ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Actividades Sectoriales

Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012
Primera edición 2012

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

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

Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2012.
1v.

ISBN: 978-92-2-326386-7 (impreso)
ISBN: 978-92-2-326262-4 (web pdf)

Publicado también en francés: *Manuel de bonnes pratiques en matière de ressources humaines dans la profession enseignante*, ISBN 978-92-2-226262-5, Ginebra, 2012; y en inglés: *Handbook of good human resource practices in the teaching profession*, ISBN 978-92-2-126262-6, Ginebra, 2012.

administración de recursos humanos / administración de personal / contratación de personal docente / maestro / condiciones de empleo / desarrollo de la carrera / ambiente de trabajo / condiciones de trabajo / seguridad social / diálogo social / formación del personal docente / buenas prácticas
12.05.1

Fotografías: Crozet, M., y UNICEF

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.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Prólogo

Se reconoce que los docentes son clave para la calidad y el éxito de la enseñanza en el sistema educativo de cualquier sociedad. Consciente de la importancia que revisten las políticas y prácticas en materia de recursos humanos en el proceso de contratación, conservación, prestación de apoyo profesional y facilitación de un entorno de trabajo apropiado para un número suficiente de docentes que atiendan las necesidades y expectativas de una educación de calidad para todos — en esencia, la creación de un programa de trabajo decente para estos profesionales tan valorados —, el Consejo de Administración de la OIT encomendó al Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT que elaborara una guía práctica sobre buenas prácticas en materia de recursos humanos para la profesión de la enseñanza. La guía práctica debería basarse en una publicación exhaustiva de una serie de elementos pertinentes para este tema, y reflejar el contenido de dicha publicación, tal como se explica en la Introducción, inclusive las normas y recomendaciones internacionales específicas orientadas a los docentes, y las normas internacionales del trabajo elaboradas por la OIT; los resultados y conclusiones de reuniones sectoriales de la OIT sobre educación y formación, y las conclusiones del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART); la experiencia práctica y los principios de la OIT en las políticas y prácticas en curso relativas al desarrollo de los recursos humanos y, lo que no es menos importante, las buenas políticas y prácticas establecidas en diversos Estados Miembros de la OIT.

En noviembre de 2009, una primera versión de la guía práctica fue examinada por un taller tripartito interregional que representó a los mandantes tripartitos de la OIT — expertos en planificación y gestión de recursos humanos provenientes de ministerios de educación seleccionados y de organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y de trabajadores (incluidos sindicatos de docentes). El taller formuló propuestas para revisar y mejorar los borradores iniciales, y solicitó módulos adicionales y enfoques de diseño con el fin de aumentar el valor para los mandantes y para los agentes interesados del sector de la educación en los Estados Miembros de la OIT. En el proceso de revisión y mejora de los textos originales, la OIT concluyó que la guía práctica debería considerarse más bien un manual sobre política y práctica de referencia, lo que explica el título de la publicación.

Una publicación de este tipo que pretende ser útil para los usuarios en países, culturas y sistemas educativos de muy diversa índole no debe considerarse la última palabra sobre el tema. También debe considerarse como una labor en curso, que debe actualizarse y mejorarse a medida evolucionen las políticas y prácticas que definen la profesión de la enseñanza. No obstante, confiamos en que este manual ayudará a muchos mandantes de la OIT y agentes interesados del sector de la educación a reflexionar sobre cómo mejorar las condiciones de los docentes en todo el mundo, y a trabajar en pos de este objetivo.

Sra. Alette van Leur,
Directora,
Departamento de Actividades Sectoriales

Índice

Página

Prólogo iii

Agradecimientos xiii

Abreviaturas y acrónimos xv

Introducción 1

Glosario 3

Módulo 1: Empleo y contratación 9

1. Introducción – principios básicos 9

1.1. Políticas de contratación y gestión 12

1.1.1. Estrategias nacionales de contratación para cubrir todas las necesidades actuales en lo que respecta a la cantidad de personal docente y su calidad 12

1.1.2. Sistemas de gestión de la información educativa o del personal docente (EMIS-TMIS) 15

1.2. Concesión de licencias o credenciales para la enseñanza, consejos profesionales 17

1.2.1. Normas o criterios profesionales para contratar al personal docente 17

1.2.2. Autoridades, condiciones y procesos de certificación o de concesión de licencias 18

1.2.3. Vías alternas de ingreso a la profesión docente 19

1.2.4. Reincorporación a la docencia 19

1.2.5. Contratación transfronteriza: reconocimiento de calificaciones, credenciales y certificaciones profesionales adquiridas previamente 20

1.3. El proceso de contratación 21

1.3.1. Procedimientos o entrevistas como parte de los concursos o procesos institucionales de contratación 21

1.3.2. Verificaciones de los antecedentes y la «debida diligencia» del empleador 22

1.3.3. Normas sobre confidencialidad 22

1.3.4. Normas y procedimientos de transparencia 23

1.4. Prueba 23

1.4.1. Períodos de prueba 24

1.4.2. Normas y procedimientos de los sistemas educativos que no contemplan un período de prueba obligatorio 24

1.5. Seguridad en el empleo – permanencia 25

1.5.1. Órganos o procesos de designación y criterios para obtener un empleo permanente como docente 25

1.5.2. Denegar el ingreso a la profesión o la pérdida del estatus permanente: motivos, información y procedimientos de apelación 26

1.6. Destino, asignación y rotación 27
1.6.1. Requisitos administrativos para ingresar a la profesión y primer destino 27
1.6.2. Criterios para la asignación de los primeros destinos 28
1.6.3. Distribución de todos los docentes en áreas rurales y remotas 29
1.6.4. Criterios para el traslado 30
1.7. Gestión de la distribución y de los traslados 31
1.8. Adaptación de los docentes recién diplomados 31
1.8.1. Procedimientos de adaptación para nuevos docentes y para docentes que se reincorporan a la profesión 32
1.8.2. Programas de tutoría, métodos prácticos y dotación de recursos 33
1.9. Condiciones de servicio para mujeres y hombres con responsabilidades familiares 34
1.9.1. Condiciones para la protección de la maternidad 34
1.9.2. Horas de trabajo y disposiciones relacionadas con la licencia para el cuidado de los hijos y de otros familiares dependientes 35
1.9.3. Nombramientos de docentes padres solteros o docentes con cónyuges 36
1.10. Trabajo a tiempo parcial 36
1.10.1. Criterios y condiciones para ejercer la docencia a tiempo parcial, incluido el esquema de empleo compartido 36
1.10.2. Salarios y otras prestaciones (licencias, protección y seguridad social) calculados mediante prorrateo 37
1.10.3. Condiciones para obtener trabajos a tiempo completo 38
1.11. Sustituciones – docentes suplentes 38
1.11.1. Normas y condiciones de contratación 38
1.11.2. La transición de sustituto a permanente 39
1.11.3. Alternativas en sistemas que no prevén la sustitución 39
1.12. Docentes subcontratados, auxiliares y paradocentes 40
1.12.1. Condiciones para eliminar gradualmente las políticas de subcontratación de docentes 41
1.12.2. Normas y procedimientos de contratación de docentes subcontratados, auxiliares o paraprofesionales 42
1.12.3. Criterios y procedimientos para la integración como docentes permanentes 43
1.13. Políticas de retención 44
1.14. Dirección de centros docentes 46
1.14.1. Normas de calificación profesional, formación inicial y programas de desarrollo profesional para directores de centros docentes 48
1.14.2. Criterios de desempeño y procesos de evaluación de los administradores de centros docentes 49

Referencias 51

Módulo 2: Empleo – Desarrollo de la carrera y condiciones de empleo (incluidos los de las licencias) 57

2. Introducción 57
2.1. Diversificación de la carrera y clasificación de los puestos 58

2.1.1. Desarrollar una estructura diversificada de la carrera docente 58
2.1.2. Desarrollo profesional «horizontal» 58
2.1.3. Progresión vertical en la carrera 61
2.1.4. Desarrollo no lineal de la carrera 63
2.1.5. Criterios y procedimientos para la clasificación de los puestos 63
2.1.6. Equidad en la clasificación de puestos: la aparición de docentes no profesionales 64
2.1.7. Equidad en las carreras: políticas de género 64
2.2. Criterios de promoción 66
2.3. Estructura diversificada de la carrera y regímenes de licencias para grupos específicos de docentes 67
2.3.1. Docentes con responsabilidades familiares 69
2.3.2. Docentes con discapacidades 71
2.3.3. Docentes que viven con el virus del VIH 72
2.3.4. Docentes de edad avanzada 75
2.4. Régimen de licencias 76
2.4.1. Vacaciones anuales 77
2.4.2. Licencia por motivos personales 77
2.4.2.1. Licencias de maternidad, parental y de cuidados familiares 77
2.4.2.2. Otros tipos de licencia 79
2.5. Estudio y desarrollo profesional 80
2.5.1. Licencias para el desarrollo profesional 83
2.5.2. Licencias especiales en zonas rurales y apartadas 84

Referencias 87

Módulo 3: Funciones y responsabilidades profesionales 91
3. Introducción 91
3.1. Funciones y responsabilidades 91
Los docentes y los alumnos individualmente considerados 91
Las aulas y los centros docentes 92
Los padres y las comunidades 92
3.2. Libertades profesionales 93
3.3. Evaluación, valoración y retroinformación de los docentes 95
3.3.1. Objetivos y principios de la evaluación del personal docente 96
3.3.2. Mecanismos para la evaluación de docentes 100
3.3.3. Proceso de evaluación de los docentes 102
3.3.4. Sistema de licencias y recertificaciones 104
3.4. Códigos de ética y de conducta 105
3.4.1. Elementos de un código de conducta 106
3.4.2. Proceso de elaboración de un código de conducta 108
3.5. Derechos cívicos en el marco de las reglamentaciones sobre el servicio civil y el sector público 111
3.6. Procedimientos disciplinarios 112

Anexo 1 115

Referencias 117

Módulo 4: Entorno de trabajo: Condiciones de enseñanza y aprendizaje 121

4. Introducción 121

4.1. Principios generales 122

4.2. Horas de trabajo y carga de trabajo 123

4.2.1. Equilibrio del trabajo y la vida personal en el ejercicio de la docencia 123

4.2.2. Determinación de las horas de trabajo en la docencia 123

4.2.3. Horas de docencia y carga de trabajo global 126

4.2.4. Tiempo lectivo 127

4.2.5. Escolarización en jornadas múltiples 128

4.2.6. Tiempo de trabajo reducido y docencia a tiempo parcial 129

4.2.7. Disposiciones y condiciones sobre trabajo compartido 131

4.2.8. Presencia de los docentes y licencia para ausentarse de los deberes profesionales 133

4.2.9. Proceso de toma de decisiones en materia de carga de trabajo: Una lista de control para la administración y las organizaciones del personal docente 134

4.3. Tamaño de las clases y proporción docente/estudiante 135

4.3.1. Por qué es importante el tamaño de las clases 136

4.3.2. Fijación de normas o puntos de referencia: Un delicado acto de equilibrio 137

4.3.3. Tendencias internacionales 139

4.3.4. Proceso para la toma de decisiones relativas a la carga de trabajo: Una lista de control 139

4.4. Salud y seguridad 140

4.4.1. Obligaciones de los empleadores y del personal docente 141

4.4.2. Infraestructura escolar 142

4.4.3. Indisciplina entre los alumnos y estrés en los centros docentes 143

4.4.4. Violencia en el entorno docente 144

4.5. VIH y el sida 146

4.6. Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en las escuelas 147

Referencias 149

Módulo 5: Remuneración – Incentivos 155

5. Introducción: Panorama y principios generales 155

5.1. Política salarial: Objetivos, niveles y financiación 156

5.1.1. Objetivos múltiples de la remuneración 156

5.1.2. Valores absolutos y relativos en las políticas salariales 157

5.1.3. Financiación de los salarios del personal docente 159

5.1.4. Componentes del salario del personal docente 161

5.2. Criterios y escalas salariales 162

5.2.1. Normas internacionales 162

5.2.2. Escala salarial: Evaluación del contenido del trabajo e indicadores de desempeño 162
5.2.3. Escalas salariales establecidas en función de toda la gama de obligaciones del personal docente 166
5.2.4. Disposiciones sobre subsidios en función de las responsabilidades y otros incentivos financieros 167
5.2.5. Escalas salariales establecidas en consonancia con los perfiles demográficos y las necesidades de contratación y retención en las diferentes etapas de la carrera docente 169
5.2.6. Rangos que reflejen equidad y eficacia entre escalas mínimas y máximas y entre niveles de enseñanza 171
5.2.7. Niveles salariales negociados 172
5.3. Ajustes Salariales 173
5.3.1. Examen de los factores y mecanismos que toman en consideración las necesidades del sistema educativo y la motivación individual 173
5.3.2. Ajustes salariales necesarios 174
5.3.3. Disposiciones y criterios sobre ajustes anuales 175
5.3.4. Ajustes periódicos basados en negociaciones entabladas con organizaciones de profesores 175
5.4. Remuneración en función del mérito o la evaluación del desempeño 175
5.4.1. Remuneración basada en el desempeño, definición, criterios y esquemas – pros y contras 176
5.4.2. Criterios correspondientes a los sistemas de remuneración basados en el desempeño 179
5.4.3. Sistemas de evaluación y remuneración para todo el establecimiento escolar 181
5.4.4. Recompensas no salariales por desempeño – desarrollo profesional, licencias, etc. 182
5.4.5. Cómo repercuten los sistemas de remuneración basados en los méritos o el desempeño en la contratación, las responsabilidades profesionales, la satisfacción laboral y los resultados del aprendizaje 182
5.5. Personal docente en zonas rurales, apartadas y desfavorecidas 183
5.5.1. Incentivos materiales o primas para las zonas rurales y desfavorecidas 183
5.5.2. Incentivos no materiales para las zonas rurales y desfavorecidas 185
5.6. Gestión salarial 186

Referencias 187

Módulo 6: Seguridad social 193
6. Introducción 193
6.1. Instrumentos internacionales sobre seguridad social 194
6.1.1. El Convenio núm. 102 de la OIT 194
6.1.2. La Recomendación OIT/UNESCO 196
6.2. Ramas de la seguridad social 198
6.2.1. Asistencia médica y prestaciones por enfermedad 198
6.2.2. Prestaciones por accidentes del trabajo e invalidez 200

6.2.3. Prestaciones de jubilación y sobrevivientes 201
6.3. Problemas actuales en el diseño y aplicación de regímenes 203
6.3.1. Inclusión del personal docente en regímenes generales o especiales 203
6.3.2. Cobertura complementaria de pensiones 204
Contratación y Movilidad 205
Seguridad 207
Eficiencia 207
6.3.3. Gobernanza de los regímenes de seguridad social 209

Referencias 213

Módulo 7: El diálogo social en la educación 217
7. Introducción 217
7.1. ¿Qué es el «diálogo social»? 217
7.1.1. Definición/descripción según la OIT 218
7.2. El diálogo social en las normas de la OIT 220
7.3. Condiciones necesarias para el diálogo social 221
7.4. Características especiales del sector de la educación 223
7.5. La Recomendación OIT/UNESCO y el diálogo social 225
7.6. Tendencias del diálogo social en el ámbito internacional 229
7.7. Diálogo social en los sistemas nacionales 231
7.8. Diálogo social a nivel local y de los centros docentes 234
7.9. Conclusiones y tendencias futuras del diálogo social 235

Referencias 237

Módulo 8: Educación y formación inicial y complementaria del personal docente 241
8. Introducción – Principios básicos 241
8.1. Desarrollo de políticas coherentes para la formación del profesorado 242
8.1.1. La escasez de docentes 242
8.1.2. Elementos de un marco de políticas coherente para la formación del personal docente 243
8.1.2.1. Facilitar una coordinación intersectorial eficaz 244
8.1.2.2. Aspectos financieros de la planificación 245
8.1.2.3. El equilibrio entre la oferta y la demanda 245
8.1.2.4. Diseño de políticas coherentes sobre formación inicial y DPC 248
8.2. Normas profesionales sobre ingreso a la docencia y conservación de certificados y diplomas 250
8.2.1. Niveles mínimos de calificación para el ingreso de personal docente a la carrera 250
8.2.2. Alternativas de ingreso 252
8.2.3. La función de las asociaciones de profesionales 255
8.2.4. Evaluación de las personas durante la formación inicial 256
8.3. Instituciones y programas para la formación del profesorado 257

8.3.1. Objetivos y planes de estudio institucionales y programáticos 257
8.3.2. Elementos clave de los currículos de los programas de formación de docentes 259
8.3.2.1. Estímulo al aprendizaje activo de los estudiantes 259
8.3.2.2. Gestión de aulas y centros docentes 260
8.3.2.3. Estudios disciplinarios 260
8.3.2.4. Innovación y creatividad: ser un profesional reflexivo 260
8.3.2.5. Trabajo colectivo 261
8.3.2.6. Prácticas 261
8.3.3. Dotación de formadores de docentes y proceso de desarrollo 262
8.3.4. Evaluación de los formadores de personal docente 263
8.3.5. Gestión: duración y emplazamiento de los programas de formación de docentes 263
8.4. Adaptación y docentes recién diplomados (DRD) 266
8.5. Formación complementaria y desarrollo profesional continuo (DPC) 268
8.5.1. El DPC como apoyo al personal docente sin calificaciones o insuficientemente calificado 270
8.5.2. Naturaleza y frecuencia del DPC 271
8.5.3. Condiciones para participar en el DPC 273
8.5.4. Incentivos para participar en el DPC 273
8.6. Formación inicial y complementaria para otros niveles de educación 275
8.6.1. Docentes de la educación técnica y profesional 275
8.6.2. Formadores de adultos 277
8.6.3. Formación para la administración de centros docentes 277
8.6.4. Docentes de la educación terciaria 279

Referencias 281

Índice 289

Apéndices 311

I. Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) 311

II. Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (1997) 327

Agradecimientos

El manual se preparó bajo la dirección general del experto en el sector de la educación de la OIT, Sr. Bill Ratteree. Muchos expertos nacionales e internacionales contribuyeron al contenido y la edición del manual, además de los mandantes de la OIT, en particular aquéllos que estudiaron y redactaron los borradores de los módulos:

Módulo 1	Sra. Simone Doctors, Consultora internacional sobre educación, recursos humanos y desarrollo internacional (Reino Unido)
Módulos 2 y 3	Sr. Yusuf Sayed, Experto en política educativa, educación internacional e investigación sobre el desarrollo, Centro para la Educación Internacional, University of Sussex (Reino Unido), con la asistencia de la Sra. Elise Legault
Módulo 4	Sr. Richard Vinish, antiguo secretario general, Federación de Docentes de Saskatchewan (Canadá)
Módulo 5	Sra. Simone Doctors, sobre la base del trabajo inicial del Sr. Allan Odden, Codirector del Consorcio de Investigación de Políticas en Educación, Wisconsin Center for Education Research (Estados Unidos)
Módulo 6	Sra. Elaine Fultz, antigua experta principal de la OIT en seguridad social y consultora internacional, Nueva York (Estados Unidos)
Módulo 7	Sr. Mark Thompson, Profesor emérito, relaciones laborales, Sauder School of Business, University of British Columbia (Canadá)
Módulo 8	Sr. Yusuf Sayed, con la asistencia de la Sra. Ruth Tate-Campbell
Informes de investigación	Sra. Laura Figazzolo, experta en educación internacional y desarrollo, Turín (Italia)

La Sra. Simone Doctors realizó una amplia labor de edición, además de preparar un glosario de términos y un índice alfabético. La Sra. Nona Iliukhina verificó las revisiones finales y realizó una edición ulterior de las versiones francesa e inglesa. Los principales traductores de la publicación fueron el Sr. Thierry Troude, para la versión francesa, y la Sra. Pilar Gamboa, para la versión española. Las secciones de la OIT encargadas del procesamiento de textos se encargaron del formato y la presentación. La OIT quisiera expresar su agradecimiento a todos aquéllos que han contribuido a la preparación del presente manual.

Abreviaturas y acrónimos

ARV	Tratamiento o terapia con medicamentos antirretrovirales
CEART	Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente
CTRP	Protocolo de Contratación de Docentes del *Commonwealth*
DIALOGUE	Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT
DPC	desarrollo profesional continuo
DRD	docente recién diplomado
EFS	educación y formación en el servicio
EFTP	educación y formación técnica y profesional
EMIS	sistemas de gestión de la información educativa
EPT	Campaña/iniciativa/objetivos de la Educación para Todos
FIP	formación inicial del profesorado
GMR	Informe de Seguimiento en el Mundo
HRD	desarrollo de recursos humanos
HRM	gestión de recursos humanos
IE	Internacional de la Educación
IIE	Indicadores Internacionales de la Educación
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO
IQMS	Sistema Integrado de Gestión de la Calidad
IRS	inversiones con responsabilidad social
MAA	Mutualidades de prestaciones
MdeE	Ministerio de Educación
NORMES	Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
Ofsted	Oficina de Normas de la Educación del Reino Unido
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
PAD	proporción alumno/docente
PPA	tiempo de planificación, preparación y evaluación
PRA	cuentas personales de jubilación

QTS	condición de docente calificado
RSE	responsabilidad social de las empresas
SECTOR	Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT
TAFE	formación técnica y complementaria
TESSA	formación de personal docente en el África Subsahariana
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones
TISSA	iniciativa para la formación de docentes en el África Subsahariana
TMIS	sistemas de información sobre gestión del personal docente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Introducción

1. El factor más importante de cualquier sistema educativo es que docentes debidamente calificados, adecuadamente apoyados y remunerados y altamente motivados, trabajen en entornos favorables de enseñanza y aprendizaje. La condición de los docentes y el respeto y admiración públicos que despierta la docencia, son esenciales para brindar una educación de calidad. Como lo destacan las normas internacionales adoptadas desde el decenio de 1960, la profesión docente exige conocimientos profundos y competencia especial adquiridos y mantenidos mediante estudios y formación rigurosos y continuos, y un sentido de las responsabilidades personales y colectivas para la educación y el bienestar de los alumnos. Los docentes que tienen las ventajas de una gestión y una política de recursos humanos equitativa y nítida ofrecen una enseñanza mejor y permanecen más tiempo en la profesión, reduciendo de ese modo la rotación de personal y los costos y problemas conexos a que deben hacer frente quienes administran el sector de la educación.

2. Lamentablemente, la idea de que cualquier persona puede ser un buen maestro, es un mito que todavía ronda por los sistemas educativos nacionales en todo el mundo. El trabajo y las condiciones de empleo del personal docente, la importancia de un marco coherente para la carrera y el desarrollo profesional, y la concepción de que las voces de los docentes, bien sea que se expresen de manera individual o colectiva, deben escucharse de manera diáfana a la hora de adoptar decisiones en el ámbito de la educación, son cuestiones que los planificadores de la educación y los formuladores de políticas descuidan o subestiman con mucha frecuencia. Este manual procura lograr un término medio que favorezca las políticas y las prácticas que apuntan hacia una contratación y un apoyo profesional eficaces, además de unas condiciones de empleo adecuadas para el personal docente. También brinda a los responsables de la gestión de recursos humanos y del desarrollo profesional de los trabajadores del sector docente, información sobre prácticas óptimas, herramientas funcionales y políticas propuestas, tanto a nivel de la planificación, la política o la prestación del servicio.

3. Las prácticas en materia de recursos humanos propuestas en consonancia con lo anterior son exhaustivas en cuanto a su ámbito de aplicación y comprenden: la formación inicial; el desarrollo profesional integral durante toda la carrera docente; las prácticas de empleo favorables a la contratación y la retención de candidatos bien calificados y altamente motivados, que incluyan, pero sin limitarse a ellas, salarios comparables a los de profesionales con formación similar; las condiciones de enseñanza y aprendizaje que fomenten la calidad del aprendizaje; y, la participación de los docentes en la toma de decisiones relativas a la enseñanza, mediante consulta y negociación.

4. Este manual se basa en los principios rectores de las normas internacionales concretas aplicables al personal docente, incluida la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966: apéndice 1), y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997: apéndice 2). La guía está sustentada sobre las normas laborales internacionales aplicables a los trabajadores profesionales como los maestros, e incorpora también prácticas óptimas y principios actuales sobre gestión y desarrollo de recursos humanos, así como experiencias prácticas de la OIT.

5. En la elaboración de este manual el Programa de Actividades Sectoriales de la OIT contó con el apoyo de expertos nacionales e internacionales en materia de desarrollo de recursos humanos. La primera serie de módulos fue examinada en noviembre de 2009 en el marco de un Taller interregional que congregó a los mandantes de la OIT (los representantes de los ministerios de educación y del trabajo, los empleadores del sector privado y las organizaciones de personal docente) y algunos expertos en recursos humanos. En el Taller

se recomendó reexaminar los módulos, se aconsejó la elaboración de módulos adicionales y se sugirieron los medios para difundir y promover la guía entre los mandantes de la OIT y las partes interesadas vinculadas al sector de la educación.

6. El manual se basa en las experiencias y prácticas óptimas de un amplio número de Estados Miembros de la OIT, y brinda numerosos ejemplos de prácticas óptimas y lecciones aprendidas. Se pretende que los métodos expuestos sean aplicables a todos los centros docentes y sistemas educativos y, asimismo, que den cabida a las diferencias existentes en cuanto a disponibilidad de recursos, culturas, etnicidad, género y estructuras políticas y gobernanza. Las listas de control, las preguntas para reflexionar y los textos de los recuadros no sólo ilustran las prácticas óptimas y las experiencias sino que brindan a los usuarios oportunidad de interactuar y reflexionar sobre su contenido, así como de aplicar los principios y conceptos aquí expuestos en sus respectivos sistemas educativos.

7. En el módulo 1 se establecen los principios básicos aplicables a la contratación y el empleo del personal docente, sobre la base de los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y competencia profesional. En el módulo 2 se examinan a fondo los temas relativos a las condiciones de empleo, incluidas las políticas sobre licencias y el desarrollo profesional. En el módulo 3 se exponen las funciones de carácter profesional, las responsabilidades y la rendición de cuentas por parte de los docentes, mientras que en el módulo 4 se analiza el entorno de trabajo, incluidas las jornadas y la carga de trabajo, el tamaño de las clases y la proporción entre alumnos y maestros, además de los temas concernientes a la salud y la seguridad. La cuestión de las políticas de remuneración, salarios e incentivos se analiza en el módulo 5, mientras que en el módulo 6 se aborda la cuestión de la seguridad social. En el módulo 7 se analiza el tema del diálogo social y las relaciones laborales en la profesión docente. Las cuestiones relativas a la formación inicial y complementaria del personal docente se examinan en el módulo 8.

8. Las recomendaciones y normas internacionales pertinentes se presentan en forma de apéndices.

Glosario

Adaptación

El proceso de formar y dar apoyo a un docente durante los primeros años de la docencia o durante el primer año en un centro docente concreto.

Certificación (certificación o concesión de licencias docentes)

El proceso de obtención de títulos o credenciales y su reconocimiento por la autoridad educativa correspondiente, de modo que el docente pueda enseñar determinadas asignaturas en un nivel educativo concreto.

Certificación de docentes

Véase certificación.

Concesión de licencias

Véase certificación.

Concesión de licencias profesionales

Véase certificación.

Contratación transfronteriza

La contratación de docentes de otros países como respuesta a una escasez local o nacional de docentes.

Convenio colectivo

El acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y empleo concertado entre uno o más empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y una o más organizaciones representantes de los trabajadores o los representantes debidamente elegidos de los trabajadores, por otra parte.

Debilitamiento

El proceso por el cual docentes altamente calificados y bien formados son reemplazados con docentes menos o poco calificados cuya formación profesional es inferior, mínima o inexistente; se produce de ese modo un empobrecimiento de las normas educativas y la condición de la profesión.

Desarrollo profesional continuo (DPC)

El proceso por el cual los docentes reflexionan sobre sus calificaciones y prácticas profesionales y las conservan y profundizan por medio de actividades de estudio o formación.

Deserción

La reducción de la fuerza de trabajo a consecuencia de la terminación voluntaria o involuntaria de la relación de trabajo, la muerte o el retiro del empleado.

Discriminación directa

El trato menos favorable explícita o implícitamente basado en una o más razones prohibidas incluidas razones de etnia, raza, religión, opinión política, sexo, discapacidad, edad, orientación sexual, extracción nacional, origen social (incluidas las castas), circunstancias de nacimiento o razones de pertenencia a un grupo o a una organización.

Discriminación indirecta

Ocurre cuando a todos se les aplica la misma condición, trato o criterio, pero el resultado es un impacto desproporcionadamente dañino sobre algunas personas debido a razones de raza, color, sexo o religión.

Distribución

La colocación o asignación de docentes en cargos diversos del sistema educativo y en una región o país.

Docencia en doble jornada

Cuando la oferta de escuelas (o de maestros) es inadecuada para ofrecer escolarización a todos los alumnos en una sola jornada, los maestros enseñan en dos jornadas, una en la mañana y la otra (usualmente) en la tarde.

Docencia en múltiples grados

Un sistema en el que un solo docente se ocupa a un mismo tiempo del alumnado de dos o más grados del escalafón académico (y algunas veces en toda la escuela).

Docentes «fantasma»

Docentes fallecidos, jubilados o que por otras razones ya no están en servicio, cuyos nombres siguen figurando en las nóminas, cuando sus sueldos son fraudulentamente reclamados por otros.

Docentes subcontratados (conocidos asimismo como «paradocentes» o profesores paraprofesionales, auxiliares, subcontratados o comunitarios)

Docentes subcontratados de manera temporal, en respuesta a la dificultad de contratar un número suficiente de docentes calificados o para atender dificultades presupuestarias. Usualmente reciben una formación y remuneración más reducidas y gozan de menos seguridad en el empleo que los docentes permanentes o de la administración pública.

Educación y formación en el servicio (véase asimismo, el desarrollo profesional continuo)

El proceso mediante el cual los docentes participan en actividades de educación o formación complementaria a fin de actualizar o perfeccionar sus conocimientos, calificaciones y prácticas profesionales mientras permanecen en su empleo.

Equilibrio entre la vida personal y la vida profesional

Consiste en tener una medida de control para determinar cuándo, dónde y cómo trabaja un individuo, de modo que pueda gozar de una calidad de vida óptima tanto en sus labores remuneradas como fuera de ellas.

Escasez de docentes

La diferencia entre el número de profesores actualmente contratados y el número requerido para asegurar que todos los alumnos reciban educación teniendo en cuenta proporciones alumno-docente definidas y otras variables.

Examen o evaluación de los resultados

Véase valoración.

Formación inicial del profesorado

Véase, formación de docentes antes de la entrada en el servicio.

Formación previa a la entrada en el servicio (formación y educación inicial del profesorado)

La formación de docentes antes de ingresar a un aula de clase u otro espacio de docencia como profesor plenamente encargado del curso.

«Golden hellos»

Pagos únicos efectuados como incentivo para atraer personal nuevo a la profesión docente, especialmente para cubrir asignaturas donde se estableció que hay escasez.

Horas de trabajo flexibles

Los horarios que permiten a los empleados del sector de la educación organizar su tiempo de trabajo en función de sus obligaciones personales; se incluyen trabajos a tiempo parcial, trabajo compartido o semanas de trabajo comprimidas.

Incentivos

Recompensas financieras o no financieras destinadas a motivar a los individuos a que acepten un empleo o responsabilidad particular o a que alcancen determinados objetivos.

Incentivos financieros

Compensación financiera adicional al salario básico con la intención de incentivar la aceptación de asignaciones de trabajo en determinadas áreas geográficas o asignaturas o para motivar y recompensar a los docentes y a otros miembros del personal por los resultados obtenidos.

Incentivos no financieros

Incentivos que adoptan la forma de prestaciones. Véase incentivos.

Índice de costo de vida

El índice de precios que mide el costo de vida relativo en función del tiempo o la región, tomando en cuenta las diferencias existentes en el precio de los bienes y los servicios.

Libertad de asociación y libertad sindical

El derecho de los trabajadores y los empleadores a establecer y afiliarse libremente a las organizaciones que estimen convenientes, incluidas organizaciones sindicales sin distinción alguna y sin necesidad de autorización previa y sin injerencia, sometiéndose únicamente a las normas de la organización concernida.

Manejo personalizado de los recursos humanos

Aplicaciones basadas en la Internet que permiten a los docentes y otros funcionarios vinculados al sector de la educación ejecutar a distancia una amplia gama de funciones en materia de recursos humanos, incluida la actualización de datos personales, la solicitud de transferencias o el cálculo de prestaciones que tienen derecho.

Negociación

Un proceso en el cual dos o más partes que tienen intereses comunes u opuestos se reúnen y conversan con miras a lograr un acuerdo.

Negociación colectiva

Las negociaciones que tienen lugar entre uno o más empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y una o más organizaciones de trabajadores, por otra parte, a efectos de establecer las condiciones de trabajo y empleo o de reglamentar las relaciones entre empleadores y trabajadores. A los fines de esta guía, se entiende que los trabajadores corresponden a los docentes y demás personal docente a que se haga alusión.

Organizaciones sindicales (sindicatos)

Organizaciones de trabajadores y empleados establecidas para proteger o mejorar la condición económica y social, status de sus miembros, por medio de acciones colectivas.

Paraprofesionales o «paradocentes»

Véase docentes subcontratados.

Período de prueba

Un período de prueba de duración fija que transcurre antes de acceder a un empleo permanente a tiempo completo.

Prestaciones

La compensación de carácter financiero o no financiero por la relación de trabajo, adicional al salario básico como por ejemplo subsidios de vivienda, transporte, atención médica, seguros, jubilación, guardería, licencia por enfermedad u otras formas de protección social, financiación de la educación, etc.

Prestaciones especiales por condiciones de vida difíciles

Prestaciones pagadas a los docentes que trabajan en escuelas situadas en zonas apartadas, inaccesibles o donde la consecución de personal es difícil, en áreas de pobreza extrema o en condiciones difíciles o peligrosas, como por ejemplo en zonas que viven situaciones postconflicto.

Reincorporados (docentes reincorporados)

Docentes experimentados que regresan a la docencia después de una interrupción en sus carreras (usualmente debido a la necesidad de asumir responsabilidades familiares como por ejemplo la crianza de los hijos).

Retención

La posibilidad de que un sistema u organización educativo conserve a los docentes y a otros funcionarios del personal educativo. La expresión puede aludir a las estrategias que adoptan los empleadores para conservar a los empleados que integran su fuerza de trabajo, así como el resultado de esas estrategias.

Seguridad del empleo

Respecto a los docentes que han superado satisfactoriamente el período de prueba consiste en la seguridad de permanencia en el empleo, que apareja protección contra despidos, salvo en circunstancias concretas.

Sindicatos

Véase organizaciones sindicales.

Permanencia

Véase seguridad del empleo.

Trabajo compartido

Un tipo de trabajo flexible en el que dos personas comparten el mismo cargo.

Trabajo decente

El trabajo que es digno, equitativo, productivo y que genera ingresos justos. El trabajo decente comprende seguridad en el lugar de trabajo; protección social para los trabajadores y sus familias; posibilidades de desarrollo personal e integración social; libertad para que los individuos expresen sus preocupaciones, establezcan organizaciones y participen en las decisiones que inciden sobre sus vidas; y la igualdad de oportunidades y trato para los hombres y las mujeres.

Tutoría

Un proceso que se lleva a cabo uno-a-uno entre un docente experimentado y uno recién titulado, en el cual el primero brinda al segundo apoyo, asesoría y formación informal.

Valoración (o evaluación y examen de los resultados)

El método por el cual se evalúan los resultados del trabajo realizado por un docente, como parte del proceso de evaluar su eficacia docente o de orientar y gestionar su desarrollo profesional.

Módulo 1: Empleo y contratación

1. Introducción – principios básicos

1. En este módulo se establecen los principios básicos que deben aplicarse en la contratación y el empleo de personal docente e identifica ejemplos de buenas prácticas en estos ámbitos. Los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y competencia profesional son fundamentales para atraer y retener en la profesión docente a individuos capaces, comprometidos y motivados. Los mismos principios son fundamentales para generar y mantener un amplio respeto por la profesión.

2. A partir de los principios que figuran en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), la Recomendación de la OIT/UNESCO relativo a la situación del personal docente, 1966 (apéndice 1) establece que «La formación y el empleo del personal docente no deberían estar sujetos a ninguna clase de discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas, origen nacional o situación económica» (1966, párrafo 7). Los progresos ulteriores en lo que respecta a la visión de los derechos humanos [1] requieren que estos procesos también estén libres de discriminación por motivos de etnia, casta, idioma, orientación sexual, responsabilidades familiares, maternidad, estado serológico respecto del VIH, discapacidad o edad.

3. La discriminación puede ser directa o indirecta. Aunque la legislación nacional puede prohibir la discriminación directa (la no contratación de un candidato por pertenecer a un determinado grupo), los responsables de la contratación deben ser conscientes de la necesidad de evitar también la discriminación indirecta (cuando se aplican los mismos criterios a todos los candidatos pero al aplicarlos resultan desfavorecidos algunos grupos). Por ejemplo, es menos probable que se contrate a mujeres docentes, cuando los criterios de contratación se basan completamente en las competencias académicas en un contexto en el que el sistema educativo ha favorecido tradicionalmente a los alumnos de sexo masculino.

4. En algunos casos, la desigualdad en el acceso a la profesión, que en el pasado afectó a ciertos grupos, ha tenido como consecuencia una falta de diversidad en lo que respecta al género o al origen étnico. A fin de garantizar la igualdad de oportunidades, promover la diversidad y contratar a las personas más adecuadas para determinadas funciones, puede ser necesario realizar acciones positivas o afirmativas. En los recuadros 1 y 2 se sugieren algunos ejemplos de acciones positivas.

[1] Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, artículos 26 y 27; la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, y el Protocolo núm. 12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Recuadro 1
Lista de posibles acciones y medidas positivas

- cuando dos candidatos tienen las mismas calificaciones, contratar al candidato del grupo insuficientemente representado;
- mejorar los criterios de selección que desfavorecen a un grupo determinado;
- ofrecer programas de desarrollo o formación específicos a los miembros de un grupo insuficientemente representado a fin de garantizar la igualdad de oportunidades a todos los candidatos;
- establecer objetivos (que no es lo mismo que cuotas), para la contratación en el futuro de personas pertenecientes a ciertos grupos;
- incluir automáticamente en la lista de candidatos preseleccionados para las entrevistas, a los candidatos de un grupo insuficientemente representado que cumplen con los criterios básicos exigidos para el puesto.

Recuadro 2
Medidas positivas en materia de contratación de maestros de enseñanza primaria discapacitados en el Reino Unido

El Consejo del Condado Oriental de Sussex (East Sussex County Council) está comprometido con la igualdad de oportunidades. Su política de igualdad de oportunidades en el empleo establece que se tiene que tratar de manera justa a todos los solicitantes de empleo, y que la selección para ocupar los puestos sólo deberá basarse en la capacidad de las personas para cumplir con las funciones inherentes a su trabajo. El formulario de solicitud para los puestos de maestro de enseñanza primaria establece que: «Toda persona es única, debido a las diferencias de edad, género, origen étnico, religión, orientación sexual, capacidades, etc. El Consejo aborda esas diferencias de manera positiva, reconociendo que la diversidad crea una fuerza de trabajo sólida, flexible y creativa. En el formulario de solicitud también se pide a los candidatos que declaren cualquier discapacidad, y se señala: «Cuando un candidato tiene una discapacidad y cumple con los criterios esenciales para el puesto, inmediatamente se le incluye en la lista de candidatos preseleccionados para una entrevista. Esta medida positiva ayuda a garantizar que las personas con discapacidades consigan una proporción equitativa de los empleos.»

Fuente: East Sussex County Council, Children's Services, Primary Teacher Pool Application – Form TS2.

5. Para agilizar la igualdad de oportunidades, modificar los patrones históricos de discriminación y garantizar la contratación de personas que pertenecen a grupos insuficientemente representados, en particular en las áreas remotas y rurales, se han aplicado estrategias aún más directas, incluyendo la utilización de cuotas en la formación de docentes. Dichas estrategias pueden incluir requisitos de admisión a los programas iniciales de formación menos estrictos para las mujeres y las personas pertenecientes a minorías étnicas o las castas más bajas, como ocurre por ejemplo en países del Asia Meridional y Sudoriental (UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009: página 175; UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010: página 197). Esas políticas tienen que contemplarse como excepcionales y enfocadas hacia objetivos específicos y sólo tendrán que utilizarse cuando las medidas positivas indicadas en el recuadro 1 no hayan funcionado. La utilización de cuotas y las políticas similares han sido objeto de críticas debido a que simplemente repiten la discriminación y si se usan de manera indiscriminada como parte de las estrategias de contratación pueden socavar las elevadas normas profesionales.

6. Las decisiones en materia de competencia profesional, contratación y empleo del personal docente (incluido el acceso a la formación profesional, al empleo y a determinadas ocupaciones, y las condiciones de empleo), deben tomarse con base en las competencias profesionales. Cuando las decisiones, exclusiones o preferencias en relación con un determinado trabajo se basan en auténticos requisitos profesionales (los requisitos inherentes a ese puesto de trabajo), no se considerará que sean discriminatorias. Tanto para que se pueda proporcionar una educación de buena calidad como para mantener la alta

estima de la profesión docente, resulta fundamental contratar al personal docente con base en la competencia profesional. Pero esto no debe utilizarse como pretexto para no contratar a personas de ciertos grupos. Esto más bien significa que quienes toman las decisiones políticas y los que seleccionan a los participantes en los programas de formación de personal docente, tal vez tengan que ofrecer un apoyo especial a aquellos candidatos que se considera tienen potencial para desarrollar buenas competencias profesionales, pero cuyos antecedentes han sido una barrera para conseguir algunas de las calificaciones necesarias.

Recuadro 3
Pausa de reflexión

¿Cuáles de las siguientes posibilidades son ejemplos de medidas positivas? ¿cuáles son ejemplos de discriminación positiva?

1. Para conseguir la paridad en materia de género entre el personal docente, una autoridad local en materia de educación quiere contratar a más mujeres docentes recién graduadas, para lo cual elabora una campaña de contratación en la que se utilizan afiches y vallas publicitarias destinados en particular a las mujeres que acaban de graduarse, con la esperanza de hacer aumentar el número de candidatas.
2. A fin de conseguir la paridad de género entre el personal docente, una autoridad local en materia de educación quiere contratar a más mujeres docentes recién graduadas, para lo cual decide admitir como candidatos, independientemente de su capacidad, a un 80 por ciento de mujeres y a un 20 por ciento de hombres para que cursen el próximo año académico estudios docentes en un centro universitario.
3. Para contratar a más personal docente perteneciente a un grupo étnico insuficientemente representado, una autoridad local en materia de educación establece una cuota obligatoria para que se contrate a un 40 por ciento de docentes pertenecientes a ese grupo como docentes en formación durante el período de contratación actual, independientemente de cuál sea su desempeño en el proceso de contratación.
4. Para contratar a más personal docente perteneciente a un grupo étnico insuficientemente representado, una autoridad local en materia de educación establece el objetivo de contratar, en los próximos tres años, un 40 por ciento de docentes en formación pertenecientes a ese grupo y establece una formación preparatoria para el proceso de contratación destinada a candidatos potenciales pertenecientes a ese grupo.

Los ejemplos 1 y 4 representan casos de medidas positivas y buenas prácticas en la promoción de la igualdad de oportunidades; y el 2 y el 3 pueden ser considerados ejemplos de discriminación positiva, que es un enfoque que debería evitarse.

7. El módulo comienza por examinar las estrategias y políticas de contratación y gestión, incluida una presentación de los sistemas de gestión de la información educativa o del personal docente (en inglés EMIS, TMIS). A renglón seguido, aborda temas relacionados con la concesión de licencias y certificaciones para la enseñanza y las autoridades encargadas de otorgarlas; incluye asimismo las formas alternativas de reincorporación a la enseñanza después de una interrupción, y la contratación transfronteriza de docentes. El módulo explica el proceso de contratación, el período de prueba y la permanencia y luego examina las cuestiones relacionadas con la destinación, la asignación, la rotación y la transferencia de docentes, además de la distribución de profesores en áreas rurales o remotas. A continuación aborda la adaptación de los docentes recién diplomados y de los que se reincorporan a la profesión, incluidos los programas de tutoría. Se examinan las condiciones de servicio para las mujeres y los hombres con responsabilidades familiares, incluidas las condiciones de protección a la maternidad y las disposiciones relacionadas con las licencias para el cuidado de los niños y los familiares dependientes. El módulo analiza la cuestión del trabajo a tiempo parcial, con inclusión de los acuerdos de empleo compartido para después centrarse en los temas relacionados con las sustituciones o docentes suplentes. Luego, explica en detalle el tema de los docentes contratados, los auxiliares y los paradocentes, y a continuación examina las políticas de retención de los docentes. El módulo termina con el examen de las cuestiones relacionadas con la contratación y la formación de administradores de centros docentes.

1.1. Políticas de contratación y gestión

1.1.1. Estrategias nacionales de contratación para cubrir todas las necesidades actuales en lo que respecta a la cantidad de personal docente y su calidad

8. Para alcanzar la Educación Primaria Universal para 2015, se estima que será necesario contratar a 1,9 millones de docentes adicionales en todo el mundo (aunque la situación está evolucionando en la dirección correcta, desde la estimación para 2008 de que se necesitaban 18 millones de docentes) (UIS, 2010; OIT/UNESCO CEART, 2009). Estas necesidades varían significativamente dependiendo de las regiones y más de la mitad del personal docente adicional se necesita en el África Subsahariana (1,06 millones), en donde la demanda de nuevas contrataciones para antes de 2015 es casi de la mitad de los docentes que actualmente están trabajando) (UIS, 2010).

9. En general, y según esas estimaciones, en 2008, 99 países (el 48 por ciento) necesitaban aumentar el número de docentes de enseñanza primaria, mientras que 108 países (el 52 por ciento) no lo necesitaban (UIS, 2010). En promedio, para cubrir puestos adicionales, sustituir a los docentes que dejan la enseñanza y, en muchos países, compensar los años de contratación insuficiente, el número de docentes tiene que aumentarse un 2,6 por ciento cada año, aunque este porcentaje es mucho más elevado en ciertos países y regiones y alcanza un 6,3 por ciento en el África Subsahariana. En esta región la escasez de personal docente se debe a muchos factores. Uno de esos factores es las limitaciones debidas a las restricciones fiscales y presupuestarias, que en algunas ocasiones vienen impuestas por las políticas de las instituciones financieras internacionales, que desalientan la contratación en el sector público, incluida la de personal docente calificado, a pesar del elevado aumento de las matriculaciones y de la falta persistente de docentes (Internacional de la Educación, 2007a).

10. En esas situaciones, los gobiernos tienen que elaborar planes estratégicos de educación con costos, con inclusión de proyecciones sobre el número de docentes que deben formarse y contratarse cada año, basadas en el número de alumnos actual y proyectado. En esos planes se tendrán en cuenta factores como las tasas actuales y proyectadas de terminaciones de la relación de trabajo y de jubilaciones, las tendencias demográficas, la proporción actual y planificada de alumnos por profesor y el impacto del aumento de la inscripción en la escuela primaria sobre la demanda futura de plazas de educación secundaria. El planificar la contratación de suficiente personal docente debería estar estrechamente vinculado con mantener y, en caso de ser necesario, mejorar la calidad del personal docente: para maximizar la eficacia, la planificación de la contratación tiene que integrarse plenamente con la planificación de programas de formación de docentes que se llevan a cabo antes del empleo y durante el empleo, con el desarrollo profesional continuo (DPC) y con estrategias de atracción y retención de ese personal (véanse también las secciones 8.1 y 8.5).

11. Una buena manera de motivar y retener a docentes debidamente calificados es ofrecer oportunidades claras y verdaderas perspectivas de realizar y desarrollar una carrera profesional, la posibilidad de establecer un buen equilibrio entre la vida personal y la vida profesional, y buenas condiciones generales de servicio, incluidos salarios lo suficientemente interesantes (véase el módulo 4, en particular la sección 4.2.1). La Recomendación de la OIT/UNESCO contempla un axioma fundamental para la contratación y retención de personal docente, a saber: que «el mejoramiento de la situación social y económica del personal docente, así como sus condiciones de vida y trabajo, sus condiciones de empleo y sus perspectivas dentro de la carrera, constituyen el mejor medio tanto para remediar la escasez del personal docente competente y experimentado, como para atraer a la profesión docente, y retener en ella, a un gran número de personas

plenamente capacitadas» (1966, párrafo 145). En las estrategias más eficaces para la contratación de personal docente se hace hincapié en un paquete integral que puede variar uno o más de esos factores, y se tiene en cuenta que en muchos países los individuos también quieren convertirse en docentes debido a factores intrínsecos, tales como el deseo de trabajar con niños o de contribuir a la sociedad (OCDE, 2005). La experiencia adquirida durante años pone de manifiesto que la aplicación de esas directrices es fundamental para resolver la falta de personal docente (recuadro 4).

Recuadro 4
Atraer y retener a personal docente calificado: Finlandia y la República de Corea

En Finlandia, la educación y la profesión docente gozan de alta estima, y se presentan muchas solicitudes para los puestos docentes, y, con sólo algunas excepciones en ciertos ámbitos, prácticamente no hay escasez de personal docente. En las evaluaciones internacionales basadas en pruebas estándar realizadas en los últimos años sistemáticamente los alumnos finlandeses obtienen los primeros puestos en idiomas y matemáticas. Los docentes finlandeses no tienen unos salarios muy elevados si se comparan con los ingresos medios, pero reciben formación de alto nivel (nivel de maestría), disfrutan de buenas condiciones de trabajo y de perspectivas de carrera y tienen un alto nivel de autonomía profesional que les proporciona una satisfacción derivada del trabajo.

En la República de Corea, los salarios del personal docente son elevados y también lo es el número de alumnos por profesor, pero la estima general de la que son objeto los docentes alienta a que haya muchos candidatos a los puestos docentes, y sólo uno de cada cinco candidatos es contratado. Esto ha planteado una preocupación en sentido contrario debido a que los estudiantes con talento son reticentes a cursar estudios de formación docente.

Fuentes: Finlandia, 2003; OCDE, 2005.

12. En muchos países la contratación de docentes que quieran enseñar en áreas remotas o desfavorecidas representa un desafío muy importante que a menudo requiere políticas coherentes y bien integradas (véanse también las secciones 1.6.2 y 2.6.2). En algunos países las políticas reconocen esas dificultades vinculando la formación inicial y la contratación con el requisito de tener un primer destino en dichas áreas (recuadro 5, véanse también los primeros destinos, sección 1.6.2). Una variante de ese enfoque es que los nuevos docentes tengan que trabajar en centros docentes con escasez de personal como parte de su servicio nacional.

Recuadro 5
Estrategias para la contratación de docentes para las áreas rurales y remotas de los países africanos

Dos estrategias para abordar la falta de docentes en áreas rurales y remotas que se han adoptado, con cierto éxito, en África consisten en enviar a los docentes recién contratados a dichas áreas, y en contratar a candidatos de zonas predeterminadas, que hablen la lengua local y no tengan problemas para encontrar un alojamiento adecuado.

En **Madagascar** se envía a los docentes recién contratados a zonas rurales y áreas difíciles: en los últimos años, las nuevas contrataciones se realizan principalmente en las zonas rurales más remotas.

En **Eritrea** también se envía a los docentes recién contratados a las áreas rurales. Después de llevar un tiempo enseñando éstos pueden solicitar su traslado a áreas más atractivas.

Malawi está avanzando en la misma dirección: cuando los candidatos solicitan entrar en una institución de formación de docentes, se les informa que cuando acaben la formación se les destinará a áreas remotas. En principio, esto debería garantizar que la mayor parte de los futuros docentes estén preparados para aceptar un puesto en una zona rural remota. Malawi también tiene previsto establecer cuotas por distrito para los que solicitan realizar una formación docente a fin de facilitar el envío de nuevos docentes a sus lugares de origen.

En la **República Centroafricana** se decidió crear centros provinciales de formación que seleccionan a candidatos locales; las personas que entran en esos centros saben que serán destinadas a esa provincia. Esto ha facilitado la contratación en las provincias.

Fuente: UNESCO, 2009.

13. Esta estrategia no está exenta de problemas, ya que sistemáticamente los docentes con menos experiencia son destinados a las áreas más difíciles. Para ser eficaces, resulta aconsejable que las asignaciones de puestos en las zonas rurales sean una medida transitoria y una parte natural del plan de carrera (Gottelmann-Duret, 1998, citado en UNESCO, 2009). Todo ello a fin de que los docentes no sientan que van a estar «estancados» en esos puestos durante toda su vida laboral y más bien los consideren como un paso que finalmente les conducirá a obtener un trabajo más atractivo. Se necesitan estrategias para garantizar que diversas clases de docentes, no sólo los que tienen menos calificaciones o menos experiencia, soliciten y acepten esos puestos. La tutoría que proporcionan los docentes con más experiencia y los directores de los centros de enseñanza puede resultar útil para esos docentes y promover su DCP (UNESCO, 2009) (véase asimismo el ejemplo de China en la sección 2.6.2).

14. La contratación de docentes pertenecientes a grupos marginados a fin de promover las identidades positivas, combatir la discriminación y garantizar que los niños aprendan en su primera lengua, se basa en que se tienen pruebas de que los docentes que pertenecen a minorías étnicas están más motivados para permanecer y trabajar en zonas remotas. También se ha señalado que los docentes contratados localmente tienen tasas menores de terminación de la relación de trabajo y se adaptan mejor al entorno cultural del centro docente (Benveniste y otros, 2007). Se ha informado que Camboya ha utilizado dichos enfoques con cierto éxito (recuadro 6).

Recuadro 6
Contratación de docentes para áreas remotas en Camboya

El Ministerio de Educación, Juventud y Deportes ha establecido que los candidatos procedentes de zonas en las que no se puede cursar la enseñanza secundaria de ciclo superior no tienen que cumplir con el requisito de entrada de tener un grado 12 para recibir formación como docentes. Se conceden becas a los estudiantes de familias pobres o que pertenecen a minorías étnicas a fin de ampliar el número de posibles candidatos y atraer hacia la enseñanza a candidatos que ya tienen fuertes vínculos con comunidades más desfavorecidas. Cabe señalar que existen más posibilidades de que estos estudiantes «regresen a casa» y después de su graduación acepten ocupar puestos durante un largo período de tiempo. Esta estrategia ha empezado a dar buenos resultados en la dotación de personal docente calificado en las escuelas primarias de las zonas rurales.

Fuente: Benveniste y otros, 2007, página 37.

15. En un contexto de escasez de personal docente a escala nacional, la contratación de personal docente de otros países (transfronteriza) presenta tanto oportunidades como dificultades. Las migraciones internacionales de personal docente y los intercambios profesionales y culturales que se derivan, son valiosos tanto para los servicios educativos como para el mismo personal docente. Sin embargo, la pérdida de personal docente especializado y calificado puede tener un impacto negativo sobre los sistemas educativos, especialmente en los países en desarrollo y los «países más pequeños que intentan mantener sus sistemas escolares nacionales y que hacen todo lo posible por alcanzar los objetivos de la educación primaria universal para 2015» (Keevy, 2008). El Protocolo de Contratación de Docentes de la *Commonwealth* (CTRP por su sigla en inglés), tiene por objetivo encontrar un equilibrio entre el derecho que tiene el personal docente a cambiar de país de forma temporal o permanente y la necesidad de proteger la integridad de los sistemas educativos nacionales y evitar la explotación de los escasos recursos humanos de los países pobres. El CTRP establece buenas prácticas para la contratación transfronteriza y los derechos y responsabilidades tanto de los países que contratan personal docente como de los países de donde procede dicho personal (recuadro 7).

Recuadro 7
Buenas prácticas en la contratación transfronteriza: El Protocolo de Contratación de Docentes de la *Commonwealth,* 2004

- Tanto los países que contratan docentes como los países de donde proceden deben gestionar la oferta y la demanda del personal docente en el contexto de una contratación organizada, que incluya estrategias efectivas para que la profesión docente resulte más atractiva, y para garantizar la contratación y retención de docentes en regiones de importancia estratégica.
- Los países que contratan personal docente y los países de donde procede dicho personal deben acordar medidas para mitigar el impacto negativo de la contratación transfronteriza.
- Los términos y condiciones que rigen el ejercicio de la profesión docente deben incluir disposiciones para la dispensa del personal docente con arreglo a sistemas de intercambio internacional y sistemas organizados de contratación de dicho personal y para su posterior reintegración a los sistemas educativos de los países de donde proceden.
- Los países que contratan personal docente deben seguir ciertas directrices para que la contratación resulte aceptable, tales como garantizar que no se contrate a los docentes durante el año académico del país de donde proceden, a fin de evitar perturbar los programas de enseñanza, y obtener un «certificado de visto bueno» de los países de donde proceden los docentes antes de firmar un contrato de trabajo; este certificado no debe retenerse sin causa justificada (para más detalles sobre las directrices, véase CTRP, 2004).

Fuente: CTRP, 2004.

16. La cuestión del reconocimiento de los conocimientos pedagógicos previos, de los diplomas y la certificación por parte del país que contrata personal docente es compleja y los docentes que contemplan la posibilidad de migrar deberían informarse bien sobre estas cuestiones antes de tomar una decisión (véase la sección 1.2.5).

1.1.2. Sistemas de gestión de la información educativa o del personal docente (EMIS-TMIS)

17. Los Sistemas de gestión de la información educativa (EMIS, por su sigla en inglés) basados en la informática, permiten la recopilación, la organización y el análisis sistemático de la información relacionada con la gestión y el desarrollo de sistemas educativos, facilitando la planificación, el seguimiento, la asignación de recursos, la toma de decisiones y la formulación de políticas. Pueden incluir e integrar datos relacionados con muchos aspectos del sistema educativo: centros docentes (número, ubicación y condiciones materiales), estudiantes (por edad, sexo, nivel educativo, etc.) y personal docente. Asimismo, los Sistemas de gestión de la información sobre el personal docente (TMIS, por su sigla en inglés), que deben integrarse en cualquier EMIS más amplio, en caso de que exista, tienen el potencial para apoyar y mejorar la gestión de los recursos humanos y el desarrollo de las carreras del personal docente. Los TMIS pueden incluir datos relacionados con todos los aspectos del cuerpo docente, desde las calificaciones y el historial de empleo hasta información sobre las evaluaciones y los objetivos de desarrollo personal y, por consiguiente, pueden utilizarse para planificar la contratación, la asignación de puestos, los traslados y la formación, así como para las funciones administrativas de los recursos humanos tales como las relacionadas con la nómina y las pensiones. Los sistemas informáticos también permiten que los mismos docentes realicen ciertas funciones de recursos humanos (por ejemplo, solicitar una licencia de estudios o una licencia de maternidad, o pedir un traslado o una promoción).

18. A pesar de las muchas oportunidades que ofrecen los EMIS y TMIS basados en la informática, muchos países han tenido experiencias poco satisfactorias al utilizarlos, lo cual en algunos casos ha conducido a que se dejen de utilizar. Esto es debido a que su puesta en práctica, uso y mantenimiento satisfactorios dependen de distintas condiciones absolutamente esenciales (véase asimismo el recuadro 8):

- Los datos deben ser fiables y coherentes y recopilarse, procesarse y actualizarse de forma precisa y oportuna (esto es especialmente difícil en contextos en los que la capacidad institucional es débil, y los recursos y el compromiso son limitados); si no se dispone de datos fiables y actualizados, la información carece de validez, lo que hace que antes de optar por un EMIS habría que examinar de forma realista si se tiene la posibilidad de obtener y mantener datos adecuados.

- Debe proporcionarse formación eficaz y apoyo técnico constante a los usuarios en todos los niveles (personal administrativo de recursos humanos, personal docente, responsables de la formulación de políticas, a nivel nacional y descentralizado) y en todas las zonas geográficas. Los sistemas informáticos TMIS/EMIS requieren que se asegure un servicio, preferiblemente disponible las 24 horas, al que se preste el suficiente apoyo técnico para garantizar su mantenimiento continuo, su disponibilidad y la confianza en su utilización.

- Los sistemas utilizados en diferentes niveles (descentralizados o nacionales; en los ministerios de educación u otros sistemas gubernamentales o del sector público; en relación con las nóminas u otros datos personales), deben ser compatibles e integrarse y utilizarse en una sola base de datos.

- El compromiso político y la buena gobernanza y gestión son fundamentales para obtener resultados satisfactorios debido a que los sistemas requieren muchos recursos y un compromiso continuo. El profesionalismo, la responsabilidad, la eficiencia y la competencia son fundamentales para su funcionamiento eficaz (UNESCO, 2003).

- La participación y la responsabilización local son fundamentales para el desarrollo de EMIS basados en la política educativa y las necesidades nacionales, y para su apoyo mediante recursos nacionales. Cuando expertos internacionales financiados por donantes participan en la concepción e instalación de EMIS, éstos deben trabajar en estrecha colaboración con sus homólogos nacionales a fin de que se pueda continuar desarrollando y apoyando el sistema con miras a garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

- Los usuarios y los profesionales clave deben participar a través de los procesos de planificación, prueba, ensayo e implementación, y la información que proporcionen debe utilizarse de manera eficaz.

- La cultura organizativa debe poder adoptar los principios y prácticas de la utilización, integración e intercambio de datos entre los departamentos, y los empleados de diversos niveles profesionales deben poder acceder a dichos datos y utilizarlos.

- Deben establecerse y aplicarse sistemas de protección de datos y sistemas y políticas de seguridad en materia de privacidad y confidencialidad, y éstos deben comprenderse bien (véanse asimismo 1.3.3 y OIT 1997 *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre protección de los datos personales de los trabajadores;* InfoDev, 2005; Hua & Herstein, 2003: 13).

- Una vez que los datos y la información están disponibles sólo pueden usarse eficazmente para tomar decisiones en materia educativa si los planificadores y los que toman las decisiones políticas tienen la formación y capacidad para usarlos de manera eficaz y conocen las posibilidades que ofrecen los EMIS.

- Los costos del desarrollo, puesta en práctica y mantenimiento de los EMIS pueden ser extremadamente elevados en términos de recursos financieros, materiales y humanos y de tiempo; éstos tienen que evaluarse y planearse de manera realista, y la financiación tiene que garantizarse durante un cierto tiempo.

Recuadro 8
Lista de referencia para instituciones en proceso de decidir la introducción de un EMIS

1. Calidad de los datos: ¿los datos disponibles son lo suficientemente fiables, coherentes y están lo bastante actualizados para ser utilizados de manera significativa y eficaz en los EMIS?
2. ¿Se dispone de recursos humanos y financieros para proporcionar una formación eficaz, un mantenimiento continuo y apoyo técnico?
3. ¿Existe un compromiso político para introducir EMIS (y, si se planifica, para su integración con otros sistemas de información de diferentes sectores de los gobiernos y para la utilización de una sola base de datos)?
4. ¿Existe suficiente participación y responsabilización local para que el EMIS se base en las necesidades nacionales y reciba recursos nacionales?
5. ¿Los usuarios y los profesionales clave pueden participar de manera efectiva en cada fase de la elaboración y la puesta en práctica de un EMIS?
6. ¿Es la cultura organizativa compatible con la introducción y el uso efectivo de un EMIS?
7. ¿Pueden utilizarse y aplicarse sistemas para garantizar la protección, seguridad, privacidad y confidencialidad de los datos?
8. ¿Se dispone de recursos humanos y financieros para formar y apoyar a los planificadores y los encargados de la formulación de políticas para que utilicen EMIS? ¿Están los planificadores y los encargados de formular las políticas verdaderamente comprometidos con la utilización de EMIS y se les forma para hacerlo?
9. ¿Se han calculado los costos y se ha presupuestado de forma realista el proceso? ¿Se dispone de suficientes recursos humanos, materiales y financieros para planificar e introducir EMIS y para mantenerlos en funcionamiento?

1.2. Concesión de licencias o credenciales para la enseñanza, consejos profesionales

1.2.1. Normas o criterios profesionales para contratar al personal docente

19. La mayor parte de los países utilizan criterios de selección para la contratación de personal docente o de docentes que realizan sus prácticas antes de entrar en el servicio, que varían ampliamente (véase el módulo 8). Entre esos criterios pueden incluirse las calificaciones profesionales, la certificación, la ciudadanía, el buen conocimiento del idioma en el que se imparte la formación, y los controles médicos y de seguridad. La mayor parte de los países tienen en cuenta el nivel educativo de los candidatos o el desempeño, y algunos utilizan las competencias pedagógicas como criterio para seleccionar al personal docente, aunque (un tanto sorprendente) sólo lo hacen 11 de los 21 países de la OCDE (OCDE, 2005). Deben establecerse criterios de selección a fin de evitar la discriminación indirecta de las personas pertenecientes a ciertos grupos (véase la introducción a este módulo y la sección 3.3). Si se utilizan criterios específicos para destinar a los docentes a áreas rurales y desfavorecidas, dichos criterios tendrán que elaborarse a fin de evitar enviar a docentes con poca o ninguna experiencia, o que sean vulnerables, a lugares en donde tengan que hacer frente a ciertas situaciones, sin disponer del apoyo adecuado para ello. Asimismo, esos criterios deberían aplicarse respetando los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades (véase la sección 1.6.2).

1.2.2. Autoridades, condiciones y procesos de certificación o de concesión de licencias

20. La certificación para la docencia fija criterios para entrar en la profesión docente, y establece normas profesionales nacionales que son independientes de las normas establecidas por las instituciones de formación de docentes. No obstante, deberían existir medios para lograr coherencia cuando esas normas sean diferentes. Esta función puede ser realizada por:

- las instituciones de educación superior, tales como las escuelas superiores o las universidades para la formación de docentes;
- órganos profesionales tales como los consejos de docentes compuestos por una muestra representativa de partes interesadas en el ámbito de la educación, incluidas las asociaciones y los sindicatos de personal docente;
- las autoridades estatales.

21. La certificación puede obtenerse pasando un examen o culminando con éxito un proceso de contratación por méritos y/o culminando un período de prueba o una experiencia docente. Los exámenes pueden incluir pruebas de conocimiento de determinados temas, de lectura y escritura y aritmética y de tecnologías informáticas y la comunicación, la observación de los candidatos impartiendo enseñanza, entrevistas en profundidad o el examen de documentos que den constancia de la experiencia y los logros laborales del candidato.

22. Los procedimientos de certificación deben basarse en criterios transparentes y respetar los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades. Asimismo, deberían existir garantías procesales para los candidatos a los que se deniega la certificación, quienes debieran tener la posibilidad de recibir acompañamiento y apoyo de un tercero o de un órgano profesional durante el procedimiento que puedan iniciar. Si se utilizan las fichas de antecedentes penales, los candidatos deberían tener acceso a esas fichas y la posibilidad de apelar en caso que se presente información incorrecta. También deben existir procedimientos para la renovación de la certificación y para su retiro.

23. En el recuadro 9 se presentan ejemplos de dos enfoques a estas cuestiones.

Recuadro 9
Certificación o registro de docentes: ejemplos del Reino Unido (Escocia) y Sudáfrica

Los docentes que enseñen en una escuela estatal de **Escocia** tiene que estar registrados en el *General Teaching Council for Scotland* (GTC Scotland). El registro permite ejercer la enseñanza y también proporciona garantías a los directores de las escuelas, los padres y los niños de que el docente cumple con los criterios nacionales en materia de enseñanza. Los docentes pagan una pequeña tasa anual de registro. Los docentes que se han formado en Escocia obtienen el registro de manera automática, y los que se han formado en otro país tienen que solicitar un registro excepcional y pueden tener que realizar un período de prueba.

En **Sudáfrica** todos los docentes deben registrarse en el *South African Council for Educators* (SACE) antes de ser nombrados en un puesto; los empleadores no podrán contratar a un educador que no esté registrado en ese Consejo. El registro se considera una garantía de que los docentes satisfacen las normas éticas establecidas en el Código sudafricano de ética profesional para educadores y que cuentan con las competencias académicas y profesionales necesarias. Para obtener el registro se paga una pequeña cuota. En ciertas circunstancias se puede realizar un registro provisional: por ejemplo, si el Consejo aprueba que se nombre a una persona en un puesto docente debido a que no se dispone de otros docentes adecuadamente calificados. Los estudiantes que están cursando el último año de su formación docente pueden solicitar su registro provisional en el Consejo.

Fuentes: GTC Escocia. SACE, Sudáfrica.

1.2.3. Vías alternas de ingreso a la profesión docente

24. Algunos países utilizan otras formas de certificación para permitir que los candidatos calificados que no han finalizado un programa de formación de docentes empiecen a enseñar, en muchos casos en centros docentes que tienen dificultades para atraer a docentes calificados (Feistritzer, 2005). Los programas de certificación de «vía rápida» ofrecen la posibilidad de contratar y llevar a las aulas a docentes de grupos insuficientemente representados, incluidos docentes de los pueblos indígenas, las minorías étnicas, y con otros antecedentes educativos o profesionales. Estas vías alternas de certificación representan una respuesta pragmática a los desafíos en materia de contratación de maestros a los que tienen que hacer frente los centros docentes que tienen dificultades para encontrar personal en general y que tampoco encuentran docentes para impartir ciertas asignaturas. Los encargados de formular las políticas y los responsables de la contratación de docentes que examinen la posibilidad de utilizar dichas políticas deberían tener en cuenta el riesgo de incluir en la profesión docente a personas con menos calificaciones y, por consiguiente, de debilitar la educación pública (Glass, 2008). Mientras que las vías alternas de ingreso a la profesión docente pueden facilitar el ingreso de los docentes principiantes a la profesión (recuadro 10), es necesario prever su formación continua y DPC, y la tutoría de colegas con más experiencia, aún si esos docentes principiantes tienen amplia experiencia en otros ámbitos o especialidades. Además, «para poder seguir ejerciendo, debería exigirse a los interesados que adquiriesen las calificaciones necesarias o completasen las que ya posean» (Recomendación de la OIT/UNESCO, 1966, párrafo 144, 2; véase asimismo la sección 8.2.2).

Recuadro 10
Certificación alternativa de docentes en los Estados Unidos: *Teach For America*

Los docentes de *Teach For America* (TFA) son graduados de escuelas superiores de élite que han seguido un proceso de formación docente truncado antes de ir a enseñar, en general durante dos años, a centros docentes que tienen dificultades para encontrar personal. Los estudios recientes ponen de manifiesto que su rendimiento es mejor que el de otros docentes mínimamente formados o docentes principiantes que aún no han obtenido la certificación pero peor que el de los docentes que han recibido una formación completa o los docentes con experiencia. Si permanecen en el trabajo el tiempo suficiente para obtener la plena certificación, sus resultados son comparables a los de otros docentes que han obtenido la certificación y poseen una experiencia similar. Sin embargo, más de la mitad de los docentes de TFA abandonan la enseñanza después de dos años y el 80 por ciento después de tres años, es decir, antes de alcanzar ese nivel. La elevada rotación de los docentes de TFA significa que la contratación y la formación de sustitutos resultan costosas. Los autores del estudio recomiendan que los centros docentes sólo utilicen docentes de TFA «cuando la alternativa sea contratar a docentes sin certificación y para emergencias o reemplazos» (14).

Fuente: Heilig y Jez, 2010.

1.2.4. Reincorporación a la docencia

25. Los hombres y mujeres docentes que han interrumpido su actividad laboral, ya sea para cuidar de sus hijos o de otros miembros de la familia o por otros motivos, deberían ser alentados a regresar al servicio si así lo desean, y deberían establecerse procesos y sistemas para facilitarles la reincorporación (véase la Recomendación de OIT/UNESCO de 1966, párrafo 58). Las personas que se reincorporan a la enseñanza «representan una excelente inversión porque ya están formadas» (GHK, 2006) y tienen valiosas competencias profesionales y personales y experiencia. Proporcionar ayuda para el cuidado de los hijos, e incentivos financieros y de otros tipos puede estimular la reincorporación. Ofrecer flexibilidad en las horas de trabajo o un trabajo a tiempo parcial es otro incentivo para los docentes que desean combinar su regreso a la docencia con el cumplimiento de sus responsabilidades familiares (véanse asimismo las secciones 1.9 y 1.10). A los docentes que se reincorporen al servicio se les debe proporcionar un apoyo adecuado y la oportunidad de actualizar sus calificaciones y conocimientos, incluida, de ser necesario, la

actualización de su certificación, ya sea a través de «cursos para el regreso a la enseñanza» o a través de tutorías individualizadas, orientación y oportunidades de DPC (recuadro 11; véase asimismo la sección 1.8).

Recuadro 11
Pausa de reflexión sobre las políticas relativas a los docentes que se reincorporan al servicio

En el Reino Unido, entre 8.000 y 10.000 antiguos docentes regresan cada año a la enseñanza, incluido un cierto número de los que han estado criando a sus hijos, se han jubilado anticipadamente o han tenido la experiencia de realizar un trabajo diferente. Los antiguos docentes tienen una gran riqueza de calificaciones y experiencia que aprovechar y tienen mucho que ofrecer a los centros docentes y a los estudiantes: las experiencias de la vida pueden mejorar la docencia, ya sean las calificaciones obtenidas en las aulas, en la sala de reuniones o el hecho de haber criado a los propios hijos. En general las escuelas quieren equilibrar el número de docentes más experimentados y de docentes recién diplomados, y de esta forma los que se reincorporan encontrarán que sus competencias pedagógicas aún se valoran mucho y son pertinentes. Una vez inscritos en un curso para el regreso a la enseñanza, los que se ocupen del curso harán un análisis de las calificaciones a fin de decidir cuál es la mejor forma de apoyar su actualización.

1. ¿Por qué es una ventaja para los centros docentes encontrar un equilibrio entre los docentes con experiencia y los recién graduados?
2. ¿Por qué es una buena práctica ofrecer a los docentes que se reincorporan un curso para el regreso a la enseñanza antes de que vuelvan a impartir clases?
3. ¿Cuál es la ventaja de ofrecer a los docentes que se reincorporan un análisis de las calificaciones durante su curso para el regreso a la enseñanza?
4. ¿Qué beneficios extraen los empleadores de contratar a docentes que se reincorporan?

Fuente: Adaptado de *UK Training and Development Agency for Schools* (TDA).

1.2.5. Contratación transfronteriza: reconocimiento de calificaciones, credenciales y certificaciones profesionales adquiridas previamente

26. Las políticas en materia de reconocimiento de calificaciones, credenciales y certificaciones profesionales obtenidas en otras jurisdicciones federales o autónomas (provincial, estatal, local, etc.), varían entre un país y otro; de la misma forma las políticas de reconocimiento de calificaciones profesionales, diplomas y certificaciones obtenidos en otros países varían en todo el mundo. Aunque ciertos países han concluido acuerdos bilaterales sobre el reconocimiento de las calificaciones profesionales adquiridas, en la mayor parte de los casos el reconocimiento se decide según el caso, aplicando criterios que definen el órgano de contratación. En los Estados Unidos, «el reconocimiento de los diplomas que los docentes han obtenido en otro estado a menudo es limitado, y en escasas ocasiones se reconocen las calificaciones profesionales que los docentes han obtenido en otros países» (USNEI, 2007). En Irlanda, las calificaciones profesionales para la docencia obtenidas fuera del país se reconocen de forma limitada. En Suecia, los docentes que han obtenido sus calificaciones profesionales en otros países pueden solicitar a la Agencia nacional sueca para la educación superior que reconozca dichas calificaciones. En la Unión Europea (UE), se les puede reconocer a los docentes que son ciudadanos de la UE la certificación profesional obtenida en otros Estados miembros, siempre que la duración y contenido de su formación no difieran sustancialmente de la duración y el contenido requeridos en el país que quiere contratarlos (CEE, 2005).

27. Cuando los docentes tienen calificaciones profesionales o certificaciones que no se reconocen en el país o Estado de destino, corren el riesgo de ser contratados con unas condiciones, una seguridad o una categoría inferiores, a saber, como asistentes de docencia o «docentes no calificados». El *Commonwealth Steering Group on Teacher Qualifications*, con el apoyo de la Secretaría del Commonwealth, ha elaborado un marco para apoyar el reconocimiento de las calificaciones de los docentes en todos los países del Commonweath, que incluye un «cuadro comparativo» de las calificaciones del personal docente de enseñanza primaria y secundaria exigidas en 35 Estados miembros del Commonwealth, el cual permite realizar comparaciones país por país (Keevy & Jansen, 2010; Secretaría del Commonwealth, 2010).

28. Antes de iniciar procesos de contratación, los profesores y los potenciales empleadores deberían ser conscientes de la necesidad de verificar las condiciones de reconocimiento, con arreglo a la legislación del país contratante y sobre la base de un examen caso por caso.

1.3. El proceso de contratación

1.3.1. Procedimientos o entrevistas como parte de los concursos o procesos institucionales de contratación

29. Los métodos de contratación varían según los países o los sistemas educativos: en los sistemas educativos descentralizados, pueden utilizarse métodos de contratación abiertos, en los que las autoridades educativas locales o los centros docentes individuales son responsables de la selección y contratación de candidatos para los puestos docentes. En esos países, por ejemplo en los Estados Unidos y en algunos otros países de la OCDE, puede exigirse o aceptarse en apoyo a la candidatura, la carpeta docente en la que se muestran todos sus estudios y experiencias docentes. Los países que tienen servicios públicos basados en la carrera a menudo utilizan procesos más centralizados, incluidos concursos de entrada o listas de candidatos, en los que se clasifica a los candidatos según criterios predeterminados. Cuando se utilizan audiencias o entrevistas como parte de los concursos o procesos institucionales de contratación, éstos deben basarse en principios claros, transparentes y ampliamente comprendidos en relación con las cualidades y capacidades que se espera que demuestren los docentes principiantes. Asimismo, estos sistemas deberían ofrecer vías de entrada en la enseñanza adecuadas a los candidatos que están en la mitad de otras carreras profesionales (OCDE, 2005) (véanse los recuadros 12 y 13).

Recuadro 12
Recomendaciones de la OCDE: ampliar los criterios para la selección de personal docente

Los criterios de selección para los nuevos docentes tienen que ampliarse a fin de encontrar a los candidatos con mayor potencial: los procesos de selección más amplios pueden incluir entrevistas, la preparación de clases y la demostración de las competencias pedagógicas. Deberían valorarse más características como el entusiasmo, el compromiso y la sensibilidad a las necesidades de los estudiantes. Los docentes principiantes sólo deberían ser destinados a centros docentes difíciles y poco populares si reúnen las capacidades y cualidades personales para tener un buen desempeño en esos entornos.

Fuente: OCDE, 2005.

Recuadro 13
Utilización de la carpeta docente para obtener la certificación en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, los candidatos a obtener la certificación del *National Board for Professional Teaching Standards* (NBPTS) tienen que presentar una carpeta en la que se muestre su experiencia docente. En esa carpeta, los candidatos incluyen registros de sus prácticas docentes en tiempo real y en escenarios de la vida real, permitiendo de esta forma que sus evaluadores examinen cómo ponen en práctica sus conocimientos y la teoría. La carpeta sobre la práctica en las aulas está formada por cuatro partes:

- una parte basada en las aulas y acompañada del trabajo del estudiante;
- dos partes basadas en las aulas con registros en video de las interacciones entre el candidato y sus alumnos;
- una parte sobre logros, documentada y que contenga pruebas de los logros fuera de las aulas y sobre cómo la labor del candidato repercute en el aprendizaje de los estudiantes.

Cada parte debe contener algunas pruebas directas en relación con la enseñanza o el asesoramiento escolar, así como un comentario en el que se describan o analicen esas pruebas o se reflexione sobre ellas.

Fuente: NBPTS, 2011.

1.3.2. Verificaciones de los antecedentes y la «debida diligencia» del empleador

30. En muchos sistemas educativos, los empleadores son responsables de realizar verificaciones de los antecedentes de los candidatos a ocupar puestos docentes, y para ello deben hacer uso de la debida diligencia a fin de garantizar que los candidatos estén lo suficientemente calificados para ocupar los puestos que solicitan y no han sido condenados por abuso sexual o abuso de menores u otros delitos penales o faltas profesionales que hagan que no sea adecuado que trabajen con niños. Los estudios realizados ponen de relieve que el fraude en materia de diplomas está ampliamente extendido en ciertos contextos (Patrinos y Kagia, 2007). De conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, esas verificaciones deberían incluir: una confirmación de la identidad, pruebas de las competencias académicas, pruebas del derecho a trabajar, una verificación de los antecedentes penales, un certificado de buena salud, el historial de empleo y referencias profesionales y sobre el carácter. Las verificaciones de los antecedentes deben realizarse de forma minuciosa y siguiendo un calendario determinado.

31. En Estados frágiles o en situaciones posteriores a un conflicto, cuando los decentes no pueden presentar documentos personales o pruebas de las competencias académicas debido a robos o desplazamientos, los empleadores deben utilizar sus facultades discrecionales para ser flexibles. Asimismo, los empleadores deben respetar las garantías del debido proceso para proteger los derechos y libertades civiles de los candidatos. Si se deniega el empleo a un candidato con base en la información obtenida en una verificación de antecedentes, debe garantizarse que ese candidato pueda acceder a esa información. Debe utilizarse el debido proceso a fin de permitir que los candidatos puedan apelar esa decisión.

1.3.3. Normas sobre confidencialidad

32. El proceso de contratación implica recopilar y guardar datos personales de los candidatos. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la protección de los datos personales de los trabajadores, adoptado en 1997, proporciona orientación sobre la recopilación, almacenamiento, combinación, comunicación o uso de los datos personales de los trabajadores actuales o antiguos trabajadores y de los solicitantes de empleo (recuadro 14).

Recuadro 14
Lista de los aspectos a tomar en consideración en materia de normas sobre confidencialidad en el manejo de la información

Los datos personales deben procesarse de manera legal y justa, y sólo por motivos directamente pertinentes en relación con el empleo del trabajador.

- Los datos personales deben, en principio, usarse sólo para los fines con los que se recopilaron.
- Las personas que procesan los datos personales deben recibir formación continua para garantizar que entienden el proceso de recopilación de datos y su propia función en la aplicación de los principios que rigen el repertorio de recomendaciones.
- Todas las personas que tienen acceso a los datos personales, deberían respetar unas normas de confidencialidad que sean coherentes con el desempeño de sus funciones.
- Los trabajadores no pueden renunciar a su derecho a la privacidad.

Fuente: OIT, 1997.

1.3.4. Normas y procedimientos de transparencia

33. Al igual que en todas las profesiones, los procesos de contratación de personal docente deberían basarse en los principios de eficiencia, transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, artículo 7; OIT/UNESCO, 1966; Hallack y Poisson, 2007). Los criterios de selección deben ser equitativos, pertinentes, basados en las aptitudes y transparentes y deben aplicarse de forma uniforme a todos los candidatos. Los candidatos deben ser seleccionados con base en criterios predeterminados y no en otros criterios, por contratistas y entrevistadores que han recibido una formación adecuada para llevar a cabo procedimientos de selección transparentes.

34. Los comités que realizan entrevistas y se encargan de la selección deberían estar compuestos por varios miembros, y a la hora de elegir a esos miembros se debería respetar el principio de diversidad (un equilibrio entre hombres y mujeres de diversos orígenes étnicos, religiosos y lingüísticos que reflejen la diversidad existente en un país o área local determinados). La inclusión de representantes de los padres y de los líderes comunitarios en los comités de entrevistas y de selección, puede mejorar la transparencia y ayudar a reforzar los vínculos de los centros docentes con sus comunidades, siempre que se apliquen criterios profesionales para cubrir las vacantes de personal docente. A este respecto, deben establecerse y aplicarse políticas y procedimientos claros contra el nepotismo y la corrupción. Dichas políticas también deberían prever que los contratistas o entrevistadores informen de los conflictos de intereses cuando un candidato sea miembro de su familia o un conocido. Es importante garantizar que los contratistas y entrevistadores conozcan estas políticas, reciban formación sobre su aplicación y sean remunerados de manera que se elimine el riesgo de corrupción.

35. Los candidatos también tienen la responsabilidad de promover la transparencia diciendo la verdad sobre sus competencias y diplomas, sin valerse de sus relaciones personales, de sobornos o del ofrecimiento de regalos para garantizar su contratación (Poisson, 2009), con arreglo a la responsabilidad que tiene el personal docente de mantener las más altas normas de conducta personal y profesional (OIT/UNESCO, 1966: 6, 70).

1.4. Prueba

36. La Recomendación de la OIT/UNESCO prevé que «El establecimiento de un período de prueba al comenzar el ejercicio de la profesión debería ser considerado tanto por el

personal docente como por los establecimientos de enseñanza como una oportunidad ofrecida al principiante para estimularle y permitirle actuar satisfactoriamente, para establecer y mantener niveles de eficiencia profesional adecuados y para favorecer el desarrollo de sus dotes pedagógicas. La duración normal del período de prueba debería conocerse de antemano y los requisitos exigidos deberían ser de orden estrictamente profesional. Si el nuevo maestro no da satisfacción durante el período de prueba, habrían de comunicársele las razones de las quejas contra él formuladas y reconocerle el derecho a impugnarlas» (1966, párrafo 39).

1.4.1. Períodos de prueba

37. Tal como establece la Recomendación de 1966, el período de prueba consiste en que los docentes principiantes trabajen satisfactoriamente durante el período de tiempo que dura la prueba para conseguir la plena certificación. Cuando existen, los períodos de prueba se inician cuando el nuevo docente empieza a trabajar o cuando forma parte de una formación docente inicial. En general, los períodos de prueba duran entre seis meses y un año, aunque en países como Dinamarca y Hungría duran tres meses y en otros como Alemania, Israel y algunas partes de los Estados Unidos pueden durar hasta tres años (OCDE, 2005, véase también el recuadro 15). Los que están realizando un período de prueba deberían ser informados de las condiciones para culminar ese período con éxito y de los procedimientos y criterios de evaluación. Si no culminan con éxito ese período de prueba, deberán ser informados de los motivos y deberán tener acceso a un proceso de apelación; debe preverse que puedan volver a intentarlo y deben tener a su disposición medidas correctivas tales como una formación suplementaria, observación del ejercicio de la docencia, tutorías y orientación (véanse las secciones 1.8 y 8.4).

Recuadro 15
Recomendaciones de la OCDE: convertir en obligatorio el período de prueba

Un proceso formal de prueba puede proporcionar una oportunidad, tanto al nuevo docente como a su empleador, de evaluar si la docencia es la profesión adecuada para esa persona. Los docentes deben culminar con éxito un período obligatorio de prueba de uno o dos enseñando en un entorno escolar estable y con buen apoyo antes de que se les conceda la plena certificación o se les asigne un puesto permanente. La decisión sobre la certificación debe tomarla un comité compuesto por personas bien formadas que disponga de recursos para evaluar a los nuevos docentes. La culminación con éxito del período de prueba debería considerarse como un paso importante en la carrera docente.

Fuente: OCDE, 2005.

1.4.2. Normas y procedimientos de los sistemas educativos que no contemplan un período de prueba obligatorio

38. Cuando no existe el período de prueba obligatorio, las disposiciones en materia de certificación se basan en otros criterios, tales como la culminación satisfactoria de la formación previa al servicio. Es aconsejable que los docentes recientemente diplomados tengan acceso a programas de adaptación o a otras formas de apoyo profesional, tales como las tutorías. Algunos sistemas educativos que no contemplan los períodos de prueba obligatorios exigen que los nuevos docentes realicen períodos de adaptación antes de que puedan alcanzar la condición de docentes calificados (véase la sección 1.8).

1.5. Seguridad en el empleo – permanencia

39. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece la importancia de la estabilidad profesional y la seguridad del empleo tanto en interés de la estabilidad de la enseñanza como de los docentes y que éstas deberían estar garantizadas incluso cuando se produzcan cambios en la organización o dentro del sistema escolar. El personal docente debería estar protegido eficazmente contra los actos arbitrarios que atenten contra su situación profesional o su carrera (1966, párrafos 45 y 46). Una vez en la profesión, los docentes también pueden perder sus empleos debido a la reestructuración de un sistema o centro docente por motivos demográficos. Cuando se suprime un puesto docente por uno de los motivos antes mencionados, deben realizarse todos los esfuerzos posibles para colocar al docente afectado en otro puesto o institución del sistema educativo acorde con sus competencias y experiencia, y todo ello debe ir acompañado, de ser necesario, de programas de capacitación profesional.

40. En lo que respecta a la enseñanza superior, la Recomendación de la UNESCO de 1997, hace hincapié en la permanencia como garantía de la calidad educativa y la libertad académica. Sin embargo, especifica que el personal docente y los investigadores pueden ser despedidos por motivos financieros válidos, siempre y cuando: se permita la inspección pública de toda la contabilidad (transparencia); la institución que toma esa medida también haya adoptado todas las medidas alternativas razonables para evitar la terminación de la relación de trabajo (en aplicación por parte del empleador del concepto de la «debida diligencia»), y existan salvaguardias jurídicas para garantizar la imparcialidad en el procedimiento de despido (debido proceso).

1.5.1. Órganos o procesos de designación y criterios para obtener un empleo permanente como docente

41. Existen tres modelos generales de empleo de personal docente:

- carrera en el sector público: al igual que otros funcionarios públicos, los docentes tienen un condición de función pública, y a menudo son nombrados de manera permanente, como funcionarios públicos de carrera;

- empleo en el sector público basado en la posición: al igual que otros funcionarios públicos, el nombramiento para ocupar puestos docentes se basa la posición y se centra en seleccionar al candidato más adecuado para casa puesto, a través de la contratación interna o externa;

- subcontratación: se contrata al personal docente con base en un contrato con arreglo a la legislación general del empleo; las autoridades públicas pueden contratar a los docentes como empleados del sector público a nivel local o de centro docente, o puede contratarlos directamente un centro docente.

En los diferentes países, esas categorías no son excluyentes: muchos países con servicio civil de carrera también emplean a personal docente con base en contratos. Ejemplos de ello son Francia, la mayor parte de los países de lengua francesa del África Subsahariana, Mozambique, etc.

42. Cualesquiera que sean los criterios utilizados, y los órganos que toman las decisiones de nombramiento o los procesos que se utilizan para ello, esas decisiones deben basarse en el mérito, ser transparentes y equitativas y fundarse en los principios de integridad, no discriminación y diversidad. Si el sistema permite que los candidatos que no han tenido éxito vuelvan a solicitar un puesto, los procedimientos para ello deben definirse claramente y ser transparentes. Si el sistema permite que se pierda la condición de permanente, las

condiciones y procedimientos a este respecto también deben definirse claramente y ser transparentes y deben comunicarse a todos los docentes, tanto a los nuevos como a los más antiguos. Los principios de diversidad deben aplicarse cuando son nombrados los miembros del órgano de designación (equilibrio entre hombres y mujeres de diferentes orígenes étnicos, religiosos y lingüísticos), y los miembros de este órgano deben recibir una buena formación y una remuneración que elimine el riesgo de corrupción.

1.5.2. Denegar el ingreso a la profesión o la pérdida del estatus permanente: motivos, información y procedimientos de apelación

43. Deben preverse procedimientos eficaces de apelación para los candidatos que no han tenido éxito y consideran que su solicitud no se ha examinado con base en los méritos o creen que han sido víctimas de discriminación.

44. Para los centros docentes y para la educación de los alumnos pueden ser muy perjudicial es la existencia de faltas, negligencia, absentismo o incompetencia de los docentes. Al mismo tiempo, el despido de un docente con experiencia es una cuestión grave. Deben establecerse procedimientos disciplinarios para abordar las faltas del personal docente (recuadros 16 y 17). Estos procedimientos incluirán, como último recurso, la posibilidad de despedir a los docentes que hayan cometido faltas profesionales graves o sean incompetentes. La legislación nacional debe distinguir entre despedir a un docente de un determinado puesto o centro docente y la pérdida permanente de su condición de docente. Deben establecerse procedimientos efectivos de apelación para los docentes que han sido despedidos o para recurrir la pérdida de la condición o certificación de docente permanente. Tal como ocurre con los órganos que se ocupan de la designación, los órganos de apelación deben estar compuestos por profesionales bien formados, seleccionados teniendo en cuenta el principio de diversidad y con un nivel de remuneración que evite el riesgo de corrupción.

Recuadro 16
Procedimientos disciplinarios: las buenas prácticas en Nueva Zelandia

En Nueva Zelandia se han establecido los siguientes principios, definidos por los Acuerdos Colectivos de los Docentes de Enseñanza Primaria y Secundaria y el Tribunal del Trabajo de Nueva Zelandia, como requisitos mínimos para que exista equidad procesal si tiene que aplicarse un procedimiento disciplinario a un docente.

- Dar a conocer por escrito al empleado el motivo por el que se ha iniciado un procedimiento disciplinario, incluida la notificación al empleado de las consecuencias que se pueden producir si se demuestra que el alegato es cierto.
- Invitar al empleado a responder por escrito.
- Aconsejar al empleado sobre su derecho a buscar asistencia sindical u otro tipo de asistencia en cualquier fase.
- El empleador debe realizar una investigación. Se tiene que invitar al empleado a asistir a esa investigación y a realizar una declaración personalmente o a través de su representante.
- Cuando se encuentre una infracción disciplinaria, el empleador no impondrá ninguna sanción antes de dar al empleado la oportunidad de presentar sus observaciones. Debe tenerse en cuenta cualquier período de suspensión.
- El empleador debe garantizar que examina de manera imparcial la explicación del empleado. No debe existir predeterminación por parte del empleador. El empleador no debe tener en cuenta ninguna información irrelevante.

Fuente: Ministerio de Educación de Nueva Zelandia, 2010.

Recuadro 17
Pausa de reflexión Faltas: información procedente del África Subsahariana y el Asia Meridional

Las investigaciones realizadas en los países seleccionados de África y Asia han puesto de manifiesto que muy pocos docentes son despedidos a causa de faltas profesionales graves, aunque una serie de países informan de casos de procedimientos disciplinarios o de la necesidad de éstos. Estos casos están relacionados con conductas sexuales indebidas de los docentes con los alumnos, fraude, consumo abusivo de sustancias (drogas y alcohol), presión a los alumnos para que asistan a las sesiones privadas de tutoría y robo de material didáctico y pedagógico. En muchos países un problema importante es que los directores de los centros docentes carecen de autoridad para imponer disciplina a los docentes.

1. ¿Cómo se abordan en su país o lugar de trabajo los casos de faltas del personal docente?
2. En los casos antes citados ¿podrían unos sistemas disciplinarios eficaces ayudar a combatir las conductas indebidas de los docentes?
3. ¿Qué otras políticas tendrán que combinarse con dichos sistemas para que sean eficaces?

Fuente: Bennel, y Akyeampong, 2007, pág. 53.

1.6. Destino, asignación y rotación

1.6.1. Requisitos administrativos para ingresar a la profesión y primer destino

45. De conformidad con las legislaciones y las prácticas nacionales, los requisitos administrativos para ingresar a la profesión y para conseguir el primer destino consisten en que los nuevos docentes tienen que proporcionar lo siguiente, o parte de ello, a las autoridades competentes: una prueba de su identidad, pruebas de sus competencias académicas, pruebas de su derecho a trabajar e historial de empleo (de ser necesario). Asimismo, los nuevos docentes deberán someterse a un examen médico, tal como establece la Recomendación de la OIT/UNESCO que prevé la protección de los docentes y de los estudiantes que tengan problemas físicos o psicológicos incompatibles con la enseñanza. Es probable que tengan que realizarse verificaciones de los antecedentes.

46. Los exámenes médicos no deben ser discriminatorios en lo que respecta a las aptitudes físicas a fin de proteger a los candidatos que tienen alguna discapacidad. La Recomendación de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168) establece que «Las personas inválidas deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales» (1983, artículo 7).

47. Los exámenes médicos no deben utilizarse para discriminar a los docentes o candidatos a docentes que viven con el VIH y el sida. Debe preverse el apoyo, la protección y el tratamiento de los docentes que viven con el VIH y el sida, de una forma en que se respete su privacidad y se preserve la confidencialidad (véase también el módulo 2, en particular la sección 2.4.3).

48. La Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) incluye los siguientes principios generales en relación con la contratación y la distribución:

c) no debería haber ninguna discriminación o estigmatización contra los trabajadores, en particular contra las personas que buscan y que solicitan empleo, por su estado serológico, real o supuesto, respecto del VIH o por su pertenencia a regiones del mundo o a grupos de la población supuestamente expuestos a un mayor riesgo de infección por el VIH o más vulnerables a ella;

h) los trabajadores, sus familias y las personas a su cargo deberían gozar de una protección de su vida privada, incluida la confidencialidad en relación con el VIH y el sida, en particular por lo que se refiere a su propio estado serológico respecto del VIH;

i) no se debería exigir a ningún trabajador que se someta a una prueba de detección del VIH ni que revele su estado serológico respecto del VIH (2010, párrafo 3).

1.6.2. Criterios para la asignación de los primeros destinos

49. En la mayor parte de los casos la distribución se planifica de manera centralizada a escala nacional o provincial, y los docentes son asignados a centros docentes que tienen puestos vacantes (como en Francia, Malawi o Mozambique), o funciona como un sistema de «mercado» en el que los candidatos solicitan trabajo directamente en el centro docente donde quieren trabajar (como en el Reino Unido o Lesotho). En ambos casos, la reticencia que tienen tanto los docentes recién diplomados como los experimentados, de trabajar en áreas urbanas o rurales desfavorecidas o en áreas en donde viven minorías étnicas, genera importantes desafíos y la necesidad de encontrar incentivos para atraer a los docentes (véanse también las secciones 1.1.1 y 1.2.1). Las políticas de colocación centralizadas se basan mucho en la asignación de los docentes recién diplomados a las zonas geográficas o centros docentes que resultan menos atractivos. Sin embargo, por razones profesionales y de satisfacción laboral (véase el módulo 2), y para evitar que de forma rutinaria los docentes menos calificados y experimentados sean destinados a los centros docentes más desfavorecidos (sección 1.1.1), las políticas deberían equilibrar las necesidades de los docentes y de todo el servicio, vinculando el primer destino con unos criterios de trasferencia transparentes y equitativos (sección 1.6.4), e introduciendo los incentivos necesarios para atraer también a docentes experimentados y calificados. Deben introducirse salvaguardias contra los abusos, ya que en muchos países, ciertas políticas y prácticas de contratación arraigadas, especialmente en relación con los primeros destinos, conducen a que haya «mucho favoritismo y actividades de búsqueda de rentas» (Bennell, 2004: 44).

50. Tal como ocurre con las decisiones sobre los primeros nombramientos, las políticas de distribución en relación con los docentes recién diplomados variarán según el contexto nacional, pero en todos los casos deben basarse en los principios de equidad, mérito y transparencia. Deben tenerse en cuenta las necesidades específicas, asignando:

- a los hombres y mujeres con responsabilidades familiares, especialmente cuando estas responsabilidades están relacionadas con el cuidado de niños en edad escolar o aún más pequeños, en puestos que sean compatibles con el cumplimiento de esas responsabilidades;
- a las mujeres solteras y los docentes pertenecientes a minorías étnicas en áreas en donde no sean vulnerables;
- a los docentes con discapacidades en puestos que tengan infraestructuras adecuadas para que puedan cumplir con sus deberes profesionales y en donde puedan tener acceso al apoyo y los servicios médicos adecuados;
- a los docentes que viven con el VIH y el sida en puestos en donde puedan tener acceso al apoyo y los servicios médicos adecuados.

51. Para el primer destino de los docentes se debería tener en cuenta el factor de aislamiento, y para mitigarlo se debería destinar a los docentes recién diplomados de dos en dos.

1.6.3. Distribución de todos los docentes en áreas rurales y remotas

52. Las estrategias para compensar los desequilibrios en la distribución y para superar los desafíos que plantea el destino a zonas urbanas, rurales o desfavorecidas o a áreas en donde viven minorías étnicas, no se basan simplemente en destinar a esas zonas a los docentes que se acaban de diplomar como parte de su contratación inicial. También se han aplicado o se ha defendido la aplicación de una combinación de incentivos para que los docentes con experiencia acepten puestos en áreas poco populares, o el traslado obligatorio de docentes. La Recomendación de la OIT/UNESCO prevé los incentivos adecuados a través de disposiciones especiales para los docentes de áreas rurales o remotas, que incluyen «viviendas adecuadas, preferentemente sin alquiler o de alquiler moderado» (1966, párrafo 111), y el pago a cada docente y a sus familiares de los gastos de viaje y de mudanza, incluidas las «facilidades especiales de viaje para que pueda mantenerse profesionalmente al día», y de sus gastos de viaje hasta su lugar de procedencia una vez al año (párrafo 112). Cuando se les paguen prestaciones especiales por estar sometidos a condiciones de vida especialmente difíciles, dichas prestaciones deberían incluirse en el cómputo para señalamiento de pensión (párrafo 113).

53. En los países en desarrollo el problema más importante para aplicar esas políticas es financiero — los limitados presupuestos para la educación. Una política menos costosa (aunque no totalmente gratuita), se basa en el acceso prioritario a la formación y al DPC, incluido un horario de trabajo flexible y licencias por estudios: la estructuración de la carreras y las políticas de distribución de los docentes pueden asociar la asignación del personal docente calificado a zonas remotas por un tiempo determinado con el acceso a una nueva formación y el impulso de su carrera (recuadro 18, véase también la sección 2.6.2).

Recuadro 18
Diversas políticas para dotar de personal docente a las escuelas rurales y remotas

Estrategias para dotar de personal docente a las escuelas rurales o remotas de América Latina

Para hacer frente a los desafíos que plantea la contratación para trabajar en zonas rurales o remotas pueden utilizarse una o más medidas en el ámbito de los recursos humanos. En Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela el personal docente que trabaja en áreas rurales o remotas recibe bonificaciones u otros incentivos. En el Perú y el Ecuador, los nuevos docentes inician sus carreras en las zonas rurales o menos desarrolladas. Los docentes que viven y trabajan en zonas aisladas del Ecuador reciben un complemento y se les da prioridad a la hora de obtener el puesto.

La asignación de docentes a áreas rurales: enseñanzas extraídas de Mozambique

En Mozambique, el personal docente que vive y trabaja en zonas rurales recibe bonificaciones financieras con base en el lugar donde se encuentra el centro docente y su nivel de aislamiento. Sin embargo, este incentivo se ve debilitado por dos factores: en primer lugar el pago depende del grado administrativo del docente, que a su vez se basa en sus competencias académicas. Los docentes que se encuentran en los grados más bajos del sistema — la mayor parte de los maestros de enseñanza primaria — no reciben ninguna bonificación o la que reciben es insignificante. Además, el personal docente que trabaja en zonas urbanas muy pobladas puede obtener bonificaciones significativamente más elevadas enseñando en varios turnos (60 por ciento del salario de base por dos turnos). Por consiguiente, la bonificación por trabajar en zonas rurales atrae a pocos docentes a enseñar en esas zonas. Los incentivos han de ser significativamente atractivos para ser eficaces y pueden perder su interés si se ofrecen otros incentivos para trabajar en otros sitios.

Fuentes: América Latina: CEART, 2009; UIS, 2006; UNESCO, 2010; Mozambique: Mulkeen y Chen, 2008; VSO, 2008.

54. Cabe utilizar técnicas de gestión como parte de la solución de la fractura que existe entre las zonas rurales y las zonas urbanas en lo que respecta a la distribución del personal docente. Éstas incluyen recopilar y utilizar datos sobre la proporción de alumnos por docente para reducir las desigualdades en lo que respecta a la distribución del personal docente (Banco Mundial, 2006). Un enfoque innovador lo encontramos en Filipinas (recuadro 19).

Recuadro 19
Utilización de datos para reducir las desigualdades en la distribución del personal docente en Filipinas

En Filipinas, utilizando el «espectro del arco iris» para resaltar las desigualdades, a los distritos se les asigna un código de colores según la proporción de alumnos por docente. El hecho de poner a disposición la información y hacerla más fácil de entender, ha conducido a canalizar mejor los nuevos puestos de enseñanza hacia las zonas donde hay escasez de puestos y a la transferencia sistemática de los puestos vacantes de las zonas donde hay un excedente a las zonas donde hay escasez. Como resultado de ello, en 2006 todos los puestos docentes nuevos se han creado en las escuelas de las zonas rojas o negras, a saber en las zonas más necesitadas.

Fuente: Banco Mundial, 2006.

1.6.4. Criterios para el traslado

55. Los traslados de docentes de unos centros docentes y zonas geográficas a otros, deben respetar y equilibrar las necesidades individuales de los empleadores y del personal docente. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que «El personal docente debería estar facultado para ascender de una categoría a otra o bien de un nivel de enseñanza a otro, a condición de poseer las calificaciones requeridas» (1966, párrafo 40). Las políticas y procedimientos que rigen los traslados deben ser transparentes, los docentes deben conocerlos, y deben basarse en los principios de equidad y no discriminación, a fin de que, por ejemplo, las mujeres, las personas pertenecientes a minorías étnicas, los docentes y otro personal con discapacidades y los que viven con el VIH, sean tratados con equidad y no sean objeto de discriminación. Esas políticas y procedimientos deben prever que los docentes cuyas circunstancias personales o profesionales cambien (salud, responsabilidades familiares, nueva formación o calificaciones, promoción o cambio de función), puedan conseguir el traslado siempre que sea compatible con las necesidades de personal en los centros docentes y áreas respectivas (recuadro 20). Estos cambios no deben afectar sus condiciones de servicio y su progresión profesional. En particular, el derecho a una pensión debería poder transferirse de un nivel de educación o empleador a otro.

Recuadro 20
Criterios para el traslado prioritario en Francia

En Francia se puede dar prioridad a las solicitudes de asignación o traslado de los docentes con base en los siguientes motivos personales o profesionales:

- el docente tiene una discapacidad física;
- el docente solicita una asignación o un traslado para poder vivir con su cónyuge;
- el docente solicita el traslado después de cinco años o más de trabajo en un centro docente de una zona urbana afectada por importantes problemas sociales o de seguridad;
- el puesto requiere competencias profesionales específicas.

Fuente: MEN, 2009.

56. Las verificaciones de antecedentes generales o penales realizadas en situaciones de traslado deben respetar los principios establecidos en la sección 1.3.2, y pueden ser especialmente importantes en sistemas educativos descentralizados sin TMIS/EMIS nacionales, para ayudar a las autoridades educativas de las instituciones o a las autoridades locales a verificar los antecedentes de los docentes que son trasladados.

57. Además del traslado de docentes a diferentes escuelas y áreas geográficas, la Recomendación de la OIT/UNESCO insta a los servicios educativos y a cada institución escolar a proporcionar oportunidades adecuadas para conseguir responsabilidades

adicionales y para el reconocimiento de éstas, teniendo debidamente en cuenta la labor docente (1966, párrafo 41). Deben existir normas y mecanismos para los movimientos entre diferentes niveles del sistema educativo, a fin de que los docentes que quieran realizar una nueva formación, pasar a ser formadores de docentes o administradores en el ámbito de la educación (véase la sección 1.14), u ocuparse de responsabilidades profesionales adicionales, tales como la gestión, la planificación educativa o la elaboración de programas de estudios o de materiales de enseñanza, puedan llevar a cabo estas actividades sin perjuicio de sus condiciones de servicio o de su carrera. En particular, los derechos de pensión deben poder transferirse de un nivel de educación o empleador a otro.

1.7. Gestión de la distribución y de los traslados

58. A fin de garantizar un sistema de distribución y de traslados que funcione bien y que sea equitativo, en lugar de un sistema *ad hoc*, ineficaz y sujeto a favoritismos, resulta importante que la gestión de la distribución y de los traslados se realice a través de mecanismos basados en criterios transparentes, equitativos y que se apliquen de manera sistemática. El uso eficaz de los TMIS/EMIS, cuando sea apropiado y esté disponible, puede ayudar a garantizar que la distribución y los traslados se gestionan adecuadamente, conciliando, siempre que sea posible, los deseos y necesidades de cada empleado con las necesidades de los establecimientos educativos y el sistema educativo nacional (véase la sección 1.1.2). Cuando los sistemas educativos están descentralizados, la existencia de unos sistemas y mecanismos de comunicación eficaces, la coordinación y las interacciones entre los inspectores, y la gestión a escala nacional, de distrito y local facilitarán el buen funcionamiento. Los administradores deben proporcionar a los docentes al principio de su carrera y posteriormente, si así se les solicita, información clara y transparente en relación con los mecanismos y criterios para la distribución y el traslado, incluidos los procedimientos para solicitar el traslado con muy poca antelación por motivos personales. Cuando sea necesario, esto puede integrarse en las funciones de «autoservicio» en materia de recursos humanos de los TMIS/EMIS (véase la sección 1.1.2).

1.8. Adaptación de los docentes recién diplomados

59. Es una buena práctica que los docentes sigan un proceso de adaptación a fin de garantizar que reciban el apoyo adecuado al inicio de su carrera o cuando empiecen a desempeñar una nueva función o cambien de escuela. El proceso de adaptación puede realizarse durante el período de prueba, si éste existe, o en otro momento; en los sistemas que no incluyen un período de prueba se recomienda encarecidamente que haya programas de adaptación para los que entran en la profesión docente [2]. Los programas de adaptación, apoyo profesional y orientación para los docentes principiantes pueden ayudar a que mejore la satisfacción en el trabajo y la eficacia de los nuevos docentes y hacer que un número mayor de ellos permanezcan en la profesión: los distritos escolares de los Estados Unidos han logrado que se reduzca en más de dos tercios la tasa de terminación de la relación de trabajo de los docentes principiantes proporcionando tutoría a las personas que están en su primer año de docencia (OCDE, 2005). Por otra parte, el hecho de que los docentes se «lancen a realizar un trabajo difícil» sin ningún programa de adaptación o con alguno poco significativo y sin ningún otro apoyo profesional, generalmente tiene un impacto negativo sobre la motivación y conduce a la deserción (Bennell, 2004; Bennell & Akyeampong, 2007).

[2] El período de prueba se tiene que culminar satisfactoriamente para conseguir la plena certificación (véase la sección 1.4), mientras que la adaptación tiene relación con el apoyo profesional que se proporciona a los docentes al principio de su carrera; en la práctica ambos períodos se pueden solapar.

1.8.1. Procedimientos de adaptación para nuevos docentes y para docentes que se reincorporan a la profesión

60. En algunos países los programas de adaptación para los docentes principiantes son obligatorios; en otros, son la escuela o el docente los que deciden al respecto; algunos países no ofrecen programas formales de adaptación. La duración de la adaptación de los nuevos docentes varía: en los países de la OCDE oscila entre siete meses en la República de Corea (véase el recuadro 21) y dos años en el Canadá (Quebec), Suiza y parte de los Estados Unidos (OCDE, 2005). Los docentes principiantes reciben un salario durante su período de adaptación y se les asigna menos trabajo para permitir que tengan tiempo para su desarrollo profesional y para recibir orientación del tutor que se haya designado. También deben ofrecerse períodos de adaptación a los docentes que se reincorporan a la profesión después de interrumpir por un tiempo sus carreras para que actualicen sus calificaciones y renueven su confianza (véase también la sección 1.2.4 *supra*).

Recuadro 21
Programas de adaptación en la República de Corea

En la República de Corea, la adaptación a la docencia se inicia con un período de formación previa al empleo de dos semanas de duración en los institutos metropolitanos y provinciales de educación profesional, centrado en casos y tareas prácticos y en el que se hace hincapié en la orientación del estudiante, la capacidad de dirigir una clase y las capacidades básicas de los docentes. Después de la contratación, los nuevos docentes participan en una formación práctica de seis meses de duración, de la que se encargan el director del centro, el subdirector y docentes que se ocupan de la orientación. Esta formación engloba directrices y evaluación didácticas, supervisión en el aula, evaluación de los estudiantes y ayuda en las tareas administrativas. Una tercera fase consiste en reflexionar y realizar debates al respecto con otros docentes principiantes y con formadores de docentes.

Fuente: OCDE, 2005.

61. Es fundamental que cuando los docentes sean destinados a zonas rurales, remotas o a zonas en las que viven minorías sigan programas de adaptación adecuados en relación con la enseñanza en esos contextos específicos: si los docentes que trabajan en contextos aislados no reciben el apoyo profesional adecuado puede incrementarse la falta de motivación, la mala calidad de la enseñanza y la terminación de la relación de trabajo (Bennell & Akyeampong, 2007; VSO, 2008). Una buena adaptación para los docentes de zonas remotas, forma parte de una política eficaz para dotar de personal a los centros docentes que se encuentran en esas zonas. Esa política incluye la contratación, la distribución, los incentivos y las cuestiones relacionadas con el apoyo profesional. El proceso de adaptación se lleva a cabo antes de la distribución de los docentes en las zonas remotas (véase el ejemplo de Australia, recuadro 22).

Recuadro 22
La atracción de docentes hacia áreas remotas y rurales de los estados australianos de Queensland y Nueva Gales del Sur

El plan de incentivos para las zonas remotas de Queensland ofrece a los docentes que trabajan en centros docentes de zonas rurales y remotas una serie de prestaciones financieras y apoyos, incluidos programas de adaptación para los docentes que acaban de obtener un puesto a fin de prepararlos para que puedan trabajar en centros docentes de zonas rurales, prestaciones compensatorias anuales, otras prestaciones en forma de incentivos, licencias adicionales para viajes y ayudas para costear los viajes de las personas a cargo.

En Nueva Gales del Sur, un programa de formación de docentes que se imparte antes de que inicie el servicio, proporciona a los estudiantes experiencias de primera mano en lo que respecta a vivir y trabajar en zonas rurales.

Fuente: OCDE, 2005.

1.8.2. Programas de tutoría, métodos prácticos y dotación de recursos

62. Un proceso de adaptación ideal implicaría la tutoría permanente por parte del tutor designado, que debería ser un docente con experiencia, generalmente un colega mayor, el subdirector o el director del centro docente. La función de tutoría puede incluir la ayuda en relación con la planificación y evaluación de las clases, apoyo para convertir las teorías aprendidas durante la formación de los docentes en unas buenas prácticas en las aulas, observación recíproca en las aulas, y debates para examinar los problemas encontrados, así como ofrecer consejo, estímulo y apoyo. La dirección del centro docente debería apoyar el proceso de tutoría promoviéndolo como una prioridad y garantizando que tanto el tutor como el docente principiante tengan suficiente tiempo, espacio y recursos para llevar a cabo las actividades previstas de una manera satisfactoria y productiva. Para compensar al tutor por el trabajo realizado pueden reducirse sus horas de enseñanza o se le puede remunerar por ello. Siempre que sea posible, los tutores deben recibir formación en técnicas de tutoría.

63. La investigación y la práctica de los Estados Unidos sugieren que los programas de tutoría bien elaborados basados en una tutoría didáctica de alta calidad (el seleccionar docentes con experiencia para esta tarea y su formación son elementos fundamentales, así como el hecho de pasar el tiempo necesario con los docentes novatos y coordinar su labor con la dirección del centro docente), pueden mejorar el desempeño de los nuevos docentes y su compromiso con su trabajo así como los resultados del aprendizaje (Cooper y Alvarado, 2006; Moir, *et al.*, 2009). Asimismo, los tutores pueden mejorar su propia práctica utilizando sus experiencias en el ámbito de la tutoría (OCDE, 2005). Noruega ofrece un ejemplo de programas de tutoría (recuadro 23).

Recuadro 23
Práctica de la tutoría en Noruega

En Noruega, se pide a los directores de los centros docentes que asignen un miembro del personal con experiencia que sea considerado adecuado para orientar a los nuevos docentes. La institución que se ocupa de la educación de docentes proporciona a esos docentes-tutores formación sobre cómo orientar a los nuevos docentes y también participa en la orientación de las escuelas. Los nuevos docentes asisten a sesiones locales de apoyo y a sesiones con nuevos docentes de otras escuelas que participan en el programa para ayudarlos a hacer frente a cuestiones difíciles, tales como ciertos comportamientos de los estudiantes y las relaciones colegiales.

Fuente: OCDE, 2005.

Recuadro 24
Pausa de reflexión sobre la práctica de la tutoría

¿Cuáles son las características más importantes que deben buscar los directores de los centros docentes cuando asignan tutores a los nuevos docentes? Ponga lo siguiente por orden de prioridad.

Los tutores deberían:

a) tener al menos tres años de experiencia docente;

b) tener al menos cinco años más que el nuevo docente;

c) poseer buenas habilidades de comunicación y ser accesibles;

d) ser entusiastas y querer desempeñar esa función;

e) tener tiempo suficiente para llevar a cabo esa función además de cumplir con sus otros deberes;

f) recibir formación para llevar a cabo esa función;

g) ser considerados por sus colegas buenos docentes y modelos de docencia;

h) ser populares entre los estudiantes.

¿Cómo se elige a los tutores en el contexto en el que usted trabaja?

64. Además de aprender de la tutoría de docentes principiantes en el marco de los programas de adaptación, los docentes con más experiencia pueden beneficiarse de la tutoría como parte del DPC (véase la sección 8.4).

1.9. Condiciones de servicio para mujeres y hombres con responsabilidades familiares

65. Ofrecer unas condiciones de trabajo favorables a la vida familiar es una buena práctica por dos motivos:

- el «motivo ético»: apoyar y proteger a las familias, promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y fomentar que los padres sean buenos padres y el bienestar de los niños;
- el «motivo profesional y de recursos humanos»: mejorar la motivación y el compromiso de los docentes que tienen responsabilidades familiares, y promover la contratación, la retención y el regreso a la docencia de los integrantes de este valioso grupo de trabajadores (véase también la sección 1.2.4).

1.9.1. Condiciones para la protección de la maternidad

66. Apoyar a los docentes cuando se convierten en padres y alentarles para que continúen en la profesión o regresen a ella más tarde, requiere que se establezcan unas condiciones que les permitan hacer compatibles los desafíos que plantea su vida laboral con las responsabilidades y obligaciones derivadas de ser padres. Con arreglo a la legislación nacional, estas condiciones pueden incluir: la licencia de maternidad; la licencia de paternidad; la licencia parental; el derecho a reincorporarse que incluya, cuando sea pertinente, incentivos para la reincorporación; dar facilidades a las madres lactantes; dar facilidades para el cuidado de los hijos, y ofrecer un horario flexible, incluida la posibilidad de trabajar a tiempo parcial (véase la sección 1.9.2).

67. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que «Debería prohibirse a quienes empleen personal docente rescindir el contrato de una educadora por razones de embarazo o por licencia de maternidad» (1966, párrafo 55).

68. El Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) (OIT, 2000a), establece una serie de principios para proteger el empleo de las trabajadoras que quedan embarazadas, y para garantizar que la maternidad no constituye una fuente de discriminación en el empleo. Éstos incluyen:

- el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad;
- la prohibición de que se exija a una mujer que solicita un empleo que se someta a un examen para comprobar si está o no embarazada, y
- una licencia de maternidad de una duración de al menos 14 semanas, incluidas al menos seis semanas después del nacimiento del hijo (para más detalles, véase OIT 2000a).

69. La Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) (OIT, 2000b), establece los principios del derecho del padre a la licencia de paternidad (para más detalles, véase OIT, 2000b).

70. De conformidad con las prácticas nacionales, la madre que trabaja o el padre que trabaja (incluidos los padres adoptivos) deberían tener derecho a una licencia parental durante el período siguiente a la expiración de la licencia de maternidad (OIT, 2000b, artículo 10).

1.9.2. Horas de trabajo y disposiciones relacionadas con la licencia para el cuidado de los hijos y de otros familiares dependientes

71. En muchos países, las políticas sociales elaboradas a fin de apoyar a los trabajadores para que puedan conciliar el trabajo y la vida familiar incluyen la promoción de horarios de trabajo que sean favorables para la familia y puedan hacer que el trabajo sea compatible con el cuidado de los hijos u otros familiares dependientes, enfermos o ancianos (véanse también las secciones 1.10.1 y 4.2.7). Para que sean compatibles con la vida familiar, los horarios de trabajo deben ser estables (pero no necesariamente estándares). Las medidas en materia de horarios flexibles de trabajo compatibles con la docencia y la estructuración de los días de clase incluyen:

- menos horas de trabajo, por ejemplo un trabajo a tiempo parcial;
- semanas de trabajo comprimidas, de cuatro días;
- intercambio de conocimientos y trabajo compartido, y
- horas de trabajo individualizadas (OIT, 2004).

72. El horario de trabajo flexible tiene que ir asociado con las fuentes de ingresos regulares y fiables necesarias para que exista seguridad financiera e independencia. Las políticas familiares y fiscales también tienen que reflejar la existencia de los padres trabajadores en la fuerza laboral, con inclusión tanto de las familias monoparentales como de las familias con dos fuentes de ingresos (OIT, 2004).

73. Cuando los docentes se ocupan del cuidado de familiares ancianos o enfermos, incluidas las personas que viven con el VIH y el sida, además de un horario de trabajo flexible, las medidas para proporcionar apoyo práctico y material, tales como los cuidados asistenciales y el tratamiento o la terapia con medicamentos antirretrovirales, permitirán que los

docentes continúen con su trabajo docente, reduciendo los riesgos de absentismo e incrementando la motivación y el compromiso.

74. El éxito de los horarios de trabajo flexibles depende en parte de la existencia de unos servicios públicos o privados de atención a los niños que sean asequibles. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que: «Cuando fuese conveniente habría que procurar poner a la disposición de las educadoras que tengan cargas de familia, los servicios de atención para los niños, tales como las guarderías infantiles o casas cuna» (1966: párrafo 56). Estos servicios puede proporcionarlos el empleador, dentro o fuera del lugar de trabajo; otra posibilidad es que el empleador proporcione apoyo económico para el cuidado de los hijos. Los servicios y medios de asistencia a la infancia y de ayuda familiar deberían ser seguros, higiénicos y ser proporcionados por un número adecuado de personal formado y competente (véase la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, (núm. 165), párrafo 26, 1-3), a fin de garantizar a los padres docentes un cuidado de sus hijos, de alta calidad.

1.9.3. Nombramientos de docentes padres solteros o docentes con cónyuges

75. La Recomendación de la OIT/UNESCO prevé que deberían tomarse medidas para que las educadoras con responsabilidades familiares obtengan puestos cerca de su lugar de residencia y para que los matrimonios en que ambos cónyuges son educadores puedan enseñar en destinos próximos o incluso en el mismo establecimiento docente (1966, párrafo 57).

76. Los docentes con responsabilidades familiares no podrán proporcionar atención y dedicación suficientes a su trabajo si no pueden conciliarlo con cuidar adecuadamente a sus familias. Por consiguiente, las políticas de distribución de los docentes que tengan en cuenta el concepto familia, deberían contemplar el nombramiento de los docentes que tienen hijos en lugares en donde existen servicios escolares y de asistencia a la infancia adecuados. Respecto a la distribución en zonas rurales o remotas, se debe tener especial cuidado con las mujeres docentes que empiezan la profesión, por motivos de seguridad y, cuando sea pertinente, de las normas culturales. Las políticas de reunificación familiar deben permitir el traslado de uno de los miembros del matrimonio o de las parejas con hijos cuando el otro miembro está trabajando en zonas demasiado lejanas para permitirles llevar una vida familiar.

1.10. Trabajo a tiempo parcial

77. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que: «Las autoridades y los establecimientos docentes deberían reconocer la validez de los servicios a jornada parcial prestados, en caso necesario, por el personal calificado que, por motivos diversos, no puede prestarlos a jornada completa» (1966, párrafo 59).

1.10.1. Criterios y condiciones para ejercer la docencia a tiempo parcial, incluido el esquema de empleo compartido

78. Muchos países y sistemas escolares permiten que se ejerza la docencia a tiempo parcial para cubrir las necesidades del servicio y como una forma de retener a algunos docentes que de otra forma podrían verse obligados a dejar la profesión o tomar la decisión de dejarla. Un docente pude trabajar a tiempo parcial en algún momento de su carrera por motivos de salud, responsabilidades familiares (véanse las secciones 1.9.2 y 4.2.6) u otros

motivos personales. En algunos países la docencia a tiempo parcial se utiliza eficazmente para reducir las horas de trabajo de los docentes que están en la fase final de sus carreras, como una medida de transición hacia la jubilación. La necesidad de que la organización y dirección escolares sean flexibles a fin de dar cabida a estos sistemas se ve compensada por las ventajas que ofrece contratar o retener a docentes valiosos con los que de otra forma no se podría contar.

79. El trabajo compartido es otra forma de trabajo flexible, que consiste en que dos docentes comparten un puesto a tiempo completo. Difiere del trabajo a tiempo parcial en que, aunque cada docente trabaja a tiempo parcial, ambos docentes tienen la responsabilidad de un puesto a tiempo completo, y de los deberes y responsabilidades correspondientes. Los que comparten un trabajo organizan ellos mismos su división del trabajo docente y otras tareas que forman parte de su trabajo, lo cual dispensa a los directivos y administradores de los centros docentes de realizar esta repartición.

Recuadro 25
Pausa de reflexión sobre el trabajo a tiempo parcial y el trabajo compartido

1. ¿Cuáles son: *a)* las ventajas, y *b)* las desventajas, de que docentes debidamente calificados y con experiencia acepten puestos a tiempo parcial o compartidos?
2. ¿Cuáles son las disposiciones en vigor en su país en materia de trabajo docente a tiempo parcial o compartido? ¿Cómo funcionan estas disposiciones en la práctica? ¿Alentar la creación de más puestos a tiempo parcial o compartidos podría ayudar a retener en la profesión a docentes valiosos?
3. De ser así, ¿qué políticas y estrategias podrían establecerse para aumentar las ventajas y minimizar las desventajas?

1.10.2. Salarios y otras prestaciones (licencias, protección y seguridad social) calculados mediante prorrateo

80. La Recomendación de la OIT/UNESCO recomienda que: el personal docente que presta un servicio regular a jornada parcial debería:

a) recibir una remuneración proporcionalmente igual y gozar de las mismas condiciones básicas de trabajo que el personal docente empleado a jornada completa (véase también el recuadro 26);

b) gozar de los mismos derechos correspondientes al personal docente a jornada completa, sin perjuicio de que se apliquen las mismas reglas, en materia de vacaciones pagadas y los descansos por enfermedad o maternidad, y

c) beneficiarse con una protección adecuada y apropiada en lo relativo a seguridad social, incluyendo los regímenes de pensiones pagados por los empleadores (1966, párrafo 60).

81. El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) dispone que los trabajadores a tiempo parcial reciban la misma protección de que gozan los trabajadores a tiempo completo en situación comparable en lo relativo:

a) al derecho de sindicación, al derecho de negociación colectiva y al derecho de actuar en calidad de representantes de los trabajadores;

b) a la seguridad y la salud en el trabajo;

c) a la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 1994, artículo 10).

Recuadro 26
Políticas y directrices del Sindicato Nacional de Maestros (NUT, por su sigla en inglés) del Reino Unido

Las políticas relativas a la remuneración en los centros docentes deberían respetar los siguientes principios fundamentales.

- El consejo escolar garantizará que el salario de los docentes a tiempo parcial se calcula de la misma forma que el de sus colegas que trabajan a tiempo completo;
- Todos los docentes que trabajan a tiempo parcial recibirán un contrato de empleo individual en el que se defina claramente la duración contractual de su trabajo. El calendario sobre las horas de enseñanza debe incluir un elemento apropiado en relación con el tiempo de planificación, preparación y evaluación y otro tiempo para responsabilidades adicionales que sea equivalente al de los docentes a tiempo completo. Asimismo, debe asignarse tiempo para funciones no docentes del mismo modo que a los docentes a tiempo completo.

Fuente: NUT, 2010.

1.10.3. Condiciones para obtener trabajos a tiempo completo

82. El Convenio de la OIT sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994, (núm. 175) prevé que en los casos apropiados, deberán adoptarse medidas para que el traslado de un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial, o viceversa, sea voluntario, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales (OIT, 1994, artículo 10). Cuando sea compatible con los recursos y la organización institucionales y escolares, la flexibilidad de los docentes para el traslado de un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial puede ser un elemento valioso de una política en materia de trabajo flexible o favorable a la familia. Siempre que sea posible, para apoyar a los docentes en la organización y conciliación de su vida laboral y su vida familiar, los empleadores deberían esforzarse para garantizar que estos traslados sólo se realizan a solicitud del docente.

1.11. Sustituciones – docentes suplentes

83. Cuando los docentes permanentes no pueden trabajar debido a una enfermedad, una licencia de estudios o el DPC, o por otros motivos, resulta necesario sustituirlos temporalmente. Si no existe una reserva fija de docentes reemplazantes o sustitutos (también conocidos como docentes suplentes), o cuando no se dispone de medios económicos para pagarles, los programas escolares y la educación de los estudiantes a menudo se ven afectados u otros docentes tendrán que hacerse cargo de esas clases además de ocuparse de las suyas. Estas dificultades son especialmente graves en zonas remotas y rurales en las que puede haber escasez de personal docente.

1.11.1. Normas y condiciones de contratación

84. Alrededor de la mitad de los países de la OCDE usan alguna forma de reserva de docentes sustitutos a fin de cubrir las sustituciones a corto plazo. Para ello, la autoridad en materia educativa se encarga de conseguir y contratar docentes, incluyendo a los que se acaban de retirar de la enseñanza a tiempo completo, para que cubran las ausencias a corto plazo (véase el recuadro 27).

85. Algunos países (por ejemplo Dinamarca, Inglaterra y los Países Bajos) también utilizan las agencias privadas de contratación para realizar las sustituciones de corta duración (OCDE, 2005).

86. Tanto si se les contrata a nivel central como si les contrata una autoridad educativa local o un centro docente, los docentes sustitutos deberían estar sujetos a exigencias rigurosas de contratación y ser objeto de las mismas verificaciones de antecedentes que los docentes permanentes. El proceso de contratación debe basarse en los principios de equidad y transparencia y en un compromiso con la igualdad de oportunidades y la no discriminación (véase la sección 1.3).

1.11.2. La transición de sustituto a permanente

87. Cuando sea compatible con las necesidades y recursos nacionales, debe preverse que los docentes que reúnan las calificaciones necesarias pasen de ser sustitutos a permanentes. Siempre que sea posible, para apoyar a los docentes en la organización y conciliación de su vida laboral y su vida familiar, los empleadores deberían esforzarse para garantizar que estas transferencias sólo se realizan a solicitud del docente.

Recuadro 27
El servicio de docentes sustitutos en la comunidad flamenca de Bélgica

A finales del decenio de 1990, en la comunidad flamenca de Bélgica descendió el número de puestos docentes permanentes. Esto desalentó a muchos docentes principiantes que tenían dificultades para obtener puestos seguros, por lo cual muchos de ellos abandonaron la enseñanza. El Fondo de Reserva de sustitutos, que se creó en 2000-2001, es un grupo de docentes cuyo salario corre a cargo del Ministerio de Educación y que realizan trabajos de corta duración para los centros docentes. Se designa a los maestros para que trabajen en una determinada área geográfica, y están disponibles para trabajar en todos los centros docentes que se registran en el fondo de reserva. Los postulantes que resultan elegidos son asignados a un «centro docente ancla», y trabajan en él cuando no se requiere que sustituyan a docentes de otras escuelas. Para los centros docentes es más fácil encontrar sustitutos para los maestros ausentes y pueden evaluar la idoneidad de los nuevos docentes para ocupar puestos por más tiempo. Los docentes principiantes tienen seguridad laboral y un salario por un mínimo de un año. Los docentes que se reincorporan a la profesión u otros empleados que están considerando la posibilidad de realizar una carrera docente, también pueden inscribirse en el fondo de reserva. Más de dos tercios de los centros docentes flamencos utilizan este sistema.

Fuente: OCDE, 2005.

1.11.3. Alternativas en sistemas que no prevén la sustitución

88. Cuando no se dispone de docentes sustitutos calificados o no se pueden pagar sus servicios, en algunos sistemas educativos se utilizan los servicios de otros tipos de docentes, que no trabajen para la administración pública:

- docentes voluntarios, que no reciben remuneración;
- «paradocentes» o docentes «subcontratados», a los que se paga menos que a los docentes plenamente calificados;
- en algunas escuelas hay docentes privados, a los que se paga utilizando los fondos de dichos centros docentes. Esto ocurre especialmente en los centros docentes religiosos en los que se obtienen fondos a través de las contribuciones voluntarias (Phamotse *et al.,* 2005 sobre Lesotho).

89. Aunque esas soluciones cubren las necesidades de los casos en los que no se dispone de docentes calificados, plantean cuestiones importantes en relación con la calidad de la enseñanza que imparten esos docentes, su estatus y condiciones, y la pérdida de estima y respeto por la profesión docente que va asociada con el recurso generalizado al uso de docentes no calificados. Lo ideal sería que esas soluciones se considerasen medidas a corto plazo, en el contexto de las estrategias a medio y largo plazo, a fin de eliminar gradualmente la utilización de docentes sin formación a medida que se contrata a un número suficiente de docentes calificados.

90. Otras respuestas al problema de sustituir a los docentes ausentes incluyen:

- enseñanza simultánea de varios grados: cuando un docente enseña simultáneamente a dos o más cursos (aunque esto suele requerir formación especializada);
- que los directores de los centros docentes sustituyan al personal ausente, a menudo a expensas de su función administrativa.

1.12. Docentes subcontratados, auxiliares y paradocentes

91. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece normas para «todas las personas que en los establecimientos de enseñanza están encargadas de la educación de los alumnos» (1966, párrafo 1, *a),* incluidos los docentes subcontratados [3] (véanse las secciones 2.2.5 y 8.2.2).

92. Suelen utilizarse docentes subcontratados en respuesta a las dificultades que se plantean para encontrar a un número suficiente de docentes calificados, o debido a las restricciones presupuestarias. Muchos gobiernos los buscan como parte del esfuerzo a fin de que para 2015 todos los niños tengan acceso a la educación. La contratación local a través de contratos temporales a menudo tiene por objetivo la mejora de la responsabilidad local y ofrecer incentivos a los docentes a fin de reducir su absentismo y mejorar su rendimiento. Asimismo, también puede servir para garantizar que el personal docente conozca el entorno local y hable la lengua local, y para que aumente el número de mujeres docentes. La subcontratación local se basa en el deseo de garantizar que haya docentes en las zonas de difícil acceso (Duthilleul, 2005: Fyfe, 2007).

93. En muchos países en desarrollo, los planes de subcontratación de docentes son «amplios programas de expansión en los que la formación previa al servicio se reduce o se abandona completamente, los salarios se reducen, las condiciones de trabajo son peores y las posibilidades de hacer carrera son limitadas»; con el objetivo de reducir aún más los costos esa subcontratación masiva a menudo se ve acompañada por la jubilación obligatoria anticipada de docentes con más experiencia, quienes suelen cobrar más. En algunas partes de África Occidental, los docentes profesionales ahora representan menos del 30 por ciento del personal docente (GCE, 2006: 28). El empleo de paradocentes, que en ocasiones no tienen derecho a la negociación colectiva, socava el poder de negociación de los sindicatos, lo que ha conducido a que éstos ya no puedan negociar salarios que permitan cubrir adecuadamente las necesidades básicas de los trabajadores, contratos justos y condiciones de trabajo decentes, creando de esta forma desigualdades en la educación (GCE, 2006: 27 y 28). El hecho de que existan dos rutas paralelas para entrar en la profesión y diferentes normas de calificación, formación y condiciones de servicio menoscaba la integridad y credibilidad de la profesión y las posibilidades de ofrecer educación de buena calidad en condiciones decentes (Fyfe, 2007).

[3] Los docentes subcontratados también se denominan paradocentes, docentes auxiliares, voluntarios, temporeros o docentes comunitarios.

1.12.1. Condiciones para eliminar gradualmente las políticas de subcontratación de docentes

94. Los docentes permanentes y los subcontratados y muchos organismos internacionales que han examinado su situación están pidiendo la eliminación gradual de las políticas en materia de subcontratación de personal docente, y que éstas se sustituyan por la contratación sistemática de docentes profesionales bien formados a los que se emplee en condiciones normales (OIT/UNESCO, 2007 y 2010).

95. Cada país debería elaborar y poner en práctica estrategias para apartarse de la contratación, el empleo y los sistemas de remuneración paralelos y avanzar hacia una profesión docente unificada con un sólo proceso de contratación, remuneración, formación y desarrollo profesional. En la mayor parte de los casos, crear una profesión docente unificada requerirá invertir más en la educación y, por consiguiente, en la enseñanza, especialmente cuando los niveles de inversión son bajos (por ejemplo, el 4 por ciento o menos del PIB) o cuando para el Gobierno no se trata de algo prioritario (menos del 20 por ciento del presupuesto público). Para ello se tendrán que utilizar medios más innovadores, o aplicarlos de forma más sistemática, para conseguir ingresos públicos o realizar importantes reasignaciones de las prioridades presupuestarias, o una combinación de ambos medios. Establecer un plazo para dicha integración contribuiría a garantizar el logro del objetivo.

96. Dichas estrategias deberían tener por objeto incorporar progresivamente a los docentes subcontratados en la profesión, extendiendo a éstos las oportunidades de formación docente especialmente adaptadas, a fin de conseguir que sus calificaciones, conocimientos y desempeño profesionales sean similares a los de los docentes estándar. Tras haber completado satisfactoriamente la formación, deberían poder recibir la certificación e incorporarse a la carrera y a la estructura salarial de la profesión docente, y tener acceso a un DPC significativo. Al mismo tiempo deberían adoptarse estrategias para incrementar y mantener la motivación, retención y desempeño de todo el personal docente. Los docentes calificados que actualmente están desempleados deberían tener prioridad sobre los docentes subcontratados cuando haya puestos vacantes. La eliminación progresiva de los docentes subcontratados debería planificarse cuidadosamente como un proceso gradual para evitar el impacto negativo en el acceso y la calidad, y deberían estimarse detalladamente los costos y conseguir los recursos adecuados (Fyfe, 2007: 18).

97. En las recomendaciones de la Conferencia «Bamako+5» sobre docentes subcontratados celebrada en Malí en 2009 (recuadro 28) se estableció un plazo hasta 2015 para eliminar gradualmente la contratación de docentes sin formación en los países africanos. Asimismo, en las recomendaciones se pide que se reconozca y apoye el desarrollo profesional y de las carreras de todas las categorías de docentes, y que la formación de los docentes y su desarrollo profesional se contemplen con una visión global que incluya la formación permanente (ADEA, 2009).

Recuadro 28
Algunas recomendaciones de la Conferencia Bamako+5 sobre docentes subcontratados

- Acelerar la formación de los docentes subcontratados y su integración a la función pública.
- Formular políticas y estrategias para garantizar que todos los nuevos docentes reciban suficiente formación antes de entrar en servicio.
- Incrementar la capacidad nacional para formar a un número suficiente de docentes y reforzar la capacidad de las instituciones existentes de formación de docentes.
- Desarrollar formas innovadoras y complementarias de ofrecer una formación previa a la entrada en servicio y un desarrollo profesional continuo, con inclusión de tecnologías informáticas y plataformas de enseñanza abierta y a distancia.
- Desarrollar marcos para las calificaciones del personal docente y programas conjuntos llevados a cabo por varios países en materia de formación de docentes con base en unos criterios mínimos.
- Reforzar la dirección de los centros a través de la formación sistemática para la mejora de dichos centros.
- Establecer mecanismos de contratación transparentes basados en criterios acordados tanto a nivel central como de manera descentralizada.
- Promover el diálogo sobre las políticas nacionales entre todas las partes interesadas a fin de garantizar que las asignaciones presupuestarias para la educación equivalgan como mínimo al 20 por ciento del presupuesto nacional.
- Establecer sistemas de información en materia de gestión educativa que proporcionen datos fiables para la planificación, implementación, supervisión y evaluación efectivas de las cuestiones de gestión en materia de docencia.

Fuente: ADEA, 2009.

98. En Estados o países frágiles o en situación de colapso, los organismos internacionales que prestan servicios educativos utilizan docentes subcontratados como una medida a corto plazo ya que esos gobiernos no pueden hacerse cargo de la educación de la población. A largo plazo, tiene que desarrollarse la capacidad de los gobiernos de los Estados frágiles a fin de que puedan encargarse de cumplir con esa función y desarrollar sistemas que sirvan para formar, contratar y retener en la profesión a suficiente personal docente motivado y con formación profesional (GCE, 2006: 29).

1.12.2. Normas y procedimientos de contratación de docentes subcontratados, auxiliares o paraprofesionales

99. Habida cuenta de la diversidad de docentes subcontratados, y en espera de que ya no se apliquen las políticas a favor de un cuerpo docente integrado en las que los docentes cumplan las normas nacionales sobre calificación profesional, los siguientes principios rectores pueden ayudar a las autoridades educativas a contratar y a formar docentes, aunque no estén plenamente calificados:

- establecer sistemas de evaluación sencillos de los candidatos mediante entrevistas directas o exámenes escritos, que sirvan para excluir a los que no se consideren aptos para realizar tareas docentes;
- garantizar una formación inicial previa al servicio mínima (en la primera conferencia sobre docentes subcontratados en África, celebrada en Bamako en 2004, se recomendó que la formación fuera de seis meses) que se centre en enfoques pedagógicos que estimulen el aprendizaje en condiciones difíciles (zonas remotas y rurales, poblaciones de estudiantes étnica y lingüísticamente diversas, clases con muchos alumnos y falta de materiales básicos de enseñanza y aprendizaje);

- ofrecer procesos de adaptación y apoyo similares a los que se proporcionan a otros docentes principiantes, bien a través de las autoridades nacionales, regionales o locales encargadas de la contratación o a través de la dirección de centros docentes (véase también la sección 1.8.1);

- asignar trabajos docentes iniciales en sitios en los que haya colegas con más experiencia (y adecuadamente formados) que puedan proporcionar orientación (véase también la sección 1.8.2);

- llevar a cabo evaluaciones del rendimiento en una fase temprana. Completar satisfactoriamente el proceso de evaluación y adaptación debería ser un requisito para obtener en el futuro la certificación como docente calificado;

- establecer un calendario para las oportunidades de desarrollo profesional a fin de hacer frente a las deficiencias de la formación inicial o identificadas en las fases de inducción, tutoría y evaluación; esa formación debería ser obligatoria y estar disponible para todos esos docentes, en particular para los que trabajan en zonas rurales y remotas; completar satisfactoriamente dicha formación constituiría otro indicador para obtener la certificación como docente calificado.

100. En el recuadro 29 se proporcionan ejemplos de la aplicación de alguna de esas disposiciones.

Recuadro 29
Contratación y apoyo de docentes subcontratados y no calificados en Gambia y Senegal

En **Gambia,** en 2006 se creó un Programa de extensión de la certificación de los maestros de enseñanza primaria para que los docentes no calificados puedan obtener calificaciones mientras ejercen la docencia. El programa combina la instrucción directa durante las vacaciones escolares con la tutoría y la enseñanza y orientación abierta y a distancia durante los trimestres escolares. El programa está diseñado para ofrecer las mismas horas de instrucción directa que se ofrecen en el programa de formación tradicional para la certificación de maestros de enseñanza primaria. Tras terminar ambos programas se requiere aprobar el mismo examen de calificación. Además, un manual de gestión escolar alienta a los directores de los centros docentes a procurar que los docentes no calificados colaboren con colegas con más experiencia en el ejercicio de su trabajo.

Senegal inició en 1995 una amplia campaña de subcontratación de docentes. Con el transcurso de los años, se han realizado mejoras en las normas de contratación, empleo y desarrollo profesional de los llamados docentes voluntarios (volontaires) y subcontratados:

- la calificación académica mínima pasó del diploma de enseñanza secundaria básica (BEFM) al diploma de enseñanza secundaria superior (BAC);
- se aumentó la formación inicial a nueve meses y se creó un cuerpo pedagógico especial para ayudar en cuestiones relacionadas con el desarrollo profesional;
- se han establecido prestaciones que incluyen asignaciones familiares y de vivienda, asistencia médica a través de un fondo mutual especial y prestaciones por jubilación y de seguridad social;
- existe la posibilidad de presentarse a exámenes profesionales para tener acceso a puestos más altos en la carrera profesional y que representan un paso claro de ascenso en la carrera (pasar de docente «voluntario» a subcontratado y después, a docente del servicio público) y se han eliminado las cuotas para obtener dicha condición.

Fuente: Gambia: VSO, 2011; Senegal: Diaye, 2011; GDN, Senegal, 2009.

1.12.3. Criterios y procedimientos para la integración como docentes permanentes

101. Deberían existir mecanismos para que los maestros contratados a través de planes de formación de docentes subcontratados soliciten y reciban la certificación. Estos

mecanismos deberían ser definidos por cada empleador nacional con base en el principio de que dichos docentes deberían beneficiarse de una inducción y un desarrollo profesional significativos y tener la oportunidad de conseguir la experiencia profesional apropiada antes de poder obtener la certificación (véase la sección 1.12.2). Habría que prever que quienes obtengan la certificación puedan incorporarse a la carrera estándar y a la estructura salarial de la profesión docente, y tener acceso a las mismas condiciones de servicio y oportunidades de conseguir un DPC que los docentes que han seguido la formación y obtenido las calificaciones de manera regular (véase la sección 1.12.2).

1.13. Políticas de retención

102. Habida cuenta de las dificultades a las que tienen que hacer frente muchos países para conseguir un número suficiente de docentes formados, retener a los docentes en ejercicio debería ser una prioridad en materia de políticas educativas. Sin embargo, el hecho de que los docentes dejen la profesión representa un problema importante en muchos países, especialmente en los países en desarrollo (GCE, 2006). La retención y la terminación de la relación de trabajo de los docentes están directamente relacionadas con la motivación y la moral de éstos, que a su vez están relacionadas con una amplia variedad de factores tales como las condiciones de trabajo, las recompensas e incentivos, las oportunidades de conseguir un DPC, las condiciones del empleo, la gestión y el apoyo efectivos, el prestigio y la credibilidad profesional (Bennell, 2004; GCE, 2006; VSO, 2008; OIT/UNESCO, 2007 y 2010). Debido a esas complejas interacciones, las políticas de retención tienen que estar bien integradas en otras políticas más amplias del sistema educativo y en otros ámbitos.

103. Una política de retención eficaz tiene que basarse en el conocimiento de las necesidades reales de personal, utilizando EMIS/TMIS cuando estén disponibles (véase la sección 1.1.2), y debería incluir la supervisión de las tasas de terminación de la relación de trabajo a fin de poder establecer objetivos en materia de retención de docentes como parte del proceso de planificación de los recursos humanos. Aunque resulta muy difícil calcular las tasas de docentes que dejan la profesión, un mejor uso de las bases de datos existentes sobre recursos humanos puede ayudar a proporcionar información en el momento oportuno sobre la tasa de terminación de la relación de trabajo de los docentes en los diferentes niveles (por ejemplo, enseñanza primaria y secundaria), sus destinos, temas de especialización y calificaciones, su origen étnico o lingüístico, si es pertinente, así como los motivos por los que dejan su trabajo y el impacto que esto tiene: la terminación de la relación de trabajo tiende a repercutir más en los destinos que resultan menos atractivos (**Docentes para la EPT, 2010). El uso de modelos permiten formular hipótesis documentadas sobre la base de datos estadísticos disponibles** y deberán revisarse cuando se disponga de información adicional o más precisa (véase el recuadro 29).

104. Para que una política de retención sea eficaz se requiere entender los factores que conducen a la terminación de la relación de trabajo y elaborar estrategias para reducirla en la medida de lo posible. La terminación de la relación de trabajo incluye las dimisiones, las jubilaciones, los despidos y los fallecimientos (GCE, 2006) y sus efectos se unen a los de las enfermedades largas y el absentismo, así como a la escasa motivación y moral de los docentes a causa de una serie de factores que tienen que entenderse bien para abordarse de manera eficaz (VSO, 2008; **Docentes para la EPT, 2010;** UNESCO, 2009). Aunque no es posible cambiar del todo los factores negativos que conducen a tomar la decisión de desertar, la finalidad de las políticas debe ser reducir su impacto; además, deben estar bien integradas en políticas más amplias, tanto en el sistema educativo como fuera de éste.

105. Por ejemplo, cuando existen niveles altos de absentismo y terminación de la relación de trabajo por parte de los docentes debido a la incidencia de enfermedades que se pueden prevenir y tratar, con inclusión del VIH y el sida, las políticas deberían abordar esos factores en coordinación con políticas nacionales más amplias de los sectores sanitario y

educativo. Además de introducir incentivos profesionales, administrativos y materiales para motivar de nuevo a los docentes que quieren dejar el servicio público y alentarles a que permanezcan en él, así como para adoptar políticas encaminadas seleccionar mejor a los candidatos a docentes y crear obligaciones de servicio para cuando termine la formación (recuadros 30 y 31), las estrategias de retención pueden ir acompañadas por medidas de estímulo destinadas a los docentes que se acaban de jubilar o a las madres que han interrumpido sus carreras a efectos de dedicarse a la crianza de sus hijos, para que trabajen a tiempo parcial o con unos horarios y condiciones de servicio especialmente adaptados a sus circunstancias.

Recuadro 30
Ejemplo de hipótesis realizadas en modelos en los que se aborda el impacto y la incidencia del VIH en el ámbito nacional, sobre las tasas de terminación de la relación de trabajo de los docentes

En relación con la tasa de terminación de la relación de trabajo, el mínimo se establece en un 3 por ciento y aumenta al mismo tiempo que la incidencia del VIH y el sida en el país. De esta forma, se estima que la terminación de la relación de trabajo es de:

- un 3 por ciento en los países donde la incidencia del VIH está por debajo del 5 por ciento;
- un 3,5 por ciento en los países donde la incidencia del VIH está entre el 5 y el 10 por ciento;
- un 4 por ciento en los países donde la incidencia del VIH está entre el 10 y el 15 por ciento;
- un 6 por ciento en los países donde la incidencia del VIH es de más del 15 por ciento.

Fuente: UNESCO, 2009.

Recuadro 31
Dificultades para retener a docentes calificados: un ejemplo de Mozambique

En Mozambique, muchos consideran que las instituciones que se dedican a la formación de personal docente son un medio para obtener un diploma o una competencia profesional y, de ese modo, mejorar las perspectivas generales de conseguir un empleo en el sistema de educación pública. Sin embargo, muchos diplomados en esas instituciones nunca se dedican realmente a la docencia sino que directamente se dedican a otras profesiones. Se ha sugerido que la selección para cursar esos estudios debería ser más selectiva y transparente, a fin de seleccionar a los candidatos que realmente desean convertirse en docentes. Otra sugerencia es establecer, como condición para obtener un diploma de formación docente financiado con fondos públicos, el requisito de trabajar después de la graduación como docente por un período determinado (por ejemplo dos años).

Fuente: VSO, 2008.

Recuadro 32
Pausa de reflexión sobre la retención de los docentes y su deserción

1. ¿Es la retención de docentes un problema en su país? ¿Se conoce la tasa de deserción de los docentes? y, en caso de ser así, ¿a través de qué mecanismo? Si representa un problema ¿cuáles son las principales razones para que los docentes dejen la profesión o el país?
2. ¿Cuáles son las disposiciones actuales en materia de políticas para reducir la deserción de los docentes y promover su retención? ¿Cómo funcionan esas disposiciones en la práctica? ¿Cómo puede conseguirse que funcionen mejor?
3. ¿Qué otras iniciativas políticas ayudarían a promover la retención? ¿Cómo deberían interactuar esas iniciativas con otras políticas y estrategias, por ejemplo con las diseñadas para atraer a nuevos solicitantes de formación docente, alentar a la reincorporación y promover el trabajo flexible?

1.14. Dirección de centros docentes

106. La dirección de los centros docentes es una cuestión fundamental en materia de recursos humanos (recuadros 33 y 34). Esta dirección implica funciones diversas y muchas exigencias: establecer directrices, gestionar la enseñanza y el aprendizaje, ocuparse del desarrollo de las personas (docentes y estudiantes) en una comunidad profesional de aprendizaje, y desarrollar la organización (Leithwood *et al.,* 2006). Por consiguiente, las capacidades, las calificaciones y los atributos personales que han de tener los que se ocupan de la administración de los centros docentes (directores, subdirectores, responsables de asignaturas y encargados del año escolar) son múltiples y variados. Aunque tradicionalmente son los docentes con experiencia los que se ocupan de la dirección de los centros docentes, los directores de los centros docentes y otros administradores necesitan formación en materia de gestión, evaluación y oportunidades de desarrollo profesional continuo a fin de poder proporcionar a los docentes el apoyo y la orientación que necesitan. Asimismo, los directores necesitan apoyo del personal administrativo para que puedan centrarse en la gestión de la docencia y el apoyo a los docentes, y no en las obligaciones administrativas.

107. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que: «En la medida de lo posible, convendría nombrar al personal docente experimentado, para puestos de responsabilidad en la enseñanza tales como inspector, administrador escolar, director de enseñanza u otro puesto que tenga atribuciones especiales. Los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las cualificaciones del interesado para el puesto de que se trata, según criterios estrictamente profesionales determinados en consulta con las organizaciones de personal docente» (1966, párrafos 43 y 44). Aunque es deseable que los que ocupan puestos de responsabilidad tengan experiencia docente y conocimientos sobre la realidad del centro docente como lugar de trabajo, dicha experiencia tiene que complementarse con formación específica para ocupar puestos de responsabilidad. Los docentes que quieren pasar de ejercer la docencia a realizar otros tipos de trabajo educativo que impliquen responsabilidades particulares, ya sea de forma temporal o permanente, deberían tener la oportunidad de ser candidatos a esos puestos en un proceso de contratación transparente. Si tuvieran éxito deberían recibir formación para desempeñar la nueva función, que en muchos países es cada vez más sofisticada, ya que aumenta la complejidad de las tareas de administración de los centros docentes. Durante las primeras etapas de ejercicio de la nueva función deberían ofrecerse inducción y otras formas de apoyo profesional, como por ejemplo tutorías.

Recuadro 33
Pausa de reflexión: Contratación y formación de administradores de centros docentes

1. ¿Cuáles son las *a)* ventajas, y *b)* desventajas de que los docentes muy calificados y con experiencia sean promovidos a puestos de responsabilidad en los sistemas educativos?
2. ¿Si se tiene que promover a docentes para que ocupen esos puestos, qué políticas y estrategias pueden establecerse para aumentar las ventajas y minimizar las desventajas?

108. Durante muchos años, los países de la OCDE y algunos otros países con ingresos medios o altos han condicionado la promoción o nombramiento como director de un centro docente, a la experiencia administrativa previa (subdirector/director), al nombramiento provisional antes de la confirmación o a la educación universitaria a nivel de maestría en gestión educativa. Es cada vez más frecuente que una amplia gama de países impongan normas nacionales de formación y elaboren programas sobre dirección de centros docentes para que sean cursados antes o después de empezar a trabajar (OIT, 2000: 35 y 36).

109. Sin embargo, un estudio sugiere que es frecuente que en algunos países los directores de centros docentes, los administradores de nivel intermedio, los supervisores y los

funcionarios locales de educación hayan pasado de dar clases a ocupar puestos de gestión escolar a pesar de recibir muy poca formación organizada. Generalmente se selecciona a los docentes para puestos de gestión con base en el tiempo en que han estado trabajando y no con base en su idoneidad. Incluso puede que se les releve de la función de dar clases y se les asignen funciones de supervisión debido a su falta de idoneidad. Puede ocurrir que los directores de los centros docentes no tengan formación en materia de principios sobre igualdad de oportunidades o no tengan conciencia de los mismos, lo cual puede conducir a discriminación por motivos de género, etnia, discapacidad o estado serológico respecto del VIH. Además, cuando necesitan a alguien que les sustituya o realice otras funciones aparte de su trabajo pueden favorecer más a los hombres docentes que a las mujeres docentes y, en caso de conflicto entre docentes es más probable que les crean a los hombres, incluso si se trata de casos de acoso sexual por parte de hombres docentes (GCE, 2006, páginas 47-49).

Recuadro 34
Los docentes necesitan una gestión, supervisión y apoyo eficaces

La capacidad de gestión de los centros docentes resulta fundamental. La calidad de la dirección de los centros docentes puede marcar la diferencia entre un entorno ordenado donde los docentes trabajan y los niños aprenden, y un ambiente caótico marcado por el absentismo [tanto de estudiantes como de profesores] y la falta de disciplina en las aulas, un mantenimiento deficiente de los centros, la desaparición de libros y otros materiales escolares, y escasas relaciones con los padres y la comunidad, tal como ocurre en muchos sistemas educativos. Tomar una serie de medidas simples y a menudo gratuitas como asignar a los mejores docentes a los primeros cursos, garantizar que las reglas se entiendan bien y se apliquen de manera justa, adaptar el calendario escolar a las necesidades de la comunidad, y asegurarse de que los docentes sean puntuales y trabajen toda la semana, puede ayudar mucho a mejorar la asistencia a las clases y el rendimiento de los alumnos. Una gestión eficaz de los centros docentes puede contribuir a que todo esto sea una realidad.

Fuente: Bruns y Mingat, 2003; VSO, 2008.

Recuadro 35
Pausa de reflexión sobre las funciones y responsabilidades de los directores de centros docentes

Los directores de centros docentes tienen que desempeñar un gran número de funciones distintas. ¿Cuáles de las siguientes funciones no forman parte de las responsabilidades de un director de centro docente?

- Administrar un negocio pequeño.
- Administrar los recursos humanos y financieros.
- Consultar a los colegas para adaptar el programa de enseñanza.
- Responsabilizarse de los resultados.
- Ofrecer trabajos en el centro docente a miembros de su familia y conocidos.
- Apoyar, supervisar y desarrollar la calidad de la docencia.
- Utilizar diversos sistemas de evaluación.
- La planificación estratégica, evaluación y supervisión.
- Usar los datos para lograr mejoras.
- Examinar nuevos enfoques sobre la enseñanza y el aprendizaje.
- Apoyar la colaboración en el ejercicio de la docencia.
- Aumentar los logros y ocuparse del tema de la diversidad.

Fuente: adaptado de la OCDE, 2008.

1.14.1. Normas de calificación profesional, formación inicial y programas de desarrollo profesional para directores de centros docentes

110. Las políticas nacionales deberían especificar normas de calificación profesional, formación inicial y programas de desarrollo profesional para los directores de centros docentes. Las normas de calificación profesional varían en función del contexto nacional: a menudo incluyen una combinación de competencias académicas, formación profesional docente, formación en materia de gestión y un período mínimo de experiencia docente.

111. A medida que quedan puestos vacantes, esas vacantes deben anunciarse dentro y fuera del centro docente y en un plazo que se haya divulgado de manera adecuada será necesario llevar a cabo un proceso riguroso de presentación de solicitudes, selección y contratación. Los candidatos deben ser evaluados con arreglo a criterios claros, transparentes y previamente determinados, y el requisito mínimo para ser candidato será cumplir con las normas básicas de calificación profesional (recuadro 36). Los candidatos deben ser entrevistados y seleccionados por un grupo que incluya a representantes de los docentes, los padres de familia, los directores de los centros docentes (si fuera procedente) y los representantes de los empleadores. Su nombramiento debe realizarse siguiendo principios de transparencia, equidad y no discriminación (véase también la sección 1.7).

Recuadro 36
Criterios para nombrar a los directores de los centros docentes en Francia

Los directores de escuelas primarias son empleados por las autoridades educativas locales. Siguen siendo docentes pero tienen tiempo para realizar labores administrativas. En las escuelas primarias no hay subdirectores.

Los directores de escuelas secundarias son empleados por el Ministerio de Educación y antes de su nombramiento tienen que aprobar un examen y obtener un resultado satisfactorio en una entrevista. Tienen que tener como mínimo 30 años de edad y cinco o más años de experiencia docente.

En Francia, los rectores pueden pedir un cambio de puesto después de tres años y no pueden ocupar el mismo puesto durante más de cinco años.

Fuente: Internacional de la Educación, 2007b.

112. Aunque en muchos contextos los administradores de los centros docentes han pasado directamente de la enseñanza en las aulas a ejercer funciones administrativas, todos los administradores de centros docentes deberían recibir una formación inicial. Cuando no sea posible ofrecer cursos de formación inicial de larga duración, deberían ofrecerse cursos cortos seguidos de inducción y, posteriormente, un desarrollo personal en las diversas etapas de la carrera y formación mientras estén en servicio. La formación inicial para los directores de centros docentes debería incluir enfoques sobre dirección de equipos, competencias en materia de presupuesto y planificación, principios de gestión orientada hacia el apoyo y la motivación, incluida la realización de evaluaciones concretas y para todo el centro docente, y la facilitación de actividades de desarrollo profesional para docentes y otros miembros del personal (GCE, 2006: 49). Las oportunidades de desarrollo profesional, incluidos los planes de tutorías, permiten que los administradores de centros docentes cumplan sus responsabilidades de manera reflexiva. Es necesario brindarles oportunidades para observar y aprender de las buenas prácticas de otros centros docentes y para discutir las cuestiones administrativas con sus pares (GCE, 2006: 49). Es necesario conceder licencias a los administradores de centros docentes para su DPC (véase la sección 2.6); cuando estén realizando simultáneamente tareas docentes y de gestión, debe reducirse su trabajo docente para que dispongan de tiempo suficiente para cumplir sus obligaciones administrativas. Deben ser nombrados oficialmente para desempeñar la función administrativa y ser remunerados por ella (véase el recuadro 37).

113. Otras posibles opciones en materia de políticas para mejorar la dirección de los centros docentes incluyen:

- distribuir las tareas de dirección, adoptar un enfoque de dirección más amplio y colegiado y extender la formación en esta materia a los equipos directivos y los mandos medios (esa también será una estrategia a efectos de planificar la sucesión);

- convertir la dirección de centros docentes en una profesión más atractiva, ofrecer recompensas adecuadas que reflejen el nivel de responsabilidad, y ofrecer oportunidades de desarrollo de la carrera.

Recuadro 37
Directores de centros docentes: lecciones extraídas de Mozambique

Los directores y subdirectores de centros docentes son nombrados con base en propuestas realizadas por los directores de distrito. Algunos docentes y directores de centros docentes consideran que el sistema utilizado para el nombramiento de directores no es justo ni transparente, y sospechan que los directores de distrito recomiendan a sus amigos, parientes o aliados políticos. Los docentes sugieren que el proceso de nombramiento de los directores de centros docentes debería ser más transparente, y llevarse a cabo a través de un proceso abierto de contratación. Debido a que los trámites burocráticos son muy largos, muchos «directores interinos» desempeñan la función durante largos períodos de tiempo, teniendo toda la responsabilidad de dirigir un centro docente sin ser nombrados oficialmente y sin recibir el salario que corresponde a la función. Habida cuenta de que muchos directores de centros docentes también imparten clases, al menos en las escuelas pequeñas, éstos tienen que hacer frente tanto a un aumento de la carga de trabajo como a un aumento de las responsabilidades, sin el aumento correspondiente de la remuneración. Esto puede conducir a que los directores de los centros docentes estén muy insatisfechos, lo cual a su vez puede afectar a la moral de otros docentes de esas escuelas. Los docentes han sugerido que la formación sea obligatoria para los directores de centros docentes; los directores interinos deberían ser nombrados para realizar esa función y deberían ser adecuadamente remunerados.

Fuente: VSO, 2008.

1.14.2. Criterios de desempeño y procesos de evaluación de los administradores de centros docentes

114. Las políticas nacionales deberían prever mecanismos para evaluar de manera eficaz el desempeño de los administradores de centros docentes, determinar la frecuencia y método de evaluación y establecer criterios claros y transparentes. Los sistemas de evaluación de los directores y administradores de centros docentes deberían incluir recabar información sobre su desempeño procedente de los docentes y de otras personas a las que dirigen, así como de sus propios administradores (GCE, 2006: 49). Los criterios de evaluación dependerán de las políticas y prioridades nacionales en materia educativa y deberían integrarse plenamente en ellas. Con arreglo al contexto y las necesidades nacionales, pueden incluir criterios como los resultados en materia de aprendizaje de los estudiantes, el cuidado y la atención dispensados a los estudiantes y a los docentes y los resultados en lo que respecta a la retención de docentes. Debería proporcionarse formación a los responsables de evaluar a los administradores de los centros docentes. El proceso de evaluación no debería convertirse en un ejercicio «pro forma» de marcar unas casillas y debería ser lo suficientemente exigente para que se pudieran entender las pautas de comportamiento subyacentes que han surgido como resultado de una administración eficaz. Los sistemas de evaluación deberían integrarse al DPC y a las oportunidades de desarrollo de la carrera.

Referencias

ADEA, 2009. *Communique,* «Bamako+5» Conferencia sobre los docentes subcontratados, Túnez. Puede consultarse en: http://adeanet.org/adeaPortal/adea/downloadcenter/bamako/Bamako%20COMMUNIQUEFinal-eng.pdf.

Bennell, P. y K. Akyeampong, K. 2007. *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia*. Department for International Development: Educational Papers. Puede consultarse en: http://www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/policystrategy/researchingtheissuesno71.pdf.

Bennell, P., 2004. *Teacher Motivation and Incentives in Sub-Saharan Africa and Asia.* Knowledge and Skills for Development. Brighton, Reino Unido. Puede consultarse en: http://www.eldis.org/fulltext/dfidtea.pdf.

Benveniste, L., J. Marshall, y L. Santibañez. 2007. *Teaching in Lao PDR*. Washington, D.C./Vientiane, Banco Mundial/ Ministerio de Educación de la República Democrática Popular Lao.

Bruns, B., A. Mingat, & R.2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child.* Washington: Banco Mundial. 15 y 16, citado en GCE, 2006.

Campaña Mundial por la Educación (GCE), 2006. *Teachers For All: what governments and donors should do.* Sinopsis de políticas de la Campaña Mundial por la Educación. Puede consultarse en: http://www.campaignforeducation.org/docs/actionweek/2010/en/Actionweek_2010_English.pdf.

CEE. 2005. Directiva 2005/36/CE del Consejo, 20 de octubre de 2007.

Conferencia de Bamako sobre los docentes asociados, 2004. Comunicado de prensa. Puede consultarse en: http://adeanet.org/adeaPortal/adea/downloadcenter/bamako/Press%20Release %20-%20December %202004.pdf.

Cooper, J. M. y Alvarado, A. 2006. *Preparation, recruitment, and retention of teachers,* UNESCO-IIEP y Academia Internacional de Educación, París.

CTRP, 2004. *Protocol for the Recruitment of Commonwealth Teachers*. Adoptado por Ministros de Educación en la Conferencia de Stoke Rochford Hall, Lincolnshire, Reino Unido, 1.º de septiembre de 2004. Puede consultarse en: http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=39311.

Diatta, Abdoulaye, 2011. «*Apprentissage de qualité et enseignants contractuels: enseignements tires de l'expérience Sénégalaise*». Presentación en la *Conferencia Internacional* sobre *Docentes para la EPT titulada*: *Collaborative Action to Address the Teacher Gap,* Nairobi, enero de 2011.

Docentes para la EPT, 2010. *Teacher attrition in Sub-Saharan Africa: The neglected dimension of the teacher supply challenge* – A review of literature, París, UNESCO, febrero de 2010.

Duthilleul, Y. 2005. *Lessons Learnt in the Use of «Contract» Teachers*. París, UNESCO-IIEP.

Feistritzer, C.E. 2005. *State policy trends for alternative routes to teacher certification: a moving target.* Preparado para la Conferencia sobre la certificación alternativa: *A Forum for Highlighting Rigorous Research,* organizada por *Learning Point associates* y apoyada por el *Washington Institute of Education Sciences*.

Washington, D.C., septiembre de 2005. Puede consultarse en: http://www.teach-now.org/CEFState%20Overview%20FINAL4.pdf.

Finlandia, 2003. *Country Background Report for Finland*, Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, París, OCDE.

Fyfe, A. 2007. *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact*, Documento de trabajo del Programa de Actividades Sectoriales, WP.252, OIT, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/education/wp252.pdf.

GDN (Groupe Directeur National) Senegal, 2009. *Des enseignants pour le futur: Remédier à la pénurie d'enseignants pour un accès universel à l'éducation, Rapport* (OIT, Ginebra, sin publicar).

GHK, 2006. *Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship* Lot 2: Mobility of Teachers and Trainers, Informe final de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea. Puede consultarse en: www.ghkint.com.

Glass, G.V. 2008. *Alternative Certification of Teachers,* Resumen ejecutivo. Arizona State University, The Great Lakes Center for Education Research & Practice, mayo de 2008. Puede consultarse en: http://greatlakescenter.org/docs/Policy_Briefs/Glass_AlternativeCert.pdf.

GTC Scotland. *General Teaching Council for Scotland: Driving forward professional standards for teachers.* Puede consultarse en: http://www.gtcs.org.uk/home/home.aspx.

Hallak, J. y Poisson, M. 2007. Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer? (París, IIEP-UNESCO).

Heilig, J.V. y S.J. Jez. 2010. *Teach for America: A Review of the Evidence.* Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Centre & Education Policy Research Unit. Puede consultarse en: http://epicpolicy.org/publication/teach-for-america.

Hua, H. y Herstein, J. 2003. *Education Management Information System (EMIS): Integrated Data and Information Systems and Their Implications In Educational Management.* Harvard University. Documento presentado a la Conferencia anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional. Nueva Orleans, Louisiana, EE.UU., marzo de 2003. Puede consultarse en: http://infodev.org/en/Publication.151.html.

InfoDev, 2005. *Education Management Information System (EMIS) Development in Latin America and the Caribbean: Lessons and Challenges.* Dr. Tom Cassidy. Puede consultarse en: http://infodev.org/en/Publication.151.html.

InfoDev, 2006. *Rethinking Education Management information Systems: Lessons from and Options for Less Developed Countries.* Documento de trabajo de InfoDev #6, 2006. Puede consultarse en: http://www.infodev.org/en/Document.504.pdf.

Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 2006. Compendio mundial de la educación 2006. Puede consultarse en: http://www.oei.es/quipu/estadisticas_unesco2006.pdf.

Internacional de la Educación. 2007a. *Teacher Supply, Recruitment and Retention in six Anglophone Sub-Saharan African Countries:* Informe sobre el estudio realizado por la Internacional de la Educación en Gambia, Kenya, Lesotho, Tanzanía, Uganda y

Zambia. Diciembre de 2007. Puede consultarse en: http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00038-01-E.pdf.

Internacional de la Educación. 2007b. *Meeting the challenges of school leadership in secondary educational establishments*. Informe resumido de la reunión sobre dirección de centros docentes celebrada en Birmingham, Inglaterra, entre el 15 y el 16 de mayo de 2007.

Keevy, J. y Jansen, J., 2010. *Fair Trade for Teachers: Transferability of Teacher Qualifications in the Commonwealth*. Londres: Secretaría del Commonwealth.

Keevy, J., 2008. *The recognition of teacher qualifications in the Commonwealth*. Commonwealth Education Partnerships, 2008, 52-55. Puede consultarse en: www.saqa.org.za/news/teacherquals.pdf.

Leithwood, K., C. Day, P. Sammons, A. Harris y D. Hopkins (2006), *Seven Strong Claims about Successful School Leadership*. National College for School Leadership/Department for Education and Skills, Nottingham. Puede consultarse en: http://www.npbs.ca/2007-elements/pdfs/seven-strong %20claims.pdf.

MCEETYA, 2005. *Demand and Supply of Primary and Secondary School Teachers in Australia*. Ministerial Council for Education, Early Childhhod Development and Youth Affairs.

MEN, 2009. Ministerio de Educación Nacional. Sitio web del Ministerio de Educación Nacional de Francia. Puede consultarse en: http://www.education.gouv.fr/pid1/accueil.html.

Ministerio de Educación de Nueva Zelandia, 2010. «Educational Readers». Sitio web del Ministerio de Educación de Nueva Zelandia en materia de dirección de centros docentes. Puede consultarse en: http://www.educationalleaders.govt.nz/Problem-solving/Education-and-the-law/Teacher-discipline/Procedural-advice.

Moir, Ellen; Barlin, Dara; Gless, Janet; y Miles, enero de 2009. *New Teacher Mentoring: Hopes and Promise for Improving Teacher Effectiveness* (Harvard Education Press).

Mulkeen, A. y Chen. D. Editores, 2008. *Teachers for Rural Schools: Experiences in Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, and Uganda*. Washington, D.C., Banco Mundial. Serie de documentos de trabajo sobre el desarrollo humano en África.

Naciones Unidas, 2004. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Nueva York, 2004.

NBPTS, 2011. Sitio web del *National Board for Professional Teaching Standards*. Puede consultarse en: http://www.nbpts.org/.

NUT, 2010. *NUT Guidance on the Teachers' Pay Structure 09/10*. Puede consultarse en: http://www.teachers.org.uk/node/4479.

OCDE, 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. París: Publicaciones de la OCDE.

OCDE, 2008. *Improving School Leadership. Volume 2: Case Studies on System Leadership*. Editado por Beatriz Pont, Deborah Nusche y David Hopkins. Puede consultarse en: http://www.oecd.org/dataoecd/32/57/44375122.pdf.

OIT, 1981b. *Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares*, 1981 (núm. 165).

OIT, 1983. *Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*, OIT, Ginebra, 1983 (núm. 168). Puede consultarse en: http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm.

OIT, 1994. *Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial*, 1994 (núm. 175).

OIT, 1997. *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la protección de los datos personales de los trabajadores.* Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1997/97B09_118_span.pdf.

OIT, 2000a. *Convenio sobre la protección de la maternidad*, 2000 (núm. 183).

OIT, 2000b. *Recomendación sobre la protección de la maternidad*, 2000 (núm. 191).

OIT, 2000c. La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/jmep2000/jmepr1.htm.

OIT, 2004 *Working Time Family Measures. Nota informativa núm.* WT-11, agosto de 2004.

OIT, 2010. *Recomendación sobre el VIH y el sida*, 2010 (núm. 200).

OIT/UNESCO CEART 2007. *Informe*, Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, décima reunión, París, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006, OIT, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart06/ceartr.pdf.

OIT/UNESCO CEART 2009. *Teacher Shortages and EFA: Financing and Recruitment Challenges.* Documento de referencia para el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, décima reunión, París, 28 de septiembre a 2 de octubre de 2009, OIT, Ginebra (próxima publicación).

OIT/UNESCO CEART 2010. *Informe*, Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, décima reunión, París, 28 de septiembre a 2 de octubre de 2009, UNESCO, París. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart09/ceartr.pdf.

OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, 1966. Puede consultarse en: http://www.unesco.org/education/pdf/TEACHE_S.PDF.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1981a. *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares*, 1981 (núm. 156).

Patrinos, H. A. & R. Kagia. 2007. «Maximising the performance of education systems: the case of teacher absenteeism». En Campos, J. E. & S. Pradhan. Edición de 2007. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level.* Washington: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial.

Phamotse, P., Mapetla, P., Khechane, N., Monaheng-Mariti, P., Phatela, M. y Mulkeen, A., 2005. «Policy, Planning and Management of Primary Teachers in Lesotho». Documento nacional de referencia de Lesotho para el plan de acción de la OIT sobre la escasez de docentes. Maseru. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/ap/educat/forums/docs/pretoria-lesotho-report.pdf.

Poisson, M. 2009. *Guidelines for the design and effective use of teacher codes of conduct*. (París, IIEP-UNESCO). Puede consultarse en: www.unesco.org/iiep.

SACE, Sudáfrica. The South African Council for Educators: Towards Excellence in Education. Sitio web del SACE. Puede consultarse en: http://www.sace.org.za/article.php?&article_id=41.

Secretaría del Commonwealth, 2010. *Fair treatment for migrant teachers – new qualifications table opens the door*. *News*, Secretaría del Commonwealth, 24 de febrero de 2010. Puede consultarse en: www.thecommonwealth.org/news/34580/34581/220522/240210fairtradefor teachers.htm.

Tchitchi, T. Y., 2008. General Report on the follow-up/evaluation mission of the Bamako conference on non-civil-service teachers. Internacional de la Educación.

UIS, 2010. *The Global Demand for Primary Teachers – 2010 Update*, Nota informativa 5. Montreal. Puede consultarse en: http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Infosheet_No%205_Teachers_EN.pdf.

UNESCO, 2003. *Education Management Information Systems (EMIS) and the formulation of Education for All (EFA):* plan of action, 2002-2015. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001568/156818eo.pdf.

UNESCO, 2006. *La alfabetización, un factor vital.* Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2006. Puede consultarse en: http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=43009&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

UNESCO, 2009. *Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza*. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009, París. Puede consultarse en: http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2009-governance/.

UNESCO, 2009. *Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge.* Pole de Dakar, Education sector analysis team, *Oficina Regional de la UNESCO* de *Educación para África* (BREDA). Dakar: UNESCO. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186643e.pdf.

UNESCO, 2010. *Llegar a los marginados.* Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010, París. Puede consultarse en: http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2010-marginalization/.

UNESCO, 2010. *Panorámica regional: América Latina y el Caribe*. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186524s.pdf.

USNEI, 2007. *Recognition of Foreign Qualifications: Professional Recognition.* Oficina de Asuntos Internacionales. Ministerio de Educación de los EE.UU. Puede consultarse en: http://www.ed.gov/international/usnei/us/profrecog.doc.

VSO, 2008. *Voluntary Service Overseas. Listening to Teachers:the Motivation and Morale of Education Workers in Mozambique*, por Simone Doctors. Londres: VSO Puede consultarse en: http://www.vsointernational.org/Images/listening-to-teachers-mozambique_en_tcm76-22696.pdf.

VSO, 2011a. *Qualifying for quality: Unqualified teachers and qualified teacher shortages in the Gambia,* Key preliminary recommendations from VSO's Valuing Teachers Research, Londres.

Módulo 2: Empleo – Desarrollo de la carrera y condiciones de empleo (incluidos los de las licencias)

2. Introducción

1. Para atraer y conservar a los educadores más calificados, experimentados y motivados es importante contar con las debidas condiciones de empleo y oportunidades de desarrollo profesional. Como han concluido los mandantes tripartitos de la OIT: «El acceso universal a una educación de calidad durante toda la vida depende en gran parte de la existencia de un personal docente, administrativo y de apoyo altamente calificado y motivado». (OIT, 2000a). Es así particularmente en el contexto de la escasez de educadores que se encuentra en muchos países en vías de desarrollo y desarrollados. El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) calcula que el África Subsahariana (SSA) necesitaría entre cuatro y cinco millones de nuevos docentes para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos en 2015. Por consiguiente, atraer y conservar a las personas más calificadas es imperativo, y requiere una cuidadosa combinación de políticas adecuadas e incentivos. En aquellos países donde el sistema educativo está en expansión, el reto es todavía más acuciante. Un salario adecuado y decente es un derecho mínimo absoluto, pero un desarrollo efectivo de la política de licencias y desarrollo profesional, incluidas licencias de estudio e intercambios con lugares de trabajo privados o públicos, puede aportar oportunidades que conviertan la docencia en una profesión atractiva y conserven a los mejores profesores.

2. Las encuestas han revelado que la satisfacción de los docentes en el trabajo está unida a las perspectivas de carrera y la diversidad de puestos, y que proporciones significativas de aspirantes a educadores se vieron atraídos a la profesión docente como manera de mantener un buen equilibrio entre el trabajo y la vida (OCDE 2005). La escasez de docentes ha tendido a ser menos aguda en los países donde el profesorado sigue disfrutando de un estatuto estable de funcionario o equivalente y buenas condiciones de trabajo (OCDE 2005). Los países mejor situados en las evaluaciones internacionales de los resultados del aprendizaje, como la República de Corea, el Canadá y Finlandia, son países donde la profesión decente goza de alta estima y donde el profesorado recibe un fuerte apoyo a través del desarrollo profesional y condiciones de trabajo adecuadas (UNESCO, 2005). La satisfacción de los docentes en el trabajo también ha estado ligada a su autoeficacia, a las relaciones positivas entre profesores y alumnos, a la práctica docente y a los logros de aprendizaje; además tiene un vínculo sólido con un entorno positivo en las aulas (de ahí la necesidad de que haya disciplina entre los alumnos) como factor clave (OCDE, 2009: 111, 122 — véase asimismo la sección 4.4.3).

3. Como se afirma en el módulo 1 en relación con la contratación, para crear un desarrollo efectivo de la carrera para los docentes y buenas condiciones de empleo, particularmente en lo relativo a licencias, es clave la adhesión al principio de no discriminación en el empleo, que se subraya en la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966, párrafo 7, apéndice 1). De igual manera, la Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior, de 1997, aboga por un sistema abierto y equitativo de desarrollo profesional con procedimientos justos en materia de nombramientos, titularización, cuando este procedimiento exista, ascensos, despidos y otras cuestiones conexas (UNESCO, 1997, párrafo 43a, apéndice 2).

4. Este módulo comienza por un examen de los principios clave y las buenas prácticas en lo que se refiere a la clasificación de puestos y los criterios de ascenso. A continuación pasa revista al desarrollo de la carrera para grupos específicos de docentes. Le sigue una

discusión del régimen de licencias, y concluye comentando la importancia del desarrollo profesional continuo, así como de las buenas prácticas en esa esfera.

2.1. Diversificación de la carrera y clasificación de los puestos

2.1.1. Desarrollar una estructura diversificada de la carrera docente

5. La importancia de contar con una estructura diversificada de la carrera y criterios claros y transparentes de promoción del personal docente está puesta de manifiesto en la Recomendación OIT/UNESCO, que establece que el personal docente debería estar facultado para asumir diversas responsabilidades y tener movilidad entre distintos niveles de enseñanza (1966, párrafos 40-43). También subraya la importancia de que los ascensos se funden en una evaluación objetiva de las calificaciones, y de asegurar la estabilidad profesional y la seguridad en el empleo (1966, párrafos 44-45).

6. Una estructura de la carrera docente diversificada y efectiva es clave para influir en la decisión de los docentes respecto a incorporarse a la profesión, abandonarla o permanecer en ella (OCDE, 2005; OIT, 2000b). Es necesario que dicha estructura sea:

- **Sensible a las necesidades individuales y del sistema y adaptada al contexto:** Las estructuras profesionales deberían responder a las necesidades del sistema educativo, de modo que se promueva un mejor desempeño y mejores resultados dimanantes de una mayor satisfacción en el empleo, así como a las de los docentes, incluida la conciliación de la vida laboral y familiar (véase la sección 2.4). Antes de escoger la estructura conveniente, por ejemplo, se debería efectuar un análisis detenido de las razones que subyacen a la escasez de docentes. Si la atrición del profesorado es el problema principal, puede estar especialmente indicado facilitar la movilidad entre niveles y tipos de tarea y responsabilidades. Si, por otra parte, el problema estriba en atraer al suficiente número de candidatos a ingresar en la profesión, habría que concentrarse en ofrecer condiciones ventajosas desde el comienzo, y un firme apoyo en lo que se refiere a la iniciación, las tutorías y demás.

- **Flexible, con trayectorias de carrera múltiples y diversas:** Los docentes deberían tener la oportunidad de ascender a puestos como los de inspector, director de centro o director de educación (véase la sección 2.2.2). Sin embargo, una buena estructura de la carrera también estará diversificada y permitirá que los profesores que lo deseen sigan dando clases. Aunque desde la década de 1990 se vienen desarrollando estructuras profesionales más diversificadas, en muchos países la mayoría de las oportunidades de avance profesional sacan a los profesores de las aulas (OCDE, 2005: 194; OIT, 2000b: 45), lo cual puede ocasionar problemas a la hora tanto de recompensar a los mejores profesores y retenerlos en su puesto como de ofrecer opciones de carrera flexibles, y por lo tanto atractivas.

2.1.2. Desarrollo profesional «horizontal»

7. Un problema clave de muchas estructuras de la carrera docente estriba en que privilegian la ruta vertical de profesor a director y a cargos directivos superiores, alentando de ese modo a los docentes ir más allá de las aulas y a salir de estas, con la consiguiente pérdida de experiencia y saber especializado docente, donde más se necesitan. Por eso hay que prestar más atención a estructuras profesionales que animen a los mejores profesores a seguir trabajando:

- en el aula conforme al modelo tradicional: la función principal sigue siendo enseñar;

- en el aula durante parte del tiempo y compartiendo su saber especializado fuera del aula.

8. En el aula: Incluso dentro de la tarea central de dar clases puede haber diversas categorías según la experiencia y las competencias, y con distintas responsabilidades (recuadro 1). Cuando se trata de pasar de una categoría docente a otra, en el nivel superior se exige al docente que demuestre que cuenta con un grado más elevado de conocimientos y calificaciones pues ello es determinante para su ascenso; no obstante, también pueden abarcar cualidades ajenas a la labor en el aula de clases, como por ejemplo, la disposición y capacidad de ayudar a los colegas en su trabajo, asumir labores especializadas tales como el desarrollo de currículos o contribuir a la dirección del centro docente y a sus planes estratégicos.

Recuadro 1
Estructura diversificada de la carrera para la enseñanza en las aulas en Victoria (Australia)

En el estado de Victoria (Australia), existen tres categorías de docentes de aula, con la correspondiente escala salarial, y una cuarta categoría con mayores responsabilidades de liderazgo y gestión. Más allá de esos grados de enseñanza hay también posibilidades de pasar a puestos de gestión, tales como coordinador de grado, subdirector, director y responsable regional o de distrito. Para pasar de un grado a otro, especialmente en los niveles superiores, los docentes deben optar formalmente a las plazas anunciadas y acreditar sus aptitudes.

Profesores titulados:

- Primera categoría para el nuevo docente, reciben apoyo y orientación de profesores de nivel superior.
- Se centran en seguir desarrollando aptitudes y competencias, el manejo del aula, el contenido temático y la práctica pedagógica.
- Planifican e imparten sus clases de una o más materias.
- Pueden también colaborar y participar en el desarrollo de políticas, equipos de proyecto y organización de actividades cucurriculares.

Profesores acreditados:

- Se centran en la planificación, preparación e impartición de programas dirigidos a lograr resultados específicos en el alumnado.
- Trabajan con diversidad de alumnos o clases, y son responsables de la realización efectiva de sus programas.
- Actúan bajo la dirección general, dentro de directrices claras y siguiendo prácticas de trabajo establecidas y prioridades documentadas.
- Pueden ser responsables de la supervisión y formación de uno o más alumnos-docentes.

Profesores expertos:

- Desempeñan un papel importante en la mejora del rendimiento del alumnado y los resultados de la educación determinados por el plan estratégico de la escuela y las prioridades a nivel del estado.
- Se centran en aumentar la base de conocimientos del personal sobre el aprendizaje del alumnado y la instrucción de alta calidad para ayudar a su escuela a definir la práctica docente de calidad.

Profesores destacados:

- Son docentes de aula sobresalientes.
- Asumen tareas de liderazgo y gestión proporcionados a su nivel salarial.
- Son responsables de la aplicación de una o más prioridades contenidas en el plan estratégico de la escuela.
- Coordinan la actuación de un gran número de personal para conseguir mejoras en la enseñanza y el aprendizaje.
- Se centran en la introducción de cambios en los métodos y en los enfoques de la enseñanza y el aprendizaje.

Fuentes: Gobierno de Victoria, 2009; OCDE, 2005.

9. **En el aula y compartiendo el conocimiento especializado:** existen muchas maneras de retener en el aula a los docentes experimentados, a la vez que se asegura que comparten con otros sus aptitudes. Dependiendo de los objetivos definidos del sistema educativo y de los requisitos del puesto de trabajo, es posible que los cargos de nivel superior mantengan el enfoque esencial de brindar enseñanza a los alumnos o que restrinjan esa función asignando más énfasis y tiempo a labores adicionales como la tutoría, el desarrollo de currículos, el desarrollo profesional o el liderazgo escolar.

   - **Profesores tutores:** Son responsables de la supervisión de profesores en prácticas y/o la iniciación de profesores nuevos, así como de aportar consejo y apoyo, como por ejemplo en el Brasil donde se prevé que los docentes más experimentados fortalezcan el trabajo en equipo e intercambien conocimientos sobre prácticas óptimas.

   - **«Profesores maestros»** ***(Advanced Skills Teachers):*** Ofrecen liderazgo pedagógico, consejo y apoyo a sus pares, dentro o fuera de su centro escolar.

   - **Especialistas en el desarrollo de currículos, investigaciones y ejercicio profesional:** Los docentes pueden ser invitados a participar en los cambios, investigación y desarrollo del currículo escolar, así como en los avances logrados en el ámbito del desarrollo y el ejercicio profesional.

Los cargos de nivel profesional superior usualmente combinan una forma de remuneración adicional y un número reducido de horas de enseñanza o un horario más flexible (véanse asimismo los módulos 4 y 5). El recuadro 2 da ejemplos de esos enfoques de desarrollo de la carrera en distintos países.

Recuadro 2
Estructuras diversificadas de la carrera para la docencia en aula en países escogidos

Profesores tutores: En la provincia de Quebec (Canadá), a pesar de que la política central de promoción prevé que los docentes pasen automáticamente de un escalón a otro cada año, existen ciertas fórmulas más flexibles para quienes no quieran pasar a puestos de gestión una vez alcanzado el grado más alto del escalafón. Una posibilidad es que los docentes con cierto nivel de experiencia trabajen como profesores tutores para los profesores en formación. Como parte del programa de formación del profesorado, los alumnos-docentes deben cumplir un mínimo de 700 horas de trabajo en los centros escolares al lado de los profesores tutores, que los adiestran y guían en diferentes aspectos de la profesión. A cambio, los profesores tutores reciben una compensación financiera o una reducción de sus horarios de clases.

«Profesores maestros» ***(Advanced Skills Teachers) o Profesores de Excelencia:*** En la estructura de la carrera docente en el Reino Unido (Inglaterra y Gales) se introdujeron en 1998 nuevas categorías de profesorado para proporcionar opciones de trayectoria profesional a los profesores que desearan nuevos retos sin dejar de dar clases, a saber, *Advanced Skills Teachers y Profesores de Excelencia*. Alcanzar esas categorías implica cumplir umbrales fundamentales de desempeño, además de las normas corrientes establecidas para las categorías avanzadas, que en la práctica son las mismas en lo que a la docencia se refiere. Los *Advanced Skills Teachers* deben cumplir otras normas sobre liderazgo escolar y colaboración por fuera de las aulas de clase. Los *Advanced Skills Teachers* deben pasar aproximadamente el 80 por ciento de su horario impartiendo clases, y el 20 por ciento en labores para el mejoramiento del centro escolar, actividades de desarrollo profesional o de aporte a otros centros escolares, desempeñando actividades de extensión e intercambio de buenas prácticas. Esas actividades pueden incluir proyectos de colaboración, transmisión de observaciones entre profesores en el aula y apoyo de profesor a profesor.

Contribuyentes al desarrollo del currículo, investigadores y desarrollo profesional: En la provincia de Quebec (Canadá) se invita a veces a docentes experimentados a convertirse en coinvestigadores con profesores universitarios en estudios sobre la enseñanza, el aprendizaje, el manejo del aula y el éxito o fracaso escolar. Algunos son también reclutados por las universidades para coordinar programas de enseñanza a estudiantes dentro de los departamentos de pedagogía. Una vez más se trata de opciones que permiten a los buenos profesores seguir dando clase, al menos durante parte del tiempo, y utilizar sus aptitudes en beneficio del resto de la comunidad educativa, así como acometer nuevos desafíos.

Fuentes: Canadá: Gauthier y Mellouki, 2003; TeacherNet, 2009; Ministerio de Educación del Reino Unido, 2010.

10. En la enseñanza postsecundaria es cada vez más frecuente que se planteen opciones similares de políticas de carrera. En contraposición a las estructuras de carrera preponderantemente verticales de los antiguos sistemas e instituciones de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) en muchos países miembros de la OCDE, las economías emergentes y en transición brindan a los docentes y a los formadores más oportunidades como:

- instructores con experiencia o tutores con responsabilidades y remuneración adicionales, al tiempo que siguen cumpliendo sus obligaciones de enseñanza;
- instructores a tiempo parcial en programas de formación de docentes, tanto iniciales como en el empleo o como coordinadores de programas en el lugar de trabajo, pasantías u otros empleos no académicos;
- agentes de enlace externos encargados de las relaciones y las alianzas con empresas, asociaciones industriales y sindicatos, aunque esos cargos concretos también pueden ser ocupados por personas con formación especializada (OIT, 2010: 35).

2.1.3. Progresión vertical en la carrera

11. Una estructura de carrera diversificada para el personal docente es aquélla que permite a los profesores moverse entre diferentes niveles de enseñanza, a condición de poseer las calificaciones requeridas (Recomendación OIT/UNESCO, 1966, párrafo 40). En esos casos se debería prestar apoyo a los docentes en transición.

12. Aunque sea importante que los docentes cuenten con opciones de carrera flexibles, la ruta vertical hacia los puestos de gestión y administración se debería mantener abierta y, en la medida de lo posible, esos puestos se deberían asignar a docentes experimentados, complementados con apoyo en materia de formación según lo requieran esos puestos cada vez más exigentes y multifacéticos, especialmente a nivel del centro escolar (véase la sección 1.14). La promoción en sentido vertical para los docentes usualmente incluye el ascenso a:

- subdirector;
- director;
- inspector escolar;
- responsables de educación a nivel regional o de distrito;
- puestos de asesoramiento o gestión en la administración central de la educación o en la planificación ministerial (recuadro 3).

Recuadro 3
La estructura diversificada de la carrera en Sudáfrica

En abril de 2003, **Sudáfrica** estableció una nueva estructura de puestos y sueldos para el personal docente, con **dos vías de promoción: la enseñanza y el aprendizaje** o **la gestión.** Por la ruta de la enseñanza el docente puede ascender primero a docente de nivel superior y después a especialista en educación superior en los centros escolares, o a consejero del Ministerio de Educación. Esa opción le permite seguir dando clase, mientras que la ruta de la gestión implica las formas más tradicionales de promoción, por ejemplo los ascensos a director o a funcionario de educación.

Fuente: Gobierno de Sudáfrica, 2003.

13. Comparada con esos otros niveles de enseñanza, la educación superior parece tener perspectivas de carrera más limitadas y caracterizadas por un aumento en el trabajo realizado sobre la base de contratos a tiempo parcial o de corta duración donde los cargos de larga duración y titularizados (o sea, los empleos permanentes) en la enseñanza y la investigación son cada vez menos, a excepción de un pequeño número de instituciones de élite en los países miembros de la OCDE, principalmente los países desarrollados (Altbach, 2009; Teichler, 2009). Las carreras profesionales siguen erigiéndose en gran medida en torno a la progresión desde los cargos de primer ciclo a los cargos del ciclo superior, pero pueden variar en función del tipo de institución y por incidencia de las cambiantes relaciones del mundo académico, como se refleja en el caso de Portugal (recuadro 4). Algunos países como el Reino Unido están recortando el usualmente prolongado curso de la carrera desde el nivel de ingreso hasta el de profesor titular, con el objeto de imprimirle un mayor atractivo y de renovar los distintos departamentos e instituciones (Santiago *et al*., 2008).

Recuadro 4
Carreras académicas en Portugal

Existen distintos escalafones para el personal de las universidades públicas y politécnicas. En las universidades públicas el personal académico sigue un escalafón de cinco escaños que va desde asistente de enseñanza, hasta profesor titular, mientras que el personal de los politécnicos sigue un escalafón de tres escaños que va desde asistente de enseñanza, hasta profesor coordinador. En el sistema politécnico no es esencial contar con un doctorado y los cambios introducidos en 2007 fijaron un segundo escalafón («especialistas») para estimular la vinculación de expertos del sector industrial y de la comunidad.

Fuente: Santiago, *et al.,* 2008.

14. El sistema tradicional de progresión en la enseñanza y la investigación para convertirse en decano de facultad o departamento, incluido el funcionamiento no académico de una institución y, eventualmente Presidente o Canciller de una institución o sistema de educación, se ha vuelto más restrictivo y ha aumentado la especialización funcional de los cargos no académicos y gerenciales. Al mismo tiempo, la tendencia es ampliar las oportunidades, a saber: dar mayor movilidad al personal docente y de investigación para conseguir cargos titulares por fuera de las instituciones donde obtuvieron su título de doctorado; incrementar la movilidad transfronteriza para difundir los conocimientos y establecer un marco competitivo en el plano internacional; y, favorecer las oportunidades en el ámbito de las investigaciones externas y de las actividades e instituciones empresariales en la medida en que las asociaciones públicas y privadas crecen. Todo lo anterior exige considerable innovación y diversificación de la estructura profesional (Santiago, *et al.,* 2008). En especial, una mayor apertura al trabajo externo y a las distinciones que favorezcan, e incluso estimulen, una docencia generadora de ingresos o puramente intelectual además de un trabajo investigativo en otras instituciones puede contribuir a solucionar las falencias profesionales y de remuneración que afectan a los países de escasos recursos y que en últimas generan una «fuga de cerebros» o un «despilfarro de cerebros» (traslados hacia otros países o a ocupaciones no académicas). Al mismo tiempo, exigen: *a)* políticas institucionales o sistémicas que preserven las funciones y la ética esenciales de los empleos académicos, en consonancia con las directrices establecidas en la Recomendación de 1997 (párrafo 34), en especial lo relativo a la permanencia en empleos múltiples y los posibles conflictos de interés; y *b)* preservar la titularidad o su equivalente como garantía de la libertad académica y el compromiso con una amplia gama de objetivos institucionales, además de la excelencia nacional e internacionalmente reconocida en la docencia, la investigación y los servicios (OIT-UNESCO, 2007: 23).

2.1.4. Desarrollo no lineal de la carrera

15. En años recientes se han introducido en algunos sistemas educativos planes de desarrollo no lineal de la carrera, que cuentan a efectos de progresión y desarrollo profesional el tiempo dedicado a responsabilidades familiares o a experiencia laboral en otros trabajos dentro o fuera de la enseñanza. El empleo a corto o mediano plazo en otras ocupaciones del sector público o privado puede fortalecer el liderazgo escolar y la capacidad docente, siempre que las implicaciones financieras de tales planes, incluida la provisión de profesores suplentes, aseguren que la movilidad individual no acarree penalizaciones económicas ni de trayectoria profesional y que las disposiciones establezcan garantías de reincorporación para los docentes que dejan su puesto en la enseñanza por otros trabajos (OIT, 2000b).

2.1.5. Criterios y procedimientos para la clasificación de los puestos

16. La existencia de criterios claros de clasificación de los puestos es esencial para sostener los principios de equidad, transparencia e imparcialidad en la gestión y distribución del personal docente que establece la Recomendación de 1966. Una tabla de criterios clara para cada puesto asegura que la contratación de docentes se efectúe exclusivamente sobre la base de sus méritos y calificaciones, y que los aspirantes sean tratados en términos de igualdad. Un criterio claro puede contribuir también a evitar conflictos sobre el proceso de contratación y entre los empleados de un mismo establecimiento educativo.

Cuadro 1. Lista de comprobación de la clasificación de puestos: asegurar la equidad, la transparencia y la imparcialidad

Criterios	Preguntas clave
Transparentes	■ ¿Se ha seguido un proceso abierto y consultivo para consensuar la definición y clasificación de los puestos? ■ ¿Se anunció abiertamente el puesto dentro y fuera del centro escolar? ■ ¿Se anunció el puesto durante un tiempo suficientemente largo, y teniendo en cuenta las necesidades de grupos especiales (por ejemplo, en Braille para los invidentes)?
Equitativos	■ ¿Se han respetado plenamente los principios de igualdad de oportunidades durante todo el proceso de contratación o promoción? ■ En el caso de grupos infra-representados, ¿se han adoptado medidas especiales de diferenciación? ■ ¿Están esas medidas especiales claramente delineadas y justificadas en la política de contratación y promoción?
Estandarizados	■ ¿Se ha establecido una lista clara de criterios para determinar los distintos tipos de puestos de enseñanza, supervisión y gestión (por ejemplo, calificaciones, tipo y duración de la experiencia exigida y formación de desarrollo profesional recibida)? ■ ¿Es la lista lo suficientemente flexible para asegurar la equidad en los nombramientos, particularmente en el caso de los grupos infra-representados?
Adecuados al puesto	■ ¿Varían los criterios según el tipo de puesto y el tipo de responsabilidades que lleva aparejadas? (por ejemplo, un puesto de asesor podría requerir más experiencia de enseñanza, mientras que un puesto de director podría requerir más experiencia de gestión)

2.1.6. Equidad en la clasificación de puestos: la aparición de docentes no profesionales

17. Cuando la Recomendación de 1966 relativa a la situación del personal docente fue aprobada por los miembros de la OIT y la UNESCO, los docentes de la mayoría de los países eran funcionarios o su equivalente, trabajando para el gobierno con contrato permanente. Desde la década de 1990, sin embargo, y cada vez más en el último decenio, ha surgido en algunos países una tendencia a contratar en condiciones de corta duración, en el marco de contratos temporales y por salarios y prestaciones menores, a docentes que no son funcionarios y que a menudo poseen calificaciones inferiores o nulas. A estos docentes se les califica a menudo de «paraprofesionales» u otras expresiones que describen ampliamente las características y las condiciones de empleo de esos docentes [1], y el fenómeno está particularmente presente en partes de Asia Meridional y África Occidental y Central.

18. Como política, el desafío clave para los gobiernos que encierra el recurso a docentes por contrato es la sostenibilidad a largo plazo de mantener dos grupos de docentes con condiciones de servicio muy dispares. El hecho de que desempeñen tareas similares o incluso idénticas pero bajo distintas clasificaciones de los puestos y condiciones de trabajo puede ser problemático para los principios de equidad que subyacen a la Recomendación de 1966. Véase un examen más detallado de los desafíos, las políticas propuestas y las prácticas óptimas en la sección 1.12.

2.1.7. Equidad en las carreras: políticas de género

19. La docencia es una profesión muy feminizada en la mayoría de los países, pero no en todos. En algunos países en desarrollo existe todavía una significativa brecha de género en lo que se refiere al acceso a la escolarización, particularmente en el África Subsahariana, el Asia Meridional y algunos estados árabes, donde son más los niños que las niñas que acceden a la enseñanza primaria y la terminan. En general, la brecha se agrava en los niveles de educación superiores (UNESCO, 2003). Una explicación es la falta de profesoras, sobre todo en las zonas rurales, y una manera de incrementar el acceso de las niñas a la escuela podría ser la contratación de más profesoras (UNESCO, 2003). Con el fin de abordar esta cuestión, las autoridades educativas han instituido programas especiales para reclutar y formar a educadoras y garantizar su acomodo.

20. Una vez reclutadas, es importante que haya políticas de gestión que aseguren la equidad en la progresión profesional, para aprovechar los talentos y las aptitudes de las educadoras que busquen mayores responsabilidades y evitar que la frustración por la falta de oportunidades profesionales (y los menores niveles de remuneración — véase el módulo 5, Panorama y principios generales) llegue a ser un factor adicional del abandono de la profesión. Aunque se siguen haciendo muchos progresos, es frecuente que las mujeres encuentren escollos para ascender a niveles superiores. Según el grado de los desafíos, entre las medidas que se pueden adoptar para favorecer la progresión laboral de las mujeres cabe destacar los programas especiales para conceder créditos de antigüedad a aquellas que interrumpen su carrera por razones familiares, la creación de comités de ascensos conjuntos (formados por hombres y mujeres), la introducción de medidas positivas o de acción afirmativa en las decisiones de selección para corregir más rápidamente los patrones históricos de discriminación, y programas de formación ampliada para alentar a las mujeres a buscar y alcanzar puestos profesionales de nivel más alto. También se recomiendan disposiciones similares para solucionar la cuestión del «techo de cristal» que afecta a las mujeres en la educación superior pues crea barreras en cuanto a la igualdad de

[1] Los docentes subcontratados también se denominan docentes «temporales», «auxiliares», «voluntarios», «asistentes» y «comunitarios».

oportunidades y socava las prácticas óptimas de recursos humanos correspondientes a las mujeres en la educación superior (OIT-UNESCO, 2010: 30).

21. A la inversa, es frecuente que a los hombres no les atraiga la carrera docente en los niveles de preescolar y primaria, y posiblemente habría que introducir muchos de los mismos tipos de incentivos, como ya se ha hecho, para fomentar esa elección de carrera y conseguir un mayor equilibrio de género en el profesorado de la educación infantil.

22. Parte de la eliminación de barreras a la igualdad de oportunidades, y de los esfuerzos por asegurar la máxima contratación y retención de educadoras en particular, se requiere una atenta vigilancia para combatir la discriminación salarial basada en el género (recuadro 5 y módulo 5).

Recuadro 5
Cuestiones de igualdad de género en el sueldo y las condiciones de empleo de los docentes

Hay factores específicos que contribuyen a que en el sector de la educación las mujeres ganen en promedio menos que los hombres. Entre esos factores están los siguientes:

- es más probable que los hombres asciendan a puestos superiores;
- las mujeres interrumpen su actividad laboral más a menudo que los hombres para atender a responsabilidades familiares;
- es frecuente que las mujeres posean calificaciones que son menos valoradas;
- algunas prestaciones se aplican desproporcionadamente; por ejemplo, la pensión de jubilación como porcentaje del sueldo significa que los que ganan más, generalmente hombres, reciban más en forma de pensión de jubilación.

El impacto acumulado de los bajos ingresos durante la vida activa de la mujer incide en su capacidad de sostener a su familia y la sitúa en desventaja durante la vejez. Asegurar la equidad salarial en el sector de la educación y en el mercado laboral beneficiará en general a los hombres tanto como a las mujeres.

Fuentes: OIT, 2007a; OIT, 2009.

23. En la lista de comprobación 1, recuadro 6, se presentan diversas opciones de políticas sistémicas para el equilibrio de género en la carrera docente.

Recuadro 6
Lista de comprobación 1. Opciones de políticas para el equilibrio de género en la carrera docente

- Incluir cuestiones de género en los documentos de política educativa, incluidos los planes nacionales; promover la conciencia de género y dar formación en resolución de problemas a los miembros de las unidades de política y planificación.
- Compilar sistemáticamente y utilizar datos desagregados por sexo del número de mujeres y hombres docentes o formadores, su ubicación por área rural o urbana, su clasificación en la educación o en la función pública y su posición en la escala salarial.
- Diseñar y aplicar paquetes de formación de género en las instituciones de formación de docentes y en los programas de formación continuada.
- Suministrar material y apoyo administrativo a programas de formación específicos de género, particularmente destinados a mujeres, poniendo el acento en el desarrollo de la capacidad de liderazgo.
- Revisar sistemáticamente y eliminar cualquier discriminación patente en las escalas de remuneración (sueldo base y complementos) y en los reglamentos de la función docente, así como toda práctica de acoso sexual.
- Dentro de los sindicatos y asociaciones profesionales del personal docente, establecer programas de concienciación y formación para contribuir a propulsar a más educadoras hacia los puestos de responsabilidad en las organizaciones de docentes y sus órganos profesionales (OIT, 2007a).

2.2. Criterios de promoción

24. La Recomendación OIT/UNESCO declara que los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las calificaciones del interesado (1966, párrafo 44). Los criterios de promoción de los docentes de un puesto a otro deberían basarse en los mismos principios aplicables a la clasificación de puestos: el ascenso debería ser transparente, equitativo, estandarizado y adaptado al tipo de puesto. Los principios básicos de la Recomendación reflejan los de los Convenios, Recomendaciones y otros instrumentos de la OIT, tales como repertorios de prácticas y directrices. En ese aspecto, los criterios de promoción deberían asegurar:

- igualdad de oportunidades: para las mujeres, las minorías étnicas, los docentes y trabajadores de la enseñanza discapacitados o que viven con el VIH;
- no discriminación: en la movilidad entre diferentes niveles de enseñanza (preescolar, primaria, secundaria, profesional/técnica); y
- disposiciones sobre trabajo docente a tiempo parcial: debería admitirse para todos los docentes y no perjudicar sus posibilidades de promoción.

25. La promoción puede basarse en distintos criterios, cada uno con sus ventajas y sus inconvenientes, según se indica en el cuadro siguiente. Una buena política de promoción seguramente integrará elementos de los tres tipos de criterios, a tenor de las necesidades del sistema educativo o del centro escolar, así como del tipo de puesto (véase el cuadro 2 y la sección 2.2.1 sobre diversificación de la carrera). Es posible que los criterios de desempeño enunciados a continuación incluyan una amplia gama de labores profesionales como por ejemplo tutorías. Además, en la educación superior los criterios de desempeño pueden incluir factores tales como la investigación y las publicaciones o las labores de divulgación de servicios adicionales a la enseñanza. En el recuadro 7 figura un ejemplo de los desafíos relacionados con la promoción en las escuelas.

Cuadro 2. Tipos de criterios de promoción

Criterio de promoción	Ejemplos	Ventajas	Inconvenientes
Calificaciones: Obtener nuevas calificaciones o certificaciones puede llevar a ascender a grados superiores en la carrera.	En Namibia los docentes ascienden automáticamente a un grado superior en la carrera cada vez que adquieren una calificación con diploma. Aproximadamente dos de cada tres amplían su formación para obtener calificaciones y ascender.	Puede alentar a los docentes a aumentar sus conocimientos y perfeccionar sus aptitudes.	Puede incentivar a los docentes a obtener nuevas calificaciones sólo por conseguir una subida salarial. Puede ser difícil de sostener si no hay suficientes puestos nuevos o superiores para todos los que obtienen nuevas calificaciones.
Antigüedad/años de experiencia: El ascenso entre grados de la carrera docente es automático al cabo de cierto número de años de servicio.	En el Senegal, los docentes que han alcanzado la condición de funcionarios ascienden automáticamente al grado siguiente de la carrera cada dos años. En Pakistán el ascenso en la escuela primaria requiere cinco años de experiencia y calificaciones adicionales.	Sistema sencillo y transparente Recompensa la experiencia docente. Puede animar a los docentes a permanecer en la profesión.	No hay garantías de que los ascendidos sean los más calificados ni los mejores profesionales.
Desempeño: El ascenso, a grados superiores o a otro puesto, se basa en el desempeño docente.	En los cantones de St. Gallen y Zurich (Suiza), los docentes sólo pueden pasar a un grado superior tras obtener una evaluación de desempeño positiva.	Puede incentivar a los docentes a hacer un mejor trabajo en el aula. Contribuye a asegurar que sólo los docentes que trabajan mejor sean ascendidos a grados superiores.	Puede desalentar el trabajo en equipo mediante una mayor competencia. Puede afectar negativamente a la moral de los docentes.

Fuentes: Senegal, 2003; Kucera y Stauffer, 2003; Benell y Sayed, 2009.

Recuadro 7
Los desafíos de establecer criterios de promoción efectivos y equitativos en México

En México se han introducido a lo largo de los años distintos tipos de planes de promoción para los docentes de la educación básica, y en estos momentos conviven dos planes diferentes. Uno, vigente desde 1973, es «vertical» en el sentido de que promueve a los docentes a puestos de mayor responsabilidad de gestión y administración. Este plan típicamente significa retirar al profesor del aula, cosa que ha sido criticada porque priva a los alumnos de los mejores profesores. El otro plan fue creado en 1993 y permite a los docentes moverse en sentido horizontal entre niveles de enseñanza.

Ambos sistemas utilizan puntuaciones basadas en una combinación de criterios que incluye las calificaciones, la antigüedad y las valoraciones de desempeño (tanto evaluación como resultados de los estudiantes); sin embargo, dentro del sistema vertical sólo se toman en consideración las calificaciones profesionales, mientras que en el horizontal también se realizan exámenes.

Ha habido algunos problemas en la implementación del sistema, especialmente en lo relativo a la ponderación de los diferentes criterios en la puntuación, y hay quien ha sostenido que ha creado un incentivo para que los docentes obtengan nuevas calificaciones con el único propósito de ganar puntos. Ello ilustra la necesidad de considerar atentamente los pros y los contras de diferentes criterios de promoción, y especialmente el tipo de incentivos, deseados o no deseados, que esos criterios pueden originar.

Fuente: Guevara y González, 2004.

26. Cuando los docentes ascienden de un grado, nivel o puesto a otro, hay diferentes opciones en lo que se refiere a las prestaciones, compensaciones o incentivos vinculados a sus nuevas responsabilidades. Las compensaciones pueden ser:

- **financieras:** el ascenso a un grado superior suele llevar aparejado un aumento del sueldo y la consiguiente mejora en lo tocante a pensiones; o

- **no financieras:** hay toda una gama de mejoras no financieras que pueden servir para alentar y compensar a los docentes ascendidos, como oportunidades adicionales de desarrollo profesional, beneficios de horario (por ejemplo, un número menor de horas lectivas o una reducción global de la carga de trabajo) y condiciones de licencias más generosas (por ejemplo, vacaciones más largas y oportunidades de solicitar años sabáticos o excedencias).

27. La disponibilidad de compensaciones financieras o no financieras dependerá del tipo de ascenso y de las realidades de cada sistema educativo. En la mayoría de los países los ascensos van acompañados de aumentos salariales, pero también habría que considerar los distintos incentivos no financieros, sobre todo cuando existe la necesidad, para conseguir una estructura de la carrera más diversificada y flexible, de crear nuevos puestos que no necesariamente se clasifican en las categorías mejor pagadas. Conviene señalar que algunos de esos incentivos no financieros requieren alguna inversión, pero en el caso de las oportunidades de desarrollo profesional, por ejemplo, tales incentivos, a diferencia de los aumentos salariales, podrían no incrementar los costos recurrentes. Por consiguiente, esos tipos de incentivos no financieros pueden ser una opción atractiva para los países de recursos muy limitados.

2.3. Estructura diversificada de la carrera y regímenes de licencias para grupos específicos de docentes

28. En la mayoría de los países los docentes representan el grupo más numeroso de trabajadores del sector público, y constituyen un grupo diversificado, con necesidades diversas. La Recomendación OIT/UNESCO señala que hay que adoptar medidas especiales en favor de algunos grupos infra-representados o con diferentes necesidades (1966, párrafo 10, *a)*).

Atender a las necesidades de grupos especiales es esencial para mantener un cuerpo docente diversificado, capaz de dar mayor flexibilidad al sistema educativo, y contribuir a asegurar que los docentes de distintos grupos estén bien representados y servidos.

29. El punto de partida sobre las necesidades de grupos específicos son dos principios fundamentales, contenidos en el Convenio núm. 111 y la Recomendación núm. 111 de la OIT, relativos a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que deben ser sostenidos en todo momento y para todos los grupos. El primer principio es el de no discriminación, expresado en el artículo 1 del Convenio núm. 111 (OIT, 1958).

30. Los 169 países que han ratificado este Convenio se han comprometido a establecer políticas nacionales que aseguren que esos principios de no discriminación sean respetados en todos los lugares de empleo (artículo 2), y a promover la plena igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación. Ello es especialmente importante en el ámbito de la educación, no sólo porque los docentes componen una parte muy numerosa de la fuerza de trabajo de cualquier país, sino porque las escuelas están y deben estar en la vanguardia de los esfuerzos en favor de la no discriminación y dar ejemplo en ese sentido.

31. El segundo principio reconoce que para lograr la no discriminación y la igualdad de oportunidades se pueden y se deben aplicar medidas especiales en ciertos casos, a fin de asegurar que determinados grupos estén representados dentro del estamento docente y se respeten sus derechos. El artículo 5 del Convenio núm. 111 (1958) alude a tales casos.

32. Para cumplir el principio de no discriminación y responder a las necesidades de grupos específicos de docentes que estén infrarrepresentados o tengan necesidades especiales, es importante desarrollar buenas políticas y prácticas. Tres aspectos merecen atención:

a) **Establecer y aplicar políticas en el lugar de trabajo:** Tanto si se trata de educadoras con responsabilidades familiares como de docentes discapacitados o que viven con el virus del VIH, o de docentes de edad avanzada, debe haber políticas nacionales bien trazadas en lo tocante a:

- los derechos y las responsabilidades de cada parte;
- disposiciones especiales en favor de tales grupos;
- mecanismos de solución de conflictos.

b) **Políticas adaptadas de contratación, distribución y promoción:** en algunos casos habrá que modificar las políticas de gestión del personal docente para atender a las necesidades de determinados grupos. Por ejemplo, en los reglamentos y criterios para la contratación de docentes y su distribución se pueden incluir disposiciones específicas para los docentes con necesidades especiales.

c) **Disposiciones relativas a la docencia a tiempo parcial:** asegurar que la opción de ejercer la docencia a tiempo parcial esté al alcance de los docentes que lo necesiten, por ejemplo aquellos que tienen cargas familiares o los de edad avanzada (véase más adelante), es una buena manera de ofrecer un entorno laboral flexible y más motivante. La docencia a tiempo parcial puede adoptar la forma de impartir un número reducido de cursos, o desempeñar puestos como el de asistente de aula. Si bien es cierto que se debería dar la posibilidad de enseñar a tiempo parcial a los docentes que prefieren esa opción, en algunos países la mayor disponibilidad de trabajo a tiempo parcial desdichadamente se ha traducido en una consideración inferior y condiciones de trabajo inequitativas. Para poner el trabajo a tiempo parcial a disposición de los grupos que lo necesitan y al mismo tiempo garantizar que no decaiga la situación de los docentes a tiempo parcial y a tiempo completo, se deberían

poner en práctica una serie de principios que aseguren que los docentes a tiempo parcial disfruten de las mismas condiciones de servicio que sus colegas a tiempo completo. Por ejemplo, se trata de asegurar que:

- los docentes a tiempo parcial disfruten de las mismas condiciones de pensiones, salariales y de licencias que sus colegas que trabajan a tiempo completo, con arreglo a un prorrateo en función del número de horas de trabajo;
- los docentes a tiempo parcial tengan acceso a actividades de desarrollo profesional; y que
- la docencia a tiempo parcial sea resultado de la decisión del docente, y no una solución de compromiso por la falta de puestos a tiempo completo.

33. Las políticas a nivel nacional y otras se deberían diseñar y consensuar entre el gobierno y las organizaciones del personal docente a través de la colaboración y el diálogo. Una vez establecidos los principios básicos a nivel nacional, es importante asegurar que se adapten y traduzcan en políticas del lugar de trabajo a nivel de los centros escolares. Esto incluye actividades regulares de sensibilización (en forma de talleres, por ejemplo), difusión global de las políticas, apoyo efectivo a su implementación y monitoreo integral.

2.3.1. Docentes con responsabilidades familiares

34. El artículo 4 del Convenio de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (Convenio núm. 156 (1981) de la OIT), establece que deberán adoptarse todas las medidas necesarias para tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares y su derecho a elegir libremente su empleo.

35. Para los trabajadores con responsabilidades familiares, ya sean éstas cuidar de un hijo, de un familiar anciano o de un cónyuge discapacitado, compaginar las obligaciones laborales y familiares puede ser un verdadero reto, y convertirse en un importante factor de desmotivación a menos que los empleadores establezcan las políticas adecuadas. Los largos horarios de trabajo afectan de manera especial a las mujeres, toda vez que en muchos países siguen siendo las principales cuidadoras de las familias (OIT, 2007b).

36. Existen varios factores que pueden influir en el número de mujeres que ingresan en la enseñanza y permanecen en la profesión docente. Las oportunidades de formación, la progresión profesional (véase la sección 2.2.6), el establecimiento de condiciones de trabajo favorables a la familia y el apoyo a las mujeres que desean fundar una familia son importantes para alentar a las mujeres a que se vinculen a la docencia y permanezcan en ella. En algunos países desarrollados, aunque quizá no haya escasez de educadoras, lograr un ambiente de trabajo y condiciones que permitan a hombres y mujeres equilibrar satisfactoriamente su vida laboral y su vida familiar es importante para hacer más atractiva la profesión.

37. La Recomendación OIT/UNESCO afirma que el matrimonio, el embarazo y la licencia de maternidad no son motivo para la rescisión de contrato (1966, párrafos 54 y 55), y que deberían tomarse medidas que faciliten el empleo continuado de las educadoras con cargas de familia (1966, párrafos 56 y 57). Además de medidas especiales que aseguren el respeto a los derechos de las educadoras durante el embarazo, es posible, siguiendo principios de neutralidad de género (OIT, 2007b), adoptar políticas que hagan que el lugar de trabajo sea más favorable a la familia, entre ellas:

- reconocer el papel de cuidadores de los hombres: ofrecer licencia de paternidad y parental;

- hacer que el trabajo «normal» sea más compatible con la familia;
- hacer que las responsabilidades familiares sean más compatibles con el trabajo; y
- promover un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres.

38. Entre las medidas que se pueden adoptar para lograr lugares de trabajo más favorables a los docentes con responsabilidades familiares cabe destacar:

- condiciones adecuadas de licencia de maternidad;
- condiciones adecuadas de licencia de paternidad;
- licencia parental para hombres y mujeres, intransferible;
- mantenimiento de los derechos de antigüedad y pensión durante la licencia;
- casas-cuna o guarderías en los centros educativos;
- adjudicar a las mujeres con responsabilidades familiares un puesto próximo a su residencia, siempre que sea posible;
- organizar flexiblemente los horarios de trabajo: períodos de descanso y días de fiesta, vacaciones anuales, permiso para emergencias, tiempo parcial, horario flexible, cuenta de horas acumuladas, «teletrabajo» (trabajo en casa), reducción de la jornada y de las horas extraordinarias; y
- opciones de carrera por la vía rápida.

39. Además, especialmente en contextos de escasez de docentes calificados, los encargados de la gestión y planificación de los recursos humanos deben establecer medidas capaces de atraer docentes calificados que hayan dejado la profesión para que retomen la enseñanza (OIT-UNESCO, 1966: párrafo 58). La mayoría son a menudo mujeres que han abandonado la enseñanza por unos años para ocuparse de sus hijos menores. Las medidas que pueden motivar a las mujeres docentes que han abandonado la profesión por razón de sus cargas familiares incluyen las siguientes:

- programas adecuados de recapacitación que los familiaricen con los cambiantes contenidos, prácticas pedagógicas y necesidades de los alumnos, incluido el uso eficaz de las tecnologías de la información y las comunicaciones;
- iniciación, tutoría y otras formas de apoyo profesional, respecto a los docentes recientemente calificados;
- estructuras profesionales que acrediten a los documentos que han dedicado tiempo a sus obligaciones familiares, a efectos de determinar el nivel del curso, el salario y el ascenso;
- convenios de trabajo flexibles, incluidas oportunidades de tiempo parcial [2] y labores compartidas (véanse las secciones 4.2.6 y 4.2.7);
- disposiciones sobre el cuidado de los niños destinadas a las mujeres con hijos menores.

[2] Es probable que los índices de regreso de las mujeres a la docencia aumenten si se dispone de más cargos docentes a tiempo parcial (OCDE, 2005).

2.3.2. Docentes con discapacidades [3]

40. La Recomendación OIT/UNESCO relativa al personal docente aboga que los docentes con discapacidades debería disfrutar de asistencia médica y servicios de readaptación (1966, párrafo 137.2). Además, el Convenio (Convenio núm. 159) y la Recomendación (Recomendación núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (OIT, 1983), aplican a todos los empleados inválidos, incluidos los docentes. Estas normas instan a los países a formular y poner en práctica políticas nacionales que promuevan el empleo de las personas inválidas y les suministren orientación y formación profesionales (artículos 3, 4 y 7 del Convenio núm. 159). La Convención de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD de las Naciones Unidas) prescribe que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás y promueve que se realicen ajustes razonables y que se adopten medidas de acción afirmativa a este fin (CDPD de las Naciones Unidas, artículo 27).

41. Hay diversas maneras de dar respuesta a las necesidades de los docentes con discapacidades, entre otras:

- promulgar legislación que proteja los derechos de las personas discapacitadas en general y de los docentes en particular;
- asegurar que las infraestructuras de los centros escolares sean adecuadas para los docentes y alumnos discapacitados;
- facilitar que se realicen ajustes necesarios para los docentes con discapacidades, incluidos materiales docentes especiales y horarios de enseñanza y dispositivos de ayuda; y
- establecer medidas de acción afirmativas, incluidas condiciones especiales de ingreso, empleo, promoción y licencias para los docentes con discapacidades.

En el recuadro 8 figuran ejemplos de las medidas aplicadas en Francia.

Recuadro 8
Medidas especiales para los docentes con discapacidades en Francia

En Francia, los docentes tienen la condición de funcionarios, y su reclutamiento se lleva a cabo a través de «concursos» nacionales esto es, exámenes a los que deben someterse los candidatos que poseen las calificaciones requeridas. Los candidatos con discapacidades pueden beneficiarse de una serie de medidas especiales para asegurar la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, pueden recibir condiciones de tiempo especiales durante los exámenes. Existe también una política especial de reclutamiento, en virtud de la cual el candidato discapacitado que posee las calificaciones requeridas para entrar en la carrera docente, puede ser contratado por un año en lugar de pasar por el concurso. Si al cabo de un año su desempeño se considera satisfactorio, es contratado formalmente con categoría de funcionario.

Los docentes discapacitados cuentan también con otras medidas especiales, por ejemplo una consideración especial de su puesto de destino si necesitan estar más cerca de su residencia debido a su discapacidad, y seguimiento médico para asegurar que pueden dar clase adecuadamente. La nueva ley de julio de 2005 sobre igualdad de oportunidades, participación y ciudadanía de las personas con discapacidades garantiza también la provisión de infraestructuras y materiales especiales para los docentes discapacitados, así como su derecho a ejercer la docencia a tiempo parcial.

Fuente: Gobierno de Francia, 2009.

[3] Denominados asimismo «docentes discapacitados» en determinados contextos nacionales.

2.3.3. Docentes que viven con el virus del VIH

42. La pandemia del VIH/SIDA ha tenido un fuerte impacto en los trabajadores y en la fuerza de trabajo (OIT, 2002), incluyendo, entre otras cosas:

- reducción de la oferta de mano de obra;
- pérdida de trabajadores competentes y experimentados;
- absentismo y jubilación anticipada;
- estigmatización y discriminación contra los trabajadores afectados por el VIH;
- aumento de los costos laborales para los empleadores, desde el seguro de salud hasta el readiestramiento;
- descenso de la productividad, contracción de la base fiscal e impacto negativo sobre el crecimiento económico;
- presión añadida sobre los sistemas de protección social y los servicios de salud;
- aumento de la carga que pesa sobre las mujeres que han de compaginar los cuidados familiares con el trabajo productivo;
- pérdida de ingresos familiares y de productividad de los hogares, que exacerba la pobreza;
- abandono forzoso de la escuela y caída en el trabajo infantil de los huérfanos y otros niños afectados; y
- presión sobre las mujeres y los jóvenes para que busquen el sustento suministrando servicios sexuales.

43. El VIH y el sida tienen un impacto particular sobre los sistemas educativos, ya que los docentes y otros trabajadores de la enseñanza pueden a la vez estar infectados y afectados por la enfermedad y en la primera línea de los esfuerzos de prevención. Es crucial, por lo tanto, que las políticas sobre el sector educativo, el personal docente y los lugares de trabajo aborden esta cuestión, incluida la entrega de estudios de prevalencia para ayudar a las autoridades nacionales en sus actividades de planificación estratégica y respuestas de política. Sobre la base del *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* (OIT, 2001), la OIT y la UNESCO han desarrollado modelos de políticas en el lugar de trabajo para el sector de la educación, en colaboración con empleadores públicos y privados, sindicatos de docentes y autoridades nacionales sobre el sida, en el Caribe y en África Meridional. Dichos modelos de políticas pueden ser adaptados y utilizados en escuelas, centros de formación e instituciones de educación superior dentro y fuera de esas dos regiones. Los modelos suministran una lista de comprobación a los efectos de desarrollar y aplicar una política de alcance nacional y a nivel de centros docentes (OIT-UNESCO, 2006a y 2006b; recuadro 9).

Recuadro 9
Principios clave de los modelos de políticas OIT/UNESCO sobre el VIH/SIDA en el sector de la educación

El VIH/SIDA es un problema para todas las instituciones y servicios del ámbito educativo, no sólo porque el virus afecta a empleados y a alumnos, sino también porque las instituciones educativas pueden desempeñar un papel vital en lo que se refiere a limitar la propagación y los efectos de la infección.

No discriminación

En aras de un ambiente propicio para la enseñanza y el aprendizaje, no debería haber ninguna discriminación contra el empleado o el alumno que presuntamente sea portador o esté afectado por el VIH/SIDA. Las instituciones docentes y los servicios de educación deberían adoptar una actitud proactiva para evitar y erradicar el estigma y la discriminación.

Igualdad de género

Es preciso abordar el acoso sexual en el ambiente escolar. Toda discriminación y/o acción que pueda poner a un empleado o alumno de uno u otro sexo en riesgo de contraer el VIH debido a su sexo debería ser denunciada, y sancionada conforme a las políticas disciplinarias pertinentes. La aplicación de las políticas debería ser diseñada teniendo en cuenta la desigualdad en las relaciones de género, y hacer posible que todos los empleados y alumnos estén en condiciones de evitar los riesgos y la propagación de la infección por el VIH y hacer frente al impacto del VIH/SIDA.

Asistencia y apoyo

Las entidades docentes deben instaurar programas de asistencia y apoyo que garanticen el acceso al tratamiento sin discriminación para los empleados, y según se estime oportuno para los alumnos; que den cabida razonable, provean o remitan a servicios de asesoramiento, información sobre vida sana (nutrición, vida positiva y comportamiento sexual), incluida la educación práctica para la vida allí donde sea pertinente, y consideren la ampliación de los programas de asistencia a empleados y alumnos donde éstos existan.

Ambiente de trabajo saludable

El ambiente de enseñanza/aprendizaje y de trabajo debería ser saludable y seguro para todos los participantes, en la medida en que ello sea practicable, a fin de reducir el riesgo de infección y transmisión del VIH. Se deberían tomar precauciones universales para evitar la transmisión en caso de accidentes en el entorno escolar y reducir o eliminar los riesgos.

Pruebas de detección a efectos de empleo

No se deberían requerir pruebas de detección del VIH de los solicitantes de trabajo, de los estudiantes que deseen matricularse ni de los que ya son empleados o alumnos. No se deberían realizar pruebas de detección del VIH en la institución educativa fuera de lo especificado en las secciones pertinentes de las políticas.

Continuación de la relación de empleo

La infección con el VIH no es causa para la terminación, suspensión, traslado forzoso o negación de progresión profesional de un empleado, ni para la suspensión de un alumno. Las personas afectadas de enfermedades relacionadas con el VIH deben poder trabajar o estudiar mientras su estado clínico lo permita en un régimen apropiado de trabajo o estudio, y recibir un acomodo razonable.

Confidencialidad

Toda información médica personal, ya sea oral, escrita o en formato electrónico, obtenida del interesado o de terceros, debe ser tratada como confidencial, de acuerdo con los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT. Ningún empleado, estudiante ni familiar de estudiante en representación de éste estará obligado a revelar su situación respecto al VIH a las autoridades de la institución o servicio docente.

Prevención

La infección con el VIH se puede prevenir a través de la información, la educación y el establecimiento de un clima que dé apoyo y aliente a todas las personas a evaluar y reducir su riesgo frente al VIH. Las entidades docentes deberían instaurar programas destinados a todo el personal y el alumnado para suministrar información y comunicación sobre el cambio de comportamientos, promover el acceso voluntario (y confidencial) a las pruebas de detección con asesoramiento y suministrar información sobre medios prácticos de prevención, incluida la abstinencia, el cambio de comportamiento, el acceso a preservativos, jeringuillas desechables, etc., de acuerdo con las directrices nacionales.

Diálogo social

Una política y programa exitoso sobre el VIH y el sida requiere colaboración, confianza y diálogo entre las autoridades públicas, el órgano rector de la entidad docente, sus administradores y empleados, representantes de los sindicatos de enseñanza, alumnos y padres y otras partes interesadas.

Fuente: OIT/UNESCO, 2006a y 2006b.

44. Además de políticas en el lugar de trabajo que se integran con las políticas generales del sector educativo en materia de respuestas sobre el VIH y el sida, las autoridades correspondientes, en colaboración con los ministerios de educación y las escuelas deben asegurar que los docentes que viven con el virus del VIH tengan acceso al tratamiento antirretroviral (TAR) (recuadro 10) si deciden iniciarlo. Aunque el tratamiento debería ser accesible en el lugar de trabajo, los programas deberían apoyarse en programas públicos de tratamiento ya existentes en lugar de crear estructuras paralelas para los docentes, a fin de evitar una carga administrativa excesiva y la posible estigmatización de los docentes que viven con el virus del VIH (UNESCO-IE, 2007).

Recuadro 10
Acceso al TAR para docentes que viven con el virus del VIH en Zambia

El Gobierno de Zambia ha sido uno de los más proactivos en lo que se refiere a establecer una política del VIH/SIDA en el lugar de trabajo para el sector de la educación. Dicha política incluye la administración de TAR a los docentes que viven con el virus del VIH.

Dentro de esa política, la provisión de TAR se acompaña de educación sobre el TAR y las pruebas voluntarias de detección con asesoramiento. Los docentes que requieran tratamiento son derivados a una clínica privada donde se protege su anonimato, y el costo de los fármacos es cubierto en un principio por el Ministerio de Educación y después transferido gradualmente al sistema público de acceso al tratamiento.

El programa ha conseguido un grado de éxito significativo, con 4.500 docentes inscritos para las pruebas del VIH y 4.065 receptores de TAR, según la información de 2006. El Ministerio de Educación ha estimado que la calidad de vida de los docentes que viven con el virus del VIH ha mejorado como resultado del programa. Sin embargo, se han encontrado algunos retos, tales como la falta de financiación para dar tratamiento a todos los que lo necesitan y dificultades en el monitoreo y seguimiento de los docentes incluidos en el programa y residentes en zonas rurales apartadas.

Fuente: UNESCO-IE, 2007.

45. Por otra parte, una política en el lugar de trabajo debería crear oportunidades y dar apoyo a la formación de redes para el personal afectado y las demás partes interesadas (recuadro 11), así como a los docentes que viven con el virus del VIH y el sida, entre otras cosas:

- crear redes entre pares para los docentes que viven con el virus del VIH (recuadro 12);
- establecer enlaces entre las organizaciones del personal docente y las redes de afectados por el VIH/SIDA;
- proporcionar apoyo especial a las escuelas pequeñas y los docentes que trabajan aislados, por ejemplo a través de un sistema de rotación;
- vigilar atentamente los destinos y traslados de docentes y suministrar cobertura adicional a las escuelas cuyos docentes estén afectados por el VIH/SIDA; e
- invitar a miembros de las redes de afectados por el VIH a hablar en las escuelas sobre la manera de vivir positivamente y combatir el estigma y la discriminación (UNESCO-EDUSIDA, 2008a; OIT, 2002).

Recuadro 11
Cerrar la brecha entre las políticas y la práctica en Jamaica

En Jamaica se creó un Equipo de Respuesta al VIH/SIDA para divulgar la Política Nacional de Atención al VIH/SIDA en las Escuelas. La política establece orientaciones claras sobre la inclusión y la no discriminación, la publicidad y la confidencialidad; proporciona directrices para la provisión de información y educación y la atención a alumnos y personal docente con VIH/SIDA, y enumera precauciones universales para prevenir la transmisión del VIH.

La actividad principal del equipo ha consistido en organizar talleres de difusión de la política para interesados clave, como los administradores de centros docentes, y reuniones de sensibilización para asociaciones de padres de alumnos, personal docente, asociaciones de alumnos y grupos comunitarios. El equipo da apoyo de seguimiento a las escuelas y facilita el acceso a recursos externos pertinentes, a la vez que desempeña una labor de monitoreo. También se han establecido comités consultivos de salud en las escuelas con el apoyo de la UNESCO, y se ha dado formación a consejeros de orientación escolar.

Se han encontrado algunos escollos, y en abril de 2005 una evaluación identificó como deficiencias la falta de nexos entre la política y la respuesta más general a la epidemia, y variaciones en la calidad y solidez de la formación. Entre otras cosas se recomendó que los talleres fueran parte de un programa abierto de actividades.

La experiencia de Jamaica pone de relieve la necesidad de ir más allá del diseño de políticas nacionales para llegar hasta su aplicación efectiva a nivel del centro docente. Para ello se requieren esfuerzos continuados de sensibilización de los gestores, el personal docente y no docente y el alumnado.

Fuente: UNESCO-EDUSIDA, 2008b.

Recuadro 12
Red de docentes seropositivos de Kenya (KENEPOTE)

Establecida en 2003, la KENEPOTE fue la primera red de docentes seropositivos en el África oriental y meridional y organizaciones similares de muchos otros países de la región han seguido su ejemplo y luchan por los derechos de los docentes seropositivos a fin de reducir el estigma y la discriminación en los lugares de trabajo del sector de la educación; asimismo abogan por que esos docentes que viven con el virus del VIH tengan más acceso a los servicios médicos y tratamientos y brindan apoyo directo a sus miembros en estas áreas. De ese modo se evita su aislamiento y reciben ayuda por medio de apoyo psicológico y social para aprovechar mejor el apoyo y el tratamiento. La KENEPOTE trabaja estrechamente con las autoridades públicas y los sindicatos de docentes en Kenya y, al parecer, ha tenido un impacto positivo sobre la actitud de los demás docentes, los padres de familia, los estudiantes y las comunidades frente a los docentes que viven con el virus del VIH.

Fuente: UNESCO-IE, 2007.

2.3.4. Docentes de edad avanzada

46. Una de las maneras de abordar la escasez de personal docente, por la cual se asegura que los sistemas educativos retengan a educadores competentes y experimentados, es alentar la permanencia en las aulas de los docentes jubilados o próximos a la edad de jubilación que desean seguir activos en la enseñanza. Algunas de las opciones de carrera flexibles ya mencionadas, como por ejemplo ser «profesores maestros» o profesores tutores de los nuevos docentes o contribuir al desarrollo de los currículos, pueden ser particularmente apropiadas para los docentes con más experiencia.

47. Los docentes de edad avanzada también deberían tener la oportunidad de trabajar a tiempo parcial o con horario reducido sin merma de sus derechos de pensión ni de su antigüedad. Una fórmula podría ser permitirles una reducción gradual del número de horas de trabajo, con una reducción correspondiente del sueldo, como alternativa a la jubilación total e inmediata (OCDE, 2005 — recuadro 13 — véase asimismo la sección 4.2.6). De esa manera se retienen una experiencia y unas aptitudes muy valiosas y es más fácil

transmitirlas a los nuevos educadores, a la vez que los más veteranos efectúan un tránsito más gradual y flexible a la jubilación.

48. Entre las trayectorias de carrera o empleos para docentes de edad avanzada cabe destacar:

- puestos de dirección;
- asesorías internas;
- asistencia como tutores a nuevos docentes y docentes en formación;
- colaboración con instituciones formadoras de docentes para apoyar a docentes en formación en las escuelas;
- docencia a tiempo parcial.

Recuadro 13
Reducción gradual de las horas de trabajo para los docentes de edad avanzada en Alemania

Ofrecer una reducción gradual de las horas de trabajo para los docentes que se encuentran cerca de la edad de jubilación puede ser una buena manera de retener a educadores experimentados y eficaces que siguen queriendo dar clase y compartir sus aptitudes, pero que también desean reducir su carga de trabajo. Esa transición más suave hacia la jubilación se ofrece en Brandeburgo (Alemania), con condiciones de remuneración atractivas.

A partir de la edad de 55 años, los docentes pueden optar por reducir el número de horas que trabajan cada año. Pero, aunque pueden llegar a reducir a la mitad su carga de trabajo, siguen cobrando alrededor del 81 por ciento de sus ingresos anteriores. En el año escolar 2002/2003, aproximadamente un 10 por ciento de todos los docentes se beneficiaban de este plan.

Fuente: Ministerium für Kultus Brandenburg, 2003.

2.4. Régimen de licencias

49. Un régimen de licencias justo y equitativo es clave para una efectiva motivación del personal docente y es un derecho de todos los educadores. En todo sistema educativo se deben conceder varios tipos de licencia:

- las vacaciones escolares reglamentarias de acuerdo a las normas nacionales sobre la función pública;
- la licencia anual acordada en convenios colectivos con arreglo al calendario escolar;
- la licencia por motivos personales, por ejemplo de enfermedad, de maternidad o de paternidad; y
- la licencia para el desarrollo profesional (de la que se tratará en la sección siguiente).

50. En algunos casos se debería conceder a los docentes períodos adicionales de licencia sin sueldo.

51. Hay tres principios importantes que deberían fundamentar cualquier acuerdo de licencias:

- los docentes deben permanecer empleados y conservar sus condiciones de empleo mientras dure cualquier período de licencia convenida;

- la antigüedad, la categoría salarial, la continuidad del servicio y las condiciones normales del mismo no deben interrumpirse durante los períodos de licencia; y

- se deben salvaguardar los derechos de antigüedad y pensión y la elegibilidad a efectos de promoción.

2.4.1. Vacaciones anuales

52. La Recomendación OIT/UNESCO establece que «El personal docente debería tener derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración suficiente» (1966, párrafo 94). Ese derecho debería aplicarse a todos los docentes, independientemente de si son contratados por establecimientos públicos o privados. Las condiciones acordadas por los establecimientos docentes privados en lo relativo a vacaciones deberían ser sustancialmente las mismas de la enseñanza pública. En el recuadro 14 se describen las disposiciones establecidas en distintos países europeos.

Recuadro 14
Duración de la licencia anual en distintos países de Europa

Según el país, la licencia anual se define como cierto número de días o de semanas. En la mayoría de los casos el número de días de licencia es igual para todos, y es muy frecuente que esté determinado por el año escolar. En algunos países el intento de homologar el concepto de tiempo de trabajo del personal docente con el tiempo de trabajo de otros asalariados implica expresar la licencia anual como cierto número de días por año. Para la mayoría de las profesiones en los sectores público y privado, el número de días de vacaciones se incrementa con la antigüedad laboral. En algunos países escandinavos y en Italia, Hungría y Eslovenia, ese incremento se aplica también al personal docente.

España: La ley también estipula que todo el profesorado de la enseñanza pública tiene derecho a un mes de vacaciones pagadas en verano, y unos ocho días en Semana Santa, quince días en Navidad, tres días en febrero y siete días más de licencia pagada obligatoria (como en el caso de los alumnos). Los docentes públicos ajustan su calendario laboral al calendario escolar, pero acuden a la escuela unos cuantos días antes de que comience el curso en septiembre y algunos días después de que finalice en junio, incluidos los primeros días de julio.

Italia: La licencia anual es de 30 días durante los tres primeros años, y 32 días en adelante.

Portugal: Todos los funcionarios tienen derecho a un mes de vacaciones pagadas. Aunque los profesores de la enseñanza pública ajustan su calendario de trabajo al calendario escolar, acuden a la escuela unos cuantos días antes de que comience el curso en septiembre y unos cuantos días después de que finalice (para exámenes, matrículas, etc.). Pueden dividir sus vacaciones anuales en dos períodos, ninguno de los cuales puede ser inferior a ocho días.

Finlandia y Suecia: Esta licencia es teórica, ya que en la práctica todos los profesores tienen licencia en cualquier día que no sea día de trabajo oficial. Esta licencia sirve como base para calcular la remuneración del tiempo de vacaciones y la compensación estipulada por la ley del seguro de salud.

Eslovenia: Los docentes tienen entre 19 y 25 días de vacaciones según su antigüedad en el servicio, más otros dos a seis días según su nivel de calificación, tres a cinco días para compensar por obligaciones de trabajo específicas (gestión de proyectos, dar clase a alumnos con necesidades especiales, etc.) y, finalmente, cinco días adicionales a partir de la edad de cincuenta años.

Fuente: Eurydice, 2003.

2.4.2. Licencia por motivos personales

2.4.2.1. Licencias de maternidad, parental y de cuidados familiares

53. Al mismo tiempo que existen algunas normas mínimas internacionalmente acordadas para lo relativo a licencias, son ya muchos los países que han establecido la licencia de maternidad, de paternidad y parental con el objeto de facilitar la conciliación de la vida laboral y privada de sus ciudadanos.

54. La Recomendación OIT/UNESCO se basa en el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) en lo referente a los períodos de licencia por maternidad. Esa norma establece algunos derechos y garantías rectores de las políticas, a saber:

- toda mujer tendrá derecho a un descanso de maternidad de doce semanas por lo menos (artículo 3.2);
- toda mujer tendrá derecho a recibir prestaciones en dinero y prestaciones médicas durante el descanso de maternidad (artículo 4.1);
- las mujeres lactantes tienen derecho a interrumpir su trabajo, y dichas interrupciones deberán ser remuneradas (artículos 5.1 y 5.2);
- será ilegal el despido de una mujer durante la licencia por maternidad (artículo 6).

En el recuadro 15 se describen las prácticas óptimas del Reino Unido.

Recuadro 15
La licencia de maternidad en el Reino Unido

La licencia anual se gestiona a nivel local, y se exhorta a los gerentes a tener en cuenta las necesidades de personal a la hora de conceder solicitudes, poniendo especial atención en quienes tienen responsabilidades parentales o de atención a dependientes.

Cuando las mujeres (o los hombres) se reincorporan después de una excedencia, se aplica un cómputo a su vuelta para asegurar que su ausencia del lugar de trabajo no les perjudique en lo relativo a aumentos salariales. Los reincorporados tras una excedencia volverían también al mismo nivel que ocupaban cuando interrumpieron su carrera laboral.

Los asalariados en licencia de maternidad o excedencia pueden optar a puestos vacantes, sin excluir los ascensos. En los folletos de información sobre la baja por enfermedad y la licencia de maternidad se incluyen detalles del programa «Keep in Touch» del Ministerio de Justicia.

La asociación «Network for Caring» ha introducido recientemente dos nuevos talleres, uno de vuelta al trabajo para nuevas madres y otro para nuevos padres. Ambos talleres abordan las dificultades con que han de enfrentarse las madres y los padres nuevos al volver al trabajo después de ser padres o cuidadores de un niño.

Fuente: Ministerio de Justicia del Reino Unido (2008).

55. Aparte de la licencia de maternidad, se debería estipular la licencia paternal y la de responsabilidad familiar o licencia para cuidados familiares. La licencia paternal en particular es importante para asegurar que el cuidado de los hijos sea una responsabilidad compartida, y que los hombres tengan oportunidad de pasar más tiempo con sus hijos. En el recuadro 16 se enuncian las disposiciones establecidas en algunos países de América Latina.

Recuadro 16
Medidas de conciliación laboral-familiar en los convenios colectivos de países escogidos de América Latina (1996-2001)

Embarazo:

- Ampliación del plazo durante el cual las mujeres gestantes están protegidas del despido (Brasil).
- Reducción de la jornada de trabajo para las mujeres gestantes (Brasil).
- Permiso para chequeos prenatales (Brasil).
- Licencia y protección contra el despido en caso de aborto espontáneo (Brasil).

Licencia de maternidad:

- Pago de un complemento salarial (Paraguay) y garantía del sueldo íntegro durante la licencia de maternidad (Uruguay).
- Ampliación de la licencia de maternidad hasta en 36 días más allá del plazo reglamentario (Paraguay).
- Licencia de maternidad en casos de «hijos no nacidos» (Argentina).
- Ampliación de la licencia en caso de parto múltiple o de hijos con discapacidades (Argentina).

Lactancia:

- Ampliación de las pausas diarias para lactancia (Argentina, Paraguay, Uruguay).
- Ampliación del plazo en el que se autorizan pausas diarias para lactancia (Brasil, Uruguay).

Cuidado de los hijos:

- Licencia para acompañar a los hijos por razones de salud o de educación (Brasil).
- Hasta cuatro horas de permiso al día en caso de enfermedad de un hijo menor de un año (Chile).
- Extensión del período de derecho al cuidado de los hijos (Brasil y Paraguay).

Licencia de paternidad:

- Implantación de la licencia de paternidad (Uruguay y República Bolivariana de Venezuela).
- Ampliación de la licencia de paternidad (Brasil, Chile, Paraguay).
- Protección del padre contra el despido en caso de nacimiento de un hijo (Brasil).
- Extensión al padre del derecho al cuidado de los hijos (Brasil).

Adopción:

- Extensión de los derechos a los padres y madres adoptivos (Brasil, Paraguay).

Licencia para cuidados familiares:

- Licencia en caso de enfermedad grave de un pariente próximo (Chile, Paraguay).

Fuente: Abramo y Rangel (2005).

2.4.2.2. Otros tipos de licencia

56. La Recomendación OIT/UNESCO declara que se debería conceder licencia por:

- **Enfermedad o accidente:** «El personal docente debería tener derecho a descansos pagados por causas de enfermedad» (1966, párrafo 101.1).

- **Por motivos personales:** «El personal docente debería poder disfrutar vacaciones pagadas por razones personales fundadas, según las disposiciones convenidas previamente a su ingreso a la función docente» (1996, párrafo 100).

- **Participación en actividades de organizaciones:** El personal docente debería tener la ocasión de obtener licencias pagadas, con el objeto de participar en las actividades

de sus organizaciones además del derecho de ejercer la representación de sus organizaciones y gozar, en estos casos, de derechos iguales a los del personal docente que asume un cargo público (1966, párrafo 99).

En el recuadro 17 se enuncian las disposiciones en materia de licencias negociadas en el Reino Unido.

Recuadro 17
Permisos según acuerdos, Sindicato Nacional de Docentes (NUT) del Reino Unido

Los docentes están cubiertos como cualquier otro asalariado por el derecho estatutario a la baja sin sueldo por motivos familiares y domésticos y también pueden tener derechos contractuales mejores al tiempo de baja como resultado de acuerdos locales sobre las condiciones de trabajo concluidos entre las autoridades locales de educación (LEA) y los sindicatos de personal docente.

Las causas de concesión de licencia o permiso que puede cubrir un acuerdo local incluyen:

- asuntos propios en caso de duelo;
- otros motivos familiares y domésticos;
- consultas médicas (hospital, dentista, especialista, óptico, médico general);
- tratamiento de fertilidad;
- exámenes o estudios;
- observancia religiosa;
- matrimonio;
- mudanza;
- desempeño de funciones públicas (por ejemplo, de magistrado o de *school governor*);
- servicio en un jurado público;
- asistencia a entrevistas; y
- licencia de paternidad.

Fuente: Sindicato Nacional de Docentes, 2002.

2.5. Estudio y desarrollo profesional

57. La importancia de poner a disposición de los docentes un sistema de formación en el trabajo se señala en la Recomendación OIT/UNESCO (1966, párrafo 32). Ese sistema es la piedra angular del desarrollo profesional continuo (DPC) y no sólo debería ser diseñado en colaboración con las organizaciones del personal docente sino que además debería ser gratuito.

58. La investigación ha demostrado que el desarrollo profesional continuo (DPC, que también puede designarse como «formación en el trabajo» aunque su ámbito es más reducido) tiene un impacto positivo sobre las actitudes, las ideas y las prácticas de los docentes, los resultados de aprendizaje de los estudiantes y la implementación exitosa de las reformas educativas (Villegas-Reimers, 2003; OCDE, 2009). Un buen programa de DPC no sólo mejora la calidad de la enseñanza, sino que también es probable que haga que la profesión resulte más atractiva y estimulante para los docentes. En años recientes ha habido un interés acrecentado en la importancia del DPC y el tipo de actividades y métodos que favorecen la planificación, la ejecución y la gestión del cambio en las prácticas educativas, un factor vital en los sistemas de educación permanente (OIT, 2000a).

59. Son varias las razones que justifican la inversión en programas fuertes de DPC para el personal docente. Puesto que en todos los países los docentes representan la parte mayor del gasto en educación, asegurar que sean tan competentes y calificados como sea posible hará aumentar su eficiencia, y por ende el valor de los recursos que se les dediquen. El DPC es esencial por las razones siguientes:

- cambios en la materia o disciplina: la necesidad de estar al día de los cambios en las áreas de especialización;
- cambios en la pedagogía: la necesidad de estar al día de los nuevos enfoques en la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación;
- cambios en las políticas: la necesidad de estar al día de los cambios clave en las políticas educativas;
- motivación de los docentes: la necesidad de motivar, alentar y estimular a los docentes y hacer que el personal de la educación se sienta más valorado;
- mejora de los conocimientos y aptitudes: la necesidad de mejorar el conocimiento de contenidos y las aptitudes de los docentes, a escala individual o colectiva.

60. Esto significa que el DPC, aunque ha sido reconocido como parte integral de la gestión del personal docente y su perfeccionamiento, debe ser apoyado por programas específicos y adecuados de formación para el trabajo y adaptación. No se ha de esperar que los docentes aprendan «sobre la marcha», sino que se les debe dar la oportunidad de adquirir nuevas aptitudes y nuevos métodos y aprender de sus pares a medida que van progresando en su carrera. Un período de adaptación para los docentes recién calificados es esencial para cerrar la brecha entre la formación inicial del docente y el período subsiguiente de enseñanza como docente profesional. Un período de adaptación puede personalizar los retos que plantea el comienzo de una carrera profesional y sentar cimientos firmes para el trabajo docente, y debería construirse sobre el conocimiento, las aptitudes y las actitudes individuales desarrolladas durante la formación inicial para la docencia (cuadro 3).

Cuadro 3. Lista de comprobación para un programa eficaz de desarrollo profesional continuo

Principio	Preguntas clave
Basado en la escuela	■ ¿Se inserta el desarrollo profesional en el ambiente de las clases? ■ ¿Está ligado a esfuerzos de toda la escuela, fomentando el trabajo en equipo y el aprendizaje entre docentes?
Participativo	■ ¿Han estado los docentes activamente implicados desde el principio en la determinación de metas, objetivos y contenidos de las actividades de DPC? ■ ¿Las oportunidades de debate y examen crítico de la práctica pedagógica son parte integral del programa?
Énfasis en la práctica y el contenido	■ ¿Existe un buen equilibrio entre la introducción de nuevas aptitudes y métodos pedagógicos y un creciente conocimiento por parte de los docentes de los contenidos de los cursos que imparten? ■ ¿Las actividades se orientan a la práctica, con oportunidades de practicar y poner a prueba los nuevos métodos pedagógicos?
Continuo y permanente	■ ¿Incluye el programa formación permanente, retroalimentación, seguimiento y apoyo continuo a los docentes?

Fuente: basado parcialmente en Schwille y Dembélé, 2007; OCDE, 2005.

61. Los métodos de formación en el trabajo en el Japón (recuadro 18) ofrecen un ejemplo concreto de DPC, que incluye los principios clave indicados *supra.*

Recuadro 18
Estudio de lección en el Japón

Uno de los métodos más citados de DPC en equipo, impulsado por los docentes y abierto procede del Japón y se ha traducido como «estudio de lección», del término japonés *jugyokenkyu.* Este método, que existe en el Japón hace doscientos años, reúne a los docentes para planificar, debatir y mejorar su práctica pedagógica.

Un ejemplo clave de estudio de lección implica que un grupo de docentes se reúna para proyectar una lección y después presencie cómo uno de ellos la imparte a alumnos. A continuación, el grupo de docentes se reúne para discutir cómo se ha desenvuelto la lección, cómo reaccionaron los alumnos y qué se puede mejorar. Este método ha sido muy exitoso en el Japón, y también ha sido adaptado y aplicado en otros países, como los Estados Unidos y Guinea, con algunos problemas pero resultados positivos en general. El método de estudio de lección incluye todas las características esenciales de una actividad de DPC bien diseñada. Está basado en la clase, y normalmente vinculado a esfuerzos de toda la escuela, ya que se invita a participar a todo su profesorado. Es altamente participativo, porque es dirigido íntegramente por docentes y se centra en el debate orientado a mejorar las prácticas pedagógicas. Está centrado en los alumnos, qué es lo que se les está enseñando y lo que están aprendiendo, y es un proceso abierto con retroalimentación constante.

Fuentes: Fernandez y Yoshida, 2004; Schwille y Dembélé, 2007; Lesson Study Group, Mills College, 2009.

62. Aunque el DPC ha sido ampliamente reconocido como una forma clave de mejorar la efectividad del personal docente, no todos los programas son igualmente afortunados. Para que merezca la pena, un buen programa de DPC debe producir un cambio real en las actitudes y en la práctica, y mejorar la enseñanza de una manera que afecte positivamente a los resultados de aprendizaje de los alumnos (recuadro 19). Existen diferentes tipos de programa, como se indica en el cuadro 4 *infra*.

Recuadro 19
Centros efectivos de recursos docentes en Uganda

El Proyecto de Mejora de las Escuelas (SIP) de Kampala fue puesto en marcha en 1994 por un período de tres años, y financiado conjuntamente por la Comisión de las Comunidades Europeas y la Fundación Aga Khan para promover e institucionalizar los métodos pedagógicos centrados en el niño. El proyecto estableció actividades de formación *in situ* y en el trabajo, y creó un centro de recursos docentes para realizar talleres y seminarios periódicos dirigidos a reforzar las aptitudes pedagógicas de los educadores de preescolar y primaria. Se utilizó un enfoque de participación de toda la escuela, con inclusión de todo el profesorado, niños y padres. El SIP también proporcionó seguimiento a través de apoyo y demostraciones en clase. La evaluación del proyecto puso de relieve que el SIP había conseguido transformar el ambiente en las aulas y cambiar las actitudes de los profesores. Muchos de ellos adquirieron competencias para establecer un ambiente pedagógico favorable a los niños y centrado en ellos en un plazo de tiempo relativamente corto (entre uno y tres años) y crearon materiales de enseñanza y aprendizaje de bajo costo.

Fuente: Siraj-Blatchford, Odada *et al.,* 1997.

Cuadro 4. Tipos de desarrollo profesional continuo (DPC)

Categoría	Tipo	Ventajas	Desventajas
Talleres/cursos breves	**Puntuales** Usualmente dirigidos por expertos	Pueden ser una forma útil de introducir nuevas investigaciones, técnicas y libros de texto	Impulsados por expertos, no son participativos. Pocas veces conducen a un cambio de comportamiento
	En cascada Formación de formadores Mecanismo multiplicador	Pueden abarcar un número mayor de participantes	Dependen de que quienes participan en los talleres transmitan los nuevos conocimientos, lo que no siempre ocurre
	Periódicos Cursos en emplazamientos definidos dirigidos a los individuos Suelen ser voluntarios y aleatorios	Demandan poco tiempo	Poca continuidad y escasos vínculos con las prácticas reales en las aulas de clase

Categoría	Tipo	Ventajas	Desventajas
Apoyo individual	**Profesores maestros** Los docentes con más experiencia comparten sus calificaciones profesionales **Asesores en el servicio** Similares a los profesores maestros, quienes vienen de otras escuelas por unos pocos días	Basados en la experiencia y conocimientos de los docentes Establecen vínculos informales entre los docentes	También pueden generar pocos cambios si no se realizan de manera constante
	Tiempo libre Períodos de licencia para asignaciones de personal a otros centros docentes o estudios autodirigidos	Estimulan el crecimiento profesional y personal de los docentes Usualmente se realizan más a fondo y de duración más prolongada	Exige que los docentes pasen tiempo lejos de sus escuelas Puede desviarse de la docencia cuando se trata de obtener títulos o diplomas adicionales
	Educación a distancia Los cursos suelen seguirse por correo o a través de la Internet	No son muy costosos Son de utilidad para los docentes que trabajan en áreas remotas	Las evidencias son contradictorias en cuanto a sus efectos Se alejan de la realidad del aula de clases Pueden utilizarse para escapar a la enseñanza
Centrados en grupos y redes	**Grupos de docentes y zonas de influencia pedagógica** Grupos de escuelas que se reúnen para llevar a cabo actividades de DPC	Favorecen la creación de equipos No son muy costosos Propician el intercambio de experiencias entre las escuelas	Demandan seguimiento y compromiso de parte de las escuelas y los maestros
	Visitas y redes inter-pares Ponen a los docentes y directores en contacto con las buenas prácticas Un buen ejemplo son las giras de estudio	Incrementan los vínculos y la comunicación entre los maestros Centrados en los colegas y en las necesidades de los docentes	Dependen de la identidad del tutor o colega, es decir, provocan diferencias de calidad Suelen ser esporádicos
	Días de DPC Días programados en el calendario escolar cuando no hay un compromiso de los maestros	Pueden resultar provechosos si los participantes tienen sentido de pertenencia	Suelen ser pocos y alejados en el tiempo Los docentes pueden tomarlos como «vacaciones»
	Consultores externos y formación basada en las escuelas Expertos en educación y maestros con más experiencia ofrecen sus conocimientos, bien a personas, grupos o escuelas completas	Suelen tener muy buena calidad a nivel de experiencias	Pueden ser costosos No siempre son participativos

2.5.1. Licencias para el desarrollo profesional

63. Para asegurar que los docentes participen activa y regularmente en las actividades de desarrollo profesional que necesitan, es esencial acordar y respetar la concesión de licencias. La Recomendación OIT/UNESCO declara que el personal docente debería gozar cada cierto tiempo de licencias de estudio total o parcialmente pagadas, y que las licencias de estudio deberían ser computadas para el cálculo de la antigüedad y la pensión de jubilación (1966, párrafo 95).

64. Las licencias para el desarrollo profesional comprenden:

- licencias cortas: diarias, semanales, acuerdos de desarrollo profesional continuo fuera del lugar de trabajo; y

- licencias largas o muy largas: sabáticas, intercambios de puesto de trabajo e intercambios culturales o técnicos de alcance nacional o internacional.

65. La licencia corta para el desarrollo profesional no sólo debe concederse con remuneración íntegra, sino que, en la medida de lo posible, el gobierno debería apoyar ese tipo de formación, particularmente en aquellos casos en los que está vinculado a cambios en las políticas. Muchos gobiernos prevén los permisos sabáticos (recuadro 20) y las licencias de larga duración para el personal docente a través de cambios en la estructura salarial. En Ontario (Canadá), por ejemplo, el sueldo de un docente durante cuatro años se reparte entre cinco, brindando la oportunidad de que el quinto año sea sabático. Los docentes podrían utilizar esos permisos para enriquecer su experiencia a través de nuevas actividades de desarrollo, estudio o investigación que sean valiosas para sus respectivos centros escolares, actuales o futuros, contribuyendo de ese modo a la mejora de los niveles educativos mediante la difusión de buenas prácticas.

Recuadro 20
Mayores oportunidades de licencia para el desarrollo profesional en Singapur

Desde 2007 el Ministerio de Educación de Singapur ha incrementado las oportunidades de licencia sabática para los docentes que quieran llevar a cabo actividades de desarrollo profesional. Se ha ampliado el plan de Licencias de Desarrollo Profesional para introducir hasta un año de permiso con remuneración íntegra para los docentes con al menos 12 años de servicio. Asimismo, quienes totalizan al menos seis años de servicio tienen derecho a un mes de licencia con media paga por cada año de servicio.

Esas disposiciones están especialmente concebidas para dar ocasión a los docentes de «recargarse y renovarse», y se complementan con el plan de Aprendizaje y Desarrollo, que les permite reclamar entre 400 y 700 dólares de los Estados Unidos al año en concepto de gastos de aprendizaje. A todo ello hay que añadir que se han fortalecido las oportunidades de trabajo a tiempo parcial para los docentes con responsabilidades familiares y para los mayores de 55 años. Estas nuevas políticas se han establecido con el fin de suministrar más apoyo y un entorno laboral más flexible a los educadores.

Fuente: Gobierno de Singapur, Ministerio de Educación (2006).

2.5.2. Licencias especiales en zonas rurales y apartadas

66. Atraer a los docentes a localidades rurales y apartadas (véase la sección 1.1.1) es condición necesaria pero no suficiente para reforzar la educación en esas zonas. También es preciso dotar a los docentes con formación y apoyo para potenciar sus competencias profesionales para el trabajo en esas zonas. Para calibrar las necesidades de formación se debería tener en cuenta el contexto específico de la enseñanza y del aprendizaje, y centrarse en el trabajo en clases multigrado o en clases numerosas, así como la adaptación de la enseñanza a las necesidades de estudiantes que, por ejemplo, pueden verse requeridos para ayudar a sus familias o comunidades durante la época de la recolección o para otras actividades económicas. Además, el hecho de que los docentes de zonas apartadas y rurales tengan a menudo niveles más bajos de instrucción y calificación significa que hay que proporcionarles oportunidades de formación en el trabajo (véase el gráfico 1 *infra*).

67. Los gobiernos nacionales han probado muchas estrategias distintas para asegurar la provisión de educadores a las localidades apartadas y rurales. Una manera eficaz de atraer a docentes puede ser la oferta de estructuras profesionales más tentadoras en las zonas rurales, por ejemplo con promoción acelerada y/o acceso preferente a oportunidades de mejorar la calificación y/o planes ventajosos de desarrollo profesional. Esa es la razón de que la Recomendación OIT/UNESCO declare que, en las regiones alejadas de los centros urbanos, el personal de enseñanza debería disfrutar de licencias de estudio más frecuentes (1966, párrafo 95.3). En el recuadro 21 se presenta un ejemplo de prácticas óptimas en China.

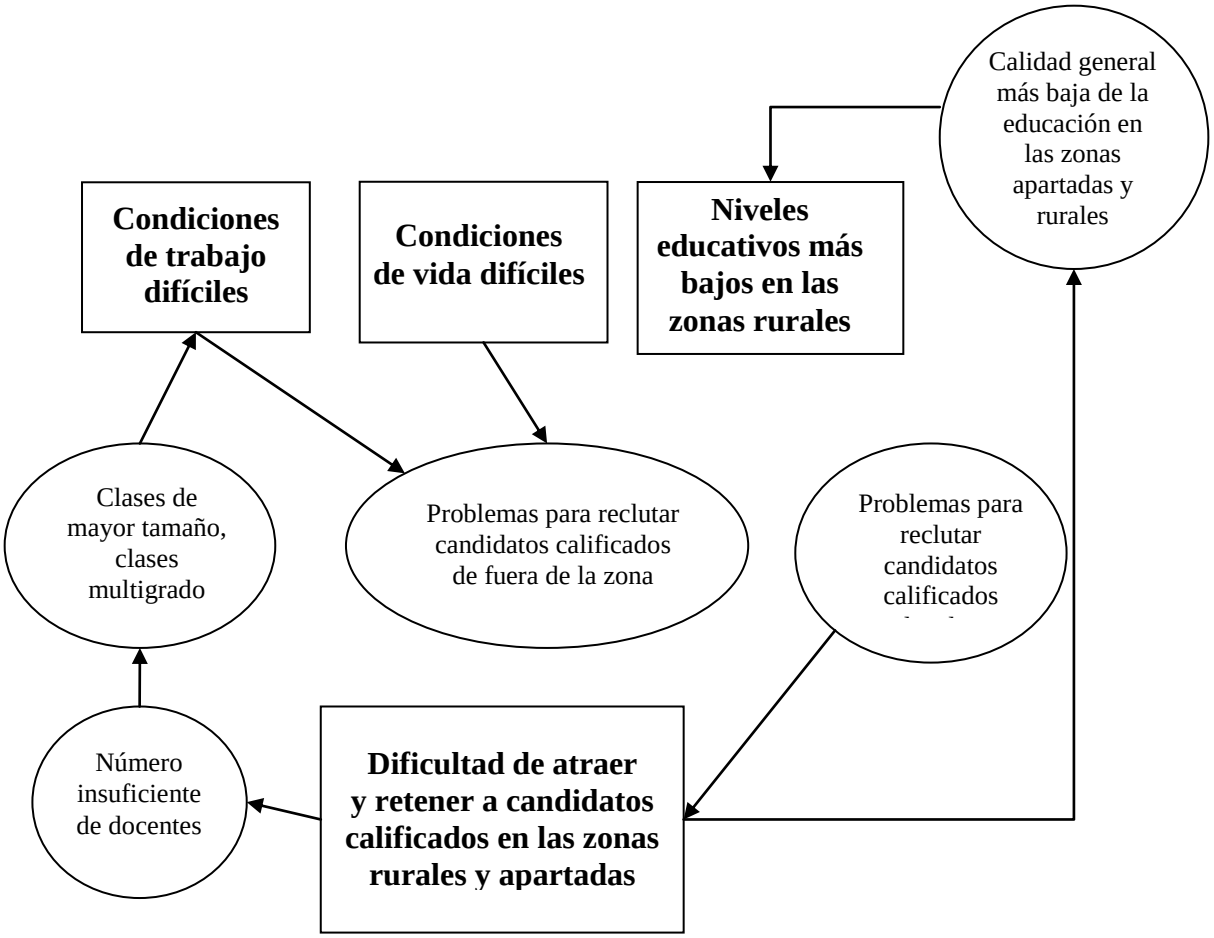
Recuadro 21
Incentivos para los docentes en zonas rurales de China

En China se han hecho progresos significativos en lo que se refiere al acceso a la educación, pero existen grandes disparidades entre regiones, y, como en muchos otros países, es difícil atraer y retener a docentes calificados en las zonas rurales. Con el fin de abordar ese problema, el Gobierno de China ha emprendido diversas iniciativas, tales como ofrecer educación gratuita para la docencia a los estudiantes que se comprometen a ejercerla en escuelas rurales durante tres años, alentar a las instituciones de formación a que organicen sus períodos de prácticas en zonas rurales y fomentar los vínculos entre escuelas urbanas y rurales.

Una iniciativa reciente que suministra a la vez incentivos al trabajo de los docentes en las zonas más apartadas y oportunidades de formación en el empleo es la llamada «Maestría de Educación para Escuelas Rurales». En dicho programa, que tiene una duración de cinco años, los docentes comienzan ejerciendo la enseñanza durante tres años en escuelas de las regiones más pobres del país, tras de lo cual pueden recibir una maestría de un año en una universidad. Una vez obtenido el diploma regresan a una escuela rural para escribir allí su tesis.

Fuente: Zhao y Wenbin, 2007.

Gráfico 1. Docentes en áreas rurales y remotas: un círculo vicioso



Referencias

Abramo, L. y Rangel, M. 2005. *Negociação coletiva e igualdade de gênero na América Latina,* Brasilia, OIT, 2005.

Altbach, P. 2009. *Private and for-profit higher education: Implications for the academic profession,* Documento de antecedentes para la décima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente, París, 28 de septiembre – 2 de octubre de 2009 (sin publicar).

Aydagül, B. 2007. «Turkey case study». Background paper for EFA Global Monitoring Report 2008.

Bennell, P. y Sayed, Y. 2009. *Teacher demand, supply and utilisation for primary and secondary education in Namibia,* Report for the Ministry of Education, Namibia, supported by AED.

Bourdon, J., Frölich, M. y Michaelowa, K. 2007. *Teacher Shortages, Teacher Contracts and Their Impact on Education in Africa.* St Gallen, Suiza, Universität St Gallen, Departamento de Economía (2007-20).

Duthilleul, Y. 2005. *Lessons Learnt in the Use of «Contract» Teachers.* París, UNESCO International Institute for Educational Planning.

Eurydice. 2008. *Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe,* Bruselas. Puede consultarse en: www.eurydice.org.

Fernández, C. y Yoshida, M. 2004. *Lesson study: a Japanese approach to improving mathematics teaching and learning.* Mohwah, N. J., Lauwrence Erlbaum Associates.

Gauthier, C. y M. h. Mellouki. 2003. «Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers in Quebec». Report to the OECD. Quebec City, Ministère de l'Éducation du Québec (Canadá).

Gobierno de Francia, Ministerio de Educación. 2009. Les personnes handicapées, http://www.education.gouv.fr/pid351/les-personnes-handicapees.html.

Gobierno del Senegal. 2003. *Guide pratique sur la carrière de l'enseignant.* Dakar, Gobierno del Senegal, Ministerio de Educación.

Gobierno de Singapur, Ministerio de Educación. 2006. «Press release», 4 de septiembre de 2006, http://www.moe.gov.sg/media/press/2006/pr20060904.htm.

Gobierno de Sudáfrica. 2003. «Statement on the First Council of Education Ministers' Meeting». Puede consultarse en: http://www.info.gov.za/speeches/2003/030225 09461004.

Gobierno del Reino Unido, Ministerio de Justicia. 2008. «Gender Equality Scheme», 2008-2011. Ministerio de Justicia.

Gobierno de Victoria (Australia), Ministerio de Educación y Desarrollo de la Primera Infancia. 2009. «Career Structure and Benefits» Puede consultarse en: http://www.education.vic.gov.au/careers/teaching/careers/structureteach.htm.

Guevara, M. d. R., y L. E. González. 2004. «Atraer, formar y retener profesorado de calidad», Informe sobre la situación de México. Documento de antecedentes para el estudio «Teachers Matter» de la OCDE sobre el personal docente.

Kucera, K. M., y M. Stauffer. 2003. «Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers Swiss Country Background Report». París, OCDE.

Lesson Study Group, Mills College (EE.UU). 2009. «Lesson Study Group at Mills College». Puede consultarse en: http://www.lessonresearch.net/.

Ministerio de Educación del Reino Unido. 2010. School Teachers Pay and Conditions Document, 2010. Londres, The Stationary Office.

Ministerium für Kultus, J. u. S. o. t. L. o. B. 2003. «Training, employment and career support of teachers in the state of Brandenburg». Informe enviado a la OCDE como parte del Informe nacional de antecedentes. Berlín, Land Brandenburg.

National Union of Teachers, Reino Unido. 2002. «Leave of Absence». NUT. Puede consultarse en: http://www.teachers.org.uk/resources/pdf/leave_of_absence.pdf.

OCDE. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.* Education and Training Policy. París, OCDE.

OCDE. 2009. *La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje: Síntesis de los primeros resultados del Informe TALIS*. París.

OIT-UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, París y Ginebra.

OIT-UNESCO. 2006a. *An HIV/AIDS Workplace Policy for the Education Sector in the Caribbean*, OIT y UNESCO, Port of Spain.

OIT-UNESCO. 2006b. *An HIV and AIDS Workplace Policy for the Education Sector in Southern Africa*, OIT y UNESCO, Ginebra.

OIT-UNESCO. 2007. *Informe, Novena reunión del* Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente, Ginebra, 30 de octubre – 3 de noviembre de 2006. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart06/ceartr.pdf.

OIT-UNESCO. 2010. *Informe, Décima reunión del* Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente, París, 28 de septiembre – 2 de octubre de 2009. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart09/ceartr.pdf.

OIT. 1952. *Convenio núm. 103 (1952), sobre la protección de la maternidad (revisado).* Ginebra.

OIT. 1958. *Convenio núm. 111 (1958), sobre la discriminación (empleo y ocupación).* Ginebra.

OIT. 1981. *Convenio núm. 156 (1981), sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.* Ginebra.

OIT. 1983. *Convenio núm. 159 (1983), sobre readaptación profesional y empleo (personas inválidas).* Ginebra.

OIT. 2000a. *«Conclusions on lifelong learning in the twenty-first century: The changing roles of educational personnel»,* Nota sobre las labores, Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: *The Changing Roles of Educational Personnel,* Ginebra.

OIT. 2000b. *La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación,* Ginebra.

OIT. 2001. *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo,* Ginebra.

OIT. 2002. *Aplicación de las recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo. Manual de capacitación,* Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2007a. *Gender issues in Education and training: A case of unequal access.* Programa de Actividades Sectoriales, SECTOR Notes, Ginebra, mayo de 2007. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/education/note-gender.pdf.

OIT. 2007b. *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean.* Informe global en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los derechos y principios fundamentales en el trabajo. Ginebra.

OIT. 2009. *La igualdad de género en el corazón del trabajo decente, Informe VI, 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo International,* 2009, Ginebra.

OIT. 2010. *Los docentes y formadores del futuro:* La educación y la formación técnica y profesional en un mundo en mutación, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/gdfvet10/discussionrepor.pdf.

Santiago, P., K. Tremblay, E. Basri, y E. Arnal. 2008. «The academic career: Adapting to change», en el volumen 2 de *Tertiary education and the knowledge economy,* París: OCDE.

Schwille, J., y M. Dembélé. 2007. *Global perspectives on teacher learning: improving policy and practice.* Fundamentals of educational planning. París, UNESCO: International Institute for Educational Planning. 84.

Siraj-Blatchford, I., M. Odada, *et al.* 1997. «The School Improvement Project of the Aga Khan Education Service: Uganda». Evaluation Report prepared for the Aga Khan Foundation. Ginebra, Aga Khan Foundation.

TeacherNet, Reino Unido. 2009. «Advanced Skills Teachers». Puede consultarse en: http://www.teachernet.gov.uk/professionaldevelopment/ast/.

Teichler, U. 2009. *The Employment and Work Situation of the Academic Profession: Findings of Comparative Surveys,* Documento de antecedentes para la décima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente, París, 28 de septiembre – 2 de octubre de 2009 (sin publicar).

UNESCO. 1997. *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñañza superior,* 29.ª reunión de la Conferencia General, París.

UNESCO. 2003. *Gender and Education for All: The leap to equality EFA Global Monitoring Report 2003.* París.

UNESCO. 2005. *Education for All: The Quality Imperative EFA Global Monitoring Report 2005*. París.

UNESCO. 2008. *Education for All by 2015: Will we make it? EFA Global Monitoring Report.* París.

UNESCO-BREDA. 2007. *Education for All in Africa 2007*. Dakar+7 Report. Dakar, UNESCO Regional Office for Education in Africa y Pôle de Dakar.

UNESCO-BREDA. 2009. *Universal Primary Education in Africa: the Teacher Challenge*. Dakar, UNESCO Regional Office for Education in Africa.

UNESCO-EDUSIDA. 2008a. *Creating supportive environments for teachers in the context of HIV and AIDS.* EDUSIDA technical briefs. París, UNESCO-EDUSIDA.

UNESCO-EDUSIDA. 2008b. *Good Policy and Practice in HIV & AIDS and Education*, 2.ª edición, Folleto 1. París, UNESCO.

UNESCO-IE. 2006. *Supporting HIV-positive Teachers in East and Southern Africa.* Technical Consultation Report. Nairobi, Kenya, UNESCO e Internacional de la Educación Convención de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD de las Naciones Unidas). Nueva York. Puede consultarse en: http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml.

Villegas-Reimers, E. 2003. *Teacher professional development: an international review of the literature.* París, UNESCO: International Institute for Educational Planning.

Zhao, J., y H. Wenbin. 2007. «EFA case study: China». Background paper for the EFA Global Monitoring Report 2008. París, UNESCO.

Módulo 3: Funciones y responsabilidades profesionales

3. Introducción

1. En el presente módulo se examinan las funciones, las responsabilidades y la obligación de rendición de cuentas por parte de los docentes, en su condición de profesionales. Se incluyen quienes se desempeñan en la enseñanza superior, de conformidad con los principios y las disposiciones de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (la Recomendación de la UNESCO de 1997 — para el texto completo véase el apéndice II).

2. Un desafío serio al que deben hacer frente muchos sistemas educativos e instituciones y centros docentes es el desarrollo de sistemas, procedimientos y acuerdos con los docentes, que de una parte, procuren alcanzar un equilibrio entre las nuevas funciones, el apoyo profesional, la libertad y la autonomía de los docentes, y de otra, establezcan mecanismos eficaces y sólidos de supervisión y evaluación para fomentar el control público y mejorar la enseñanza y el aprendizaje en los centros de enseñanza. Equilibrar las metas en materia de calidad y rendición de cuentas, con los derechos y las responsabilidades de los docentes, exige diseñar y poner en marcha sistemas eficaces para la evaluación de docentes, fomentar los códigos de conducta y de prácticas idóneas como estrategias de autorregulación, proteger la libertad profesional y académica de los docentes, respetar sus derechos cívicos, y velar por que se establezcan procedimientos disciplinarios justos.

3. Este módulo empieza con una breve descripción de las funciones del personal docente seguida de un análisis sobre la libertad profesional de la cual deberían gozar los docentes y los serios desafíos que entraña. Posteriormente, se examinan las políticas y prácticas relativas a la evaluación y valoración de los docentes, seguido de un análisis sobre códigos de conducta y ética como mecanismos para mejorar el ejercicio y la responsabilidad profesional. En las dos últimas secciones del presente módulo se estudian los derechos civiles de los docentes frente al ejercicio de sus funciones, junto con recomendaciones en materia de procedimientos disciplinarios.

3.1. Funciones y responsabilidades

4. La Recomendación de 1966 (párrafos 5, 62, 66, 70-76, apéndice I) y las recomendaciones de las autoridades educativas, las organizaciones privadas de empleadores y de docentes (OIT, 2000a: 34 y 35: OCDE, 2005: 97 y 98) describen las funciones y los deberes del personal docente en el marco de la docencia como profesión y (en buena medida) como una expresión del servicio público. De ese modo, se centran en diversas funciones y deberes ligados al aprendizaje permanente en un entorno de constante evolución y funcionan a varios niveles:

Los docentes y los alumnos individualmente considerados

- *Conocimientos:* adquisición y mantenimiento de conocimientos profundos en por lo menos una esfera de aprendizaje.

- *Competencias pedagógicas:* creación de competencias especiales para transmitir conocimientos a los alumnos, adquiridas y mantenidas gracias al desarrollo profesional continuo (estudios y formación), incluido el uso integrado de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

- *Aprendizaje dinámico:* facilitar que los alumnos adquieran competencias genéricas para el manejo de su propia vida y otras esferas del aprendizaje, incluido el apoyo a

actividades de aprendizaje interactivo, competencias para la solución de problemas y aprendizaje autodirigido.

- *Evaluación:* evaluar las fortalezas, debilidades y progresos de los alumnos y orientarlos en procura de un mayor desarrollo (prestando debida atención a la equidad y a las capacidades y necesidades individuales) a través de diversos métodos: con inclusión de observaciones, resultados de pruebas, trabajos a domicilio y proyectos de trabajo, tanto constructivos como recapitulativos.

- *Bienestar del estudiante:* emplear y comunicar un alto grado de empatía y compromiso personal (e institucional) ante la educación y el bienestar de los estudiantes a su cargo.

- *Autoaprendizaje:* investigar, reflexionar acerca de la práctica docente, y modificarla en la medida de lo posible: el maestro como estudiante responsable de su propio desarrollo profesional.

Las aulas y los centros docentes

- *Trabajo colaborativo:* diseñar y poner en marcha prácticas docentes colaborativas y de equipo.

- *Diversidad y aprendizaje:* enseñar asignaturas inter-curriculares (conocimientos de base para la vida, cívica, desarrollo sostenible) a una población estudiantil multicultural e integrar las necesidades concretas de los alumnos en el aula de clases.

- *Cohesión escolar:* trabajar en procura de la inclusión y cohesión social en un entorno escolar multicultural y variado en el plano étnico y religioso.

- *Planificación y administración de centros docentes:* trabajar en equipo para establecer objetivos comunes mediante planes escolares, organizacionales y administrativos que permitan alcanzar los objetivos del sistema (local o de mayor cobertura) y de los establecimientos docentes propiamente dichos, ampliando sus directivas.

- *Toma de decisiones:* participar, individual y colectivamente (por medio de asociaciones y organizaciones sindicales) en la toma de decisiones sobre cuestiones pedagógicas y de la organización (consejos rectores de las escuelas y órganos disciplinarios y de evaluación) tanto en las aulas como en los establecimientos docentes.

Los padres y las comunidades

- *Retroinformación y relaciones con los padres:* transmitir orientaciones y opiniones de índole profesional a los padres o tutores acerca de las dificultades y progresos de los estudiantes, así como en relación con su propia función de apoyo.

- *Asistencia social comunitaria:* brindar un mayor apoyo a la capacidad de aprendizaje individual y escolar, así como lograr buenos resultados a través de la asistencia social y las alianzas con líderes e instituciones comunitarios, empresas y empleadores privados, asociaciones profesionales y organizaciones sindicales.

Todas esas funciones evolucionan constantemente en el tiempo, en la medida en que los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos repercuten sobre el entorno de la enseñanza y el aprendizaje. Para que esas funciones sean debidamente cumplidas por los docentes, tanto a nivel individual como colectivo, se exige un sólido entendimiento, apoyo y formación a través de programas de desarrollo profesional (véanse asimismo las secciones 2.8 y 8.4 especialmente).

5. La Recomendación de la UNESCO de 1997 (párrafos 33 a 36) enuncia muchas de esas mismas funciones y deberes pero también se centra en las que son específicas de la enseñanza superior, en especial las siguientes:

- *Enseñanza:* cumplir los deberes de enseñanza respecto de todos los alumnos tomando en consideración los planes de estudio definidos de manera individual o institucional, incluido el fomento al pensamiento crítico y al libre intercambio de ideas.

- *Investigación:* emprender investigaciones especializadas y difundir sus conclusiones a través de canales profesionales — por ejemplo, publicaciones y conferencias — de manera intelectualmente honesta, basada en demostraciones y respetuosa de las normas éticas y de propiedad intelectual.

- *Gobernanza institucional:* participar en los mecanismos de gobierno colegiado de instituciones — juntas de departamentos y facultades — y organismos profesionales.

- *Investigación externa:* compartir conocimientos, información y competencias técnicas con los dirigentes comunitarios y las instituciones, las empresas y las organizaciones de profesionales y de trabajadores y el público en general, de modo que se eviten conflictos de intereses, bien sean de carácter material o intelectual.

Las funciones y los deberes que atañen a la educación superior también deben definirse y ponerse en práctica en función de la autonomía de las instituciones y la rendición de cuentas (1997: párrafos 17 a 24).

3.2. Libertades profesionales

6. La Recomendación de la OIT/UNESCO dispone que en el ejercicio de sus funciones, los educadores deberían gozar de libertades académicas. Estando especialmente calificados para juzgar el tipo de ayudas y métodos de enseñanza que crean mejores y más adaptables a sus alumnos, son ellos quienes deberían seleccionar y adaptar el material de enseñanza así como los métodos pedagógicos dentro de los programas aprobados y con la colaboración de las autoridades escolares (párrafo 61, apéndice 1).

7. La Recomendación de la OIT/UNESCO hace alusión a dos aspectos fundamentales de la libertad profesional. El primero, se refiere a la libertad en la aplicación de los programas de estudio, con sujeción a un marco aprobado en el plano nacional. El segundo, se refiere a la protección contra la injerencia injustificada de los padres en materias propias de la enseñanza y el aprendizaje (1966, párrafo 67). Si bien estas directrices confirman el principio de la libertad académica, siendo el aspecto clave el significado que éstas tienen en la política y en la práctica. La manera en que se entiende la libertad académica varía de un país a otro, y entre los diversos niveles de la enseñanza.

8. Dentro del sector universitario, la libertad profesional tiene que ver con la libertad de que gozan los docentes y los investigadores de procurar sus intereses académicos y de investigación sin injerencia o restricciones gubernamentales o institucionales ni restricciones impuestas en nombre de la autonomía institucional. Asimismo, deberían disponer de cierto grado de libertad de acción en cuanto a lo que enseñan y el modo en que lo hacen. Los niveles reales de libertad académica varían enormemente entre los países, habiendo algunos (por ejemplo, Myanmar) donde de hecho no existe ninguna y, usualmente están ligados a la situación política general que se vive en el respectivo país (Altbach, 2001).

9. Promover la libertad académica en los centros docentes significa hacer frente a un arduo acto de equilibrio entre la libertad de expresión y el grado necesario de autonomía profesional y la necesidad de normalización y uniformidad en los programas de estudio, conforme a las

normas establecidas por las autoridades educativas en entornos de elección democrática, bien sea en el plano nacional o local. El punto de partida para garantizar la protección de las libertades de los educadores radica en la necesidad de disponer de garantías constitucionales y de otras garantías legales de libertad en general. Sin embargo, dichas libertades tienen que guardar un equilibrio y, tanto los alumnos como los padres de familia deben y tienen que estar protegidos contra las palabras cargadas de odio, la discriminación, etc. Las libertades profesionales de los docentes deben comprender la igualdad y la equidad en el aula de clases, como un principio fundamental. En otras palabras, la libertad profesional de los docentes no debería ejercerse ni utilizarse para excluir a un grupo particular de alumnos, ni para discriminar entre los alumnos en el aula de clases. En un estudio sobre inclusión y exclusión en Sudáfrica y la India (Sayed *et al.*, 2008) se observó que los docentes en algunas escuelas de la India ofrecían cursos separados sobre economía del hogar para las castas superiores e inferiores, e instauraron reglas según las cuales los alumnos de las castas más bajas y los «intocables» no deberían usar los mismos utensilios de cocina ni preparar sus alimentos en el mismo espacio que lo hacen los alumnos de la casta superior Brahmin. Este ejemplo se ilustra el punto de que el ejercicio profesional de los docentes debería incluir un compromiso frente a los principios de la igualdad y la equidad. En el cuadro 1 y el recuadro 1 *infra* se resumen y describen algunas de las tensiones que existen entre las libertades profesionales de los docentes y el imperativo de la rendición de cuentas y la igualdad.

Cuadro 1. La libertad académica en las escuelas: un acto de equilibrio

Necesidades de los docentes	Necesidades del sistema
Protección a la libertad de expresión de los docentes Protección a la libertad de investigación de los docentes Reconocimiento de las calificaciones y los conocimientos especializados de los docentes, en relación con los métodos pedagógicos y los programas de estudio	La necesidad de un marco uniforme y común para los programas de estudio Mejorar la rendición de cuentas de los docentes, ante la comunidad local y la nación Proteger a los alumnos y a los padres de familia en contra de las creencias religiosas y políticas de los docentes y de los demás alumnos

Recuadro 1
Libertad académica vs. observancia de los programas de estudio: el caso de la evolución de la enseñanza en las aulas estadounidenses

Eventos recientes en los Estados Unidos han puesto el tema de la libertad académica de los educadores de las escuelas primaria y secundaria en una posición de primer plano. Normalmente, el programa de estudios escolar enseña la teoría Darwiniana de la evolución como el precepto científico central sobre los orígenes de la vida humana en la Tierra. Sin embargo, algunos docentes han expresado reservas respecto a dicha teoría, principalmente con fundamentos religiosos, y han señalado que ésta no es compatible con la creencia de que los humanos fueron creados en su forma actual por Dios.

En 2008, varios proyectos de ley sobre la libertad académica fueron presentados en algunos estados de los Estados Unidos con el propósito de permitir a los profesores enseñar en las clases de biología opiniones diferentes sobre los orígenes de la vida humana, por ejemplo aquellas conocidas como el «diseño inteligente».

Desde el punto de vista de quienes apoyan los proyectos de ley, se debería permitir a los profesores enseñar diferentes posiciones respecto a la evolución y deberían tener la «libertad» de expresar sus dudas ante los estudiantes, especialmente cuando contravienen las propias creencias de los estudiantes. Desde el punto de vista de los oponentes del proyecto de ley, no existe una oposición científica creíble a la evolución, por lo cual, permitir que los profesores se aparten del plan de estudios acordado respecto de ese tema, significaría enseñar «teorías» sumamente cuestionables a los alumnos.

Ese caso ilustra la complejidad de un concepto como el de la libertad académica, especialmente en el plano de la educación básica. ¿Qué tanto control deberían tener los profesores sobre lo que se enseña? Aunque se debería otorgar algún grado de libertad, es importante equilibrarlo con la observancia de las normas mínimas y el respeto por el programa de estudios escolar acordado.

Fuente: Simon (2008).

10. En el contexto de la escolarización, los siguientes principios deberían servir de orientación en el proceso de lograr un acuerdo respecto del equilibrio entre la libertad profesional de los docentes y la obligación de rendición de cuentas.

- Fomentar la participación activa de los docentes, de manera individual y por intermedio de las organizaciones de docentes, en lo que atañe al desarrollo de los programas de estudio, el trabajo en clase y los materiales didácticos.

- Permitir que los maestros gocen de flexibilidad en cuanto a los métodos pedagógicos de enseñanza y evaluación dentro de un marco de programas de estudio definido a nivel nacional (véase el recuadro 2).

- Poner en práctica una política nacional sobre libertades profesionales que describa claramente las funciones y los deberes de los docentes en materia de enseñanza y de relaciones con los padres de familia.

- Velar por que las políticas sobre libertad profesional sean aplicadas y vigiladas de manera eficaz.

Recuadro 2
Libertad profesional en Asia Sudoriental

Un informe sobre las políticas relativas al personal docente en el sudeste asiático observó que en la mayoría de los casos, los países exigían que los docentes se ciñeran a los programas de estudio nacionales y a las directrices de los Ministerios de Educación en materia de evaluaciones. Se permitía un mayor grado de libertad y flexibilidad en los estilos y métodos de enseñanza, especialmente en las regiones apartadas en las que algunas veces se hace necesario ajustar los programas de estudio, como por ejemplo, en el caso de las necesidades de los grupos indígenas o en entornos de enseñanza y aprendizaje más difíciles y desprovistos de recursos.

Fuente: UNESCO-OIT-IE (2003).

3.3. Evaluación, valoración y retroinformación de los docentes

11. La evaluación y valoración de los docentes son fundamentales y en ocasiones se trata de herramientas subutilizadas en materia de gestión educativa. El Estudio Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS-OCDE, 2009) relativo a 24 países [7] constató que, en general, los docentes se mostraron complacidos con la evaluación y la retroinformación recibida, y observaron que dicho estudio fue:

- imparcial y útil para su desempeño como docentes, y

- aumentó su satisfacción laboral y, en un menor grado, su seguridad laboral.

12. Por lo tanto, llevar a cabo actividades de evaluación regulares, justas y transparentes es beneficioso para el personal docente, para la escuela y para el sistema educativo en su conjunto. La Recomendación de la OIT/UNESCO es enfática al disponer que cualquier evaluación y valoración de los docentes debe servir de apoyo a los esfuerzos encaminados a mejorar las competencias profesionales de los docentes y, que además, debe ser imparcial y objetiva. El personal docente debería asimismo tener derecho a apelar cualquier apreciación que crea injustificada (1966, párrafos 63 y 64 – véase también la sección 3.3.1).

[7] Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, República de Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Lituania, Malasia, Malta, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal y Turquía.

13. En muchos países se acentúa cada vez más la tendencia a hacer un uso decidido de evaluaciones sobre el desempeño de los docentes. Sin embargo, ese uso no deberá ser exagerado a fin de centrarlas únicamente en los objetivos de «supervisión» relativos a la rendición de cuentas (incluida la disciplina) y las recompensas y tampoco debe confundirse con la aplicación de códigos de ética por parte de los organismos profesionales. Es necesario que los objetivos de la evaluación del personal docente en materia de rendición de cuentas, desarrollo profesional y progresos de los alumnos, logren un cierto equilibrio (véase la sección 3.3.1).

3.3.1. Objetivos y principios de la evaluación del personal docente

14. Los sistemas de evaluación del personal docente son apropiados para diferentes propósitos, respecto de los cuales deben fijarse objetivos y cabe dividirlos en dos funciones principales.

15. Una de ellas tiene por finalidad que la *evaluación* garantice el logro de los objetivos en materia de rendición de cuentas y metas profesionales:

- *La rendición de cuentas:* los mecanismos de evaluación y valoración del personal docente pueden incrementar la rendición de cuentas ante la administración y las directivas de la escuela, además de los alumnos, los padres de familia y el sistema educativo en general, y pueden dar lugar a consecuencias positivas tales como un mayor compromiso de las partes interesadas en el proceso de aprendizaje.

- *La progresión profesional:* la evaluación de los docentes entraña un objetivo fundamental cual es la medición de los estándares de desempeño a fin de que los docentes puedan pasar a un grado superior o a un cargo diferente.

16. La segunda finalidad del sistema de evaluación es promover el crecimiento profesional positivo del personal docente para alcanzar su desarrollo profesional y mejorar los objetivos de la enseñanza y el aprendizaje:

- *Intensificar el desarrollo profesional:* la evaluación de los docentes es un mecanismo primordial a la hora de determinar las áreas de desarrollo profesional futuro. Una vez realizada la evaluación, el docente puede, junto con su evaluador, determinar cuáles son sus carencias y sus debilidades en materia de calificaciones profesionales y elaborar un plan para mejorarlas.

- *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje:* el objetivo central de la evaluación de los docentes debería ser el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje. Bajo esta óptica, debería hacerse hincapié en premiar las buenas prácticas, así como el mejoramiento de las que son deficientes. Esa evaluación debería ser constructiva y ampliamente esclarecedora a fin de identificar las debilidades existentes en las calificaciones y competencias y debería ser global y fundarse en todas las variables del entorno escolar que inciden en el aprendizaje y la enseñanza (OIT, 2000a). Por consiguiente, una evaluación eficaz del personal docente debe promover la solidaridad entre maestros, la colegialidad y la cohesión.

17. Es posible que surjan tensiones a la hora de intentar el diseño de un sistema que cumpla ambas funciones. Existen dos fuentes principales de posibles tensiones en el marco de cualquier proceso de evaluación y valoración. La primera tiene lugar entre las dos funciones principales, a saber, la valoración, de una parte, y el crecimiento profesional de los docentes, de otra. Si bien los alumnos, los padres de familia y la sociedad en general desearían evaluar a los educadores y velar por que los mejores continúen su actividad docente, y que no se premie a aquellos con debilidades, al mismo tiempo, los procesos de evaluación no deberían ser una amenaza para los docentes sino, más bien, un mecanismo

para identificar oportunidades de crecimiento profesional. Es cada vez más frecuente considerar que una manera de hacer frente a esta tensión es separar las dos funciones. En la práctica, esto puede significar dos actividades independientes de evaluación y valoración con resultados diferentes pero con vínculos estrechos, incluido el rendimiento del establecimiento docente en su conjunto (recuadro 3).

18. La segunda fuente de posibles tensiones tiene lugar en el marco de la evaluación interna y externa (Weber, 2005). La autoevaluación y las evaluaciones realizadas en la totalidad del centro docente son cada vez más comunes, con lo cual la obligación de hacerlas se traslada del exterior al interior de la escuela. Sin embargo, en muchos casos, todavía resta el papel que debe desempeñar el evaluador externo y lograr un equilibrio adecuado puede resultar espinoso. ¿Cuál de las evaluaciones debería tener más peso? Alcanzar un equilibrio sería más fácil si el proceso fuera transparente y estuviera basado en el diálogo.

Recuadro 3
Reformas en la evaluación de las escuelas en Sudáfrica

En 2003, Sudáfrica introdujo una reforma en materia de control y evaluación de su sistema educativo y creó el **Sistema Integrado de Gestión de la Calidad (IQMS, por sus siglas en inglés),** con tres componentes principales:

- **Evaluación del desarrollo** para los docentes y educadores individuales, basada en la transparencia, en la necesidad de identificar fortalezas y debilidades en el ejercicio de la docencia y en la formulación de programas para el desarrollo profesional
- **Medición del desempeño** a fin de evaluar a los maestros en lo que atañe a sus sueldos y progresión profesional, además de otros premios e incentivos
- **Evaluación en todo el centro docente** con el propósito de evaluar la eficacia general del centro docente y la calidad de la enseñanza y el aprendizaje

La idea era separar estas tres funciones sin perjuicio de que se mantuvieran los vínculos entre ellas para así construir un sistema de evaluación más exhaustivo. Se concede relevancia a la autoevaluación, tanto en el plano de los educadores individuales como en el del centro docente en su totalidad, y la definición de calidad, así como la mejora del desempeño son consideradas como una responsabilidad de los encargados de alcanzar resultados educativos, es decir, los maestros y las escuelas mismas. Para lograr un equilibrio entre la autoevaluación y un concepto externo, se recurre a los críticos de confianza representados mediante grupos de apoyo al desarrollo que comprenden al inmediato superior del maestro y a otro profesor, quienes confirmarán o expondrán sus críticas respecto de la autoevaluación del profesor.

Sin embargo, se han presentado críticas en contra del IQMS, no tanto en lo que se refiere a las metas que pretende alcanzar y sus principios centrales, sino más bien en cuanto a su aplicación y viabilidad en el contexto más amplio de la reforma y los desafíos educativos en Sudáfrica. Se observa que existe una tensión entre los aspectos internos y externos de la evaluación, tanto en el plano individual como en el plano de los centros docentes, y que el proceso no es siempre tan participativo como sería deseable. Sin embargo, debe admitirse que el sistema es todavía relativamente nuevo y que fomentar una cultura en favor de la autoevaluación puede tomar tiempo, en especial, en el marco de un sistema educativo que afronta otros desafíos tales como una larga historia de segregación, recursos insuficientes y pobreza.

Fuentes: Carlson, 2009; Weber, 2005.

19. Para lograr los objetivos de valoración y crecimiento profesional es fundamental que el sistema de evaluación de los docentes sea sólido e idóneo. Para ello, el sistema debería basarse en los siguientes criterios y principios:

- *Constructivo:* un sistema idóneo de evaluación será constructivo si se centra en identificar las fortalezas y debilidades que inciden sobre las calificaciones y las competencias profesionales, así como los mecanismos para mejorar el ejercicio profesional. La retroinformación de la evaluación debería fomentar la libertad, la iniciativa, la responsabilidad y la receptividad ante las necesidades de los estudiantes.

- *Ligado a la evaluación, las estrategias y las metas de todo el centro docente:* a diferencia de las valoraciones individuales, las evaluaciones realizadas en todo el centro docente son cada día más comunes y son consideradas como una forma de estímulo al trabajo en equipo y un medio para reducir la presión que se ejerce sobre las personas, además de la competencia entre los maestros. Evaluar el rendimiento de todo un centro docente es una actividad diferente a evaluar el desempeño individual de un maestro, y en muchos casos, ambas de estas evaluaciones se llevan a cabo al interior de la escuela. El Estudio TALIS (OCDE, 2009) constató que la valoración de los docentes podría ser todavía más firme si estuviera estrechamente armonizada con la evaluación, la estrategia y las metas de todo el centro docente.

- *Basado en criterios globales:* un enfoque global de la evaluación y valoración de los docentes tomará en consideración todas las variables del entorno escolar que repercuten sobre la enseñanza y el aprendizaje y será específico para el contexto de que se trate. Asimismo, debería tener en cuenta las diversas situaciones y perfiles de la docencia, incluidos el género y la dificultad o las condiciones de enseñanza altamente especializada. Por ejemplo, los docentes quienes ofrecen una educación especial o se ocupan de alumnos con discapacidad o enseñan a poblaciones desfavorecidas, deberían ser evaluados tomando estos factores en consideración. Algunos factores propios de las aulas de clase, tales como el tamaño del curso o si se trata de docencia en múltiples grados o en doble jornada, también deberían tomarse en consideración.

- *Transparente:* para que los procesos de evaluación y valoración sean imparciales y que los docentes los perciban de manera positiva, es importante que el proceso sea transparente y que los maestros reciban una retroinformación pormenorizada al respecto.

- *Objetivo:* para los fines de la evaluación y la valoración de los docentes debería plantearse un conjunto de criterios objetivos, aunque tales criterios deberían ser suficientemente flexibles para dar cabida a considerar el contexto específico de la enseñanza, como se indicó anteriormente. Una buena práctica para aumentar la objetividad de la evaluación es también velar por que más de una persona evalúe a los docentes y que se examinen distintas opiniones, es decir, las opiniones del profesor jefe, del evaluador externo y de los estudiantes.

- *Imparcial y equitativo:* todos los procesos de evaluación y valoración de los docentes deberían ser imparciales y equitativos e incluir el derecho del docente a presentar apelaciones. Si el maestro tiene razones fundadas para creer que ha sido evaluado de manera parcializada, debería tener derecho a hacerse representar por una organización de docentes o de otro tipo, con el objeto de instaurar una apelación. Los derechos y procedimientos de apelación para el caso de evaluaciones insatisfactorias deberían ser claros y formar parte de las respectivas políticas sobre evaluación y valoración.

- *Necesidad de un equilibro para mejorar mediante retroinformación positiva:* Aunque es importante que los docentes que reciban evaluaciones menos favorables mejoren su ejercicio profesional, es frecuente que los docentes de todo el mundo hagan manifiesta su aspiración de que las valoraciones sean más equilibradas y, en especial, de que se les reconozcan los avances logrados. De acuerdo con el Informe TALIS (OCDE, 2009), suele ocurrir que los educadores estimen escaso el reconocimiento recibido cuando mejoran sus actividades docentes. La retroinformación y el reconocimiento positivos traen igualmente efectos positivos sobre la motivación y la eficacia de los docentes.

- *Basado en la autorregulación profesional:* La Recomendación de 1966 hace hincapié en que la docencia es una profesión y que los docentes son profesionales con elevadas calificaciones, conocimientos y formación en el ámbito de la educación y de los procesos de aprendizaje. Esta idea del docente profesional debería ser el cimiento de

cualquier marco de evaluación y valoración y, en consecuencia, debería estimular la autorregulación profesional.

Los recuadros 4 y 5 describen los sistemas de evaluación del personal docente, así como sus criterios y procesos.

Recuadro 4
Evolución de la evaluación de docentes en el Japón

En el contexto de un sistema evolutivo de evaluación de docentes recomendado por el Gobierno del Japón y puesto en práctica por las juntas escolares de las prefecturas con el propósito de abordar las debilidades percibidas y mejorar el desempeño de un cierto porcentaje de los docentes, las organizaciones de los docentes han dado a conocer su inconformidad con las directrices, criterios y procedimientos aplicados. El Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) ha recomendado algunas mejoras:

- adoptar medidas que abarquen el proceso de examen en curso y las modificaciones necesarias de las directrices nacionales y su aplicación por las juntas escolares de las prefecturas, en particular en lo que respecta a su influencia en las normas, las responsabilidades, la iniciativa y la autonomía de los docentes en el aula;
- hacer más hincapié en sistemas basados en las escuelas y tutorías, con la prestación de formación externa para consolidar la experiencia diaria, tender esferas más generales y proporcionar la oportunidad de establecer redes de colegas y grupos de apoyo;
- reforzar los criterios objetivos y los procedimientos que garantizan la aplicación del debido proceso para los maestros que se consideran carentes de las aptitudes o habilidades necesarias para asumir sus responsabilidades docentes y que exigen la readaptación o la reasignación a otro puesto, lo cual entrañaría velar por el derecho de todos los profesores a ser escuchados y representados antes de formular cualquier recomendación, y garantizar la imparcialidad y la sensibilidad del procedimiento de apelación;
- asegurar oportunidades para que las juntas escolares compartan experiencias y prácticas adecuadas y para que los docentes y sus organizaciones participen activamente a través de un diálogo pleno y eficaz con miras a realizar mejoras permanentes, ampliamente aceptadas por todas las partes interesadas del sector de la enseñanza, incluidos los padres y los estudiantes.

Fuente: OIT y UNESCO (2008).

Recuadro 5
El Sistema de evaluación del desempeño docente en Chile

En Chile, desde agosto de 2003, todos los maestros de las escuelas que pertenecen al sistema municipal son evaluados cada cuatro años por intermedio del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente establecido mediante un acuerdo concertado entre el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores de Chile y la Asociación Chilena de Municipalidades. El acuerdo fue el resultado de dos rondas de consultas realizadas en todo el país en el marco de las cuales se recibieron más de 10.000 contribuciones escritas de los docentes.

El proceso de negociaciones entre los actores fue arduo y prolongado debido a la tensión entre los conceptos de evaluación constructiva y recapitulativa. Por una parte, las organizaciones sindicales de docentes aspiraban a un sistema que permitiera el crecimiento profesional de los docentes y, por la otra, el Gobierno quería mejorar la rendición de cuentas y el desempeño. Se concertó un acuerdo respecto de un sistema que fuese apto para cumplir ambas funciones.

Los municipios administran el proceso de evaluación y asumen la responsabilidad concerniente a los planes de mejoramiento de los docentes. El Ministerio de Educación, por intermedio del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) establece el marco jurídico pertinente y examina y actualiza las normas de desempeño de los docentes, diseña y valida los instrumentos de evaluación, selecciona y capacita a los evaluadores y controla el funcionamiento del sistema de evaluación. Los expertos universitarios brindan asistencia al CPEIP en el diseño de herramientas de evaluación y en la capacitación de los evaluadores.

La evaluación está basada en los criterios definidos en el Marco para la Buena Enseñanza. Dicho marco abarca cuatro esferas: la organización de la docencia; la creación de un entorno en el que se promueva el aprendizaje; la docencia para el aprendizaje de todos los estudiantes; y las responsabilidades de la profesión. Cada una de estas esferas toma en consideración entre cuatro y seis criterios.

Los evaluadores deben:

- ser docentes seleccionados, acreditados y capacitados por el CPEIP;
- pertenecer al mismo nivel y tipo de centro docente del profesor objeto de la evaluación;
- trabajar en un centro docente distinto al del profesor concernido, aunque sí es preferible que trabajen en la misma comunidad.

Los siguientes son los cuatro instrumentos utilizados en la evaluación:

- un portafolio del trabajo del docente, incluido un vídeo con una muestra de su forma de enseñar en el aula de clase;
- una autoevaluación escrita del docente;
- una entrevista entre pares, organizada de conformidad con el Marco para la Buena Enseñanza; y
- un informe relativo al desempeño del docente, producido por el rector u otro miembro del personal de alto nivel.

La valoración permite informar a los docentes sobre las fortalezas y las debilidades de su ejercicio docente, las medidas prioritarias que pueden adoptar en materia de desarrollo profesional y, asimismo, se utiliza para informar a las municipalidades y a las instituciones educativas a las que están vinculados los docentes, acerca de las necesidades generales en materia de formación.

Los docentes se clasifican en cuatro categorías: excelente, competente, básico o insatisfactorio.

- Los docentes calificados como *excelentes* o *competentes* tienen, entre otras cosas, acceso preferencial a oportunidades de desarrollo profesional, pasantías en el extranjero, tutorías y participación en conferencias y seminarios.
- Los docentes calificados con desempeño *básico* o *insatisfactorio* siguen un programa de desarrollo profesional adaptado a las circunstancias y son objeto de otra *evaluación* un año después. Si en la segunda evaluación la calificación continúa siendo *insatisfactoria* el docente es retirado de su cargo y procede un segundo plan de mejoramiento, *luego del cual se organiza una tercera* evaluación para que tenga lugar un año después. Una tercera *evaluación* cuyos resultados sean insatisfactorios trae consigo el retiro del docente del sistema educativo.

El sistema se puso en práctica de manera gradual, comenzando con un sistema piloto y cada año se están evaluando más y más docentes. En general, los resultados han sido bastante satisfactorios entre los docentes que están de acuerdo con el sistema, aunque algunos han objetado el resultado de sus evaluaciones. Cabe destacar que la mayoría de los docentes que recibieron una calificación 'insatisfactoria' tras la realización de su evaluación mejoraron en la siguiente; lo anterior hace suponer que el marco utilizado podría ser eficaz para mejorar el desempeño de los docentes.

Fuente: OCDE, 2005; Avalos y Assaelb, 2006.

3.3.2. Mecanismos para la evaluación de docentes

20. En el mundo existen numerosos métodos para la evaluación de los docentes, y la decisión de cuáles utilizar dependerá del propósito y de los resultados que se espera obtener del proceso, así como de los medios de que dispone el sistema educativo. Tradicionalmente, la evaluación de los docentes ha estado ligada a la imagen del «inspector», una persona ajena a la escuela designada para evaluar y criticar su rendimiento, quien por esa razón es percibida de modo negativo por los maestros (Carlson, 2009). Cada día más, las escuelas se han venido apartando de este modelo y han optado por sistemas de evaluación de docentes que sean *más colegiados,* flexibles y basados en los establecimientos docentes. El cuadro 2 *infra* describe los diversos enfoques con que los distintos países abordan las evaluaciones, tomando en consideración la persona que realiza la evaluación. La evaluación de los docentes puede ser llevada a cabo internamente por los colegas, los profesores jefe, o los estudiantes. Otra opción consiste en hacer que la evaluación sea realizada por una persona o un órgano externo, como por ejemplo, un inspector. Además, las evaluaciones pueden centrarse en el profesor individual o en toda la escuela. Cabe destacar que estas opciones no se excluyen entre sí y que en un sistema de evaluación y valoración exhaustivo se utilizará un abanico de métodos y enfoques, basados en el contexto específico y ajustados a éstos.

Cuadro 2. Sistemas de evaluación de los docentes

Tipo	Descripción	Ejemplos
Mecanismos colegiados/internos	Profesor individual	
	Evaluación por los colegas: poco frecuente, pero permite convocar a otros docentes para que participen en el proceso de evaluación	En Islandia y Hungría la autoevaluación es el principal método en materia de rendición de cuentas por los docentes
	Evaluación por los estudiantes: se solicita a los estudiantes que respondan cuestionarios acerca de sus maestros – son comunes en el nivel de la enseñanza superior	En Grecia, como complemento a la evaluación de los asesores escolares, se realizan consultas con otros maestros
	Autoevaluación individual: los docentes se evalúan a sí mismos mediante comparaciones con un conjunto de criterios predeterminados	En la provincia de Shanxi en la China, la evaluación de los docentes tiene lugar de manera regular mediante observaciones en el aula, tanto por parte de otros maestros (colegas) como de los administradores de la escuela
	Jefe del establecimiento escolar: en muchos casos, el profesor jefe o el rector actúan como el principal evaluador del desempeño del maestro	En las grandes escuelas secundarias del Reino Unido, el jefe del establecimiento escolar evalúa al personal administrativo, quienes a su vez evalúan a los maestros
	Órgano administrativo de la escuela: el órgano administrativo de la escuela puede participar en la evaluación del maestro	En Hungría, la evaluación de los docentes es discrecional del rector del centro docente; en el Japón, algunas juntas escolares de las prefecturas están en curso de introducir la evaluación de los docentes; y, en México, dicha evaluación tiene lugar cuando los profesores lo solicitan voluntariamente
	En todo el establecimiento docente	
	Autoevaluación en todo el establecimiento docente: se trata de un proceso colaborativo de autoevaluación del centro docente, en el que participan los maestros, los profesores jefe, los alumnos, el personal y los padres de familia	En Suecia, como complemento a la evaluación externa, todos los centros docentes deben escribir un informe anual en materia de calidad En Sudáfrica el Sistema Integrado de Gestión de la Calidad (IQMS) comprende la totalidad del establecimiento docente y la autoevaluación
Evaluaciones externas	**Profesor individual**	
	Inspecciones de docentes: los servicios de inspección especializados evalúan el trabajo de los profesores individuales y rinden un informe ante las autoridades nacionales o regionales	En Francia, los servicios de inspección externos son la autoridad suprema en materia de evaluación y valoración de docentes. Los jefes de los centros docentes contribuyen a la evaluación, pero no se considera que estén situados por encima de los docentes, en la jerarquía escolar
	En todo el establecimiento docente	
	Inspección de las escuelas por parte de los organismos normativos docentes	En el Reino Unido, la Oficina de Normas de la Educación (OFSTED) es un órgano del gobierno encargado de las inspecciones de los establecimientos docentes, y asimismo de otros servicios educativos del gobierno
	Asesoramiento crítico de un amigo o especialista externo	En Irlanda y Noruega, el énfasis es más bien en la evaluación de todo el centro docente que en la evaluación individual de los maestros

Fuentes: Eurydice, 2008; Wang, 2007; OFSTED, 2009.

3.3.3. Proceso de evaluación de los docentes

21. Anteriormente se indicó que cualquier proceso relativo a la evaluación del personal docente debería ser objetivo, global, estandarizado, y al mismo tiempo, flexible y transparente. El proceso de evaluación de los docentes comienza con una etapa de planificación y preparación para determinar datos básicos o marcas de referencia y aclarar y dar a conocer los criterios y procedimientos correspondientes. El proceso no terminará antes de que se conozcan los resultados o la retroinformación sobre la evaluación, ni antes de que hayan culminado los trámites o recursos de aclaración (véase *infra*) y las actividades necesarias de formación posteriores a la evaluación encaminadas a mejorar el rendimiento y corregir las debilidades. Usualmente, el proceso dispone de una variedad de métodos y herramientas para recabar información acerca del desempeño del maestro, con inclusión de:

- observaciones en el aula;
- entrevistas con el maestro, bien de manera individual o ante un grupo de expertos;
- cuestionarios de autoevaluación para el maestro;
- las calificaciones del maestro, por ejemplo, la participación en actividades de desarrollo profesional, también puede servir de herramienta de evaluación y formar parte de los criterios establecidos en el cuestionario de evaluación que utilizan los estudiantes;
- el uso de portafolios educativos basados en una variedad de actividades docentes, sean éstos en formato impreso o de vídeo.

22. En especial, si se trata de evaluaciones recapitulativas sobre denegación de recompensas o aplicación de sanciones o medidas disciplinarias, los docentes deberían tener derecho a que los resultados de las evaluaciones les sean comunicados claramente (preferiblemente por escrito) y a presentar apelaciones en contra de las evaluaciones que les sean contrarias. Es importante que los procedimientos de apelación garanticen al docente el derecho a ser escuchado y representado antes de que se formule cualquier recomendación definitiva así como el derecho a que los procedimientos de apelación ante el organismo encargado de adoptar las decisiones sean imparciales y sensibles. Por ejemplo, la independencia frente al evaluador inicial, mediante un consejo independiente de colegas y expertos no relacionados con las directivas del centro docente o el organismo que lleva a cabo la evaluación y el hecho de prestar especial atención a las cuestiones de género y a las sensibilidades culturales potencian el sentimiento de justicia y aceptación de los resultados finales. A menos que la decisión definitiva se traduzca en la terminación del empleo, la evaluación del personal docente seguirá realizándose por medio de esquemas de readaptación recomendados para mejorar y fortalecer el rendimiento de los docentes o para corregir las debilidades (véanse también los recuadros 4, 5 y 6).

Recuadro 6
Apelaciones contra las evaluaciones realizadas según umbrales de desempeño en el Reino Unido

El esquema de evaluación de umbrales de desempeño constituye un factor determinante en la carrera profesional y la remuneración en el Reino Unido (véase también el módulo 5). Cuando la evaluación no es positiva, los docentes pueden apelar.

En esos casos, los directores deben ofrecer a los docentes una explicación por escrito de las decisiones de evaluación negativas y deberán notificárseles dentro del plazo de 20 días hábiles a partir del momento en que se notifican al consejo directivo. La retroinformación será por escrito, explicando el resultado de la aplicación de las diez normas que permiten superar los umbrales, incluida una mención a las normas que han sido cumplidas y las que no lo han sido y la razón de ello. No se permite que los directores simplemente señalen que una aplicación ha fracasado o que determinadas normas no han sido observadas sin ofrecer una explicación. El Ministerio de Educación advierte que la retroinformación debe ser «sensible, informativa y constructiva» y ayudar al docente y al funcionario directivo a identificar futuras prioridades en materia de desarrollo profesional.

Cuando la evaluación no es positiva, la apelación del docente en contra de la decisión del director se tramita por medio de los procedimientos establecidos en las políticas específicas del centro docente. Los docentes pueden apelar sobre la base de que las pruebas pertinentes no fueron tenidas en cuenta o que no se ofrecieron razones relativas al incumplimiento de las normas. En la apelación puede solicitarse que la comisión de apelaciones determine que el docente sí cumplió las normas o que se le ordene al director que lleve a cabo una evaluación adicional.

Fuente: NUT, 2011.

23. La evaluación del personal docente, bien sea constructiva o recapitulativa, requiere una adecuada asignación de recursos, tanto en términos de tiempo como de fondos, especialmente destinados a una apropiada y debida formación acerca de los objetivos, criterios y procesos que habrán de utilizar quienes realizan la evaluación y las personas evaluadas. La evaluación periódica a lo largo de la carrera docente (como mínimo cada tres o cinco años, o con más frecuencia en caso de flaquezas graves que requieran ser corregidas) y su acceso para todos (especialmente para docentes establecidos en áreas rurales y remotas) son fundamentales para que los sistemas de evaluación alcancen los objetivos perseguidos. Estos factores también deben ser costeados y financiados (véase el recuadro 7 donde figura un ejemplo de soluciones en un entorno de recursos limitados).

Recuadro 7
Reformas a la supervisión de escuelas en Uganda

Los recientes avances de Uganda hacia la mejora de la calidad de la educación incluyen un fortalecido servicio de inspección. Después de un comienzo tibio, el Organismo de Normas de la Educación comenzó a funcionar en 2001, y reemplazó al anticuado sistema de inspección del Ministerio de Educación. Se concibieron iniciativas para diseñar un servicio que fuera viable en función de los limitados recursos. Mientras que el sistema de inspección anterior cubría esferas tan dispares como política, desarrollo curricular, exámenes, solución de problemas, desarrollo profesional e inscripción de escuelas independientes, el nuevo servicio se centra en la visita a escuelas.

La reforma del servicio de inspección aprovechó la experiencia realizada en Masindi, uno de los distritos más pobres de Uganda, donde residen muchas familias desplazadas de las zonas en conflicto del Norte de Uganda hacia otros lugares del país y refugiados de países vecinos. En 2000, Masindi obtuvo una de las puntuaciones más bajas a nivel distrital en el examen nacional de fin de estudios de la escuela primaria. Un amplio programa de mejoras escolares, con base en los distritos, que combinaba la evaluación interna en la escuela con la supervisión externa a nivel de distrito, produjo resultados notables: Masindi pasó de ser uno de los distritos con peor desempeño en 2000 a ser uno de los cinco mejores en 2007. La revisión del enfoque de la inspección nacional, objeto de una consulta nacional en 2005, aprovechó las lecciones aprendidas en Masindi.

Fuente: Tomado de la UNESCO (2009).

3.3.4. Sistema de licencias y recertificaciones

24. El sistema de licencias y recertificaciones, o su equivalente en los países que aplican procesos similares pero sujetos a otras condiciones, alude al proceso mediante el cual los maestros que ya están trabajando en el sistema escolar, renuevan su licencia como docentes de manera regular. Normalmente, esa renovación se basa en el hecho de que los docentes reciban una calificación positiva tras la evaluación de su desempeño o que hayan tomado parte en el número requerido de cursos de desarrollo profesional conforme a las normas fundamentales sobre la docencia (véase también la sección 8.2 sobre calificaciones y reconocimiento a nivel nacional). La recertificación de maestros es una práctica poco común, pero tiene lugar en Israel y en varios estados de los Estados Unidos donde los maestros deben participar en distintas actividades de desarrollo profesional a fin de mantener sus licencias como docentes. Usualmente esas actividades se llevan a cabo cada 10 años (OCDE, 2005: 123; 193).

25. El sistema de licencias y de recertificaciones entraña algunos beneficios (OCDE, 2005: 194):

- constituye un incentivo determinante para que los docentes actualicen sus conocimientos y competencias de manera constante y permite a los sistemas escolares identificar esferas fundamentales en las que los maestros deben seguir mejorando;
- si la recertificación se basa en la norma generalizada de buenas prácticas en la profesión, con ello se habilita al sistema para crear una comprensión coherente de lo que significa el profesionalismo de los docentes y debe contribuir a crear confianza pública en las escuelas y en la enseñanza.

26. Sin embargo, se han observado algunos problemas:

- es difícil poner en práctica programas de recertificación sustentados en que los docentes culminen las actividades de desarrollo designadas, cuando las autoridades educativas del nivel correspondiente no destinan los recursos adecuados para fines de capacitación y desconocen las necesidades de los docentes;
- el desarrollo profesional es importante, pero debe asimismo existir una estrecha relación entre la recertificación y lo que los maestros están concretamente haciendo en los centros docentes y lo que los alumnos están aprendiendo.

27. La recertificación también puede aplicarse a través de las fronteras nacionales en la medida en que los docentes migran en búsqueda de oportunidades para encontrar un mejor empleo o un mejor crecimiento profesional y los sistemas educativos receptores procuran mantener normas nacionales de calificaciones. Así ocurren en el Reino Unido (véase el recuadro 8).

Recuadro 8
Recertificación de docentes calificados en el extranjero en el Reino Unido

Pocos años después de conseguir un trabajo como instructor o docente «no calificado» en el Reino Unido (Inglaterra y Gales), los docentes calificados en el extranjero que cumplan las calificaciones requeridas deben alcanzar la condición de Docentes calificados (QTS, por su sigla en inglés) a través del Programa para docentes calificados en el extranjero (OTTP). La condición de QTS puede lograrse a través de una formación basada en evaluaciones (Inglaterra únicamente) que abarca la presentación de una cartera de capacidades o a través de un Programa de pregrado para docentes (GTP, por su sigla en inglés) que ofrece formación en el empleo a los nacionales del Reino Unido que cambian de carrera a fin de convertirse en docentes. Ambos sistemas pueden tomar hasta un año (como máximo) para finalizar. El reconocimiento de los QTS y su registro ante los consejos docentes en Inglaterra y Gales implican alcanzar niveles elevados de dominio en las tres esferas que se señalan a continuación: atributos, incluidas las relaciones con los alumnos y la comunicación con los demás; conocimiento y comprensión de distintos parámetros de enseñanza y aprendizaje, incluidos planes de estudio fundamentales, tecnologías de la información y las comunicaciones y diversidad en el aprendizaje; y calificaciones profesionales en esferas fundamentales como la docencia, la evaluación y el trabajo en equipo.

Fuente: TDA, 2011.

3.4. Códigos de ética y de conducta

28. La Recomendación de la OIT/UNESCO pone de relieve la importancia de que sean los docentes quienes se ocupen de reglamentar sus propias actividades como profesionales, y recomienda que los docentes se esfuercen por alcanzar los más altos niveles posibles de conducta y ética profesional (párrafo 70). Tales normas deberían definirse y conservarse con el concurso de las organizaciones de docentes (párrafo 71) las cuales deberían establecer códigos de ética y conducta para fomentar el profesionalismo y el ejercicio de las responsabilidades ligadas a la profesión (párrafo 71).

29. Los códigos de conducta para los docentes tienen muchos beneficios:

- apoyan y protegen a los docentes ya que en ellos se formulan directrices y reglas de comportamiento claras y asimismo sirven como punto de referencia cuando surgen dilemas éticos, además de prevenir acusaciones injustas en contra de los docentes;
- protegen a los padres de familia y a los alumnos en contra del comportamiento poco ético de los docentes y fijan reglas y procedimientos relativos a la presentación de quejas;
- fomentan la rendición de cuentas de los centros docentes y de los maestros, ante los alumnos, los padres de familia y la comunidad;
- intensifican el profesionalismo y el compromiso de los docentes, sujetándolos a elevados estándares éticos e incrementando el sentido de pertenencia y la responsabilidad de su comportamiento y de sus prácticas docentes.

30. En ocasiones, los términos «código de conducta», «código de ética», y «código de prácticas» se usan indistintamente a pesar de que sus significados son «ligeramente diferentes» (Thompson, 1997; Dresscher, 2007).

- generalmente, un código de ética es un documento corto con un conjunto de principios éticos, usualmente limitados a valores fundamentales de carácter amplio y general que buscan orientar al docente en el ejercicio diario de sus labores (un conjunto más detallado de los principios recomendados por la Internacional de la Educación figuran en el anexo 1);
- un código de conducta es un documento más detallado en el que se abordan situaciones específicas además de las medidas que pueden adoptarse o dejarse de adoptar. Con frecuencia, esos Códigos de conducta son amplios y se aplican a la conducta y al comportamiento general de los docentes, y serían más eficaces si contemplaran sanciones específicas para el caso de los docentes que lo contravengan;
- un código de prácticas contiene normas éticas y normas relativas a los deberes profesionales. Es frecuente que esos Códigos de conducta sean diseñados y aplicados por órganos profesionales, y primordialmente se refieren al tipo de enseñanza que se está ofreciendo en las aulas, más que a la conducta general del docente.

31. Por ejemplo en Ontario, Canadá, existen dos documentos de referencia para los docentes. Uno, son las Normas sobre el Ejercicio de la Docencia, y el otro son las Normas Éticas sobre la Profesión Docente (véase el recuadro 11 *infra*). Las Normas Éticas se centran en el principio y los valores del cuidado, el respeto, la confianza y la integridad, mientras que las Normas sobre el Ejercicio de la Docencia se refieren a los conocimientos profesionales y al compromiso frente a los estudiantes. Ambos documentos son cortos y de índole general, mientras que el Código de Conducta para Docentes de Sudáfrica (véase el recuadro 10 *infra*) es más detallado y describe acciones y comportamientos específicos.

32. La observancia del código será posible en la medida en que las acciones descritas sean más precisas, con lo cual, un código de ética es sobre todo una declaración de principios a los

que los docentes se ciñen de manera voluntaria. Por lo tanto, un código de ética tiene propósitos distintos a los de un código de conducta o un código de prácticas, cuya aplicación en algunos casos puede ser exigible por autoridades externas como por ejemplo un consejo académico o una autoridad administrativa. La elaboración y el uso de los códigos de práctica exigen que se brinde atención especial al proceso y a los medios de aplicación, tal como lo demuestra la experiencia de los países del sur de Asia (recuadro 9).

Recuadro 9
Los resultados positivos y los desafíos de la aplicación de códigos de práctica para los docentes: la experiencia de Nepal, Bangladesh y la India

En Bangladesh, Nepal y la provincia de Uttar Pradesh en la India, han existido por muchos años códigos de conducta implícitos y explícitos para los docentes. En un estudio llevado a cabo entre los docentes y los administradores acerca de su percepción de tales códigos, se constató que en general, sus repercusiones habían sido positivas. Los entrevistados de estos tres países expresaron que el código les había ayudado a resolver problemas y dilemas éticos de su experiencia cotidiana en el ámbito de la docencia.

No obstante el efecto positivo y generalizado de los códigos, en el estudio se tomó nota de varias esferas que podrían mejorarse. En cuanto a su diseño, se observó que en la India y en Nepal, el proceso había sido sumamente centralizado y con un enfoque descendiente debido a las preocupaciones derivadas de la corrupción en el sector público. Sin embargo, en el proceso de formulación del código en Bangladesh hubo una mayor participación de los docentes y las organizaciones sindicales de docentes. Asimismo, los entrevistados observaron que si bien la mayoría de ellos conocían la existencia del código de prácticas, no tenían un fácil acceso a éste, y algunas escuelas primarias en la provincia de Uttar Pradesh constataron que el código no era fácilmente comprensible. En lo que se refiere a su exigibilidad, se observó que los problemas de falta de acceso y comprensión se convirtieron en obstáculos y muchos de ellos no supieron cuál era el modo de instaurar una queja en contra de los docentes que contravenían el código. En la India y Nepal hubo preocupación porque en aquellos casos en que se instauraron quejas, éstas no fueron consideradas con seriedad. Por último, se determinó que en ninguno de los tres países existía un programa de creación de capacidades sistemático en materia de códigos de conducta.

Fuente: Van Nuland y Khandelwal, 2006.

3.4.1. Elementos de un código de conducta

33. Un código de conducta o de prácticas debería incluir la declaración general de principios referentes a los principios éticos comúnmente aceptados en materia de comportamiento y buenas prácticas docentes, con inclusión de:

- rendición de cuentas ante las autoridades empleadoras, bien sean los distintos niveles del gobierno o las autoridades escolares;
- rendición de cuentas y compromiso ante los alumnos, los padres de familia y la comunidad;
- comportamiento y actitud general;
- relaciones con las autoridades educativas y los colegas, basadas en el respeto;
- relaciones con los estudiantes y los padres de familia, en el marco del respeto mutuo, la autonomía profesional y la responsabilidad.

34. Además de los principios generales, un código de conducta debería incluir un listado de las actuaciones que son vinculantes y las que son sancionables. Es probable que el listado exacto de las actuaciones que deberían llevarse a cabo sistemáticamente y de las que deberían sancionarse, varíe de un país a otro, pero, en todo caso, debería comprender:

- una descripción específica de las relaciones que se consideran inaceptables con los estudiantes, como por ejemplo, abuso y acoso sexual;

- reglas sobre medidas disciplinarias, incluidos los castigos corporales y la violencia en contra de los estudiantes;
- neutralidad e imparcialidad al abordar asuntos políticos y religiosos en los currículos y en la instrucción;
- presencia y ausencias;
- relaciones con el personal y los padres de familia;
- procedimientos para la calificación y evaluación de los estudiantes;
- manejo de fondos del centro docente y compra de materiales escolares;
- normas sobre clases particulares y actividades extracurriculares que puedan dar lugar a conflictos de interés.

35. En el recuadro 10 se describe el contenido de un código de conducta.

Recuadro 10
El código de conducta para los docentes de Sudáfrica

El Consejo de Docentes de Sudáfrica es el principal órgano encargado de la aplicación del Código de Conducta para los Docentes y tiene la responsabilidad de investigar las quejas formuladas por los padres de familia o por los docentes; asimismo, tiene facultad para multar a los educadores que contravengan el Código o para retirarlos del registro de docentes.

El Código de Conducta abarca las relaciones entre los maestros y los alumnos, los padres de familia, la comunidad, los colegas, el ejercicio de la profesión, y el empleador. Incluye asimismo una relación general de principios tales como:

Un maestro:

- respeta la dignidad, las creencias y los derechos de los alumnos, y el derecho a la privacidad y la confidencialidad;
- reconoce la individualidad y las necesidades de cada niño y los orienta y estimula para que aprendan;
- fomenta las buenas relaciones con los padres y los reconoce como interlocutores;
- mantiene a los padres informados sobre los progresos del alumno;
- reconoce que sus deberes requieren de la cooperación y el apoyo de los demás colegas.

Igualmente, el Código de Conducta describe medidas más específicas que deben ser adoptadas, así como otras actuaciones que pueden llegar a ser sancionadas por el Consejo, a saber:

Un maestro:

- no humilla a los alumnos ni tiene relaciones sexuales con ellos;
- no acosa a los alumnos, ni sexual ni físicamente;
- emplea un lenguaje y un comportamiento respetables y obra de manera tal que se gane el respeto de sus alumnos;
- no abusa de su posición para obtener beneficios financieros, políticos o personales;
- no socava la condición o la autoridad de sus colegas;
- no acosa sexualmente a sus colegas;
- no divulga los asuntos confidenciales u oficiales entre personas no autorizadas.

Fuente: SACE, 2006.

36. Para que sea pertinente, un buen código de conducta debe estar cimentado en problemas reales y en las fuentes de comportamientos poco éticos por parte de los docentes. La realización de estudios participativos entre los docentes y los administradores con

anterioridad a la elaboración del código es un mecanismo eficaz para garantizar que el código de conducta que se establezca, sea pertinente y que guarde relación con las realidades del contexto específico que se vive en el respectivo país (recuadro 11).

Recuadro 11
Comportamientos poco éticos por parte de los docentes

En un estudio de amplio alcance llevado a cabo entre docentes y administradores conocedores de los códigos de conducta aplicables a los educadores en la India (Uttar Pradesh), Bangladesh y Nepal, los entrevistados señalaron las siguientes como las principales esferas de posibles comportamientos poco éticos por parte de los docentes:

- la gestión de los recursos humanos
- la compra de materiales
- la realización de inspecciones en los centros docentes
- la admisión a las escuelas
- los exámenes y las calificaciones escolares
- el desfalco y la malversación de recursos financieros pertenecientes al centro docente
- la asistencia y el ausentismo
- las deficientes relaciones humanas entre el personal
- las clases privadas

El anterior es un ejemplo de la conveniente posición que ocupan los docentes y los administradores a la hora de determinar las fuentes de comportamiento poco ético. Si bien este estudio no se llevó a cabo con el propósito de diseñar un código de conducta, es posible realizar ejercicios de naturaleza similar que sirvan de punto de partida cuando se hace necesario elaborar y aplicar un nuevo código de conducta.

Fuente: Van Nuland y Khandelwal, 2006.

3.4.2. Proceso de elaboración de un código de conducta

37. Habida cuenta de que un código de conducta es fundamental para las actividades docentes, su trascendencia y repercusiones sobre el comportamiento de los docentes se verán altamente disminuidas: si los docentes no participan en su elaboración; si no es ampliamente divulgado; si los docentes no se sensibilizan ni desarrollan capacidades acerca del mismo; si no se desarrollan capacidades para su aplicación y si no se cuenta con el apoyo amplio de las organizaciones de docentes.

38. A fin de garantizar la eficacia de un código de conducta, es fundamental que haya participación en su elaboración. Ratteree (2005) observa que en ocasiones los cambios de política son vistos con escepticismo por los docentes y por las organizaciones de docentes, pero esto puede deberse en parte al hecho de que el grado de participación de los docentes está limitado a la realización de consultas poco profundas. Una participación significativa significa una participación activa en la formulación de las políticas, desde el comienzo. Todo esto es particularmente decisivo en el caso de un código de conducta o de ética para los docentes — el sentido de pertenencia debe ser tan profundo como sea posible. Lograr una participación efectiva toma tiempo y requiere de recursos y de un compromiso decidido, pero no incluir las opiniones de los docentes en su integridad socavaría gravemente la credibilidad y la eficacia de cualquier código de conducta o de prácticas. A fin de garantizar que el proceso de elaboración sea participativo, se pueden llevar a cabo diversas actividades y utilizar ciertas herramientas en la fase de diseño y revisión (Van Nuland, 2009), como por ejemplo:

- grupos especiales;
- foros en el plano de los centros docentes;

- estudios de casos;
- formatos de retroinformación;
- guías de debate.

39. Asimismo, durante la fase de su puesta en práctica y constantemente de allí en adelante, es necesario llevar a cabo actividades de sensibilización y divulgación a fin de velar por la adecuada comprensión del código por parte de los docentes y por el adecuado salto de la esfera de las políticas a la práctica (Van Nuland, 2009). Las siguientes son algunas de las formas en que es posible lograrlo:

- difusión de boletines informativos y folletos relativos al código;
- disponibilidad de un sitio web actualizado en el que se destaquen el código y su uso;
- uso de una «línea de atención» para los docentes y los rectores, a la cual puedan llamar cuando deseen expresar sus preocupaciones y formular preguntas;
- seminarios y talleres regulares destinados a los docentes, a los administradores de los centros educativos, a los representantes de las organizaciones sindicales de docentes y a otras organizaciones conexas, con el objeto de proporcionar información acerca del código, su uso y una sensibilización profunda sobre ciertos asuntos (por ejemplo, acoso sexual o posibles factores de carácter ético en torno a las clases privadas).

40. En el recuadro 12 se describe un ejemplo de los esfuerzos desplegados con éxito en Canadá.

Recuadro 12
Las Normas sobre el Ejercicio de la Docencia en la Provincia de Ontario, Canadá: un proceso inclusivo

En la provincia de Ontario, Canadá, se adoptaron Normas sobre el Ejercicio de la Docencia, así como las Normas Éticas sobre la Profesión Docente. La aplicación de estas normas está a cargo de un órgano autorregulador, el Colegio de Docentes de Ontario que es en realidad una organización profesional de docentes esencialmente dirigida por docentes. La formulación de dichas normas estuvo precedida de un prolongado y profundo proceso participativo en el que se procuró evitar que los actores, y los docentes en particular, sintieran que la existencia de estas nuevas normas y de este nuevo órgano significaban una amenaza para ellos.

Inicialmente, se realizó un examen de la documentación nacional e internacional sobre la materia, a fin de estudiar las distintas normas sobre docencia que existen en el mundo. A partir de ese examen siete temas clave fueron identificados como punto de partida para las discusiones que habrían de tener lugar en las subcomisiones y en los grupos especiales, incluida la participación de un gran número de docentes. Durante seis meses, más de 600 personas participaron en el proceso. Tras dicho ejercicio, se preparó un proyecto del código en el cual las normas identificadas a lo largo del estudio fueron agrupadas en cinco grupos y dicho proyecto fue ampliamente difundido con el objeto de recibir retroinformación sobre el mismo. La versión definitiva fue aprobada en 1999 y, desde entonces, ha sido objeto de revisiones. En ésta se describen cinco esferas clave para el ejercicio de la profesión docente:

- compromiso frente al estudiante y al aprendizaje del estudiante;
- conocimientos profesionales;
- ejercicio de la docencia;
- liderazgo y comunidad
- aprendizaje profesional progresivo.

En términos generales, la experiencia de Ontario representa un buen ejemplo de la participación activa de los docentes en la elaboración y aplicación de normas sobre el ejercicio profesional. Si bien el proceso fue prolongado y dispendioso, estuvo centrado en el concepto de que el docente es un profesional, quien está obligado a rendir cuentas por su ejercicio como tal.

Fuente: Van Nuland y Khandelwal, 2006.

41. Asimismo, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO ha establecido directrices para la formulación y utilización de códigos de conducta aplicables a los docentes (recuadro 13).

Recuadro 13
Líneas directrices del IIPE de la UNESCO sobre los códigos de conducta del personal docente

Las Líneas directrices del IIPE sobre el diseño y la utilización eficaz de los códigos de conducta del personal docente proporcionan orientación, recursos y herramientas sobre los temas que se mencionan a continuación, para los actores del ámbito educativo nacional y local:

- la definición de un código de conducta
- la formulación del contenido del código
- el desarrollo y aprobación del código
- la difusión y promoción del código
- la aplicación del código
- las sanciones y los informes sobre conducta inadecuada
- la revisión del código y la evaluación de su impacto

Fuente: Poisson, 2009.

42. En el cuadro 3 figura una lista de control sobre la elaboración y el contenido de un adecuado código de conducta o de prácticas.

Cuadro 3. Lista de control sobre la elaboración y el contenido de un adecuado código de conducta o de prácticas en la materia

Principios	Preguntas clave
Inclusivo y participatorio	— ¿El proceso de elaboración contó con la participación de los maestros, los administradores de los centros docentes, los padres de familia, los estudiantes, y los representantes de la comunidad? — ¿El proyecto fue difundido entre un amplio grupo de actores? ¿Sus observaciones fueron tomadas en consideración al revisar el código?
Claro, pertinente y comprensible	— ¿Los docentes y los administradores de los centros docentes fueron encuestados a fin de determinar medidas específicas y fuentes de comportamientos poco éticos? — ¿Es el código breve y está escrito en un lenguaje claro y simple? — ¿Los objetivos del código están claramente definidos?
Aplicable	— ¿Se han establecido reglas y procedimientos para la observancia y aplicación del código? — ¿Existe un mecanismo de quejas claro y fácil de usar?
Ampliamente conocido y difundido	— ¿El código ha sido publicado y difundido ampliamente? — ¿Se han organizado actividades (tales como, talleres) en materia de creación de capacidades para los docentes? (por ejemplo, relativos al contenido del código, la sensibilización en aspectos clave del código, y las normas y procedimientos en materia de quejas y sanciones) — ¿La formación inicial y la formación en el empleo de los docentes comprende su sensibilización respecto del código de conducta?

3.5. Derechos cívicos en el marco de las reglamentaciones sobre el servicio civil y el sector público

43. En la Recomendación de la OIT/UNESCO se estimula la participación del personal docente en la vida social y pública por el propio interés de los educadores, la enseñanza y la sociedad. Asimismo, hace un llamamiento para que los educadores tengan libertad para ejercer todos los derechos cívicos de que gozan los ciudadanos en su conjunto y ser elegibles para cargos públicos (1966, párrafos 79 y 80). El ejercicio efectivo de esos derechos entraña el derecho a expresar sus opiniones políticas y a participar en actividades políticas, con inclusión de su afiliación como miembros de partidos políticos. En lo concerniente a ser elegibles para cargos públicos, podrán establecerse disposiciones especiales de licencia no remunerada cuando el educador sea elegido para un cargo público, no podrá enseñar durante cierto período de tiempo o deberá reducir el número de horas de su trabajo. El plazo durante el cual es posible abandonar el ejercicio docente deberá establecerse en las políticas relativas a tales licencias. La Recomendación de la OIT/UNESCO dispone igualmente que cuando un cargo público obligue a un educador a abandonar su puesto, sus derechos de antigüedad, así como sus derechos de jubilación deberán mantenerse y, al vencimiento de su mandato, el educador debería poder volver a ocupar su puesto u obtener otro equivalente (1966, párrafo 81). Estas disposiciones garantizan que los educadores no serán sancionados en razón del ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadanos en el marco de sociedades democráticas.

44. Los diversos contextos políticos en el plano de los países repercuten claramente sobre el ejercicio del derecho que tienen los docentes a participar plenamente en la vida pública, en su condición de ciudadanos. En los recuadros 14 y 15 figuran algunos ejemplos de los desafíos enfrentados y las soluciones encontradas en distintos países.

Recuadro 14
Participación de los docentes en actividades de educación cívica y construcción de la paz en Sierra Leona

Aunque es frecuente que los docentes y sus organizaciones sindicales se vean obligados a transitar sobre la estrecha franja que separa el ejercicio de sus derechos cívicos y a guardar cierto grado de imparcialidad política, las organizaciones de docentes han participado en el desarrollo cívico de su país y deben continuar haciéndolo. En países que recién están superando conflictos civiles, el papel de la educación - y por ende, de los educadores- en la construcción de la paz es sumamente pertinente.

Tras 11 años de conflicto, el Sindicato de la Enseñanza de Sierra Leona (SLTU) ha participado en la organización de talleres sobre conflicto étnico y docencia, y se han abordado temas tales como la gobernanza, la corrupción y las políticas del conflicto étnico, en general. Quienes participaron en los talleres admitieron que los sindicatos tienen una función que desempeñar en el logro de la paz y que deberían estar a la vanguardia en los esfuerzos por promover los derechos humanos.

Fuente: Internacional de la Educación (2006).

Recuadro 15
Los docentes como miembros de los partidos políticos: el caso del Consejo General Docente de Inglaterra (Reino Unido) y del Partido Nacional Británico

Los docentes deberían poder participar en actividades políticas y ser miembros de los partidos políticos, lo cual constituye un derecho cívico fundamental. Sin embargo, surgen serios interrogantes cuando los partidos políticos promueven valores que son considerados contrarios a los valores propios de la profesión docente. En 2008, en Inglaterra (Reino Unido) tuvo lugar un debate en torno a la situación de que algunos docentes eran miembros del Partido Nacional Británico (BNP), una organización de extrema derecha con opiniones fuertemente contrarias a la inmigración.

Tras obtener asesoramiento legal, el Consejo General Docente (GTC) de Inglaterra, que es el órgano encargado de aplicar el Código de Conducta de los docentes, determinó que no podía impedirse que los docentes fueran miembros del BNP. Tal y como lo señaló el GTC «no es posible fijar normas que atenten contra las creencias de los profesionales, y éstas sólo deben referirse a sus actuaciones y su conducta».

Fuente: Consejo General Docente de Inglaterra (2009).

3.6. Procedimientos disciplinarios [8]

45. Es de suma importancia que los sistemas educativos dispongan de procedimientos, procesos y mecanismos claros y transparentes para abordar cuestiones relativas a las violaciones cometidas en contra de las reglamentaciones del servicio y la conducta profesional docentes. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece (1966, párrafos 47 a 50) que:

- deberían definirse claramente las medidas disciplinarias aplicables al personal docente, por faltas profesionales;
- las acusaciones y las medidas eventuales no deberían hacerse públicas sino a petición del docente interesado, salvo si entrañan la prohibición de enseñar o cuando la protección o el bienestar de los alumnos lo requieran;
- deberían designarse claramente las autoridades calificadas para proponer o aplicar las sanciones al personal docente;
- las organizaciones de personal docente deberían ser consultadas en el marco de los procedimientos disciplinarios;
- todo educador debería gozar en cada etapa del proceso disciplinario, de garantías equitativas.
- Debería existir el derecho a presentar apelaciones ante las autoridades u organismos competentes.

46. En Nueva Zelandia, el Gobierno y las organizaciones de docentes acordaron, mediante un convenio colectivo, los procedimientos disciplinarios correspondientes a los maestros de las escuelas secundarias. Se ha establecido un proceso mediante el cual se evitan procedimientos formales innecesarios cuando es posible que las partes alcancen un acuerdo así como también para garantizar que el docente reciba suficiente información y disponga del derecho de representación y apelación a lo largo del mismo. Cada una de las etapas del proceso está representada en el gráfico que figura a continuación (gráfico 1).

47. Un sistema eficaz para el manejo de las contravenciones debería incluir definiciones claras acerca del tipo de violaciones que se estiman sancionables, las circunstancias en que es posible hacerlo y las sanciones y penas correspondientes. Igualmente ese sistema debería ser plenamente transparente. Con arreglo a la Recomendación de la OIT/UNESCO (1966, párrafo 50 *a)-e)*), los procesos disciplinarios deberían garantizar que los educadores dispongan de:

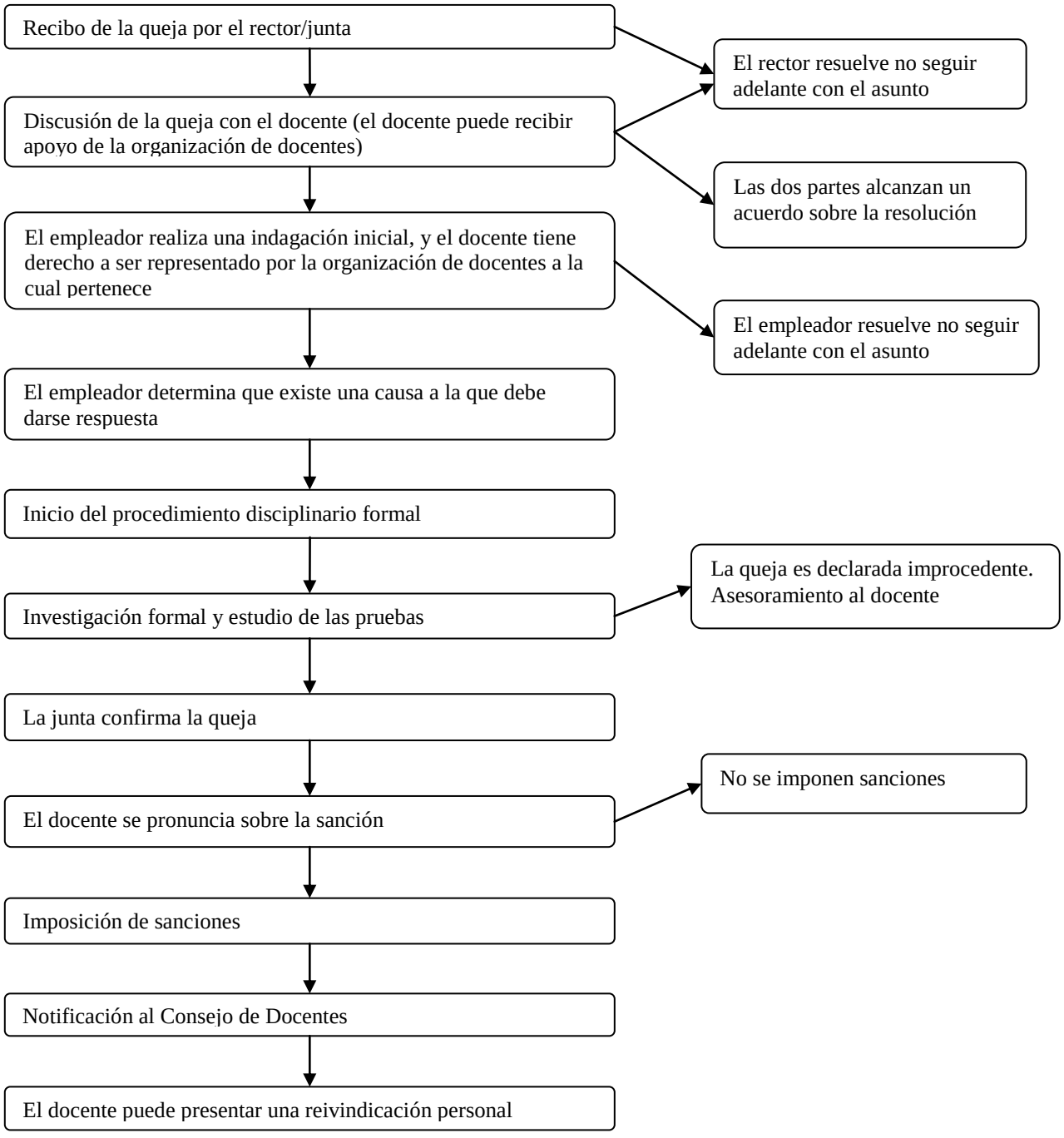
- información escrita acerca de los reproches que se les hacen, y de los hechos en que se fundan tales imputaciones, las decisiones que se tomen al respecto, así como los motivos de las mismas;
- acceso a toda la información utilizada en el caso, con inclusión de pruebas, correspondencia y testigos;
- el derecho a defenderse y a ser defendido por un representante, incluido el derecho a que la organización de docentes a la que pertenece (por ejemplo, un sindicato) participe en el proceso, incluida su participación como examinadores homólogos en grupos especiales o en órganos disciplinarios;
- el derecho a interponer apelación en contra de la decisión adoptada.

[8] Véase asimismo la sección 1.5.2.

48. Los procedimientos disciplinarios pueden tener su origen en la legislación, en las reglamentaciones administrativas, en los reglamentos de las juntas escolares, en los convenios colectivos de trabajo o en otras fuentes de carácter legal o cultural.

49. La autoridad establecida para promover y aplicar los códigos de conducta y los procedimientos disciplinarios conexos, varía dependiendo del país, pudiendo ser autoridades administrativas u órganos profesionales de carácter voluntario u obligatorio, pero el concepto del consejo docente o su equivalente tiene cada día más aceptación en muchos países. En el recuadro 16 se describe un órgano especializado en conducta profesional.

Gráfico 1. Los procedimientos disciplinarios aplicables a los profesores de enseñanza secundaria en Nueva Zelandia



Fuente: Asociación de Docentes del Nivel Postprimario de Nueva Zelandia (2009).

Recuadro 16
Aplicación de un Código de Conducta por un órgano especialmente designado: el caso de Hong Kong, China

En Hong Kong (China) existe un órgano especial — el Consejo de la Conducta Profesional Docente — encargado de velar por que los docentes respeten sus respectivos códigos de conducta. El Consejo fue creado en 1994 con el siguiente mandato:

- asesorar al Gobierno en las medidas para promover la conducta profesional en la docencia;
- formular criterios operacionales que definan la conducta esperada de un educador y lograr la aceptación generalizada de dichos criterios, mediante consultas entabladas en todos los sectores de la comunidad docente;
- asesorar a la Secretaría Permanente para la Docencia en los casos de disputas o de presuntas faltas profesionales de los educadores.

El Consejo es un órgano en el que algunos miembros son elegidos y otros son designados, en el que los docentes y las organizaciones nominan candidatos y el gobierno nombra a los demás. No son frecuentes los órganos especialmente designados para la aplicación de los códigos de conducta de los docentes, aunque esto puede redundar en que la aplicación y relevancia de tales códigos sea aún mayor. Sin embargo, para que sean aceptados por los docentes, es importante que no sean vistos como una imposición de estándares por personas ajenas al medio, sino más bien, que sean desarrollados, difundidos y puestos en práctica con su plena colaboración.

Fuentes: Gobierno de Hong Kong (2008); UNESCO, 2005.

Anexo 1

Módulo 3

Internacional de la Educación – Declaración sobre Ética Profesional (2004)

Artículo 1. Compromisos con la profesión

El personal de la educación debe:

a) justificar la confianza del público y mejorar el prestigio de la profesión ofreciendo una educación de calidad a todos/as los/as estudiantes;

b) asegurar que los conocimientos profesionales sean actualizados y perfeccionados con regularidad;

c) determinar la naturaleza, la forma y el ritmo de los programas de educación continua en tanto que expresión esencial de su profesionalismo;

d) mencionar toda información importante relativa a la competencia y a las calificaciones;

e) luchar, participando activamente en su sindicato, para conseguir condiciones de trabajo que atraigan a la profesión a personas altamente calificadas;

f) apoyar todos los esfuerzos que se realicen para fomentar la democracia y los derechos humanos en y por la educación.

Artículo 2. Compromisos con los estudiantes

El personal de la educación debe:

a) respetar los derechos de todos los niños y niñas, para que se beneficien de las disposiciones que figuran en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños/as, especialmente las que se refieren a la educación;

b) reconocer la singularidad, la individualidad y las necesidades específicas de cada alumno/a, proporcionarle orientación y alentarlo/a para que realice en plenitud sus potencialidades;

c) brindar a los/as estudiantes la sensación de que pertenecen a una comunidad basada en compromisos mutuos en la cual hay lugar para todos/as;

d) mantener relaciones profesionales con los/as estudiantes;

e) salvaguardar y promover los intereses y el bienestar de los/as estudiantes y esforzarse para protegerlos/as de intimidaciones y de abusos físicos y psicológicos;

f) tomar todas las medidas posibles para proteger a los/as estudiantes de abusos sexuales;

g) tratar con cuidado, diligencia y confidencialidad los problemas que afectan el bienestar de los/as estudiantes;

h) ayudar a los estudiantes a desarrollar valores morales de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos;

i) ejercer su autoridad con justicia y compasión;

j) asegurar que la relación privilegiada entre docentes y estudiantes no sea explotada en ningún sentido, particularmente para hacer proselitismo o para imponer un control ideológico.

Artículo 3. Compromisos con los/as compañeros/as

El personal de la educación debe:

a) promover la camaradería entre sus compañeros, respetando su prestigio profesional y sus opiniones, y estar dispuesto a aconsejar y apoyar sobre todo a los/as que inician su carrera profesional o están en período de formación;

b) mantener la confidencialidad sobre toda información relacionada con los/as compañeros/as obtenida al prestar servicios profesionales, a menos que su divulgación forme parte de un deber profesional o sea exigida por la ley;

c) ayudar a los/as compañeros/as en los procedimientos de evaluación entre pares, negociados y acordados por los sindicatos de la educación y los empleadores;

d) salvaguardar y promover los intereses y el bienestar de los/as compañeros/as y protegerlos/as de todo tipo de acoso y abuso físico, psicológico o sexual;

e) asegurar que el conjunto de las modalidades y procedimientos de aplicación de esta Declaración sean objeto de discusiones profundas en cada una de las organizaciones nacionales a fin de asegurar la mejor aplicación posible.

Artículo 4. Compromisos con el personal de dirección

El personal de la educación debe:

a) estar informado de sus responsabilidades legales y administrativas, respetar las cláusulas de los contratos colectivos y los derechos de los/las alumnos/as;

b) cumplir las instrucciones razonables dadas por el personal directivo y tener derecho a discutir las directivas mediante un procedimiento claramente establecido.

Artículo 5. Compromisos con los padres de familia

El personal de la educación debe:

a) reconocer el derecho de los padres a ser informados y consultados, a través de canales establecidos previamente, sobre el bienestar y los progresos de sus hijos/as;

b) respetar la legítima autoridad parental, pero asesorar desde el punto de vista profesional y teniendo en cuenta el interés superior de los niños/as;

c) realizar todos los esfuerzos posibles para que los padres se involucren activamente en la educación de sus hijos/as y para que apoyen enérgicamente el proceso de aprendizaje asegurando que los niños y niñas no sean víctimas del trabajo infantil que afectará su educación.

Artículo 6. Compromisos con los docentes

La comunidad debe:

a) hacer que los/as docentes se sientan seguros/as de que serán tratados/as de manera justa durante el cumplimiento de sus tareas;

b) reconocer que los/as docentes tienen derecho a preservar su vida privada, a cuidar de sí mismos y a llevar una vida normal en la comunidad.

Fuente: Internacional de la Educación, Declaración sobre Ética Profesional, 2004.

Referencias

Asociación de Docentes del Nivel Postprimario de Nueva Zelandia. 2009. Conducta y Disciplina de los Docentes. Guías seriales para el STCA y el ASTCA 2007-2010.

Avalos, B. y Assaelb, J. 2006. Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation. *International Journal of Educational Research* 45 (4 y 5): 254-266.

Bhatti, J. 2002. Hatch Act exemption sought for teachers. *Washington Times*. Washington, D.C.

Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos. 2009. «H.R. 1345: District of Columbia Hatch Act Reform Act of 2009», Washington, D.C http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d111:1:./temp/~bdcWPr:@@@L&summ2=m&|/bss/111search.html.

Carlson, B. 2009. «School self evaluation and the 'critical friend' perspective». *Educational Research and Review* 4(3): 78-85.

Colegio de Docentes de Ontario. 2009. *Las Normas Éticas de la Profesión Docente.* Colegio de Docentes de Ontario. Puede consultarse en: http://www.oct.ca/standards/ethical_standards.aspx?lang=en-CA.

Colegio de Docentes de Ontario. 2009. *Las Normas Éticas sobre el Ejercicio de la Profesión Docente*. Colegio de Docentes de Ontario. Puede consultarse en: http://www.oct.ca/standards/standards_of_practice.aspx?lang=en-CA.

Consejo de Docentes de Sudáfrica (SACE). 2006. *Código de Ética Profesional Centurion*, Sudáfrica. Puede consultarse en: http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap10/05.html.

Consejo General Docente de Inglaterra. 2009. *Declaración relativa al registro del GTC y la membrecía a partidos políticos.* 19 de junio de 2009. Puede consultarse en: http://www.gtce.org.uk/media_parliament/news_comment/statement_party_membership/.

Curtis, P. 2009. Teachers' body won't stop BNP working in schools. *The Guardian.* Londres, Guardian News and Media Limited.

Dresscher, E. 2007. Professional Ethics in Teaching and Professional Teachers Organisations: An inquiry into the background of Education International's Declaration on Professional Ethics. Bruselas, Internacional de la Educación.

Eurydice. 2008. Niveles de autonomía y responsabilidad de los docentes en Europa. Bruselas, Eurydice – Comisión Europea.

Gobierno de Hong Kong. 2008. Comunicado de prensa a los candidatos para el Consejo sobre el Ejercicio Profesional de la Docencia, febrero de 2008. Puede consultarse en: http://www.info.gov.hk/gia/general/200802/28/P200802280170.htm.

Internacional de la Educación. 2004. Declaración sobre Ética Profesional. Bruselas. Puede consultarse en Fuente: Internacional de la Educación, Declaración sobre Ética Profesional, 2004, http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/EI%20Publications/Declaration%20of%20Professional%20Ethics/2008-00165-01-E.pdf.

Internacional de la Educación. 2006. Los conflictos étnicos y el papel de los sindicatos de docentes en Sierra Leona. *Boletín de Cooperación para el Desarrollo* (abril de 2006). Bruselas, Internacional de la Educación.

OCDE. 2009. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje. Síntesis de los primeros resultados del Estudio TALIS. *Estudio Nacional sobre Docencia y Aprendizaje.* París, OCDE.

OFSTED. 2009). Sitio web de la OFSTED <www.ofsted.gov.uk> Oficina de Normas de Educación, Servicios y Formación de la Infancia.

OIT. 2000a. Conclusiones del informe «La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación», *Nota sobre las labores,* Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: Nuevas funciones para el personal de educación, Ginebra.

OIT. 2000b. La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación, Ginebra.

OIT/UNESCO. 1966. Recomendación relativa a la situación del personal docente, París y Ginebra.

OIT/UNESCO. 2008. Informe intermedio sobre alegaciones de organizaciones de docentes relativas al incumplimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997 sobre el personal docente, Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) Ginebra, septiembre de 2008.

Poisson, Muriel. 2009. El diseño y la aplicación de las normas éticas y los códigos de conducta relativos al personal docente. París, UNESCO/IIPE. Puede consultarse en: http://teachercodes.iiep.unesco.org/teachercodes/guidelines/Guidelines.pdf.

Ratteree, Bill. 2005. *«Teachers, their unions and the Education for All Campaign»,* Documento preparado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146693e.pdf.

Sayed, Y., Subrahmanian, R., Carrim, N. y Soudien, C. 2008. Documento sobre exclusión e inclusión en la docencia: políticas y aplicación en la India y Sudáfrica. DFID: Londres.

Simon, S. 2008. Evolution's Critics Shift Tactics With Schools. *Wall Street Journal.* Nueva York.

Sindicato Nacional de Docentes (NUT). 2010. School Teachers' Pay: NUT Guidance on Threshold Assessment for 2010/11, Londres.

Thompson, M. 1997. *Professional Ethics and the Teacher: Towards a General Teaching Council.* Stoke-on-Trent, Inglaterra Trentham Books.

Training and Development Agency for Schools (TDA). 2011. «Overseas Trained Teacher Programme.» Puede consultarse en: http://www.tda.gov.uk/about/~/link.aspx?_id=8F4D65A6BA1042298AD8ED7A6520C608&_z=z&keywords=Overseas+teachers.

UNESCO. 1997. Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior. París.

UNESCO. 2005. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005 – El Imperativo de la Calidad. París, UNESCO.

UNESCO. 2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. París, UNESCO.

UNESCO-OIT-IE. 2003. Informe final del *South-East Asian Seminar on Policy Actions and Social Dialogue for Improved Teacher Status and Professionalism in Achieving EFA Goals*, 13 a 15 de agosto de 2003 Chiang Mai, Tailandia.

UNESCO-OIT-IE. Interagency Flagship Programme on Teacher and Quality in EFA Pilot Project on Improving Teachers' Status and Policy Actions in South-East Asian Countries.

Van Nuland, S. 2009. *Teacher Codes: Learning from Experience*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.

Van Nuland, S. y Khandelwal, B. P. 2006. *Ethics in education: the role of teacher codes in Canada and South Asia*. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.

Wang, W. 2007. *Evaluation of 2+2 alternative teacher performance appraisal program in Shanxi*, República Popular China. *Teaching and Teacher Education.* 23 (7): 1012-1023.

Weber, E. 2005. «New controls and accountability for Southafrican teachers and schools: The Integrated Quality Management System.» *Perspectives in Education* 23 (2).

Módulo 4: Entorno de trabajo: Condiciones de enseñanza y aprendizaje

4. Introducción

1. El entorno de trabajo en que funcionan los docentes es clave para que puedan ejercer sus funciones profesionales de manera eficaz, para que sientan satisfacción laboral y para garantizar que se consigan los mejores resultados posibles en materia de enseñanza y aprendizaje.

2. A la hora de establecer, reformar y poner en práctica políticas y prácticas adecuadas sobre el medio ambiente de la docencia y el aprendizaje, se sugiere tomar en consideración el perfil del ambiente de trabajo y para ello se deben responder los siguientes interrogantes:

a) ¿Cuál es el perfil de las escuelas individuales o de los sitios de aprendizaje dentro del sistema educativo?

- el tamaño del centro docente (número de alumnos);
- el nivel de enseñanza;
- la ubicación del centro docente — urbano, rural y zonas desfavorecidas de cada uno de los anteriores;
- las aulas de clase con nivel múltiple y otros factores como por ejemplo, turnos dobles;
- la disponibilidad de docentes y auxiliares calificados y especializados;
- las necesidades especiales de los alumnos individualmente considerados y número de estudiantes con necesidades especiales.

b) ¿Cuáles de las similitudes y diferencias en los perfiles de los alumnos deben ser tomadas en consideración?

c) ¿Qué factores socioeconómicos tendrán repercusiones sobre las políticas y la práctica?

3. Este módulo comienza por describir los principios generales y los supuestos subyacentes a los procesos de formulación de políticas y de su puesta en práctica, seguido de las secciones relativas a aspectos específicos del entorno de trabajo de los docentes. El módulo proporciona orientaciones y ejemplos de buenas prácticas, y aborda asimismo factores de importancia en la labor de los docentes y, por lo tanto, del entorno de aprendizaje, entre los cuales figuran:

- horas de trabajo y carga de trabajo;
- tamaño de las clases y proporción alumno/maestro;
- salud y seguridad;
- VIH y el sida;
- tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en los centros docentes.

4.1. Principios generales

4. De conformidad con los postulados de la Recomendación OIT/UNESCO en la cual se hace un llamamiento a maximizar el tiempo y los esfuerzos que los educadores en su condición de especialistas calificados (1966: párrafo 85, apéndice 1), los formuladores de políticas, los administradores y las organizaciones sindicales del personal docente deberían esforzarse por establecer un ambiente de trabajo (enseñanza/aprendizaje) que sea más propicio para motivar a los educadores individuales y al equipo del centro docente para que alcancen tres metas simultáneas e interrelacionadas:

a) lograr los niveles más elevados de docencia profesional y satisfacción laboral;

b) centrarse en las principales responsabilidades en materia de enseñanza y aprendizaje; y

c) maximizar la productividad de los docentes, medida según los logros o los resultados en materia de aprendizaje.

5. Son varios los principios que deberían orientar la creación y el mejoramiento de los ambientes del trabajo docente:

- la contratación y la retención de docentes calificados mejora cuando se brinda un entorno de trabajo favorable;
- es más probable que los docentes ofrezcan un nivel más elevado de servicios profesionales cuando pueden trabajar autónomamente en un entorno de trabajo que sea favorable y en el que sus responsabilidades estén claramente definidas;
- los docentes ofrecerán servicios profesionales de alto nivel con fundamento en políticas idóneas cuya elaboración, aplicación y evaluación haya contado con su participación;
- los docentes podrán fomentar un mejor entorno de aprendizaje para los alumnos y contribuir al logro de los mejores resultados posibles en el plano del aprendizaje si se les brinda tiempo y apoyo para participar en actividades colegiales dentro del equipo del centro docente, además de interactuar apropiada y regularmente con los alumnos y los padres de familia y vincularse en otras actividades reflexivas y de desarrollo profesional, como un aspecto ordinario de sus actividades profesionales.

6. Son varios los supuestos en que se sustentan los principios generales:

- el entorno de trabajo de los docentes debería desarrollarse y mantenerse con base en una política idónea;
- los docentes deberían participar en la elaboración y en la aplicación de políticas en el plano de las organizaciones y del centro docente, en todas sus instancias, a través del mecanismo de las organizaciones del personal docente, a saber, la negociación colectiva y otras formas de creación de consenso y de procesos de toma de decisiones en el amplio marco del diálogo social;
- los mismos principios pueden aplicarse indistintamente en sistemas que utilicen modelos de empleo, tanto «de carrera» o de contratación centralizada, así como modelos «según el cargo» o centrados en la escuela;
- las políticas sobre dotación de personal para los sistemas y las escuelas individuales deberían apoyar los principios de un medio ambiente óptimo para la enseñanza y el aprendizaje.

4.2. Horas de trabajo y carga de trabajo

4.2.1. Equilibrio del trabajo y la vida personal en el ejercicio de la docencia

7. Existen pruebas donde se demuestra que uno de los factores esenciales que lleva a las personas a escoger la profesión docente es el hecho de que la docencia brinda a los posibles candidatos la posibilidad de una vida personal y profesional equilibradas que los empleadores y las profesiones también reconocen como un factor importante de la OCDE, 2005a. Los resultados obtenidos a partir de los estudios llevados a cabo en los últimos años y de los documentos de apoyo presentados por los docentes y las organizaciones sindicales del personal docente en países tales como el Canadá, Francia y Reino Unido (recuadro 1) ponen de relieve la importancia de lograr un equilibrio adecuado entre la vida personal y profesional de los docentes, como un factor clave en materia de contratación y satisfacción laboral.

Recuadro 1
La importancia del equilibrio entre la vida personal y laboral, en el medio ambiente de trabajo de la docencia

En Francia, ya en 2000, el 35 por ciento de los educadores del nivel primario habían señalado que lograr un equilibrio entre la vida profesional y la vida personal fue una de las tres razones principales que los llevó a convertirse en maestros.

En el Reino Unido, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades (2002) adujo que si bien en el pasado la docencia atraía a muchos candidatos quienes la consideraban una actividad «conveniente para la vida familiar» en razón del menor número de horas de trabajo exigidas y de los períodos de vacaciones más prolongados, éste no sigue siendo el caso. En un documento de 2008, el Sindicato Nacional de Docentes (NUT) se refirió a algunas cuestiones relativas a la vida personal y laboral y señaló que se trata de un factor esencial para la contratación de personal, la eficacia de los docentes, la moral y la satisfacción laboral, todo lo cual, a su vez, sirve de apoyo para el aprendizaje de los alumnos. Se ha comprobado que lograr un mejor equilibrio entre la vida personal y la vida laboral, reduce el estrés y disminuye las licencias por enfermedad, con lo cual se logran ahorros financieros en la consecución de reemplazos y se mejoran los resultados de los alumnos en los cursos de enseñanza primaria, en especial, cuando los maestros no tienen que ausentarse por razón de enfermedad, al tiempo que se mejora la comunicación en el lugar de trabajo. Asimismo, favorece la igualdad de oportunidades ya que reduce la desventaja que aqueja a las mujeres que trabajan en el medio docente, quienes todavía deben hacer frente a mayores cargas familiares que los hombres, y facilita que los docentes con discapacidad permanezcan en la profesión cuando adquieren la discapacidad.

Estas opiniones han tenido eco en los docentes canadienses quienes en algunos estudios emprendidos por las filiales de la Federación de Docentes del Canadá informan que la creciente demanda de la profesión no sólo ha erosionado su habilidad para prestar el mejor servicio docente posible, sino que asimismo ha lesionado su vida personal y familiar.

Fuentes: CTF, 2003; NUT, 2008; OCDE, 2005.

8. En términos generales, pareciera que la docencia brinda una flexibilidad considerable. Sin embargo, la realidad es que la capacidad de los docentes de lograr el equilibrio deseado entre la vida familiar y el trabajo, depende de las limitaciones fijadas sobre las expectativas de la cantidad y la duración del trabajo de un docente individual. Por ende, cuestiones tales como las horas de trabajo y la carga de trabajo, incluidas las de los docentes que trabajan a tiempo parcial (véase la sección 4.2.6) revisten una importancia particular en la esfera de la profesión docente.

4.2.2. Determinación de las horas de trabajo en la docencia

9. La complejidad de las labores que llevan a cabo los docentes hace difícil medir su carga de trabajo, pero las medidas estándar se refieren bien a la enseñanza, a la instrucción o a las horas lectivas en el aula de clase o, a la semana de trabajo legal. La expresión *«horas de docencia»* se equipara al *tiempo durante el cual los docentes están obligados a enseñar*.

Sin embargo, por lo general se entiende que los docentes tienen múltiples obligaciones que van más allá de las horas de enseñanza en el aula de clases o entre un grupo de alumnos, razón por la cual muchos países han establecido las *horas de trabajo contractuales* de los docentes, que comprenden todas las horas de trabajo especificadas en el contrato o en las condiciones de servicio del docente (Siniscalco, 2002). Varios estudios nacionales e internacionales muestran que los docentes suelen trabajar en promedio más horas que las exigidas por la legislación o por los reglamentos administrativos (OIT: 1981b; 1996; 2000b y sección 2.4). Por lo tanto, es importante establecer el tiempo de trabajo de una manera global, de modo que se tomen en consideración las distintas funciones que cumplen los docentes.

10. La Recomendación OIT/UNESCO (1966: párrafos 89 a 93) exige que las horas de trabajo estén basadas en todas las dimensiones de la labor docente y que se tomen en consideración las necesidades personales y familiares del docente. Los factores que deben tomarse en cuenta al fijar las horas de trabajo del personal docente incluyen:

- el número de clases y de alumnos de los que el educador debe ocuparse;
- el tiempo necesario para la preparación de las lecciones, incluida la enseñanza basada en las TIC;
- el tiempo para la evaluación del trabajo de los alumnos, por ejemplo, la evaluación de los trabajos a domicilio, los exámenes y otras formas de evaluación cualitativas y cuantitativas;
- las oportunidades de enseñanza colaborativa o en equipo;
- la investigación, la reflexión y los cambios en cuanto al ejercicio docente, el educador y su propio aprendizaje;
- las reuniones y el asesoramiento a los estudiantes;
- los deberes de supervisión;
- las actividades paraescolares;
- las reuniones con los padres de familia;
- las responsabilidades administrativas, administración del departamento o del centro docente;
- el tiempo destinado al desarrollo profesional continuo de los docentes, bien en el exterior o *in situ;*
- el número máximo de horas de trabajo.

11. Cada conjunto de actividades contiene ciertos componentes de tiempo que pueden medirse y que, al ser expresados en cifras, el total de componentes individuales debería ajustarse a la meta deseada de un equilibrio aceptable de la vida personal y profesional. Este equilibrio no sólo beneficia al docente sino también a los alumnos y, en consecuencia, al sistema en general.

12. En particular, la determinación de las horas de docencia depende de una serie de factores, incluida la duración del tiempo de las clases (usualmente entre un mínimo de 45 minutos y un máximo de 60 minutos), la duración de la jornada escolar (que puede variar entre un mínimo de cuatro horas, y un máximo de ocho horas o más) y la duración del año lectivo (que en la mayoría de países oscila entre 180 y 200 días o más, de tiempo lectivo).

13. El nivel de la enseñanza también es importante. En casi todos los lugares los educadores del nivel primario enseñan un número de horas mucho mayor que los educadores del nivel secundario, en buena medida por que se considera que estos últimos dedican más tiempo a la preparación y a la evaluación de los estudiantes, por cada hora de enseñanza. Sin embargo, existen excepciones: entre la OCDE y los países asociados, en México y en la Federación de Rusia, los docentes del nivel secundario cumplen un número de horas de docencia sustancialmente mayor al número de horas que cumplen los docentes del nivel primario, en gran medida debido a que el número de horas lectivas es mucho mayor (OCDE, 2009a).

14. Las autoridades educativas también varían el número de horas de trabajo exigido conforme a la naturaleza de la gestión del sistema educativo — centralizado, descentralizado por regiones (provincias, estados, distritos o municipios) o delegada en el nivel de los centros docentes — y la concepción de cuáles son los componentes de la labor de los docentes que cabe definir. Claramente, no existe un método que sea más recomendable que otro para definir el concepto de trabajo requerido. La Recomendación OIT/UNESCO establece claramente que las organizaciones del personal docente deberían ser consultadas en este proceso, y que las condiciones de trabajo deberían determinarse por vía de negociaciones (1966: párrafos 89 y 82 respectivamente; véase también el módulo 7). La diversidad en las horas requeridas de los docentes se describe principalmente para los países de mayores ingresos en Europa (recuadro 2).

Recuadro 2
Definición legal de tiempo de trabajo en Europa

En los países europeos, las definiciones legales del tiempo de trabajo de los docentes figuran en los contratos de empleo de los docentes, en las descripciones del empleo o en otros documentos oficiales (sean estos nacionales, regionales, locales o en el plano de las escuelas), y lo relativo al tiempo de trabajo global, se determina mediante negociaciones colectivas y acuerdos negociados. El número de horas lectivas se refiere al tiempo que los docentes emplean con los grupos de alumnos. El número de horas de disponibilidad en la escuela, se refiere al tiempo que se destina a cumplir sus deberes en la escuela o en otro lugar especificado por el jefe del centro docente (el rector o el director).

Las horas de trabajo de los docentes se definen en virtud de tres variables principales: el número de horas lectivas, el número de horas de disponibilidad en la escuela, y las horas globales, que comprenden la cantidad de tiempo de trabajo empleado en las actividades de preparación y corrección que pueden realizarse por fuera del centro docente.

El tiempo de trabajo de los docentes se fija contractualmente o de otro modo en función del número de horas lectivas en un grupo reducido de países europeos. Muchos países aplican un número global de horas de trabajo, que en principio abarca todos los servicios prestados por los docentes, por encima del número especificado de horas lectivas. Los más comunes son el reemplazo o substitución de colegas ausentes y la facilitación de apoyo a los futuros educadores y a los nuevos candidatos. En los contratos o en las condiciones oficiales del servicio de la mayoría de los países europeos se exige o se insta a fijar el tiempo específico para las labores en equipo respecto de al menos una obligación docente o de apoyo a la docencia.

En tres países, los Países Bajos, Suecia y Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte), el número de horas que puede exigírsele a los docentes no se especifica en el nivel central. En los Países Bajos, la legislación sólo especifica el tiempo de trabajo global anual (incluido un listado de las actividades). En Suecia, se especifica una cantidad global anual de tiempo de trabajo en horas, además del tiempo durante el cual los docentes deben permanecer en el centro docente. En el Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte), las reglamentaciones sólo especifican el tiempo en que los docentes deberían estar disponibles para cumplir deberes en el centro docente o en otros lugares, según lo determine el profesor jefe. Estos deberes comprenden la enseñanza, la planificación, la preparación y la evaluación del trabajo de los alumnos, además de otras actividades relacionadas con el bienestar del alumno, reuniones con el personal, desarrollo profesional continuo (CPD, por sus siglas en inglés), reuniones con los padres de familia y labores administrativas.

El tiempo de docencia es relativamente uniforme en todos los países de la UE, mientras que las principales variaciones en el tiempo de trabajo están determinadas por el tiempo prescrito para los deberes ajenos a la docencia: preparación de clases, corrección del trabajo de los alumnos, reuniones con los padres de familia.

Fuentes: Eurydice, 2005 y 2008.

15. Esta variación por tipo de sistema educativo conduce a un amplio rango de horas de trabajo que se les exige a los docentes, por ejemplo, en los países miembros de la OCDE (recuadro 3): muchos de estos tienen jornadas de trabajo bastante favorables pero también resultados de aprendizaje positivos, lo cual indica que el número total de horas, a pesar de ser importante, no es el único factor determinante del éxito en la docencia y en los resultados del aprendizaje.

Recuadro 3
Horas de trabajo en los países de la OCDE

En los países de la OCDE, existen variaciones importantes en la forma en que se determina el tiempo de trabajo del personal docente. En la mayoría de los países, se exige formalmente que el personal docente trabaje un número específico de horas; en otros, el tiempo docente se especifica como el número de clases semanales y se hacen supuestos sobre el tiempo no docente, que demanda cada clase, bien en la escuela o en otro lugar (usualmente en casa). En algunos países son las reglamentaciones nacionales las que determinan el tiempo docente, mientras que siendo las escuelas la unidad básica del lugar de trabajo en los sistemas altamente descentralizados (y en la enseñanza privada) éstas podrán ser el principal determinante de la enseñanza y del tiempo de trabajo.

En 2006, el número promedio de horas de *docencia* en las escuelas públicas del nivel primario fue 812 por año (más que en 2005), pero varía desde menos de 650 en Dinamarca, Turquía y Estonia, un país no miembro de la OCDE, hasta 1.080 en los Estados Unidos. El número de horas de docencia en las escuelas públicas del primer ciclo de secundaria fue un promedio de 717 horas por año, que varía desde 548 horas en Corea, hasta más de 1.000 en México (1.047) y los Estados Unidos (1.080). En el segundo ciclo de la educación secundaria general el número promedio de horas de docencia fue 667, que varía desde 364 en Dinamarca hasta 1.080 en los Estados Unidos.

Fuente: OCDE, 2009a.

4.2.3. Horas de docencia y carga de trabajo global

16. Tal y como lo han sugerido los estudios internacionales realizados en los últimos 20 años (OIT, 2000b; Iliukhina y Ratteree, 2009; OCDE, 2005a y 2009a), el promedio de las horas de trabajo no ha cambiado perceptiblemente con el tiempo (con las excepciones observadas en algunos países debido a importantes reformas educativas), pero la variedad de las labores y la intensidad del trabajo han evolucionado considerablemente. Esta evolución exige que las obligaciones de los docentes en cuanto al tiempo de trabajo, independientemente de que se establezca mediante leyes, reglamentaciones administrativas o convenios de negociación colectiva, tomen en consideración tales cambios a fin de mantener un buen equilibrio entre la vida profesional y familiar además de centrarse en las principales responsabilidades de la docencia. Algunos de los cambios y las respuestas de política de los países europeos se mencionan en el recuadro 4.

Recuadro 4
La naturaleza cambiante del trabajo del personal docente y las respuestas de política en los países europeos

En los primeros años de este siglo se hizo cada vez más claro que la naturaleza del trabajo de los docentes había cambiado considerablemente en muchos países europeos, motivado por las reformas educativas y los factores externos tales como la diversificación de la población estudiantil, lo cual, con frecuencia, aumentó la insatisfacción de los docentes, quienes percibían que su trabajo se centraba cada vez menos en las labores esenciales de la enseñanza y el aprendizaje, para las cuales habían sido capacitados. Dichos cambios incluyeron:

- incrementos en las labores administrativas informadas respecto de Grecia, Suecia y Reino Unido (Inglaterra y Gales), entre otros;
- cambios en los programas de estudio, tal como ocurrió en Suecia, Reino Unido (Escocia) y Rumania;
- introducción de conceptos tales como coordinación y trabajo en equipo, tal como lo mencionan Dinamarca y Suecia;
- responsabilidad por grupos mixtos de alumnos, en Polonia, España y Suecia;
- participación nueva o incrementada en las actividades de evaluación interna, en Islandia y Suecia;
- nueva o mayor cantidad de trabajo relacionado con la integración de los alumnos que tienen necesidades especiales, en Rumania, Eslovaquia y Suecia;
- trabajo intercurricular informado respecto de Polonia, Suecia y Reino Unido (Escocia).

Asimismo, las respuestas también han variado. En países como Suecia se han presentado propuestas a fin de limitar la carga de trabajo, reduciendo para ello las labores administrativas en el máximo alcance posible y reorientando a los docentes hacia sus principales actividades de docencia y de atención directa a los alumnos.

En los Países Bajos, la aspiración de mantener a los docentes centrados en sus principales actividades docentes para las que han sido formados, ha traído consigo la creación de diversos tipos de cargos en las escuelas, incluidos el cargo de auxiliar de clases, experto en TIC, o consultor.

Una de las más amplias respuestas (y negociaciones entabladas, a pesar de las restricciones fijadas a la negociación colectiva) tuvo lugar en el Reino Unido (Inglaterra y Gales), donde en enero de 2003, el Gobierno y la mayoría de sindicatos del personal docente y los empleadores, concertaron un nuevo acuerdo sobre la carga de trabajo de los docentes. En el documento titulado *Raising Standards and Tackling Workload* se establece un plan para reducir progresivamente las horas globales del personal docente en los próximos cuatro años y trabajar para proporcionar un tiempo garantizado para las actividades de planificación, preparación y evaluación. Entre las propuestas que buscaban aligerar la carga de trabajo figuraba la identificación de labores administrativas o de mantenimiento técnico que pudieran ser llevadas a cabo por personal calificado en la materia, y no por el personal docente. Asimismo, recientemente se publicó en el Reino Unido (Escocia) un informe acerca de las condiciones de trabajo de los docentes, el cual contiene una lista de las labores que no se les deberían exigir y que podrían ser encargadas a otros profesionales con menos calificaciones o con calificaciones en otros ámbitos (gestión y supervisión, etc.).

Fuente: Eurydice, 2005.

4.2.4. Tiempo lectivo

17. Independientemente de que las horas de trabajo del personal docente sean calculadas semanal o anualmente, y como quiera que se definen las horas de trabajo requeridas, las preocupaciones relativas al tiempo efectivo de instrucción para los estudiantes en los primeros años de su educación, han llevado en los últimos años a las organizaciones internacionales a interceder para que los estudiantes reciban como mínimo, el tiempo lectivo ampliamente aceptado y equivalente a un índice internacional de aproximadamente 850 horas por año en el nivel primario (recuadro 5). El respeto de ese índice también ayuda a la observancia del deber de la protección contra el trabajo infantil, mediante el establecimiento de normas mínimas de presencia en la escuela.

Recuadro 5
Tiempo lectivo amplio basado en horas reales y no en horas oficiales – Recomendaciones sobre tiempo lectivo contenidas en los Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005 y 2008

Diversos organismos e informes internacionales han recomendado que las escuelas del nivel primario funcionen de 850 a 1.000 horas por año o alrededor de 200 días sobre la base de una semana escolar de cinco días. En los distintos países varía el número de días en que las escuelas deben funcionar; por lo general, el rango se sitúa entre 175 y 210 días al año. Asimismo, varía el número de horas del horario escolar. En los países donde se utilizan turnos dobles o triples, se reduce el tiempo lectivo anual. Datos recientes sobre 125 países indican que el tiempo lectivo anual oficial aumenta con el nivel de instrucción. En todo el mundo, los países exigen un promedio de alrededor de 800 horas anuales lectivas en el primero y segundo grados y de cerca de 850 horas en el tercer grado. En el sexto grado, el promedio es de 1.200 horas. Estos promedios no comprenden países tales como los Estados Unidos, Federación de Rusia y Brasil que son países de gran tamaño. En los Estados Unidos, el número de horas se ha situado generalmente por encima del promedio. Asimismo, debe ponerse de relieve que entre 2005 y 2008, el número de horas pareciera haber aumentado significativamente.

En términos generales, se espera que los alumnos reciban un total acumulado de casi 5.000 horas lectivas en los grados primero a sexto. En el plano de las regiones, los países de América del Norte y Europa Occidental exigen el promedio más elevado de horas lectivas durante los primeros seis años de escolaridad (835 horas), seguidos de Asia Oriental y el Pacífico (802 horas), América Latina y el Caribe (795 horas), y los Estados árabes (789 horas). Las medianas más bajas se registran en Europa Central y Oriental (654 horas), y en Asia Central (665 horas), mientras que en el África Subsahariana, y en Asia Meridional y Occidental se aproximan a la mediana global.

Fuentes: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005 y 2008.

18. No obstante lo que parece ser una carga de trabajo bastante favorable exclusivamente basada en las horas lectivas exigidas, las autoridades educativas deben cuidarse de fijar las jornadas semanales excesivamente prolongadas que existen en algunos países. Un estudio reciente de datos enviado a la OIT (que no está desprovisto de interrogantes metodológicos y que, por lo tanto, debe interpretarse con cautela) reveló que muchos países en América Latina, África y Asia habían informado de manera oficial una cifra global de horas de trabajo superior a las 45 horas semanales, y en un caso específico, superior a las 50 horas. Estas cifras no habían sufrido cambios durante muchos años (Iliukhina y Ratteree, 2009; Siniscalco, 2002). Esa situación exige adoptar medidas inmediatas encaminadas a reducir las horas oficiales, en consonancia con las anteriores recomendaciones sobre un adecuado equilibrio entre la vida personal y profesional, y unas condiciones apropiadas de enseñanza y aprendizaje.

4.2.5. Escolarización en jornadas múltiples

19. En muchos de los países de ingresos más bajos, ocasionalmente en las áreas urbanas o en las zonas más desfavorecidas de los países de mayores ingresos y en las escuelas afectadas por emergencias ocasionadas por el hombre o por desastres naturales, se hace necesaria la escolarización en jornadas dobles o múltiples debido a la escasez de maestros o de instalaciones. En tales circunstancias, las autoridades educativas deben tomar en consideración el hecho de que permitir o exigir que los docentes enseñen más de un turno repercute sobre las horas lectivas, la eficiencia y los resultados del aprendizaje (calidad), reduciendo además la enseñanza, la preparación de los maestros y el tiempo para evaluar a los alumnos por parte de maestros quienes en ocasiones están fatigados y cuando el compromiso de los maestros y de los alumnos es débil frente a la misión escolar (Bray, 2008). Cuando se aplica el sistema de turnos múltiples, las buenas prácticas circunscriben el trabajo de los docentes a un solo turno (recuadro 6).

20. Es igualmente aconsejable considerar que tales esquemas son temporales y que deben ser desmontados tan pronto como sea posible. Habida cuenta de que los sistemas de turno doble guardan relación con las condiciones de enseñanza y de trabajo, éstos deberían ser

objeto de consulta con los docentes individuales y decidirse por vía de negociación con las organizaciones sindicales del personal docente, conforme a la disposición pertinente de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966.

Recuadro 6
Escolarización de turno doble en las escuelas de Asia y África

En Hong Kong (China), los maestros de las escuelas primarias trabajan en sesiones de mañana o de tarde. A fin de evitar el cansancio y una reducida calidad de la enseñanza se les prohíbe enseñar en ambas. Hasta el decenio de 1990, Singapur y las escuelas de Corea del Sur adoptaron una política similar, limitando en ambos casos el número de horas de las sesiones adicionales de trabajo, así como también en algunas regiones de Nigeria.

Fuente: Bray, 2008.

4.2.6. Tiempo de trabajo reducido y docencia a tiempo parcial

21. Si resulta difícil formular recomendaciones que sean aplicables a todos los países en materia de horas máximas de trabajo para los docentes, aplicar reducciones en el tiempo de trabajo para ciertas categorías puede ser aún más complejo, habida cuenta de las variadas circunstancias que los docentes deben afrontar en su ambiente de trabajo específico y en ciertos momentos de su carrera profesional. En ambientes de trabajo difíciles o respecto de actividades profesionales y personales que sean beneficiosas para el desarrollo de la docencia o a fin de ajustarlas de cara al desafío de alcanzar un equilibrio entre la vida familiar y profesional, es posible aplicar reducciones en el tiempo de trabajo. Del mismo modo, se reconoce que tales reducciones favorecen una mejor docencia y aprendizaje.

22. Las «reducciones en el tiempo de trabajo» deberían tomarse en consideración cuando los docentes cumplen responsabilidades adicionales (por ejemplo, los docentes con calificaciones profesionales avanzadas, los administradores del departamento o del centro docente), en las etapas tempranas o finales de su carrera profesional, o en el caso de acuerdos especiales de trabajo a tiempo parcial, los cuales usualmente favorecen a los trabajadores con responsabilidades familiares y de otra índole. En el recuadro 7 figura un breve ejemplo de esquemas de trabajo a tiempo parcial que han reducido considerablemente los retiros anticipados y, en consecuencia, los costos de contratación y la pérdida de docentes con experiencia en el estado alemán de Bavaria.

Recuadro 7
Tiempo de trabajo reducido para los docentes mayores de edad, en Bavaria, Alemania

Un ejemplo de modelo ampliamente aceptado para una temprana o más fácil transición hacia la jubilación es el esquema que existe en Bavaria (el esquema *Altersteilzeit*) para los funcionarios públicos, conforme al cual los docentes podrán optar por seguir uno de los dos caminos que se mencionan a continuación:

Los docentes que cuatro años antes de cumplir la edad de jubilación oficial presenten su candidatura para un trabajo a tiempo parcial en razón de la edad, pueden trabajar durante cuatro años bajo un esquema de horas de trabajo reducidas (16 horas en lugar de las 28 horas establecidas por ley) sin necesidad de justificar la razón del menor número de horas, y a cambio de un salario reducido.

Un modelo más apreciado y aceptado consiste en trabajar a tiempo parcial *«en bloc»,* lo cual significa que el docente puede trabajar durante dos años a tiempo completo y, posteriormente, dejar el servicio activo por los dos años restantes, a cambio del 80 por ciento del salario por todo el período.

Independientemente del camino que elijan, los docentes recibirán una pensión final equivalente al 60 por ciento del salario neto, de acuerdo con la opción escogida.

Fuente: Bavaria, 2009.

23. La docencia a tiempo parcial (definida ampliamente como menos de un tiempo completo, por ejemplo, entre el 80 y el 90 por ciento del tiempo completo equivalente, o menos) se

permite en casi todos los países de altos ingresos (únicamente en Grecia, Japón y Corea existen docentes «regulares» quienes no pueden trabajar a tiempo parcial) y en la mayoría de los países se permite que los docentes tengan más de un empleo de docencia a tiempo parcial. El promedio por país de la docencia a tiempo parcial en esta categoría de países es del 19 por ciento en la educación primaria y del 24 por ciento en la educación secundaria. La incidencia de la docencia a tiempo parcial es más común en la enseñanza secundaria, aún si el ámbito de la docencia a tiempo parcial varía ampliamente entre los países. En las escuelas primarias de Israel y en las escuelas secundarias de México, aproximadamente el 80 por ciento de los docentes están clasificados en la categoría de tiempo parcial, tal como ocurre con cerca del 50 por ciento de los docentes del nivel primario en Alemania y en los Países Bajos. Por otro lado, menos del 5 por ciento de los maestros del nivel primario en Finlandia, Grecia, Irlanda y Japón trabajan a tiempo parcial, y en Italia y Corea existen muy pocos docentes del nivel primario o secundario que trabajen a tiempo parcial (OCDE, 2005a). Los acuerdos de trabajo a tiempo parcial son mucho menos comunes en los países en desarrollo, cuyos entornos están sujetos a mayores dificultades y restricciones en materia de recursos.

24. Muchos educadores ponen de relieve la importancia de esa flexibilidad, habida cuenta de que ello les permite prepararse de la manera que estimen más conveniente para sus actividades docentes, además de poder combinarla con sus responsabilidades familiares o de otra índole. Es probable que aumente el índice de reincorporación de las mujeres a las actividades docentes, si se dispone de más empleos docentes a tiempo parcial (OCDE, 2005a). También se ha instado a lograr una mayor flexibilidad en las horas y en la programación de los horarios, a fin de satisfacer las necesidades cambiantes de la enseñanza y de los alumnos (OIT, 2000a). Sin embargo, tener una elevada proporción de docentes a tiempo parcial puede traer consigo dificultades administrativas y de coordinación de los programas para los centros docentes. Por consiguiente, lograr que la docencia a tiempo parcial sea fácilmente accesible requiere mayores recursos de apoyo a fin de ponerla en marcha con éxito.

25. Una esfera específica de reglas para determinar las horas de trabajo dentro del marco de la profesión docente tiene que ver con las medidas sobre el tiempo que se le dedica a la familia y al trabajo, las cuales pueden contribuir a que el lugar de trabajo sea más receptivo ante las necesidades de los docentes con cargas familiares, bien sea que se trate de sus hijos, de sus padres o de otras personas que requieran su atención. Estas disposiciones pueden ser pertinentes para los docentes que afrontan situaciones relativas al VIH/SIDA (véase posteriormente la sección sobre la materia).

26. Estas medidas de carácter general aplicables a todos los trabajadores, deberían contribuir a conciliar la vida familiar con la vida profesional, al tiempo que optimizan la productividad y amplían la igualdad de oportunidades para todos, independientemente de las circunstancias. En muchos países, las políticas sociales del gobierno establecen acuerdos sobre licencias parentales más amplias y con apoyo financiero, donde además se brinda seguridad para el empleo del padre que toma la licencia, y un sistema amplio de asistencia a los hijos durante la jornada o de apoyos para conseguir dicha asistencia en el plano privado. Por lo demás, los cambios introducidos en la organización del trabajo también han contribuido a diseñar medidas relativas al tiempo de trabajo las cuales podrían ayudar a los trabajadores a lograr una mejor conciliación entre la vida familiar y profesional (OIT, 2004).

27. Algunas de las medidas sobre flexibilidad en el tiempo de trabajo incluyen:

- horas de trabajo flexibles como, por ejemplo, horarios escalonados y «horarios flexibles»;

- horarios de trabajo más cortos como, por ejemplo trabajos a tiempo parcial;

- semanas laborales concentradas en cuatro días de trabajo;
- labores y trabajos compartidos;
- cierto tipo de trabajos por turnos; y
- horarios de trabajo individualizados, por ejemplo, la posibilidad de que los trabajadores adecuen sus horarios a la largo de la semana laboral o incluso en un período más prolongado. Tales acuerdos sobre el tiempo de trabajo (por ejemplo, los esquemas de *«time banking»*, o banco de horas trabajadas) permiten que los trabajadores trabajen por menos horas en un día, cuando ello es posible, a condición de que cumplan con las horas requeridas dentro de un plazo de tiempo predeterminado.

28. Cuando tales disposiciones no se refieren a todos los trabajadores de un país, los órganos de gestión educativa pueden considerar su aplicación a los docentes, mediante esquemas especiales. En la siguiente lista de control (recuadro 8) figuran algunas consideraciones sobre la materia.

Recuadro 8
Lista de control/herramientas para la reducción de horas de trabajo y la introducción de horarios de docencia flexibles

Al determinar modalidades para que el tiempo de trabajo sea más «conveniente para la vida familiar» y que asimismo se satisfagan las cambiantes necesidades de los estudiantes y del sistema educativo es útil tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- horarios de trabajo y presencia en las escuelas previsibles (pero no necesariamente estándar);
- prestaciones laborales y de seguridad social que sean adecuadas, en términos de proporción o equivalencia, según sea apropiado;
- asistencia adecuada o servicios de substitutos/reemplazantes;
- formación adicional o necesidades en materia de desarrollo profesional continuado (CPD);
- acuerdos flexibles de licencia cuando se aducen razones profesionales o personales (véase la siguiente sección y el módulo 2);
- el derecho de los trabajadores a que se les asignen horarios de trabajo flexibles (duración y distribución);
- consultas o negociaciones con los docentes y las organizaciones del personal docente, especialmente cuando se trata de acuerdos de trabajo a tiempo parcial y trabajo compartido;
- tiempo de gestión (costo) relativo al manejo y la puesta en marcha del esquema.

4.2.7. Disposiciones y condiciones sobre trabajo compartido

29. Una herramienta específica que puede incrementar la flexibilidad del tiempo de enseñanza es el **trabajo compartido.** El trabajo compartido es un método de trabajo conforme al cual dos docentes comparten un empleo a tiempo completo. Este método difiere de otras formas de trabajo a tiempo parcial pues, a pesar de que las horas laboradas por cada docente son a tiempo parcial, ambos docentes asumen la responsabilidad del empleo a tiempo completo y se les considera como una «unidad» docente a tiempo completo. Ellos, como un equipo, planifican y llevan a cabo todo el abanico de los deberes y las responsabilidades de un docente. Para efectos legales, el trabajo compartido es una forma de trabajo a tiempo parcial y, en consecuencia, conlleva las mismas condiciones de empleo y de trabajo aplicables a otros docentes a tiempo parcial, incluida la proporción o la totalidad de los beneficios que correspondan.

30. Es posible establecer disposiciones y condiciones sobre el trabajo compartido, en algunas circunstancias especiales y para casos particulares, y parece que éstas están siendo utilizadas cada vez más en los países de mayores ingresos. Asimismo, pueden ser aplicables a otros países si se ponderan cuidadosamente sus costos y beneficios. El trabajo compartido puede ser beneficioso para una amplia gama de docentes:

- los hombres y las mujeres con obligaciones familiares, hijos u otras personas a cargo;
- los docentes que trabajan a tiempo parcial que busquen acceder a puestos de responsabilidad;
- los docentes en edad madura que deseen reincorporarse a la docencia tras algunos años de ausencia de la profesión;
- los docentes que deseen seguir programas de desarrollo profesional;
- los docentes con discapacidades o con enfermedades progresivas que pudieran permanecer en su empleo por más tiempo, si la carga docente fuere más ligera;
- los docentes de edad que estén próximos a cumplir la edad de jubilación y que estén interesados en una «jubilación progresiva».

31. Si está debidamente planificada por los administradores de la enseñanza y por quienes realizan los trabajos compartidos, esta modalidad de trabajo no debe significar una carga para la administración. Por otra parte, en los sistemas educativos que acuden al trabajo compartido como una estrategia de gestión, no se han presentado repercusiones adversas sobre los resultados de la enseñanza. Más bien, han dado muestra de los muchos beneficios que generan en materia de recursos humanos en los lugares de trabajo de la docencia:

- *contratación de docentes:* la flexibilidad del trabajo compartido puede estimular a que los individuos emprendan la carrera docente o que se reintegren a la docencia tras una interrupción en la misma;
- *retención de docentes:* los índices más bajos de estrés, enfermedad y rotación entre los docentes que comparten el trabajo confiere una mayor continuidad en la escuela o en otras unidades de prestación de servicios docentes, logrando así ahorros en los costos administrativos generales;
- *funcionamiento de los centros docentes:* compartir el trabajo puede conferir una mayor flexibilidad de horarios cuando quienes comparten el trabajo pueden trabajar al mismo tiempo, y en algunos casos, puede facilitar que la persona con quien se comparte el trabajo pueda cubrir las ausencias por enfermedad, lo cual, a su vez, se traduce en ahorros en la consecución de un reemplazante;
- *resultados en la enseñanza:* los alumnos reciben una gama más amplia de experiencias cuando los educadores que comparten el trabajo están especializados en dos esferas diferentes de la docencia y tienen diferentes modelos de conducta (complementariedad) y, un menor nivel de estrés, fatiga y enfermedad, permite que los educadores tengan un desempeño más dinámico y centrado en sus diferentes labores (valor añadido o productividad).

Véase la lista de control en el recuadro 9.

Recuadro 9
Lista de control/herramientas para instaurar el trabajo compartido en los centros docentes y en los sistemas educativos

Asuntos o interrogantes que han de resolverse al introducir y gestionar los esquemas de trabajo compartido entre los docentes:

- ¿Existe una demanda real o potencial de trabajo compartido entre docentes o, el administrador docente percibe algún beneficio (contratación, retención o motivación de los docentes)?
- ¿Cuáles son los costos en tiempo de gestión y los beneficios materiales o de carrera derivados de implementar el trabajo compartido, en comparación con los beneficios para el empleador y el docente?
- ¿Cómo se realizarán las contrataciones iniciales y cómo se llenarán las vacantes que surjan posteriormente?
- ¿Las descripciones del empleo han sido claramente definidas así como la complementariedad entre los posibles candidatos a compartir el trabajo?
- ¿Las condiciones de enseñanza a tiempo completo se aplican por igual, o habrá excepciones en razón de las labores requeridas (por ejemplo, presencia en la escuela, reuniones con el personal, evaluación de docentes, progresión profesional, etc.)?
- ¿Existe una estrategia de comunicaciones para informar a las demás partes interesadas — estudiantes, padres de familia, etc.?
- ¿El esquema será adoptado como parte de una reglamentación administrativa en el plano nacional, local o del centro docente, o será negociado en el marco de una negociación colectiva?

Fuentes: Australia, 2009; Irlanda, 2009.

32. En el recuadro 10 se muestra un ejemplo de trabajo compartido aplicable a los docentes de Irlanda.

Recuadro 10
Trabajo compartido en las escuelas primarias de Irlanda

Desde 1998, se permite celebrar acuerdos de trabajo compartido para la mayoría de los educadores del nivel primario en Irlanda, los cuales han sido reglamentados por una serie de circulares administrativas que fueron actualizadas en 2003. Sus condiciones básicas comprenden:

- *elegibilidad:* profesores permanentes de una misma escuela o de escuelas relacionadas, quienes comparten un empleo docente en una proporción de 50:50;
- *política:* se exige que las juntas de administración escolar establezcan una política sobre trabajo compartido en la que se mencione el número de docentes elegibles en un año lectivo, la duración, los niveles en que se aplica y el bienestar del alumno, además de las excepciones a la elegibilidad, los convenios sobre tiempo compartido y las comunicaciones con los padres de familia;
- *condiciones:* las condiciones especificadas comprenden la duración autorizada de los esquemas, los procedimientos de terminación, elegibilidad, postulación y aprobación (incluido el asesoramiento del director de la escuela); las renuncias y el reemplazo de los docentes que realizan un trabajo compartido, su desempeño en la escuela, su asistencia a las reuniones y su participación en actividades de desarrollo profesional; los salarios, los puestos de responsabilidad, la reasignación del personal, la reanudación de la docencia a tiempo completo, la antigüedad, las distintas modalidades de licencia, las actividades externas permitidas y las pensiones.

Fuentes: Irlanda, 2003; INTO, 2009.

4.2.8. Presencia de los docentes y licencia para ausentarse de los deberes profesionales

33. Una cuestión fundamental se refiere a las condiciones y los procedimientos relativos a la presencia de los docentes en la escuela (requisitos administrativos y disposiciones sobre licencias especiales y ausentismo de los docentes). Establecer una disposición sistemática

y equitativa en materia de ausencias es un mecanismo importante para lograr un equilibrio entre la vida personal y la vida profesional. Al mismo tiempo, los administradores de la enseñanza deben velar por que exista una presencia real de los docentes en todas las clases, incluido el reemplazo de maestros con licencia y, en particular, la presencia de docentes en las áreas rurales de los países más pobres donde las dificultades en el transporte, el pago de salarios y otras cuestiones administrativas, el segundo empleo de los docentes y otros asuntos de índole administrativa, dan lugar a desafíos especiales.

34. Es posible que los docentes se ausenten de modo predecible o impredecible dependiendo de la naturaleza de las razones de la ausencia, y dichas ausencias pueden reglamentarse mediante políticas, disposiciones administrativas o convenios colectivos, a fin de determinar si se trata de licencias remuneradas o no remuneradas. Existen y existirán circunstancias en las que el factor determinante de la ausencia con licencia no puede ser considerado como un acto voluntario de la persona concernida. Estas circunstancias incluyen la necesidad de asistir a eventos tales como funerales o la atención de necesidades familiares, los cuales son imprevisibles e ineludibles. Es frecuente que los docentes se vean en la obligación de cumplir deberes administrativos fuera de la comunidad del centro docente o de su lugar de residencia, cuando su presencia es obligatoria para la salud y el bienestar del docente o de su familia. Para más información acerca de los permisos por razones personales o profesionales, véase el módulo 2.

35. Las organizaciones empleadoras tienen que procurar un equilibrio entre las necesidades que oponen el bienestar de los docentes y su obligación de que los niños y las comunidades se beneficien de su presencia en las escuelas. Asimismo, es posible incluir algunas normas sobre ausencia de los docentes por necesidades extraordinarias en los convenios negociados colectivamente o su equivalente, o en el marco de las consultas y las negociaciones entabladas sobre los términos de empleo en el régimen de la función pública.

4.2.9. Proceso de toma de decisiones en materia de carga de trabajo: Una lista de control para la administración y las organizaciones del personal docente

36. Para resumir, los aspectos que deben tomarse en consideración a la hora de determinar las políticas y la práctica en materia de horas de trabajo y de carga de trabajo de los docentes, comprenden:

a) Las repercusiones de las horas de trabajo y de la carga de trabajo de los docentes sobre:

- la contratación y la retención de docentes;
- la prestación del mejor servicio profesional posible;
- los resultados esperados de la enseñanza.

b) Los factores que deben tomarse en consideración a la hora de establecer las horas de trabajo y la carga de trabajo de los docentes, con inclusión de:

- el número de clases y de alumnos de los que el educador debe ocuparse;
- el tiempo necesario para la preparación de las lecciones, incluida la enseñanza basada en las TIC;
- el tiempo de evaluación del trabajo de los alumnos, por ejemplo, trabajo a domicilio, exámenes, etc.;

- las responsabilidades docentes colaborativas o en equipo;
- la investigación, la reflexión y los cambios en cuanto al ejercicio docente;
- las reuniones y el asesoramiento a los estudiantes;
- los deberes de supervisión;
- las actividades paraescolares;
- las reuniones con los padres de familia;
- las responsabilidades administrativas, la administración del departamento o del centro docente;
- el tiempo destinado al desarrollo profesional continuo de los docentes, bien *in situ* o en el exterior;
- el número máximo de horas de trabajo;
- los recursos humanos y financieros disponibles;
- el tamaño de la clase (véase asimismo la siguiente sección);
- las disposiciones sobre permisos por razones familiares y personales;
- las disposiciones sobre trabajo compartido;
- otros desafíos derivados de las circunstancias específicas del país o el sistema;
- las condiciones especiales que deben ser afrontadas por sistemas desprovistos de recursos o por escuelas en países de bajos ingresos.

c) Las necesidades y las expectativas específicas de los docentes y de los sistemas y las instituciones educativas, y las circunstancias especiales que requieren de atención para lograr que las políticas y las prácticas deseadas se ajusten de mejor manera a la realidad local o escolar.

d) La justicia y la equidad entre los horarios de trabajo y la carga de trabajo de los docentes que debe lograrse en el contexto de diversos perfiles escolares y conforme a los requisitos locales.

e) Los procesos y la determinación de quiénes participarán: las autoridades educativas y administrativas, los inspectores, los jefes del centro docente u otras personas — docentes y organizaciones sindicales de docentes en el diseño del marco correspondiente y en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de la conveniencia de las políticas y las prácticas sobre carga de trabajo de los docentes.

4.3. Tamaño de las clases y proporción docente/estudiante

37. La Recomendación OIT/UNESCO no recomienda una referencia numérica específica de alumnos que represente el tamaño ideal de una clase ni establece límites máximos en ninguno de los niveles de la enseñanza. En lugar de ello, dispone que el número de alumnos en las clases debería ser suficientemente reducido para que el personal docente pueda ocuparse personalmente de cada uno, y establece que debería poderse reunir a los

alumnos en pequeños grupos para darles, por ejemplo, enseñanzas correctivas, o reunirlos en gran número para ofrecerles apoyo audiovisual (1966: párrafo 86).

38. *El número de alumnos en la clase* se define usualmente como el número de estudiantes inscritos en el mismo grupo de enseñanza para un período prolongado, o *el número promedio de estudiantes en el aula de un docente, durante un año lectivo* (Siniscalco, 2002). El número de alumnos en la clase puede asimismo variar en función de la rotación de los alumnos y, en ciertos temas, la enseñanza puede ofrecérseles en grupos más flexibles. La proporción del número de alumnos por docente (PTR) es sobre todo un cálculo matemático que representa el número absoluto o promedio de alumnos a tiempo completo por cada docente o su equivalente que trabaje igualmente a tiempo completo (FTE) (OIT, 2000b). En ocasiones, los dos se utilizan indistintamente pero la realidad es que una medición de la carga de trabajo de los docentes y de las condiciones de aprendizaje de los alumnos es incluso menos precisa que el promedio del número de alumnos en una clase, lo cual suele dar lugar a notables diferencias entre las escuelas, dependiendo de su ubicación urbana o rural o de las diferencias socioeconómicas de los estudiantes.

4.3.1. Por qué es importante el tamaño de las clases

39. El tamaño de las clases incide sobre dos factores importantes de la educación, a saber: la calidad de la enseñanza y las condiciones de aprendizaje; y la contratación y la retención de los docentes. Acerca del primero de estos factores, la evidencia extraída de muchas investigaciones muestra que las clases de menor tamaño en los primeros años de escolaridad tienen una incidencia positiva sobre los resultados del aprendizaje y que muchos sistemas educativos han establecido topes o metas para el tamaño de las clases correspondientes a los primeros años de la escuela primaria (Iliukhina y Ratteree, 2009, y recuadros 11 y 12).

Recuadro 11
Evidencias de los Estados Unidos, Reino Unido e Israel sobre el tamaño de las clases

La investigación acerca del impacto del tamaño de la clase sobre los resultados del aprendizaje data de por lo menos 30 años. Desde 1989 varios programas piloto en distintos estados (STAR en Tennesse, SAGE en Wisconsin, CSR en California) señalan que las clases con menos número de alumnos tienen un impacto, a condición de que se cumplan ciertos factores adicionales de enseñanza y aprendizaje. En términos generales los resultados muestran que:

- las clases más pequeñas en los grados primero a tercero pueden potenciar los logros académicos del estudiante;
- es necesario que el tamaño de la clase no supere los 18 estudiantes por maestro para que se produzcan los mayores beneficios;
- los programas que abarcan los grados primero a tercero producirán más beneficios que un programa que llegue a los estudiantes en sólo uno o dos de los grados primarios;
- los estudiantes pertenecientes a las minorías o de bajos ingresos logran aun mayores beneficios cuando se les sitúa en clases pequeñas en los grados primarios;
- la experiencia y preparación de los docentes es un factor crucial para el éxito o el fracaso de los programas encaminados hacia la reducción del tamaño de las clases;
- la reducción del tamaño de las clases tendrá un efecto reducido si no se dispone de suficientes aulas y de docentes bien calificados; y
- las ayudas como, por ejemplo, el desarrollo profesional de los docentes y un riguroso plan de estudios refuerzan el efecto de un tamaño reducido de las clases, sobre los logros académicos.

Una investigación separada en el Reino Unido muestra que en las escuelas primarias, las clases con más de 25 alumnos incitaban al mal comportamiento y generaban tensiones innecesarias en los docentes. En las clases con 30 alumnos en el nivel secundario es más probable que la distracción en los alumnos de bajo rendimiento sea más del doble que en las clases con 15 alumnos. Conforme a esta investigación el tamaño de la clase no tiene ningún efecto significativo sobre los niveles de compromiso de los alumnos de alto rendimiento y del nivel medio de la secundaria.

De acuerdo con la investigación llevada a cabo en Israel donde el tamaño de las clases había estado limitado hasta recientemente a 40, los alumnos de las clases de menor tamaño tenían calificaciones más altas en matemáticas y lectura después de su segundo y tercer año en clases pequeñas. La ventaja sobre los estudiantes de clases más grandes era mayor en el tercer año que en el segundo, lo que sugiere que los beneficios del aprendizaje se acumulan con el tiempo. Los investigadores utilizaron datos de los alumnos que están cursando entre el tercero y quinto grado, lo que demuestra que las clases pequeñas son beneficiosas, incluso más allá de los primeros años de escolaridad.

Fuentes: Centro para la Educación Pública, 2009; Instituto de Educación, 2008; AFT, 2009.

Recuadro 12
Normas sobre el tamaño de las clases en los países europeos

En la mayoría de los países europeos, los requisitos oficiales imponen topes al tamaño de las clases en la enseñanza primaria. En 11 países, también se exige un número mínimo de alumnos. Como regla general, los topes se sitúan entre 25 y 30 alumnos por clase. La cifra más baja del número mínimo (menos de 25 alumnos) está en Lituania, Liechtenstein y Bulgaria. En pocos países existen recomendaciones especiales para ciertas circunstancias. Por ejemplo, en Chipre o Eslovaquia, los requisitos para el primer año de la educación primaria se refieren a los grupos más pequeños.

Fuente: Eurydice, 2009.

40. Las clases con demasiados alumnos que existen en muchos países de bajos ingresos ponen en peligro los objetivos de la EPT así como las necesidades de los niños, en particular, cuando están combinadas con un deficiente apoyo para el aprendizaje, en las escuelas y en los hogares. Ese tipo de clases no cumple con las normas internacionales ni las expectativas de los padres en materia de calidad de la enseñanza y donde quiera que existan, debería haber una solución provisional encaminada a reducir la escasez de docentes (OIT/UNESCO, 2007). Un punto de referencia internacional, la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos, recomienda un límite superior de 40 alumnos por docente en la enseñanza básica, lo cual representaría una mejora notoria en muchos de los países pobres, pero no necesariamente en todos. Se ha instado a las autoridades educativas de todos los niveles, públicos y privados, para que trabajen estrechamente con las organizaciones del personal docente mediante un proceso de diálogo social a fin de destinar recursos para reducir o mantener el tamaño de las clases en un nivel adecuado, incluida la observancia del índice de 40 alumnos por clase señalado en la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos, según corresponda (OIT/UNESCO, 2010).

41. El segundo aspecto que debe tomarse en consideración en materia de gestión educativa es que las clases con un número elevado de alumnos repercuten sobre la carga de trabajo de los docentes, y, en especial, sobre la calidad del entorno de la docencia y, por lo tanto, constituyen una variable en la satisfacción laboral de los docentes. Cuando esa variable está relacionada con las horas de trabajo (véase *supra*) y con la salud y la seguridad, esto a su vez tiene incidencia sobre la decisión de los docentes de permanecer o no en la docencia o de solicitar su traslado con más rapidez, especialmente en situaciones críticas en el seno del aula de clase en áreas urbanas menos favorecidas a las que acuden diversas poblaciones estudiantiles.

4.3.2. Fijación de normas o puntos de referencia: Un delicado acto de equilibrio

42. Las limitaciones nacionales o locales, especialmente en los sistemas que afrontan escasez de docentes o restricciones presupuestarias, impiden el logro de normas ideales a largo plazo o inmediatamente. Sin embargo, es de utilidad tener en mente los objetivos de aprendizaje y operacionales al tiempo que se abordan y examinan tales limitaciones a la luz de las cambiantes necesidades educativas y la posibilidad de financiarlas. Si bien las limitaciones de carácter fiscal son sumamente reales, sucumbir a la tentación de subordinar constantemente la enseñanza pública a los demás requisitos supone desatender las

necesidades de los niños y de los jóvenes, y conlleva otros costos en términos de los beneficios docentes dejados de percibir y de los mayores costos potenciales en materia de contratación de docentes, particularmente en los entornos en que la EPT ha sido fijada como una prioridad y un objetivo global. Las autoridades educativas y políticas nacionales que participan en las decisiones presupuestarias (los ministerios de finanzas y los parlamentos nacionales) deben hallar un equilibrio en las prioridades fiscales, que se ajuste al compromiso de la EPT.

43. En el recuadro 13 figuran las propuestas encaminadas a fijar las normas de una organización de personal docente en un país de altos ingresos, el Canadá.

Recuadro 13
Propuestas para determinar el tamaño de las clases en una de las provincias del Canadá

En el Canadá, la educación primaria y secundaria es una responsabilidad de las provincias, pero las decisiones sobre el tamaño de las clases se toman en el nivel local o de la división del centro docente. La comunicación de 2003 presentada por la Asociación de Docentes de la Provincia de Alberta (ATA) a la Comisión sobre el Aprendizaje del gobierno de la provincia es ampliamente indicativa de las opiniones de la mayoría de las organizaciones de personal docente en el Canadá. La ATA recomienda fijar objetivos claros para el tamaño de las clases, por oposición a los límites fijados por la legislación, además de la obligación de presentar un informe anual sobre el tamaño exacto y ponderado del número de alumnos en las clases en las escuelas, las juntas escolares y la provincia, a fin de velar por la adecuada rendición de cuentas públicas y asegurar la disponibilidad de fondos adicionales suficientes para el logro de las metas fijadas en cuanto al tamaño de las clases. Las metas sobre el tamaño de las clases y la financiación correspondiente deberán ser ajustadas cuando sea necesario para compensar la incorporación de estudiantes con necesidades especiales, incluido el idioma inglés como segunda lengua y los cursos ofrecidos en múltiples grados y asignaturas. Las metas recomendadas como número máximo de estudiantes por clase fueron: 17 desde el jardín infantil hasta el tercer grado; 23 para los grados cuarto a sexto; 27 para los grados séptimo a duodécimo.

Fuente: ATA, 2003.

44. Cuando no es posible lograr el punto ideal de inmediato teniendo en cuenta la constante escasez de docentes, especialmente en los países de bajos ingresos, es necesario hacer uso de estrategias alternativas cuando las clases con un número elevado de alumnos son inevitables, bien sea en los turnos dobles o simples. En dichas situaciones, los docentes deben estar preparados para utilizar estrategias específicas para enseñar en clases de gran tamaño de manera eficaz (OIT/UNESCO, 2010). Dichas estrategias pueden ir desde una formación focalizada y constantemente actualizada, hasta el uso de ayudas y apoyos para la docencia (véase el recuadro 14).

Recuadro 14
Herramienta para fijar límites o puntos de referencia sobre el tamaño de las clases

En la planificación global de los recursos docentes las metas relativas al tamaño deseable de las clases, en primer lugar, y la proporción docente/alumno, en segundo lugar, deberían constituir una herramienta de planificación diferenciada por:

- el nivel de enseñanza — con topes exigidos para la educación de la primera infancia y los primeros años de la educación primaria, así como topes al tamaño excesivo de las clases, en todos los niveles;
- los resultados deseables del aprendizaje — en relación con el aprendizaje individual o de grupos pequeños en materias especializadas tales como TIC, ciencias o idiomas, o con el propósito de brindar ayudas a los alumnos con discapacidad o con necesidades especiales;
- las estrategias docentes utilizadas y los apoyos brindados para maximizar los beneficios de las clases de menor tamaño;
- el impacto esperado sobre la satisfacción y el desempeño laboral del docente;
- la capacidad financiera de la autoridad empleadora.

4.3.3. Tendencias internacionales

45. Como una orientación comparativa para la planificación del tamaño de las clases, en el recuadro 15 se incluye la evidencia recientemente obtenida principalmente para los países de la OCDE con altos ingresos, y para los países de ingresos medianos y bajos.

Recuadro 15
Tendencias en materia del tamaño de las clases en países de ingresos altos, medianos y bajos

En el nivel primario, el número promedio de alumnos en las clases de los países de la OCDE es ligeramente superior a 21 estudiantes por clase, el cual varía de 31 estudiantes por clase en Corea a menos de 20 en Austria, Dinamarca, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, México, Portugal, Eslovaquia y Suiza. En el primer ciclo de la enseñanza secundaria, el número promedio de alumnos en las clases es 24, que varía entre 36 estudiantes por clase en Corea y 20 o menos en Dinamarca, Islandia, Irlanda (instituciones públicas), Luxemburgo y Suiza. En toda la OCDE, el tamaño promedio de las clases en los niveles de primaria y en el primer ciclo de secundaria, no difiere en más de uno o dos estudiantes por clase entre las instituciones públicas y privadas, aunque en países como Polonia, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos, el tamaño promedio de las clases en la educación primaria es superior — cuatro estudiantes o más por clase — al de las escuelas privadas. Las tendencias de largo plazo son estables o ligeramente en declive para los tamaños promedio de las clases.

Los estudios realizados en una muestra de países principalmente de ingresos medios revelan tamaños promedio de clases en las escuelas de primaria, los cuales van de más de 40 en Egipto a cerca de 15 en el Perú y en la Federación de Rusia, y en las escuelas del primer ciclo de secundaria, desde algo más de 50 en China y Filipinas hasta menos de 20 en la Federación de Rusia. En años recientes se han logrado avances significativos, en términos de un menor tamaño de las clases, en las escuelas primarias del Brasil, Chile, Perú y Túnez, y en el primer ciclo de las escuelas primarias del Brasil, Chile, Paraguay y Túnez. De otro lado, el tamaño de las clases ha aumentado sustancialmente en las escuelas primarias de la Argentina, Egipto, Filipinas y Uruguay y, en menor medida, en Malasia, y en las escuelas secundarias de la Argentina, Egipto, Jordania, Malasia, Filipinas y Uruguay (donde siguen siendo o alcanzan la cifra promedio de 30 estudiantes o más por clase).

En los países de ingresos muy bajos, los docentes hacen frente a clases de tamaño extremadamente grande debido a presiones demográficas y de inscripción para lograr la EPT y la escasez general de docentes. En una variedad de países de habla inglesa en el África Subsahariana, se informa que más de la mitad de los estudiantes están en clases de más de 40 alumnos (incluido el relativamente rico Sudáfrica), cerca del 20 por ciento están en clases cuyo promedio es superior a 55. En el Chad, Malawi y Malí, cerca de un tercio o más de los alumnos estudian en clases con más de 70 alumnos, donde el tamaño nacional promedio por clase está por encima de 65 estudiantes por clase. El tamaño de las clases es mayor en las ciudades y en las áreas urbanas, que en las aldeas y en las áreas rurales, con un promedio de casi siete alumnos más por clase en las ciudades y pueblos de los países examinados.

Fuentes: Bonnet, 2007; Iliukhina y Ratteree, 2009; OCDE, 2009a; UNESCO/UIS, 2008; Zhang *et al.,* 2008.

4.3.4. Proceso para la toma de decisiones relativas a la carga de trabajo: Una lista de control

46. Para resumir, los aspectos que deben tomarse en consideración a la hora de determinar el tamaño de las clases y la proporción de alumnos/maestro en la política y en la práctica, comprenden:

a) Las repercusiones del tamaño de las clases sobre:

- los resultados del aprendizaje;
- el desempeño y la satisfacción laboral del docente;
- los presupuestos institucionales, sean públicos o privados.

b) Los factores que deben tomarse en consideración a la hora de establecer el tamaño máximo o estándar de una clase, con inclusión de:

- los resultados deseables del aprendizaje;
- las estrategias docentes alternativas, incluido:
  - el uso de combinaciones de alumnos que incluyan grupos individuales, grupos pequeños o grupos más grandes;
  - el abanico de necesidades del alumno (académicas, sociales, lingüísticas, culturales, otras);
  - las esferas especializadas que deben enseñarse;
  - la disponibilidad y el uso esperado de estrategias en materia de TIC;
- la contratación y retención de docentes, teniendo en cuenta su desempeño y satisfacción laboral;
- la disponibilidad de docentes o profesores auxiliares calificados y especializados;
- la distribución geográfica y el acceso a recursos y apoyo profesionales;
- la capacidad y los recursos financieros, actuales y futuros.

c) Las necesidades y las expectativas específicas de los docentes y de los sistemas y las instituciones educativas, y las circunstancias especiales que requieren de atención para lograr que las políticas y las prácticas deseadas se ajusten de mejor manera a la realidad local o escolar.

d) La justicia y la equidad que debe lograrse entre las regiones geográficas y los niveles de enseñanza, en el contexto de diversos perfiles escolares y conforme a los requisitos locales.

e) Los procesos y la determinación de las personas que participarán en el diseño del marco correspondiente y en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de la conveniencia de las políticas y las prácticas sobre el tamaño de las clases, a saber: las autoridades educativas y administrativas, los inspectores, los jefes del centro docente u otras personas; los docentes y organizaciones sindicales de docentes.

4.4. Salud y seguridad

47. Tal como ocurre con cualquier otro trabajador, los docentes tienen derecho a trabajar en ambientes sanos y seguros, y los alumnos tienen derecho a que su aprendizaje tenga lugar en entornos igualmente sanos y seguros. Instaurar las mismas condiciones para los docentes y los alumnos en el entorno escolar garantiza la existencia de condiciones de enseñanza y aprendizaje óptimas que sean beneficiosas para todos. Los empleadores del sector docente, sean éstos públicos o privados, tienen la responsabilidad de velar por que se cumplan estas condiciones (tanto respecto de los alumnos, como respecto de los docentes) en colaboración con los docentes o las organizaciones sindicales que los representan. Esta responsabilidad abarca el mejoramiento de la salud y la seguridad en los centros docentes y en otros lugares destinados a la docencia, de modo que se reduzcan los riesgos profesionales que suelen ser diferentes de los que aquejan a otros sectores,

servicios o industrias, especialmente en lo que respecta a las mujeres. Las disposiciones correspondientes deben estar en consonancia con las normas de la OIT, conforme a lo señalado en el recuadro 16.

Recuadro 16
Disposiciones fundamentales del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)

La principal norma de la OIT en materia de seguridad y salud profesional abarca a todos los trabajadores, con inclusión de los docentes, y dispone que deberán establecerse políticas y prácticas sobre:

- diseño, ensayo, disposición, utilización y mantenimiento de los componentes materiales del trabajo, en los lugares de trabajo, en el entorno de trabajo y en los procesos de trabajo;
- relaciones existentes entre los componentes del trabajo y las personas que lo ejecutan o supervisan, y la adaptación del equipo, del tiempo de trabajo, de la organización del trabajo y de los procesos, a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores;
- formación, incluida la formación complementaria necesaria para que se alcancen niveles adecuados de seguridad e higiene;
- comunicación y cooperación a niveles de grupo de trabajo y de organización hasta el nivel nacional inclusive;
- protección de los trabajadores y de sus representantes contra toda medida disciplinaria resultante de acciones emprendidas por ellos con el propósito de poner en marcha las políticas.

Fuente: OIT, 1981a.

4.4.1. Obligaciones de los empleadores y del personal docente

48. Las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO exigen al personal docente obrar con el debido cuidado en la protección del bienestar de sus alumnos, en consonancia con sus responsabilidades profesionales. Asimismo, disponen que el personal docente deberá estar protegido contra el riesgo del pago de daños y perjuicios si los alumnos son víctimas de accidentes tanto en la propia escuela como en el transcurso de actividades escolares que se realicen fuera de la escuela como, por ejemplo, durante los viajes educativos que realicen (1966: párrafos 6 y 69).

49. La protección del personal docente y de los alumnos, así como la indemnización de las partes concernidas es asimismo una obligación de la organización empleadora, en consonancia con el concepto de la «debida diligencia». Incluso en los países de ingresos bajos, la cobertura de salud de los docentes en relación con las actividades y los accidentes acaecidos durante las actividades de enseñanza u otras actividades escolares, bien en la propia escuela o fuera de ésta, requieren de especial atención en el marco de unas políticas adecuadas sobre recursos humanos (véase también el módulo 6). En algunos países se prescriben auditorías sobre salud y seguridad, o éstas han sido introducidas en forma voluntaria por las autoridades educativas. En el recuadro 17 se describe un programa de salud y seguridad profesional, que ha sido puesto en práctica en algunos centros docentes de México y asimismo presenta el esquema de auditorías sobre salud y seguridad aplicado en los centros docentes del Reino Unido.

Recuadro 17
Salud y seguridad preventiva en las escuelas, y auditorías sobre la materia: el programa *«Accidentes»* en México y las auditorías sobre salud y seguridad aplicadas en el Reino Unido

En México bajo los auspicios de la iniciativa Focalización de Recursos Hacia una Salud Escolar Efectiva (FRESH), el programa Accidentes tiene como propósito definir estrategias y adoptar medidas para la prevención de accidentes, con especial énfasis en las escuelas.

Tales medidas incluyen:

- fortalecimiento de la prevención;
- mejoramiento de los sistemas de información y aumento de la sensibilización;
- fortalecimiento de las investigaciones epidemiológicas;
- adaptación del marco normativo nacional, con miras a la prevención de accidentes;
- promoción de acciones centradas en las personas que puedan verse afectadas y en la prehospitalización para el caso de urgencias médicas;
- mejoramiento de la formación y certificación del personal de primeros auxilios y emergencias médicas, en diversos lugares de trabajo;
- elaboración de índices de evaluación.

En el Reino Unido, se prevé que las universidades y las escuelas cumplirán la legislación nacional y los reglamentos sobre salud y seguridad. Entre los ejemplos aplicables se cuentan los siguientes:

- la política de seguimiento sobre seguridad, salud y medio ambiente de la Universidad de Cardiff, que establece las responsabilidades en todos los niveles de la educación, la gestión, el personal y los estudiantes, prevé que la Unidad de Seguridad Laboral, Salud y Medio Ambiente llevará a cabo auditorías independientes y establece los niveles de riesgo correspondientes;
- las autoridades educativas locales y las escuelas llevan a cabo auditorías periódicas para determinar si una escuela tiene y aplica una política de salud y seguridad en áreas como la evaluación de riesgos, el estrés y el bienestar, las comunicaciones, las consultas y la participación del personal, la formación de personal nuevo y su seguimiento, y los sistemas de presentación de informes, y proponen mejoras mediante planes de acción.

Fuentes: México, 2002; Reino Unido: Universidad de Cardiff, 2009; Consejo del Condado de Hertfordshire, 2010.

4.4.2. Infraestructura escolar

50. Las normas internacionales recomiendan asimismo que los edificios escolares reúnan las garantías necesarias de seguridad y que sean de diseño funcional, a fin de facilitar una enseñanza y aprendizaje eficaces, y que además sean aptos para las actividades extraescolares y comunitarias, especialmente en las regiones rurales. Además deberán estar construidos según las normas higiénicas (particularmente importantes para los estudiantes de sexo femenino y para las mujeres docentes), y ser durables y fáciles de mantener. Cuando se prevea el diseño y la construcción de nuevos establecimientos escolares debería consultarse con los docentes y otros miembros del personal de dichos establecimientos, así como también al realizarse el mantenimiento y reparación de los establecimientos ya existentes (OIT/UNESCO, 1966: párrafos 109 y 110).

51. En ocasiones, los centros docentes no son seguros debido a que su infraestructura es de calidad inferior o inadecuada. Esto ocurre con frecuencia (aunque no exclusivamente) en los países en desarrollo, donde factores tales como un rápido aumento de la población genera hacinamiento, donde suele haber dificultades en la construcción y en el mantenimiento de establecimientos docentes apropiados, debido a restricciones presupuestarias y habida cuenta de que las normas sobre inspección de edificaciones son débiles y no siempre se cumplen. En algunos países, no hay medidas de seguridad apropiadas para ser aplicadas durante los trabajos de construcción o remodelación. En otras situaciones, los edificios escolares son vetustos o no han sido objeto del mantenimiento

requerido, lo cual hace que la integridad de su infraestructura se vea comprometida y que surjan preocupaciones generales y específicas entre los alumnos y el personal docente.

52. Los establecimientos escolares en las zonas expuestas a un mayor riesgo de desastres naturales requieren de atención especial a fin de evitar consecuencias trágicas, tal como ha ocurrido en años recientes en muchos países de Asia. Debe ser una responsabilidad de los administradores docentes el velar por que el medio ambiente físico de los centros docentes sea seguro, incluida la inspección de las escuelas construidas por las comunidades en entornos desprovistos de recursos, donde las autoridades públicas no están en capacidad de supervisar la construcción de los establecimientos escolares. La OCDE publicó una investigación y adoptó directrices (OCDE: 2004 y 2005b) en materia de construcción segura de centros escolares en sitios expuestos a los terremotos, cuyo énfasis radica en:

- la adopción de políticas específicas sobre seguridad en centros escolares y rendición de cuentas por su aplicación;
- la elaboración de códigos y su aplicación (que suele ser el aspecto más frágil de la cadena de protección);
- la adecuada formación y calificación de los profesionales, obreros y técnicos;
- la preparación y planificación, la participación comunitaria y la reducción de elementos de riesgo en las instalaciones educativas nuevas y existentes.

53. Cuando ocurren catástrofes naturales, también es importante prever la prestación de ayuda psicológica a los sobrevivientes. Por ejemplo, según la información disponible, los asesores en traumatismos, formados en un programa cooperativo del Sindicato de Docentes del Japón (JTU) ayudaron a aliviar el trauma de los niños de la escuela de la provincia de Aceh (Indonesia) y en Sri Lanka después del tsunami de 2004 (Lok, 2010).

4.4.3. Indisciplina entre los alumnos y estrés en los centros docentes

54. En una amplia gama de países y de entornos de enseñanza existe evidencia de que en el cumplimiento de sus deberes cotidianos los docentes se ven expuestos a elevados niveles de indisciplina entre los alumnos, lo cual genera niveles significativos de estrés que en ocasiones degeneran en episodios de violencia. En un entorno de esas características, la docencia y el aprendizaje se ven afectados. Un informe sobre la OCDE y los países asociados observó una pérdida significativa de tiempo de clases (hasta el 30 por ciento o más) debido al comportamiento problemático de algunos alumnos o a labores administrativas, y cerca del 60 por ciento de los docentes encuestados informaron que los disturbios en el aula de clases obstaculizaban el aprendizaje y la enseñanza eficaces (OCDE, 2009a).

55. Un cierto grado de estrés es una característica más o menos preponderante de la docencia y no siempre es de índole negativa (OIT, 1981b, 1996, 2000b). Las investigaciones (OIT, 2007) han demostrado que en muchos lugares de trabajo el estrés de los docentes se origina en sus propios miedos y angustias, en fuentes propias del entorno de trabajo, en cambios de expectativas y en la organización de la educación, así como también en factores externos, especialmente en:

- las relaciones interpersonales intensivas (entre el personal y el personal y los alumnos) que no sólo condicionan el trabajo docente sino que en algunos casos están acompañadas de sentimientos de incapacidad o falta de formación para cumplir determinadas tareas;

- los factores de organización del trabajo interno y el medio ambiente físico (por ejemplo, un excesivo volumen y horas de trabajo, el tamaño de las clases, la inapropiada organización de las labores, la indisciplina de los alumnos y un inadecuado apoyo o comunicación en el plano administrativo);

- los profundos cambios en el contenido y en la modalidad de la prestación de los servicios docentes;

- las cuestiones relativas a la autonomía profesional respecto a la solicitud de rendición de cuentas sobre el desempeño académico de los usuarios — los estudiantes, los padres de familia y los dirigentes políticos.

56. A mediados de la década de 1990, entre el 25 y el 33 por ciento de los docentes en la mayoría de los países de la OCDE se vieron sometidos a elevados niveles de estrés ligado al trabajo, y, desde entonces, los estudios nacionales tienden a confirmar la amplitud del problema. Como consecuencia de ello se presentaron enfermedades físicas y psicológicas, ausentismo, menor empatía con los alumnos y, en casos extremos, suicidios. Por lo tanto, las consecuencias son negativas para los docentes, los estudiantes y las escuelas (OIT, 2007). Las medidas encaminadas a reducir la incidencia o el impacto del estrés (como los casos de violencia) requieren de un enfoque amplio para abordar sus causas profundas y asimismo requieren que las personas, las escuelas y los sistemas desplieguen esfuerzos colectivos para esa finalidad. En los últimos años, una profunda reflexión se llevó a cabo en los países europeos sobre la manera de abordar las causas del estrés y las medidas para reducir su impacto negativo. Ese proceso ha incluido evaluaciones completas de los riesgos escolares, la definición de planes de acción institucionales, su comunicación y evaluación, y la designación de personas o unidades encargadas de informar sobre las medidas adoptadas y vigilar su aplicación (ETUCE, 2009) (véanse también las herramientas *infra*).

4.4.4. Violencia en el entorno docente

57. La violencia en el lugar de trabajo puede definirse como *cualquier acción, incidente o comportamiento que se aparta de lo razonable mediante el cual una persona es agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma* (OIT, 2003). La violencia interna en el lugar de trabajo es la que tiene lugar entre los trabajadores, incluidos directores y supervisores, mientras que la violencia externa es la que tiene lugar entre trabajadores (y directores y supervisores) y toda otra persona presente en el lugar de trabajo. La violencia en las escuelas se refiere a cualquier acción o comportamiento violento entre los rectores, los maestros, los alumnos, el personal que cumple funciones distintas a las funciones docentes y, también, los padres de familia. Es frecuente que las mujeres sean víctimas de la violencia, tal y como lo confirma la evidencia recabada tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. Esta violencia puede ser física, sexual, emocional, y puede afectar al personal y a los estudiantes de sexo femenino, pero no sólo a ellas.

58. En algunos países de África y Asia, los conflictos civiles, la insurgencia y la inseguridad, han tenido repercusiones fuertes sobre la motivación y el compromiso de los docentes. En un gran número de países los docentes son el blanco particular de la violencia armada y la inseguridad (O'Malley, 2007). La inexistencia de ajustes que garanticen un entorno escolar seguro y sano es asimismo una preocupación generalizada, especialmente en las escuelas urbanas en África (Bennell y Akyeampong, 2007). La Internacional de la Educación adoptó una Declaración internacional que contiene siete puntos sobre la forma de abordar la violencia contra los centros escolares (recuadro 18).

Recuadro 18
Declaración de la IE sobre «las escuelas como zonas de paz»

La Declaración de la Internacional de la Educación adoptada en 2009 afirma los siete principios que se enuncian a continuación, para orientar las actuaciones de las autoridades políticas y educativas, de las organizaciones del personal docente, de los representantes de la comunidad y de los demás interlocutores:

1. Reafirmar el compromiso con el principio del derecho a la educación en un clima de seguridad.
2. Adoptar medidas prácticas para garantizar la protección.
3. Poner fin a la impunidad de los ataques.
4. Fortalecer el seguimiento a los ataques.
5. Dar prioridad a las medidas relacionadas con la capacidad de recuperación y al intercambio de conocimientos.
6. Hacer de la educación un agente de paz.
7. Apoyar campañas de solidaridad.

Fuente: IE, 2009.

59. Las autoridades educativas y los administradores, sean públicos o privados, así como los docentes y sus representantes, tienen la obligación de promover prácticas que contribuyan a eliminar la violencia en el lugar de trabajo. Con esa finalidad, la cooperación entre todos los actores del sector educativo y sus representantes, es esencial para formular y poner en marcha políticas y procedimientos apropiados para minimizar los riesgos de ese tipo de violencia (OIT, 2003). Fomentar una cultura de diálogo en los centros docentes es indispensable para crear un medio ambiente que sea favorable para la enseñanza y el aprendizaje. Este diálogo debería ser abierto, en primer lugar, al interior de la comunidad docente y, posteriormente, en el fortalecimiento de la colaboración con los expertos externos como, por ejemplo, las fuerzas de policía o los trabajadores sociales (OIT, 2000a y 2003; OIT/UNESCO, 2010 — recuadro 19).

Recuadro 19
Herramientas para el manejo del estrés y la violencia en las escuelas

Prevenir, reducir, manejar y hacer frente al estrés y a la violencia en el entorno docente supone la participación de una amplia gama de actores y de respuestas en el marco de la cooperación por lograr objetivos comunes. Los centros docentes y los administradores de alto nivel, los representantes de las organizaciones sindicales de docentes y el personal médico y de los seguros, así como todas las personas afectadas, desempeñan alguna función en el manejo de las situaciones de violencia, estrés o ambos, por medio de una cultura constructiva en el lugar de trabajo, que se base en el trabajo decente, el respeto y los principios básicos de la seguridad y la salud, la tolerancia, la igualdad de oportunidades y la calidad del servicio.

En el plano individual, las soluciones a la violencia y el estrés hacen hincapié en la formación para reconocer los posibles problemas y los síntomas, el asesoramiento y el apoyo para las víctimas y las personas que los padecen, y su traslado a entornos laborales menos estresantes o violentos.

Las iniciativas encaminadas a promover la salud de la escuela o de la organización — la conveniencia de la coherencia organizacional y la integración de sus objetivos, labores, aptitudes para la solución de problemas y los esfuerzos en materia de desarrollo — pueden aliviar el nivel de estrés de los docentes y reducir el impacto negativo sobre su salud y su comportamiento en el trabajo. Las intervenciones organizacionales destinadas a contribuir a paliar el estrés en la docencia incluyen el replanteamiento del trabajo, la ergonomía, la formación y el asesoramiento de los docentes, para brindarles asistencia en cuanto a su manejo, además de la creación de grupos escolares que contribuyan a restablecer la salud de la organización.

Las siguientes son algunas de las medidas especiales destinadas a prevenir la violencia, las cuales se fundamentan en el reconocimiento de la violencia en los lugares de trabajo, la valoración de riesgos, la intervención, la supervisión y la evaluación:

- el diseño de políticas y programas sobre escuelas seguras, incluida una declaración enfática según la cual no se tolerará la violencia;
- el rediseño de los puntos de acceso a la escuela, mediante medidas extremas (pantallas para la detección de armas, instalación de puertas y cámaras, y la adopción de medidas de seguridad adicionales);

- un medio ambiente físico más seguro (mejor iluminación, cambios en la distribución para reducir el aislamiento);
- rediseño del trabajo (docencia en equipo, reuniones abiertas entre los padres de familia y los maestros);
- creación de grupos para el manejo de crisis; e
- información, educación y sensibilización, además de formación para los alumnos y el personal en cuanto a la prevención de casos de violencia interpersonal y el manejo de incidentes de violencia, si llegaren a presentarse.

Fuente: OIT, 2003 y 2007.

4.5. VIH y el sida

60. En el módulo 2 (sección 2.4.3) se aborda el tema del impacto y las repercusiones del VIH y el sida sobre la educación y sobre el empleo y la carrera profesional de los docentes. La adopción de buenas prácticas para garantizar un entorno de trabajo sano y seguro que luche contra la difusión y el impacto negativo de la enfermedad (OIT y UNESCO, 2006a y 2006b), depende de una colaboración estrecha entre las autoridades educativas, los ministerios de la salud, los docentes y las organizaciones que los representan y la sociedad civil, para establecer:

- un entorno de trabajo amable y solidario, libre de violencia e intimidación, en el que se apliquen códigos de conducta cuando sea necesario;
- programas sobre el sitio de trabajo en el sector de la educación que brinden apoyo y estímulo para evaluar y reducir el riesgo de contraer el virus del VIH;
- medidas adecuadas sobre equipos de primeros auxilios para prevenir la transmisión, precauciones universales para evitar accidentes con el uso de instrumentos cortopunzantes y en la transmisión de fluidos, procedimientos relacionados con la higiene y la salubridad en los centros escolares en conformidad con las normas nacionales e internacionales y la disponibilidad de condones de látex en los centros de educación o de prestadores de servicios de salud gratis o a precios accesibles para los empleados;
- cooperación, confianza y diálogo entre los funcionarios del gobierno, los órganos administrativos del centro educativo, los administradores, los empleados, los representantes de las organizaciones sindicales del sector de la educación, los estudiantes, los padres de familia, y otras partes interesadas, con fundamento en los principios del diálogo social.

Véase la lista de control en el recuadro 20.

Recuadro 20
Lista de control sobre políticas en materia del VIH y el sida en los lugares de trabajo

¿Su escuela o institución ha adoptado una política sobre el VIH y el sida en el lugar de trabajo, o está amparada por una política adoptada para todo el sector?

En esa política se abarcan cuestiones esenciales sobre la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, con inclusión de:

- no violencia y un código de conducta pertinente para reglamentar las relaciones entre el personal y los alumnos;
- primeros auxilios, exposición a la sangre, manipulación de instrumentos cortantes, y docentes y alumnos con heridas abiertas;
- higiene; y
- medidas de carácter práctico que apoyen la reducción de riesgos.

¿La puesta en práctica y la evaluación de dicha política se ciñe a un listado de medidas que deben adoptarse en el nivel correspondiente (nacional, distrital o escolar), y con ella se logra una integración cabal entre las organizaciones sindicales del personal docente y otras partes interesadas?

4.6. Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en las escuelas

61. El uso de las TIC en las escuelas es una cuestión que cada día cobra más relevancia en los distintos aspectos de la profesión docente como, por ejemplo, la infraestructura, la carga de trabajo, la organización del trabajo y la salud y la seguridad. A fin de promover la eficaz introducción de las TIC en los entornos de la enseñanza y el aprendizaje es necesario abordar ciertas cuestiones. Esas tecnologías incluyen:

- los recursos necesarios y disponibles para el desarrollo y mantenimiento de programas y equipos informáticos, de modo que cumplan los requisitos de calidad para la docencia y el aprendizaje y que ese proceso no elimine el uso de los recursos humanos que son necesarios;
- los temas de salud y seguridad relacionados con los tipos y niveles de la tecnología seleccionada y el entorno físico donde serán utilizados;
- la formación y desarrollo profesional y el apoyo en el uso de la tecnología seleccionada, a fin de maximizar el tiempo lectivo y la eficiencia, respetar la autonomía profesional de los docentes (seleccionar estrategias didácticas y ofrecer enseñanza personalizada o a pequeños grupos), y reducir el estrés de los docentes en el sitio de trabajo;
- la adecuada planificación en la organización del trabajo de manera que se tengan en cuenta las horas de trabajo, las labores, el tamaño del aula, y otras consideraciones relacionadas con la carga del trabajo docente.

62. Un proceso llevado a cabo en una región con el apoyo de la OIT, ha dado como resultado varias consideraciones para abordar la cuestión (recuadro 21).

Recuadro 21
Gestión de las TIC en el entorno de la enseñanza y el aprendizaje en los centros docentes

Las inversiones deberían estar basadas en cuatro componentes importantes: soporte físico, soporte lógico, provisión de comunicaciones y recursos humanos capacitados, y todos estos deberían garantizarse de un modo sostenible.

Los docentes deberían lograr una adecuada planificación del tiempo, como parte de sus obligaciones laborales, a fin de velar por que puedan introducir las TIC en su práctica docente y de modo que favorezcan un aprendizaje apropiado y de alta calidad.

El apoyo técnico y profesional debería estar disponible en todas las instancias.

Los cambios que se produzcan en las condiciones de trabajo como resultado de la introducción y el uso de las TIC en la metodología de la enseñanza y el aprendizaje, deberían ser objeto de negociación con los docentes y sus representantes.

Los nuevos métodos de docencia — por ejemplo, la enseñanza en colaboración y en equipo — deberían recibir apoyo y estímulo.

El tamaño de las clases debería mantenerse en niveles que permitan a los maestros brindar atención a los alumnos, de manera individual o en pequeños grupos, a fin de lograr el aprendizaje cabal y eficaz de los alumnos, por medio del uso de TIC.

El uso de auxiliares docentes en el aula de clases podría tomarse en consideración con el objeto de brindar asistencia a los docentes, a condición de que no sean contratados para asumir las funciones docentes de los profesores titulares.

Los planes de aplicación de las TIC deberían promoverse como parte de los planes de desarrollo escolar. La función y el compromiso de los dirigentes del centro docente son cruciales para el logro de estos objetivos.

Salud y seguridad — a la hora de introducir equipos de TIC debería garantizarse un entorno de trabajo seguro.

Fuente: OIT, 2002.

Referencias

AFT. 2009. «Benefits of small class size», American Federation of Teachers, Washington, D.C. Puede consultarse en: http://www.aft.org/topics/classsize/.

Asociación Nacional de Docentes de Irlanda (INTO). 2009. «Job Share Teachers», Dublín http://www.into.ie/ROI/InformationforTeachers/Staffing/JobShareTeachers/.

ATA. 2003. «ATA Recommends Class Size Targets», documento presentado a la Comisión de Aprendizaje de Alberta, *The homework hontinues... A Status Report*, enero de 2003. Puede consultarse en: www.teachers.ab.ca.

Australia. 2009. «Job sharing», Gobierno de Australia, Ministerio de la Educación, el Empleo y las Relaciones de Trabajo, Canberra. Puede consultarse en: http://www.deewr.gov.au/Employment/Programs/Jobwise/Employers/PracticalGuide/Flexible workpractices/Pages/JobSharing.aspx.

Bavaria. 2009. «Beschluss des Bayerischen Landtags», veröffentlicht im Gesetz – und Verordnungsblatt, julio de 2009.

Bennell, Paul y Akyeampong, Kwame. 2007. *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia*, Londres, Departamento para el Desarrollo Internacional: Documentos de educación.

Bonnet, Gabriele. 2007. *What do recent evaluations tell us about the state of teachers in Sub-Saharan Africa?* Documento de antecedentes preparado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, 2008/ED/EPT/MRT/PI/19, UNESCO, París.

Bray, Mark. 2008. *Double shift schooling: Design and operation for cost effectiveness, Fundamentals of Education Planning – 90*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, París. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org /images/0016/001636/163606e.pdf.

Center for Public Education. 2009. «Class size and student achievement: Research review», Alexandria, Virginia. Puede consultarse en: http://www.centerforpubliceducation.org/site/apps/nlnet/content3.aspx?c=lvIXIiN0JwE&b=5118575&content_id={40461097-249F-490A-94AE-A261EBD3EBC6}&notoc=1.

Chung, Il Hwan, William Duncombe, Lisa Melamed, y John Yinger. 2008. *Documenting Variation in Teacher Contract Provisions Across New York School Districts*, Condition Informe preparado para el *Education Finance Research Consortium, Education Finance and Accountability Program*, Universidad de Syracuse, 31 de octubre de 2008.

Confederación Europea de Sindicatos de Personal Docente (ETUCE). 2009. *Teachers' Work-Related Stress: Implementing the European Autonomous Framework Agreement on Work-Related Stress*, Bruselas.

Consejo del Condado de Hertfordshire. 2010. «Health and Safety Audit, 13th October 10: Howe Dell Primary School (579)», Hertford, Reino Unido. Puede consultarse en: http://www.howedell.herts.sch.uk/awards_and_achievements/H&S%20Audit%20Howe%20Dell%20Primary%20School%20%28579%29%2013th%20Oct%2010.pdf.

CTF. 2003. *A national survey of teacher workload and worklife,* Boletín económico y de servicios a los miembros, Federación de Docentes del Canadá, agosto de 2003.

Eurydice. 2005. *The teaching profession in Europe: Profile, trends and concerns – General lower secondary education,* Bruselas.

Eurydice. 2008. *Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe,* Bruselas. Puede consultarse en: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/ thematic _reports/094EN.pdf.

Eurydice. 2009. *National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms – Edición de 2009,* Bruselas.

Gustafsson y Myrberg. 2002. *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt* (Skolverket, Kalmar).

Iliukhina, Nona y Bill Ratteree. 2009. *Employment and careers, teacher salaries, teaching and learning condiciones,* Documento de referencia para la Décima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, Ginebra, OIT.

Internacional de la Educación (IE). 2006. *Informe de la IE al CEART sobre la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente y de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997,* Internacional de la Educación, Bruselas.

Internacional de la Educación (IE). 2009. *«Las escuelas como zonas de paz»,* Bruselas.

Institute of Education. 2008. «Primary review» y «Class size makes a difference», *London InstEd,* Núm. 5, Verano 2008, págs. 3 y 4, Londres. Puede consultarse en: http://www.ioe.ac.uk/newsEvents/documents/News_and_Events_Magazines/London_ InstEd_issue_5.pdf.

Instituto de Estadísticas de la UNESCO. 2007. *Education Counts: Benchmarking Progress in 19 WEI Countries. World Education Indicators – 2007,* Montreal. Puede consultarse en: http://www.uis.unesco.org/template/pdf/wei/2007/Chap5_Tables.xls.

Irlanda. 2003. *Career Breaks, Job Sharing, Teacher Exchange and Carer's Leave for Primary Teachers,* Ministerio de la Educación y las Ciencias, Rama Principal, Dublín, marzo de 2003. Puede consultarse en: http://www.into.ie/ROI/Informatio nforTeachers/DESCirculars/DESCirculars2003/pc10_11_12_5_03.pdf.

Irlanda. 2008. «What are Family Friendly Working Arrangements?». Capítulo 2, *Balancing Work and Family Life,* Ministerio de Asuntos Sociales y de la Familia de Irlanda, Dublín. Puede consultarse en: http://www.welfare.ie/EN/Publications/work_ fam/ Pages/chapter2.aspx.

Lok, Yim Pheng. 2010. «Comunicación personal de la secretaría general del Sindicato Nacional de la Profesión Docente, Malasia» (inédito).

México. 2002. *Programa de Acción: Accidentes,* primera edición, 2002, Secretaría de Salud, México, D.F.

Nelson, Tobey C., Eka Esu-Williams, Lungile Mchunu, Pinkie Nyamakazi, S'Fiso Mnguni, Katie Schenk, Catherine Searle, y Jennifer Redner. 2008. «Training youth caregivers to provide HIV education and support to orphans and vulnerable children in South Africa», *Horizons Research Summary. Washington, D.C.: Population*

Council. Puede consultarse en: http://www.popcouncil.org/pdfs/horizons/South Africa_YouthCareGiversSum.pdf.

Nisson, Paula. 2003. *Teachers' Salaries in EU and OECD countries.* Documento de trabajo núm. 14, diciembre de 2003, Internacional de la Educación, Bruselas.

NUT. 2002. *NUT Guidance to Job Sharing,* Sindicato Nacional de Docentes, Londres.

NUT. 2008. *Work-Life Balance – Guidance On Developing Policies For Schools,* Londres. Puede consultarse en: http://www.teachers.org.uk/story.php?id=4383.

OCDE. 2004. *Keeping Schools Safe in Earthquakes: Proceedings of the ad hoc Experts' Group Meeting on Earthquake Safety in Schools,* 9 al 11 de febrero de 2004. París.

OCDE. 2005a. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers,* París.

OCDE. 2005b. «Recommendation of the Council Concerning Guidelines on Earthquake Safety in Schools», Comité de Políticas Educativas, C(2005)24, 21 de julio de 2005. París. Puede consultarse en: http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_35961311_34748797_1_1_1_1,00.html.

OCDE. 2009a. *Panorama de la Educación 2008: Indicadores de la OCDE,* París.

OCDE. 2009b. *La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje: Síntesis de los primeros resultados del Informe TALIS,* París.

OIT. 1981a. *Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155),* Ginebra.

OIT. 1981b. *Employment and conditions of work of teachers,* Ginebra.

OIT. 1990. *Teachers and international labour standards: A handbook,* Ginebra.

OIT. 1996. *Recent developments in the education sector,* Ginebra.

OIT. 2000a. *Conclusiones del informe «La educación permanente en el siglo XXI: Nuevas funciones para el personal de educación», Nota sobre las labores,* Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: Nuevas funciones para el personal de educación, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/jmep2000/jmep-n.pdf.

OIT. 2000b. *La educación permanente en el siglo XXI: Nuevas funciones para el personal de educación,* Ginebra.

OIT. 2002. «Conclusions and Recommendations on Teaching and the Use of ICT», Budapest. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/ict/ceesem-r.pdf.

OIT. 2003. *Code of practice on workplace violence in services sectors and measures to combat this phenomenon.* Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/mevsws03/mevsws-cp.pdf.

OIT. 2004. «Working time family measures», Programa sobre las condiciones de trabajo y del empleo, Ginebra, agosto de 2004. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-11.pdf.

OIT. 2007. «Violence and stress in education workplaces», Notas del Programa de Actividades Sectoriales, OIT, mayo de 2007. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_161994.pdf.

OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, París y Ginebra, 1966 (capítulo IX). Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart/teache.pdf.

OIT/UNESCO. 2006a. *An HIV/AIDS Workplace Policy for the Education Sector in the Caribbean*, Puerto España. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/education/carib-ed-policy.pdf.

OIT/UNESCO. 2006b, *An HIV and AIDS Workplace Policy for the Education Sector in Southern Africa*, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/apers/education/soafrica-hiv-ed-policy.pdf.

OIT/UNESCO. 2007. *Informe*, Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, Novena reunión, Ginebra, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006, Ginebra y París. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart06/ceartr.pdf.

OIT/UNESCO. 2010. *Informe*, Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, Décima reunión, París, 28 de septiembre a 2 de octubre de 2009, París y Ginebra.

O'Malley, Brendan. 2007. *Education under Attack: A Global Study on Targeted Political and Military Violence against Education Staff, Students, Teachers, Union Officials and Institutions*. París, UNESCO.

Paul, Jane. 2004. *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work*, OIT, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/wf-jp-04.pdf.

Pryor, John y Joseph Ghartey Ampiah. 2000. *Understandings of Education in an African Village: the Impact of ICTs*, Informe sobre el Proyecto de Investigación DFID sobre educación, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico Edición 2000-88, Universidad de Sussex, Reino Unido y Universidad de Cape Coast, Ghana.

Siniscalco, María Teresa. 2002. *A Statistical Profile of the Teaching Profession*, OIT/UNESCO, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/education /stat_profile02.pdf.

TUI. 2009. «Leave provisions», Sindicato de Docentes de Irlanda. Puede consultarse en: http://www.tui.ie/Leave_Provisions/Default.130.html.

UNESCO. 2004. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos: El imperativo de la calidad, 2005, París. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf.

UNESCO. 2008. *Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza*. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, UNESCO y Oxford University Press, París y Oxford. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf.

UNESCO. 2008. Indo-Asian News Service, www.unesco.org.

UNESCO. 2009. Kit de herramientas de la UNESCO sobre TIC en la educación, UNESCO, París, Puede consultarse en: http://www.unescobkk.org/education/ict/ict-in-education-projects/policy/toolkit/toolkit-contents y en http://www.ictinedtoolkit.org/usere/p_page.php?section_id=171.

UNESCO, *et al*. 2009. Iniciativa Focalización de Recursos Hacia una Salud Escolar Efectiva FRESH. Puede consultarse en: www.unesco.org/education/fresh.

Universidad de Cardiff. 2009. *University Policy and Guidance: Safety, Health and Environmental Monitoring*, Cardiff, Gales.

Zabarauskaite, Rasa. 2009. *FORWARD! Family and work reconciliation development in Lithuania, Institute of Labour and Social Research.* Puede consultarse en: Eurofund. 20http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2008/09/LT0809019I.htm.

Zhang, Yanhong, Postlethwaite, T. Neville y Grisay, Aletta (editores). 2008. *A View Inside Primary Schools: A World Education Indicators (WEI) cross-national study*. UNESCO.

Módulo 5: Remuneración – Incentivos

5. Introducción: Panorama y principios generales

1. La forma como se remunera al personal docente envía a los docentes, los estudiantes, los padres de familia y el resto de la sociedad una señal diciente sobre el valor de su trabajo y la posición y estima que despiertan. La remuneración adecuada y apropiada del personal docente es vital para contratar y retener un cuerpo docente competente, motivado y comprometido, capaz de dedicarse de manera plena a su función como educadores y, de esa manera, mejorar la calidad de la educación. La Recomendación OIT/UNESCO (1966: párrafos 115, 117, apéndice 1) dispone que la remuneración y las prestaciones del personal docente deberán alcanzar un determinado número de objetivos sistémicos y de expectativas individuales que:

i) guarden relación con la importancia que para la sociedad tiene la docencia y sus responsabilidades;

ii) se comparen favorablemente con los sueldos pagados en otras profesiones que exijan titulación, calificaciones y responsabilidades análogas o equivalentes;

iii) aseguren un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal docente como para sus familias;

iv) proporcionen al personal docente los medios necesarios para afianzar sus calificaciones profesionales mediante la disposición de recursos para más formación y para la realización de actividades culturales;

v) tengan en cuenta que determinados puestos en el ámbito de la docencia y la educación requieren más calificaciones y experiencia que otros;

vi) eviten injusticias o anomalías que crean tensiones entre las categorías de educadores.

2. Estos principios incorporan tanto el interés general de la sociedad por atraer y retener a los mejores en la docencia, así como factores decisivos de motivación que inciden sobre las personas en la decisión de seguir la carrera docente, permanecer en la profesión y trabajar diariamente dedicados a impulsar la evolución del aprendizaje como tarea principal.

3. La estructura salarial también debería concebirse y aplicarse sin discriminación por razones de sexo, raza, origen étnico u otras diferencias que no estén estrictamente ligadas a la experiencia y competencia profesionales (OIT, 1951; OIT, 1990) de modo que se eviten injusticias o anomalías entre diferentes grupos de docentes. La observancia de esos principios rectores no es sólo un pilar importante de la equidad entre los profesionales de la docencia sino que también previene la desestabilización y contribuye a construir equipos profesionales cohesionados en el seno de los centros de enseñanza y las demás instituciones educativas. Por lo tanto, todos los elementos del esquema de remuneración deberían ser medibles y estar basados en criterios y procedimientos justos y rigurosos (véase *infra*) y además, deberían ser fiables y válidos entre los docentes y en todos los centros de enseñanza o las demás autoridades educativas.

4. Uno de los puntos más sensibles de posible discriminación tiene que ver con las diferencias entre hombres y mujeres. En muchos casos, los docentes de sexo femenino todavía ganan menos que sus contrapartes de sexo masculino (IE, 2006: 8; OIT/UNESCO, 2007: 17, 21) y las tendencias de los últimos años indican que en muchos países esa brecha no se está acortando, especialmente en los niveles de enseñanza secundaria y enseñanza superior (Iliukhina y Ratteree, 2009; OIT/UNESCO, 2010: 30). Cuando existen brechas en la remuneración, por ejemplo porque la estructura salarial se aplica de manera desigual a los docentes de sexo masculino y a los docentes de sexo femenino, o porque la carrera profesional socava el principio de remuneración igualitaria, deberán adoptarse medidas destinadas a hacer frente a este problema para beneficio de la equidad individual y el interés general. Esas medidas incluyen la eliminación de sistemas de clasificación del trabajo que denoten preferencias de sexo y la adopción de estructuras de remuneración que utilicen criterios de evaluación laboral basados en elementos de juicio y metodologías objetivos y no discriminatorios (OIT, 1990; OIT, 2009) (algunas de las medidas recomendadas pueden consultarse en el recuadro 1).

5. Este módulo comienza examinando las políticas de remuneración y se centra en objetivos de política, niveles de remuneración y financiación. Posteriormente, presenta y expone los criterios y escalas salariales y los ajustes que pueden introducirse. El módulo explica en detalle las cuestiones relacionadas con la evaluación del desempeño y la remuneración, incluido un análisis del impacto que tienen los sistemas de remuneración basados en méritos o resultados sobre la contratación, las responsabilidades profesionales, la satisfacción en el empleo y los resultados del aprendizaje. Por último, aborda la cuestión de las recompensas e incentivos del personal docente en áreas rurales, alejadas y desfavorecidas, antes de discutir brevemente el tema de la gestión salarial.

Recuadro 1
Encarar las disparidades salariales por razones de género: recomendaciones de la Internacional de la Educación

Los Gobiernos deberían adoptar medidas que incluyan medidas legales, para:

- garantizar el derecho de las mujeres a recibir una remuneración igual a la de sus compañeros, por trabajos o responsabilidades equivalentes;
- exigir que los empleadores públicos y privados paguen salarios iguales por trabajos de igual valor, aunque el trabajo no sea idéntico;
- asegurar que la concepción, la metodología y la puesta en marcha de los sistemas de evaluación del empleo estén exentos de criterios discriminatorios;
- dar prioridad a la igualdad de remuneración a la hora de concebir las políticas y programas y la asignación de recursos públicos, a fin de asegurar el logro de este objetivo;
- tener una política de empleo que suprima las formas de empleo precario.

Fuente: IE, 2007b.

5.1. Política salarial: Objetivos, niveles y financiación

5.1.1. Objetivos múltiples de la remuneración

6. Los países deberán pagar al personal docente una remuneración que cumpla los dos objetivos estratégicos mencionados *supra:* 1) las necesidades de contratación, retención y buen desempeño, según la definición facilitada por la autoridad educativa pertinente; y 2) los incentivos para que las personas elijan convertirse en docentes y permanezcan en la profesión durante toda la carrera profesional, según la definición facilitada por el sistema

educativo, así como promover su dedicación a las responsabilidades profesionales de manera que los educadores y sus familiares a cargo puedan llevar una vida digna sin necesidad de recurrir a un segundo empleo.

7. Para el logro de esos objetivos, los niveles salariales deberían establecerse en función del ingreso nacional, pero también en relación con profesiones nacionales comparativas que exijan competencias, conocimientos, capacidades y responsabilidades profesionales análogas, tanto en el sector público como en el sector privado. También deberían identificarse índices internacionales de contratación y retención sobre la base de profesiones comparativas.

8. Los niveles salariales repercuten sobre la calidad de las personas que ingresan y permanecen en una profesión, aunque no son el único factor que determina la vocación profesional, especialmente la profesión docente que entraña numerosas compensaciones intrínsecas. Las investigaciones realizadas en los países de la OCDE desde 1990 muestran una relación positiva entre los salarios y la decisión personal de elegir convertirse en docente, reingresar a la docencia después de interrupciones en su carrera y permanecer en la profesión en vez de escoger otra carrera. Varias condiciones del «mercado laboral» podrían afectar la importancia del factor salarial, concretamente las perspectivas de un empleo mejor o peor para universitarios orientados profesionalmente, en especial en los países que tienen una limitada capacidad de empleo en el sector formal. No obstante, la remuneración continúa siendo el criterio dominante en las decisiones laborales de los docentes, tanto hombres como mujeres, en una profesión en la que la mujer tiene amplia preponderancia (distintas fuentes citadas en OCDE, 2005: 70 y 71). En algunos casos, a mayor nivel salarial, especialmente en comparación con otras profesiones, mejor calidad de las personas que ingresan a la profesión y permanecen en ella, mayor el número de personas que desean hacerlo y mayor la tendencia a buscar empleos bien remunerados en el campo educativo (véase Milanowski, 2008a, para consultar el panorama en los Estados Unidos).

5.1.2. Valores absolutos y relativos en las políticas salariales

9. Sin embargo, en muchos países los docentes perciben salarios que:

- están por debajo de los indicadores del ingreso nacional promedio o de un nivel de vida decente; en algunos países muy pobres se sitúan en los niveles de pobreza definidos oficialmente o en niveles apenas superiores (UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009: 172; UNICEF, 2010);
- son inferiores a los de aquellos empleos que requieren conocimientos, capacidades y responsabilidades análogas;
- no reflejan las percepciones del personal docente en cuanto a su desempeño y su remuneración (véase también la sección 5.3).

10. Los niveles salariales infravalorados, bien sea en términos absolutos o relativos, o aquellos percibidos como injustos en relación con las exigencias del empleo, conllevan una pérdida de prestigio de la docencia y ponen al sistema educativo en desventaja para contratar y retener a las personas más aptas y más comprometidas (Iliukhina y Ratteree, 2009). Por ejemplo, estudios internacionales comparativos sobre niveles de ingreso en todas las profesiones en el plano mundial indican que, en términos de paridad del poder adquisitivo, la remuneración del profesorado de enseñanza primaria se compara desfavorablemente con la mayoría de las demás profesiones examinadas en las 70 ciudades más grandes del mundo (Fredriksson, 2008). En promedio, en los países de la OCDE, la proporción entre el salario del personal docente con más de 15 años de experiencia (con formación mínima) y

el salario percibido por empleados a tiempo completo durante todo el año con educación terciaria y edades entre 25 y 64 años, oscila entre el 77 por ciento (primaria) y el 86 por ciento (secundaria superior) (OCDE, 2010: cuadro 3.1); se trata de una brecha que sólo podrá ser parcialmente compensada mediante la concesión de otros beneficios como la jubilación. Esas diferencias contribuyen a las dificultades de la contratación en la mayoría de esos países, si no en todos. A pesar de que se han logrado mejoras de los salarios iniciales del personal docente en algunos países desarrollados, en los últimos años y debido a la presión ejercida por la escasez de docentes, en muchos de esos países los salarios del personal docente están disminuyendo en términos absolutos o en términos relativos respecto a otras profesiones, debido a la falta de ajuste de sus valores reales ante los incrementos en el costo de vida (OIT/UNESCO, 2010). Las investigaciones realizadas en Nueva Zelandia muestran que, aunque los docentes son altamente estimados por la población, la docencia no es percibida como una carrera atractiva «porque el salario no está acorde con el esfuerzo que demanda y porque la excelencia no se premia» (Hall y Langdon, 2006, citado en Ingvarson *et al.*, 2007: 27).

11. Aunados a la tendencia de pagar los salarios del personal docente tardíamente o de no pagarlos, los anteriores son algunos de los factores que han llevado a los docentes de muchos países a conseguir un segundo empleo, en detrimento de la enseñanza, la moral y el bienestar, o a dejar la docencia de manera definitiva (IE, 2006; IE 2009; OIT/UNESCO, 2010; UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009; VSO, 2008). Los ejemplos de cambio en las políticas salariales que han logrado dar un giro a la escasez en el ámbito nacional corrigiendo algunas de las discrepancias salariales también indican la necesidad de abordar todas las variables para obtener una respuesta de cobertura nacional o sistémica que sea sostenible a largo plazo (recuadros 2 y 3).

Recuadro 2
La remuneración del personal docente en Uganda: la influencia de los salarios en la contratación y la retención

En el decenio de 1980 Uganda vivió una severa escasez de docentes, ocasionada por la partida de educadores ugandeses y extranjeros en el decenio de 1970 y a comienzos del decenio de 1980. Las condiciones de enseñanza del personal docente que permaneció en el país se tornaron difíciles. En 1993, cerca del 50 por ciento del cuerpo docente del país estaba integrado por docentes sin formación o con formación deficiente. Los salarios bajos e irregulares del personal docente dificultaban la contratación y retención de docentes calificados, particularmente en zonas rurales. Existían muy pocos incentivos para que los posibles aprendices se incorporaran a la carrera, pues la enseñanza era considerada una profesión de último recurso. Esto redujo la calidad de la enseñanza y acentuó las disparidades regionales en la provisión de educación básica, ya que la carga de financiar la educación recaía sobre las comunidades locales. En 1993 se puso en marcha el Programa de reforma de la educación primaria: en particular, a los docentes sin formación o con formación deficiente se les dio la oportunidad de mejorar sus calificaciones. En consecuencia, el porcentaje de docentes no calificados disminuyó a la mitad pasando del 50 por ciento en 1993 al 25 por ciento en 2004. En un período de diez años hubo una mejora importante en los salarios dado que se incrementaron diez veces en términos nominales y se triplicaron en términos reales; lo anterior tuvo como resultado una disminución de las tasas de deserción del personal docente. Sin embargo, el salario promedio de un docente sigue siendo inferior al promedio en África y la escasez de docentes sigue siendo un desafío importante.

Fuente: Lambert, 2004; UNESCO BREDA – Pôle de Dakar, 2009.

Recuadro 3
Los salarios del personal docente del Reino Unido y de los Estados Unidos comparados con los de otras profesiones

Reino Unido

En los últimos años, en el Reino Unido ha habido mejoras salariales reales que entrañan aumentos por encima de la inflación, cambios estructurales y reformas a la carga laboral del personal docente; todo esto ha tenido como resultado que la docencia goce de alguna mejoría en materia de competitividad en comparación con otras profesiones diplomadas. Sin embargo, la disminución a largo plazo del valor de las recompensas del personal docente en relación con otros grupos, significa que tanto los salarios iniciales de los docentes como la progresión salarial, todavía se comparan desfavorablemente con los de muchos otros diplomados.

Estados Unidos

La Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos construyó una base de datos detallada que permite la comparación entre empleos según conocimientos, calificaciones y responsabilidades. Los análisis muestran que los empleos correspondientes a instructores de colegios comunitarios e instituciones profesionales, profesores de liceos, consejeros, trabajadores sociales, enfermeras, psicólogos y muchas otras ocupaciones en el ámbito del sector de la salud, son similares a los de la docencia en términos de conocimientos, calificaciones y responsabilidades. El análisis salarial de dichos empleos muestra que en promedio los docentes de los Estados Unidos en el plano nacional, perciben cerca de 10.000 dólares menos que personas con empleos comparables, en particular, cuando se tienen en cuenta los incentivos concedidos a los maestros de matemáticas y ciencias, así como las primas por desempeño. Sin embargo, las prestaciones del personal docente en los Estados Unidos son por lo general más generosas que las prestaciones en el sector privado y por consiguiente, compensan de manera parcial la brecha del salario base (aunque las bases de datos pertinentes no incluyen datos sobre salarios y prestaciones, especialmente en el plano estatal o regional, de manera que no es posible comparar con precisión todas las formas de remuneración: salarios y prestaciones). No obstante, las comparaciones salariales indican que se necesita un alza general de salarios para hacer más competitiva la docencia en el mercado laboral. Un experto en remuneraciones estima que el alza debe oscilar entre 5.000 y 10.000 dólares de los Estados Unidos.

Fuentes: Reino Unido: IE, 2006; Estados Unidos: Odden y Wallace, 2007b; Odden, 2008a.

5.1.3. Financiación de los salarios del personal docente

12. El compromiso de los gobiernos de mejorar y favorecer los niveles educativos debe estar ligado al compromiso de mejorar y favorecer la financiación de la enseñanza ya que los salarios del personal docente son, en gran medida, el mayor componente de los gastos recurrentes de educación en todos los países [1]. En virtud de lo anterior, el salario y las prestaciones siempre tendrán que ser considerados en el contexto de la capacidad fiscal y de recaudación de las autoridades y, al mismo tiempo, la remuneración deberá satisfacer la necesidad de que el sistema cuente con un número suficiente de docentes calificados.

13. Lo anterior significa que en algunos países la financiación de la educación debería prevalecer sobre otras demandas de recursos nacionales. Cuando los países dependen de la ayuda internacional, los donantes y los gobiernos nacionales deberían ponerse de acuerdo en concederle prioridad a la financiación de la educación, y los donantes deberían contraer compromisos a largo plazo para completar el presupuesto de los países que dependen de las ayudas externas, de modo que sus presupuestos puedan elaborarse sobre la base de recursos predecibles. Informes internacionales recientes muestran que los donantes internacionales están poco dispuestos a financiar los costos recurrentes y operacionales — por ejemplo: los salarios del personal docente — como parte de su apoyo a los sistemas

[1] Por ejemplo, en los países de África, el 70 por ciento de los gastos recurrentes corresponde a los salarios de los docentes en promedio, pero en algunos países ese porcentaje supera el 90 por ciento. En promedio, más del 60 por ciento de los gastos corrientes de la educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria en los países de la OCDE, corresponde a la remuneración del personal docente y en algunos países ese porcentaje puede superar el 75 por ciento (OCDE, 2010; 267; UNESCO BREDA – Pôle de Dakar: 45).

educativos [2] (UNESCO, 2009: 43). En ese sentido, es comprensible que muchos países en desarrollo estén poco dispuestos a recurrir a las ayudas internacionales al desarrollo en la modalidad de gastos recurrentes dada su naturaleza impredecible. Por otra parte, es necesario que las políticas macroeconómicas que fijan «topes» o límites salariales se basen en evaluaciones realistas de los salarios a fin de que los docentes puedan llevar una vida digna y que la relación profesor/alumno sea aceptable (Action Aid, 2007) (véase el recuadro 4).

Recuadro 4
Crear un «espacio fiscal» para aumentar el gasto salarial del personal docente

Las políticas para aumentar los fondos destinados a los salarios del personal docente abarcan:

1. **Aumentar el ingreso nacional** mediante un crecimiento económico más acelerado y un aumento en la recaudación tributaria (por ejemplo, la inclusión del sector informal y la adopción de medidas destinadas a prevenir la evasión fiscal de las empresas y las personas).
2. **Asignar nuevas prioridades de gasto en los presupuestos actuales:** es posible obtener beneficios mediante la racionalización del gasto público, la reducción de gastos en las partidas presupuestales no prioritarias como la defensa, y la disminución de la corrupción.
3. **Conceder a los gobiernos una mayor autonomía sobre las políticas macroeconómicas,** como por ejemplo la toma decisiones responsable en materia de préstamos en lugar de restringirse a los modelos de reducción del déficit planteados por el FMI.
4. **Buscar ayuda adicional de los donantes:** la ayuda de los donantes deberá ser predecible en el tiempo si se ha de utilizar para la financiación de gastos recurrentes como los salarios del sector público. Sin embargo, las políticas concebidas para el fomento de la estabilidad macroeconómica también deberán permitir que la ayuda de los donantes se utilice de esa forma.

Fuentes: Action Aid, 2007; OIT/UNESCO, 2010.

14. Al margen de la educación básica, en el plano de la educación y formación técnica y profesional (EFTP) y de la educación superior, existe la necesidad y el espacio para acordar alianzas o marcos de cooperación de carácter público y privado para la financiación de los gastos de capital y los gastos recurrentes de la educación, especialmente para la remuneración del personal docente, con el fin de hacer frente al creciente desequilibrio existente en la remuneración de los docentes en la enseñanza y formación postsecundarias (OIT, 2010a y 2010b; OIT/UNESCO, 2010). Dichas alianzas deberían enmarcarse en la función reguladora de los gobiernos para garantizar que prevalezca la equidad en la financiación, tanto en términos de admisión de los estudiantes (es decir, el monto de las matrículas) como en los niveles de remuneración de los docentes en las distintas regiones e instituciones. Esos mecanismos incluyen medidas de recuperación de costos tales como programas de becas y préstamos de amplia cobertura, a fin de que no se niegue la admisión a los estudiantes provenientes de familias pobres. También incluyen una combinación de financiación empresarial y flexibilidad en la fuente de remuneración de los docentes del sector público que permite a los formadores en EFTP y a los docentes de la educación terciaria complementar su salario de base con ingresos provenientes de otras fuentes, siempre que se respete la misión general de las instituciones de enseñanza y que las reducciones del gasto no sean consideradas como una excusa para reducir el gasto global, por ejemplo recurriendo a un gran número de docentes a tiempo parcial en las instituciones de enseñanza superior (OIT, 2010b; 2010c; OIT/UNESCO, 2010).

[2] La Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo tiene como objetivo subsanar esta situación y recomienda que los mecanismos de financiación de los donantes estén en consonancia con los objetivos estratégicos del sector educativo. Sin embargo, los donantes todavía privilegian la financiación de proyectos sobre las ayudas al presupuesto, justificados en el temor a una mala gestión financiera y a la inexistencia de un marco confiable de revisión intermedia del presupuesto, etc. (UNESCO, 2009: 46).

5.1.4. Componentes del salario del personal docente

15. En las decisiones sobre recompensas o remuneración del personal docente se deberían tener en cuenta al menos cinco elementos claves para determinar si la remuneración es adecuada: el salario de base (sueldo de base); la progresión o los ajustes al salario de base; la remuneración variable; las prestaciones; y las condiciones y el entorno del trabajo. Todos esos elementos son importantes para el bienestar del personal docente y cumplen una función en la contratación, la retención y la motivación del personal docente y constituyen además elementos importantes en las decisiones relativas a la planificación de los recursos humanos. En este módulo se abordan principalmente los tres primeros elementos y los dos últimos se abordan en otros módulos.

16. **Salario de base:** es la suma que se paga semanal o mensualmente (lo que es más frecuente) y generalmente se determina en función de una escala o tabla de salarios.

17. **Progresión salarial:** es el medio por el cual un docente obtiene aumentos graduales de sueldo a lo largo del tiempo. En casi todos los países, los aumentos salariales del personal docente obedecen a una combinación de años de experiencia, nivel de instrucción y competencias profesionales mientras que en algunos, la progresión en la escala salarial puede estar supeditada a las evaluación de su desempeño (por ejemplo, en Australia, véase Ingvarson, *et al.*, 2007: 38 y 39).

18. **Remuneración variable:** es un elemento del salario que puede percibirse todos los años o nunca. La remuneración variable podrá ser pagada en forma de prima o subsidio por llevar a cabo una actividad, encargarse de una responsabilidad determinada o lograr un resultado específico. Una forma de remuneración variable es el pago por méritos o desempeño.

19. **Prestaciones:** las integran elementos tales como el seguro de salud, la asistencia médica, la seguridad social, la pensión de jubilación, las prestaciones familiares, el cuidado de los niños, los períodos sabáticos o licencia para estudios o desarrollo profesional continuo (DPC), las ayudas para gastos suplementarios de estudio, formación y DPC, el suministro o subvención de vivienda, el suministro o subvención de transporte (véanse la sección 5.5 y el módulo 6 sobre seguridad social). La disponibilidad de prestaciones, además de los componentes salariales inciden en la decisión de ingresar y permanecer en la carrera y en el compromiso profesional de los docentes.

20. **Condiciones de empleo y trabajo:** son aspectos tales como la jornada de trabajo, el número de alumnos por clase y las vacaciones anuales (véase el módulo 4), los cuales redundan en condiciones de trabajo más beneficiosas o menos beneficiosas para el personal docente. Por lo tanto, estos aspectos inciden en la satisfacción laboral junto con el nivel más elevado o más bajo de los salarios (se trata de una de las «disyuntivas» citadas en algunos de los análisis sobre recursos humanos).

21. Véase en el recuadro 5 una serie de preguntas que invitan a reflexionar sobre estas cuestiones.

Recuadro 5
Pausa de reflexión: los salarios del personal docente reflejan la importancia de la docencia y sus responsabilidades para la sociedad

1. ¿En su país, cuál es el mensaje que envía el salario del personal docente a: *a)* los docentes; *b)* los estudiantes; *c)* el público en general, respecto a la importancia de la docencia?
2. ¿Son las recompensas del personal docente una barrera para atraer, motivar y retener docentes de buen nivel en su país?
3. ¿Si son una barrera, cómo podrían conseguirse más fondos para mejorar los niveles salariales del personal docente?
4. ¿Existe en su país una brecha salarial entre el personal docente masculino y el femenino o entre docentes de distinto origen étnico? ¿Si existe, cuál es la razón y cómo podría corregirse esa situación?

5.2. Criterios y escalas salariales

5.2.1. Normas internacionales

22. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que la escala salarial del personal docente debería establecerse de acuerdo con sus organizaciones profesionales, incluido el uso de «sistemas de remuneración con arreglo a méritos», en caso de que éstos fueran usados (1966: párrafos 116 y 124 – véase el módulo 7). Las diferencias salariales deberían determinarse a partir de criterios objetivos, tales como competencias académicas y didácticas, antigüedad y grado de responsabilidades (1966: párrafo 119). Cuando las personas encargadas de la enseñanza profesional o técnica no tengan grado universitario debería tenerse en cuenta el valor de su formación práctica (1966: párrafo 120). Los sueldos del personal docente deberían calcularse sobre una base anual (1966: párrafo 121). Para el ascenso del personal se deberían tener en cuenta los siguientes principios:

- se deberían conceder aumentos de remuneración 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 10 a 15 años;
- conceder aumentos periódicos de remuneración por servicios prestados durante los períodos de prueba o de empleo temporal (1966: párrafo 122).

23. La Recomendación además establece que todos los docentes deberían tener derecho a suficientes vacaciones anuales pagadas (1966: párrafo 94) y deberían gozar de licencias para estudio total o parcialmente pagadas; esas licencias deberían tomarse en cuenta en el cálculo de la antigüedad y la pensión de jubilación (1966: párrafo 95).

5.2.2. Escala salarial: Evaluación del contenido del trabajo e indicadores de desempeño

24. Muchos países utilizan una escala salarial única o unificada para los docentes de nivel primario y secundario, donde el principal factor de la progresión salarial es la antigüedad o los años de experiencia, sujeto a clases o bandas según el nivel de competencia académica. Cada vez es más frecuente que los sistemas educativos utilicen la experiencia laboral o el nivel de desempeño como base para los aumentos salariales. Esto hace parte de un movimiento de mayor cobertura que permite medir con más precisión el desempeño del docente y vincular ese desempeño a los resultados del aprendizaje (véase la sección 5.4). En el cuadro 1 figura un ejemplo de escala salarial simple para el personal docente,

construida con base en criterios promovidos en los Estados Unidos. Varios elementos de esa escala salarial, tales como el menor salario de inicio pueden determinarse mediante la evaluación del contenido del trabajo, la experiencia laboral, la responsabilidad y la competencia, y fijando como criterio los salarios de niveles similares de empleos comparables en el marco de un mercado laboral más amplio.

Cuadro 1. Ejemplo de una escala salarial de personal docente basada en el conocimiento y las capacidades profesionales (Estados Unidos)

Nivel de especialización [2]	Escalón en el nivel [1]	Competencia Académica [3]		
		Licenciatura (Primer) grado ($)	Maestría (Segundo) grado ($)	Doctorado (Tercer) grado ($)
Ingreso – Licencia inicial	1	40.000	41.600	43.264
	2	40.600	42.224	43.913
	3	41.209	42.857	44.572
Licencia profesional	1	45.330	47.143	49.029
	2	46.010	47.850	49.764
	3	46.700	48.568	50.511
	4	47.400	49.297	51.268
	5	48.112	50.036	52.037
	6	48.833	50.787	52.818
Experimentado	1	53.716	55.865	58.100
	2	54.522	56.703	58.971
	3	55.340	57.554	59.856
	4	56.170	58.417	60.754
	5	57.013	59.293	61.665
	6	57.868	60.183	62.590
Experto	1	63.655	66.201	68.849
	2	64.610	67.194	69.882
	3	65.579	68.202	70.930
	4	66.562	69.225	71.994
	5	67.561	70.263	73.074
	6	68.574	71.317	74.170

[1] Aumento porcentual por escalón dentro del nivel: 1,5 por ciento. [2] Aumento porcentual por nivel de especialización/desempeño: 10 por ciento. [3] Aumento porcentual por competencia académica: 4 por ciento. Cifras en dólares de los Estados Unidos citadas a manera de ejemplo.

Fuente: Adaptado de Odden, 2008a..

25. En el ejemplo anterior, aunque la escala salarial incluye aumentos graduales o «escalones» según los años de experiencia (1,5 por ciento en el ejemplo), los aumentos salariales más grandes (10 por ciento en el ejemplo) se otorgan en función de un mejor nivel de experiencia profesional o de desempeño. El nivel salarial más elevado en cualquier categoría de desempeño es siempre inferior al primer nivel salarial del siguiente nivel de desempeño, por lo que la estructura indica que la mejor manera de obtener un mayor salario es mejorar los niveles de experiencia profesional y de desempeño. La estructura también tiene en cuenta aumentos salariales por mejores competencias académica en virtud de títulos de maestría (segundo nivel) y doctorado (tercer nivel). Según este tipo de escala salarial, los docentes conseguirán la licencia profesional plena después de haber enseñado varios años (tres en el ejemplo) y cuando su ejercicio profesional satisface las normas de

desempeño de esa categoría. La obtención de la licencia profesional [3] también desencadena un elevado aumento salarial (10 por ciento en el ejemplo). El docente queda clasificado como «experimentado» y «experto» después de que un riguroso proceso de evaluación permita verificar que su ejercicio profesional satisface las normas de su respectiva categoría de desempeño y esos hitos en su carrera profesional también dan lugar a elevados aumentos salariales (10 por ciento).

26. Desde el año 2000, en el Reino Unido, se puso en práctica una variación de la escala salarial unificada basada en indicadores de desempeño (recuadro 6).

Recuadro 6
La escala salarial de umbrales de desempeño en el Reino Unido (Inglaterra)

En Inglaterra (Reino Unido) desde el año 2000 los docentes que hayan alcanzado la condición de docentes calificados (QTS, por su sigla en inglés) tienen derecho a dejar los incrementos de la escala principal y pasar a los incrementos de la «escala superior» (UPS por su sigla en inglés), siempre que superen el umbral de desempeño. Los beneficios en cuestión incluyen el pago de una prima anual hasta el final de la carrera del docente que no estará sujeta a revisión y entrará en el cálculo del salario para la jubilación. La «escala superior» comprende aumentos adicionales, en función del desempeño en áreas tales como el conocimiento y entendimiento de la docencia, la gestión y evaluación de la docencia, la eficacia profesional, las características profesionales y el progreso de los alumnos. Además, la escala no sólo permite la progresión hacia niveles de docente excelente y docente con competencias superiores después de culminar evaluaciones basadas en criterios definidos, sino que concede puntos adicionales en función de necesidades educativas especiales y logros de liderazgo; asimismo, está orientada a alcanzar logros en materia de aprendizaje y desarrollo profesional continuo.

Una evaluación sugiere que la escala modificada ha llevado al personal docente a lograr mejoras en el progreso de los alumnos, medido éste por los resultados de los exámenes; pero el informe no indica si esos progresos se deben al esfuerzo adicional del maestro o a las tareas profesionales que dejó de cumplir.

Fuentes: Atkinson *et al*., 2008; Ministerio de Educación del Reino Unido, 2010.

27. Las escalas salariales deberían también tomar en consideración la experiencia equivalente de los docentes contratados sin competencias académicas (técnicas o profesionales) y de los docentes que eligen la docencia en mitad de carrera. Cuando fuere apropiado, las escalas salariales deberían brindar incentivos para que los docentes procuren su desarrollo profesional continuo, obtengan competencias suplementarias y mejoren sus conocimientos especializados y desempeño. El recuadro 7 describe un novedoso enfoque.

[3] Este ejemplo supone un régimen de licenciatura de dos niveles, pero podría funcionar de la misma manera en regímenes que sólo prevén la licencia docente inicial.

Recuadro 7
Estructura salarial alternativa ProComp en Denver, Colorado (Estados Unidos)

Este conocido sistema de remuneración en los Estados Unidos, fue concebido y puesto en práctica en un importante sistema escolar urbano caracterizado por un alto porcentaje de estudiantes pertenecientes a grupos minoritarios y desfavorecidos, con bajos niveles de aprendizaje y (supuestamente) pocos docentes de alta calidad dispuestos a trabajar en centros de enseñanza o en posiciones difíciles. Este sistema funciona desde 2006 y después de una fase piloto se orientó a mejorar el desempeño de los estudiantes y la retención del personal docente. Una de sus fortalezas reconocidas, es un proyecto conjunto del sindicato de docentes y la administración de la educación de la ciudad. La nueva estructura funciona a partir de una cifra base utilizada para los docentes que comienzan. El salario de cada docente se determina en función de distintos factores que prevén aumentos corrientes y primas anuales, así:

- un aumento corriente cercano al 3 por ciento por concebir y poner en marcha un plan de desarrollo profesional;
- un aumento corriente del 3 por ciento por concebir y poner en marcha un «proyecto sobre logros de los alumnos» centrado en impulsar su rendimiento;
- un aumento corriente como remuneración por obtener una calificación satisfactoria en un nuevo sistema de evaluación trienal;
- trabajar en un centro de enseñanza difícil de atender o cuya dotación es difícil.

El sistema de evaluación abarca cinco dimensiones de desempeño: instrucción; evaluación; plan de estudios y planificación; entorno de aprendizaje; y evaluación profesional. El sistema prevé primas por logros en el aprendizaje de los estudiantes, medidos mediante un modelo de valor añadido del progreso del estudiante, asociados a las calificaciones obtenidas por los alumnos a cargo de cada docente. La escala prevé más incrementos salariales por realización de actividades (participación en actividades de desarrollo profesional, puesta en funcionamiento de un proyecto para mejorar el rendimiento del estudiante) que por medidas directas relacionadas con la experiencia docente. El plan tiene características que cada día son más atractivas para los docentes y los rectores, incluidos aumentos salariales anuales sobre la base de iniciativas ligadas al desarrollo profesional y al progreso del estudiante, y la evaluación satisfactoria del desempeño. Una valoración reciente de este esquema concluyó que, en el ámbito distrital, el rendimiento de los estudiantes había aumentado considerablemente, al igual que la retención de personal docente en establecimientos escolares cuya dotación es difícil, así como el apoyo del cuerpo docente y de los rectores; sin embargo, la investigación advirtió que otros factores también podían incidir.

Fuentes: Heneman y Kindall, 2008; Odden y Wallace, 2007b; Wiley *et al.,* 2010.

28. Los sistemas de remuneración que estimulan un mejor desempeño y establecen diferencias entre las escalas salariales unitarias, deberían recurrir a un enfoque integral que tomara en consideración los muchos factores determinantes del éxito en la enseñanza y el aprendizaje mediante evaluaciones eficaces, actividades de desarrollo profesional y concesión de premios materiales para lograr los objetivos (véanse también los módulos 3 y 8). El caso de Singapur es un ejemplo de estos sistemas (recuadro 8).

Recuadro 8
El enfoque de Singapur sobre evaluación y remuneración del personal docente

El sistema mejorado de gestión del desempeño de Singapur comprende una valoración del aporte de los docentes al desarrollo académico y personal de los estudiantes a su cargo y se ocupa asimismo de la colaboración con los padres y los grupos comunitarios y de la contribución al desarrollo de sus colegas y del centro de enseñanza en general. Las evaluaciones anuales brindan la posibilidad de conceder primas por desempeño que oscilan entre el 10 y el 30 por ciento del salario de base. Las evaluaciones también identifican esferas donde es necesario hacer mejoras y que servirán de base al plan de desarrollo profesional y personal del año siguiente. Anualmente, los docentes tienen acceso a 100 horas de desarrollo profesional sin costo, las cuales pueden utilizarse para examinar los progresos realizados en los planes de desarrollo. Por otra parte, a los docentes se les reembolsan anualmente los costos incurridos en mejorar sus conocimientos y competencias a través de actividades de desarrollo profesional, las suscripciones a revistas especializadas, el aprendizaje de idiomas o la formación tecnológica. A los docentes cuya evaluación del desempeño es deficiente se les brinda ayuda para que mejoren, pero también podrán ser despedidos si no lo hacen. El hecho de avanzar en el escalafón profesional implica aumentos de remuneración por asumir mayores responsabilidades y por realizar aportes a la profesión y al establecimiento de enseñanza.

Fuente: OCDE, 2011.

Recuadro 9
Pausa de reflexión sobre la concepción y el uso de la escala salarial

1. ¿Cuál es la estructura de la escala salarial de su país o de la autoridad educativa?
2. ¿La escala salarial utilizada en su país o por la autoridad educativa refleja las necesidades del sistema educativo? ¿Permite y motiva al personal docente a trabajar dentro del sistema para satisfacer esas necesidades?
3. ¿Podría mejorarse o ajustarse a las características específicas y a los desafíos de su sistema educativo? ¿De ser así, de qué modo?
4. ¿La estructura (aunque no necesariamente las cifras) del ejemplo de la escala salarial del cuadro 1, o las estructuras salariales que se citan como ejemplo en los recuadros 6 y 7 son compatibles con su sistema educativo? ¿Cómo podrían adaptarse para que sean más adecuadas?

5.2.3. Escalas salariales establecidas en función de toda la gama de obligaciones del personal docente

29. La Recomendación OIT/UNESCO [4] insta a que en la determinación de las jornadas y remuneración del personal docente se tomen en consideración todas sus labores y obligaciones. Parte integral del ejercicio de la actividad profesional del personal docente, son factores tales como el tiempo de contacto con el estudiante, la preparación y el desarrollo del curso (teniendo en mente el número de cursos dictados diariamente y que su preparación y planificación pueden tener lugar por fuera de las horas presenciales en el centro de enseñanza), la evaluación del estudiante, la participación en investigaciones, las actividades extracurriculares, la consejería a los alumnos y las consultas con colegas, etc. (1966: párrafo 90). Por tanto, esos factores condicionan la carga de trabajo y deberán ser tenidos en cuenta a los fines de la remuneración; las horas de clase no son la única base del cálculo. Cuando un reglamento fija un número máximo de horas de clase «el docente cuyo servicio regular exceda dicho máximo debería recibir una remuneración complementaria de acuerdo con una escala aprobada» (1966: párrafo 118).

30. En el contexto de ese marco básico, pueden identificarse dos enfoques para la estructura salarial del personal docente:

i) el salario de base comprende un trabajo de características propias que permite una diferenciación ya que el centro de enseñanza es un lugar de trabajo que demanda una serie más compleja de actividades y se calcula sobre la base del tiempo esperado de presencia en dicho centro (o en otro lugar de trabajo ligado a la enseñanza). Las primas son más restringidas, pero se pagan por ciertas tareas, tales como responsabilidades administrativas en el centro de enseñanza (Eurydice, 2004: 31 y 32): véase el ejemplo de Dinamarca en el recuadro 10 *infra*.

ii) el salario de base se calcula sobre la base de horas lectivas y se complementa con primas por tareas y responsabilidades adicionales al trabajo de aula y a la preparación y calificación de exámenes. La progresión en la escala depende principalmente de los años de servicio (Eurydice, 2004: 31 y 32).

[4] Véase también OIT, *Teachers and International labour standards: A handbook* (Ginebra, 1990).

31. El uso de una escala básica que distinga horas lectivas y otras actividades relacionadas con la enseñanza, exige una cuidadosa planificación y aplicación a fin de evitar un sistema de remuneración fragmentado que no sólo sea difícil de administrar y muy costoso sino que además sentaría las bases de una remuneración inequitativa entre las diferentes categorías de docentes y menoscabaría los niveles salariales generales en que se basa la contratación, la retención y la motivación de la carrera (recuadro 11).

Recuadro 10
Acuerdos sobre jornadas de trabajo del personal docente en Dinamarca

En Dinamarca, el tiempo de trabajo en el establecimiento docente pero fuera del aula, suele consistir en trabajo en equipo y actividades de desarrollo profesional. Los acuerdos sobre jornadas de trabajo incluyen tiempo dedicado al desarrollo profesional de los docentes en forma de días pedagógicos o reuniones; planificación y evaluación de procesos de enseñanza en centros docentes y en grupos; diseño de formularios de evaluación; supervisión; reflexión sobre experiencias y prácticas, así como elaboración de planes de estudio locales y materiales educativos.

Fuente: Eurydice, 2004: 32.

Recuadro 11
Estructura salarial del personal docente en el Cáucaso, Asia Central y Mongolia

El Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009, muestra que en nueve países de Asia Central (Kazajstán, República de Kirguistán, República de Tajik, Turkmenistán, Uzbekistán), el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán, Georgia) y Mongolia el salario de base se calcula sobre la base de la carga de trabajo docente semanal reglamentaria (usualmente entre 18 y 20 horas) y no sobre la carga de trabajo semanal que abarca las distintas obligaciones del personal docente (35-40 horas), y varía en función de los antecedentes escolares y la jerarquía. El salario total del personal docente se divide en seis componentes diferentes: salario de base, horas adicionales de enseñanza, complementos salariales, primas, subsidios y tarifas pagadas por los padres. El salario de base sólo representa entre el 50 y el 60 por ciento del salario total, lo cual perpetúa la percepción general que de que los docentes son personas pobres o insuficientemente remuneradas. Los salarios del personal docente varían considerablemente entre los centros de enseñanza y las regiones y distritos pues los complementos salariales varían en función del grado de enseñanza (por ejemplo, todos los profesores de enseñanza primaria reciben un complemento en función del curso donde enseñan), de las asignaturas (por ejemplo, los docentes de ciertas asignaturas reciben un complemento por calificar los cuadernos de los estudiantes) y de las primas y subsidios que los gobiernos locales están en capacidad de pagar.

Fuente: UNESCO, 2009: 8 y 9, 24-27.

5.2.4. Disposiciones sobre subsidios en función de las responsabilidades y otros incentivos financieros

32. La Recomendación OIT/UNESCO recomienda que el salario de los docentes refleje las responsabilidades que les corresponden y el hecho de que determinados puestos requieren más experiencia, calificaciones superiores e implican una responsabilidad más amplia (1966: párrafo 115). Los ajustes salariales deben reflejar y premiar las responsabilidades adicionales asumidas por los docentes en sus funciones de jefes de departamento [5], guías o tutores de docentes, consejeros didácticos y de inducción, y docentes con calificaciones profesionales avanzadas. Muchos países sufren escasez de docentes en matemáticas, ciencias, tecnologías de la información y las comunicaciones, idiomas y educación especial, incluidos docentes con experiencia de trabajo con inmigrantes en proceso de aprender el idioma nativo del país, esto se debe en parte a que el mercado laboral de la docencia está segmentado y las calificaciones profesionales requeridas para esos empleos

[5] Puesto que la mayor parte de las responsabilidades del jefe de departamento son administrativas y no de docencia, sus estipendios deberían ser cargados al presupuesto administrativo del establecimiento docente.

son igualmente requeridas en otros sectores (OIT/UNESCO, 2009b). El pago de subsidios para aliviar la escasez de docentes en algunas esferas puede ser parte de una estrategia para atraer y retener docentes.

33. Hay argumentos en favor y en contra del pago de subsidios para retener a los docentes más competentes en posiciones de liderazgo y responsabilidad didáctica, y para contratar y retener docentes en las áreas en que haya escasez de personal. Por una parte, los sistemas de enseñanza públicos que utilizan la escala única de salarios, han valorado desde hace tiempo la equidad salarial entre los docentes, y éste ha sido el principio rector de la contratación y la equidad salarial a la luz de la Recomendación OIT/UNESCO (véanse también los módulos 1 y 2). El objetivo ha sido pagar el mismo salario a los docentes que están en situación similar de antigüedad, unidades escolares y títulos. Pero en la medida en que los sistemas de enseñanza padecen escasez de personas capacitadas y con deseos de enseñar, por ejemplo, en las grandes zonas urbanas de muchos países desarrollados, donde hay mucha pobreza y establecimientos escolares de minorías, o en zonas rurales y aisladas de los países en desarrollo, es cada vez más evidente que esos docentes corresponden a otro mercado laboral docente. Atraer y retener a los docentes mejor calificados para que ocupen esos puestos exige pagar salarios más elevados y conceder otros incentivos materiales.

34. Sin embargo, los incentivos económicos no son el único factor necesario para alentar a los docentes a que trabajen ciertos temas y en centros docentes cuya dotación es difícil. Las investigaciones realizadas en los Estados Unidos muestran que los nuevos docentes podrían estar más interesados en las competencias del profesor jefe y en el prestigio del establecimiento docente, que en el incentivo salarial (por ejemplo, Milanowski, *et al.*, 2007). Esos y otros factores, como la calidad de las relaciones del personal docente con los estudiantes y los colegas, el apoyo de los directores del establecimiento docente, las oportunidades de desarrollo personal y el atractivo general de las condiciones de enseñanza, son importantes en muchos sistemas (OCDE, 2005: 169 — véase también el módulo 4), al igual que la estructura de la carrera (recuadro 12). Los incentivos salariales simples para establecimientos escolares con muchas necesidades o en esferas donde hay escasez de profesores, tendrán mejores resultados si se acompañan de estrategias de contratación novedosas o focalizadas (véase el módulo 1, en particular las secciones 1.1, 1.2 y 1.14). En los recuadros 13 y 14 figuran ejemplos de sistemas de incentivos diferentes, principalmente en países de ingresos altos.

Recuadro 12
Nuevas perspectivas profesionales para los docentes de Sudáfrica

En abril de 2003, Sudáfrica estableció una nueva estructura salarial y de empleos docentes. La nueva estructura incorpora aumentos salariales en función del desempeño y dos vías para la promoción del personal docente: una, a través de la docencia y otra, a través de la gestión.

1. Por vía de la docencia es posible llegar a ser especialista en el sector de la educación en establecimientos escolares y, a la vez, mantenerse activo como maestro. Otra opción es convertirse en asesor del Ministerio de Educación. Las oportunidades que se abren por vía de la docencia han sido consideradas como un enriquecimiento a la estructura de apoyo, un refuerzo al ejercicio docente en centros de enseñanza y un fortalecimiento de los vínculos entre la práctica cotidiana y la política nacional.
2. La vía de la gestión abarca las formas más tradicionales de promoción, tales como el ascenso a profesor jefe o a director.

Fuente: UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2008.

Recuadro 13
Pago de incentivos para atraer categorías específicas de docentes en los Estados Unidos

El gobierno federal de los Estados Unidos ha apoyado el Fondo Federal de Incentivos para Docentes (TIF, por su sigla en inglés), que facilita fondos a los estados y distritos para que diseñen incentivos para el personal docente y los rectores que enseñan en establecimientos escolares con altos niveles de pobreza y una mayoría de estudiantes pertenecientes a minorías, en los que además hay escasez de docentes para ciertas asignaturas (matemáticas y ciencias). El programa condiciona el pago de incentivos a la obtención de mejores resultados en las pruebas. La mayoría de los incentivos revisten la forma de primas más que adiciones a la remuneración de base, cuando esto último sería lo más apropiado, al menos por el tiempo en que las asignaturas o el establecimiento escolar sufran escasez de docentes.

Fuente: Odden, 2008b.

Recuadro 14
Incentivos financieros en la Unión Europea para atraer docentes en formación para asignaturas donde hay escasez

En la comunidad franco parlante de **Bélgica,** las personas registradas como desempleados y con deseo de formarse como docentes de la secundaria básica en matemáticas, tecnologías de la información y las comunicaciones y en idiomas extranjeros, pueden seguir recibiendo las prestaciones de desempleo durante sus estudios. En **Estonia,** a los docentes que no están plenamente calificados se les ofrece la oportunidad de adquirir conocimientos pedagógicos en asignaturas concretas altamente demandadas (por ejemplo, estoniano como segunda lengua y formación en necesidades especiales). Las autoridades locales de Estonia pueden ofrecer pagos adicionales para atraer posibles candidatos hacia la enseñanza de dichas asignaturas. De manera análoga, en **Francia** existe para los estudiantes de docencia la posibilidad de recibir un subsidio equivalente al salario mínimo legal durante el primer año de estudios. En **Malta,** el Gobierno selecciona todos los años las asignaturas o áreas de estudio elegibles para la concesión de incentivos financieros (en forma de prima mensual) a los estudiantes de docencia. Desde octubre de 2002 se ofrece una especialización para la enseñanza de matemáticas, a fin de atraer a posibles docentes hacia dicha materia. En el **Reino Unido** existen los *«golden hellos»* que consisten en primas de dinero en efectivo disponibles para las asignaturas donde hay escasez de docentes.

Fuente: GHK, 2006.

5.2.5. Escalas salariales establecidas en consonancia con los perfiles demográficos y las necesidades de contratación y retención en las diferentes etapas de la carrera docente

35. La Recomendación de la OIT/UNESCO establece que el salario del personal docente deberá compararse de manera favorable con los de otras profesiones que exijan titulaciones análogas o equivalentes (1966: párrafo 115b). Es necesario que cada autoridad educativa o nacional: *a)* fije como criterio para los salarios iniciales de los nuevos docentes, los salarios iniciales de profesiones comparables, habida cuenta del hecho de que el salario inicial es una variable significativa en la contratación de personas destacadas en cualquier sistema; y *b)* establezca puntos de referencia para los sueldos de los docentes con elevado grado de desarrollo profesional, y mecanismos de progresión para garantizar que los sueldos del personal docente sigan siendo comparables con los de otras profesiones análogas.

36. A pesar de la directriz de la Recomendación de 1966 de que el tiempo previsto para ascender del grado más bajo hasta el tope de la escala no debería ser mayor a diez o quince años (1966: párrafo 122, 2)), existe en la práctica una variación considerable entre los sistemas educativos en cuanto al tiempo que le toma a un docente alcanzar el tope de la escala. En los países donde un docente alcanza el máximo del salario de base en un lapso relativamente corto (por ejemplo docentes de secundaria básica en países como Australia, Dinamarca, Estonia, Nueva Zelandia y Escocia (Reino Unido) el escalón más alto de la

escala salarial se logra entre seis y nueve años – OCDE, 2011), el personal docente puede beneficiarse del salario máximo a una edad más temprana, aunque el desafío consiste en retener esos docentes en la carrera hasta su jubilación. En países donde los docentes tienen aumentos salariales periódicos durante muchos años, pero deben esperar mucho tiempo para recibir el salario de base máximo, permanecer en la carrera hasta alcanzar el salario máximo puede ser una motivación, aunque resultaría frustrante tener que esperar hasta una edad avanzada para lograrlo. Sin embargo, al analizar la justificación de una progresión salarial rápida o lenta en términos de retención de personal, es necesario tomar en consideración varios parámetros interconectados (Eurydice, 2004: 55-6).

37. La carrera profesional debería concebirse de manera que cuando los mejores docentes obtengan el salario máximo no abandonen las aulas para trabajar en áreas de gestión educativa, o al margen del sistema educativo. Por lo tanto, las escalas salariales deberían estar integradas a las políticas, a fin de conservar a los docentes más competentes en la enseñanza y de brindar oportunidades de liderazgo y desarrollo profesional continuo a sus colegas. Esto podría significar remunerar en función del trabajo o de las posiciones con responsabilidades específicas (por ejemplo, jefe de un área temática o coordinador del plan de estudios o de desarrollo profesional), remunerar en función de los mayores conocimientos y competencias comprobados o, remunerar en función del desempeño individual (Ingvarson *et al.*, 2007: 9). Esquemas tales como el programa para Docentes con capacidades profesionales avanzadas del Reino Unido, cuya remuneración está basada en una escala salarial distinta basada en el liderazgo (NUT, 2010 – véase también la sección 5.2, recuadro 6), podrían ayudar a motivar y a retener a los docentes que han alcanzado la máxima escala del salario de base y, al mismo tiempo, aprovechar sus conocimientos técnicos y experiencia (véase también el módulo 2 sobre carrera profesional). En Singapur, una combinación de incentivos financieros y profesionales forma parte de la carrera de docente y de las políticas sobre retención del personal docente (recuadro 15).

Recuadro 15
Estructura salarial y profesional de retención de personal docente en Singapur

En 2002, el Ministerio de Educación de Singapur introdujo un nuevo esquema de incentivos para alentar a los docentes a hacer de la docencia su carrera en el largo plazo. Los docentes reciben una prima de continuidad por cada tres y cinco años de permanencia en el servicio. Esto ha ayudado a que la tasa de deserción de la docencia se mantenga por debajo del 3 por ciento. Para fomentar la cultura de aprendizaje en los establecimientos escolares, el Gobierno le paga a los docentes 100 horas anuales de desarrollo profesional. Después de los tres primeros años de trabajo en las aulas de clase, los docentes pueden elegir seguir su carrera profesional por una de tres vías: liderazgo, especialidad y docencia; esta última acoge a los educadores cuyo propósito es lograr niveles de excelencia en la enseñanza en las aulas de clase. Por esa vía, los docentes pueden ascender desde «docente principal» hasta «docente maestro» o hasta «docente maestro, nivel 2», y su remuneración se incrementa en función de su experiencia comprobada y de la asunción de responsabilidades adicionales.

Los docentes principales sirven de mentores y modelos para los docentes de sus respectivos centros de enseñanza. Los establecimientos escolares gozan de flexibilidad para organizar la carga de trabajo de manera que los docentes principales puedan emplear más tiempo como tutores y formadores de los docentes más jóvenes. Un docente formador puede ganar un salario equivalente al de un «especialista» de nivel 1 ó 2, mientras que un docente formador de nivel 2 puede ganar un salario equivalente al de un vicerrector. En la actualidad, los mejores docentes pueden estar bien remunerados y permanecer como tales sin necesidad de convertirse en administradores.

Fuente: Ingvarson *et al.,* 2007.

5.2.6. Rangos que reflejen equidad y eficacia entre escalas mínimas y máximas y entre niveles de enseñanza

38. La Recomendación OIT/UNESCO establece que las diferencias de salarios deberían determinarse a partir de criterios objetivos (titulación, experiencia, responsabilidad), manteniendo al mismo tiempo un «orden razonable y moderado» entre el salario más bajo y el más elevado (1966: párrafo 119). Además, la estructura salarial no debe dar lugar a injusticias o anomalías que puedan provocar roces entre las distintas categorías de educadores (1966: párrafo 117). No existe un consenso claro respecto a cuál debería ser la relación entre el salario mínimo y el máximo, y las experiencias vividas en los distintos sistemas educativos son variadas. En los países de la Unión Europea los niveles máximos y mínimos generalmente difieren por un factor inferior a 2 (recuadro 16). La escala salarial del cuadro 1 (sección 5.2.1) tiene un salario tope que es 1,7 veces el salario inicial para el primer grado de la columna y 1,85 veces para el tercer grado de la columna.

39. En muchos países ha habido discusiones acerca de si los docentes de primaria y secundaria deberían ser remunerados según la misma escala salarial. El supuesto subyacente es que los docentes de secundaria son más expertos en aspectos temáticos y, por lo tanto, más difíciles de contratar y retener. El uso de una escala única tiene la ventaja de recompensar las calificaciones especializadas y la formación de los docentes de primaria, además de reconocer que los docentes de primaria constituyen una especialidad en sí misma. Sin embargo, en muchos países en desarrollo esto podría no ser realista, pues la gran mayoría del personal docente trabaja en el nivel primario. Cuando se utiliza una escala única, cabrían incentivos adicionales para ser asignados a los docentes de educación y formación técnica y profesional (EFTP) y a otras áreas específicas en las que haya escasez de docentes, tales como matemáticas y ciencias (véase la sección 5.2.4).

40. Otra cuestión concierne a los salarios del personal docente de nivel preescolar. La práctica es que a esos docentes se les paga un salario más bajo pues es frecuente que los sistemas educativos asignen docentes con menos formación a las aulas de preescolar. Sin embargo, las investigaciones muestran que los docentes plenamente capacitados de nivel preescolar son mucho más eficaces (Whitebrook, 2004) y la mejor manera de contratarlos y retenerlos es asignándoles la misma escala salarial de los demás docentes.

Recuadro 16
Escalas salariales, la práctica habitual de la Unión Europea

En la mayoría de países europeos, los salarios de base mínimos del personal docente de primaria y de enseñanza secundaria básica son inferiores al PIB per cápita. Los docentes deben completar un cierto número de años de servicio o cumplir otras condiciones antes de que sus salarios superen el PIB per cápita. En **Bulgaria**, **Eslovaquia, Letonia, Lituania, Noruega** y **Rumania** los salarios de base anuales brutos del personal docente son inferiores al PIB per cápita.

La proporción entre salarios de base anuales máximos y mínimos es por lo general un coeficiente inferior a dos. En **Dinamarca** (educación primaria y secundaria básica) y en **Letonia**, el personal docente sólo puede esperar aumentos salariales muy modestos (algunos de ellos equivalentes al 10 por ciento). Sin embargo, en **Chipre, Luxemburgo** (en el caso de los docentes de primaria), **los Países Bajos** (los docentes de enseñanza secundaria superior), **Austria, Polonia** y **Portugal,** los salarios pueden llegar a más del doble de su nivel original. Junto con la frecuencia de los aumentos salariales, esto podría explicar por qué la docencia llega a ser más atractiva en algunas etapas de la carrera que en otras. Evidentemente, los docentes cuyos salarios aumentan significativamente a lo largo de su carrera son menos proclives a abandonar la profesión que aquellos cuyos salarios no progresan más allá de los primeros años de experiencia. En 2000, se introdujeron medidas en el Reino Unido (**Inglaterra, Gales** e **Irlanda del Norte),** que pretendían ampliar la escala salarial de los docentes que habían alcanzado el límite superior, a fin de alentarlos a permanecer en la profesión.

Fuente: Eurydice, 2005; Eurydice 2009.

5.2.7. Niveles salariales negociados

41. La Recomendación OIT/UNESCO establece el principio de que las disposiciones en materia de salarios, escalas salariales y condiciones de trabajo del personal docente deberían determinarse mediante consulta o negociación con las organizaciones del personal docente y los empleadores, y su cumplimiento debería asegurarse por reglamentación o convenios voluntarios (1966: 82 y 83,116). Las escalas salariales deberían revisarse periódicamente y, cuando se realicen ajustes automáticos con arreglo al índice de costo de vida, ese índice debería consultarse con las organizaciones del personal docente.

42. Atendiendo a estos principios, las soluciones negociadas mediante negociación colectiva, son la más alta expresión de los mecanismos de diálogo social aplicados a las condiciones de empleo (véase también el módulo 7). Algunos países como Camerún, Gabón, Madagascar y Túnez disponen de medios alternativos para determinar la remuneración del personal docente, los cuales están supeditados a la legislación más que a una negociación colectiva (IE, 2009). Otros países adoptan decisiones en materia de cuestiones salariales a través de juntas u organismos encargados de revisar los cambios en la remuneración, por ejemplo, el *School Teachers Review Body* del Reino Unido, que permite a los sindicatos de docentes intervenir en los debates sobre cambios en la estructura, nivel y ajuste salariales. Cualquier proceso importante de reorganización, reforma o cambio hacia una escala salarial más orientada hacia el desempeño, debería realizar ajustes a las referencias incluidas en la legislación o en los convenios colectivos a la escala salarial actual, preferiblemente a través de las disposiciones sobre consulta o negociación propugnadas por la Recomendación OIT/UNESCO y generalmente aceptadas como fundamento de reformas sostenibles (OIT/UNESCO, 1966; OIT/UNESCO, 2007 y 2010).

43. La observancia de la remuneración negociada del personal docente suele ser vulnerable a las dificultades económicas, como la recesión económica posterior a 2008 que afectó especialmente a los países de ingresos altos y medianos altos de América del Norte y Europa. En el seno de la OIT hay consenso en el sentido de que tanto los empleadores como los trabajadores, incluidos aquellos vinculados a la docencia, deben servirse de la negociación colectiva para elaborar y aplicar respuestas sostenibles a dichas situaciones, pese a las presiones para hacer otra cosa (recuadro 17).

Recuadro 17
El diálogo social y la recesión

En el Pacto Mundial para el Empleo acordado en la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2009, se insta a participar en el diálogo social a través del tripartismo y la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores con el fin de hallar respuestas constructivas y sostenibles a la recesión actual. Esta recomendación se ha seguido en diversos países, aunque no se ha recurrido sistemáticamente a la negociación o a los demás mecanismos de diálogo social y en algunos casos estas iniciativas no han sido concluyentes. Las negociaciones entre las autoridades municipales y los sindicatos de **Estonia** han permitido mantener los niveles salariales anteriores a la recesión, en lugar de reducirlos a los niveles de 2008. En 2010, los **Países Bajos** acordaron establecer una fundación para promover el diálogo social y un pacto social entre los interlocutores sociales del sector educativo y el Gobierno, inspirándose en los acuerdos existentes en el sector privado. Asimismo, propusieron preservar la financiación de un plan de acción de 2007 para la profesión docente, en cuyo marco se incluían muchas de las disposiciones preconizadas por los sindicatos, entre otras cosas, incentivos a la contratación y retención de profesores (inversiones hasta 2020 para mejorar los salarios de los profesores calificados), medidas de desarrollo profesional (establecimiento de un fondo de estudios para conceder tiempo y recursos financieros a los profesores que desean seguir cursos en universidades), autonomía profesional (definición de una carta profesional para los profesores en la que se esbozan los temas docentes sobre los que debían pronunciarse los propios profesores) y más progresión profesional abriendo más posibilidades de carrera, no tanto en la gestión sino en la enseñanza. En **Nigeria,** a raíz de las negociaciones, se mantuvieron los aumentos salariales previstos para 2009, a pesar del empeoramiento de la situación económica; además, en una cumbre económica sobre el empleo, en la que participaron sindicatos de la enseñanza, se reclamaron inversiones que favorecieran el crecimiento económico, incluida la educación.

A pesar de algunos ejemplos positivos, en muchos de los países en los que se adoptaron planes durante el período 2010-2011 para reducir el déficit del presupuesto público, y por lo tanto la inversión realizada en el sector educativo, hay pocas pruebas de que el diálogo social haya cumplido un importante cometido en ese contexto. En ocasiones, se consultó al respecto a los sindicatos del sector educativo, pero estos raras veces participaron en auténticas negociaciones para llegar a acuerdos sobre el camino que debía seguirse. En muchos casos, esto trajo como consecuencia protestas en muchos sectores contra las reducciones presupuestarias impuestas unilateralmente y el consiguiente empeoramiento de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, incluidos los profesores en países europeos como España, Francia, Grecia, Irlanda y el Reino Unido, entre otros.

Fuente: OIT 2010a; OIT, 2011.

5.3. Ajustes Salariales

44. La Recomendación OIT/UNESCO reitera que los sistemas salariales 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. Cuando se adopte un sistema de ajuste automático de los salarios con arreglo a un índice del costo de vida, ese índice debería determinarse con la participación de las organizaciones del personal docente y todo subsidio concedido por carestía de vida debería incluirse en el cómputo para señalamiento de pensión (1966: párrafo 123). El principio de ajustes salariales periódicos está concebido para garantizar que los salarios del personal docente se mantengan competitivos con trabajos que requieran calificaciones y competencias similares, y se mantengan en consonancia con las variaciones del costo de vida y los niveles de productividad (OIT/UNESCO, 2009b).

5.3.1. Examen de los factores y mecanismos que toman en consideración las necesidades del sistema educativo y la motivación individual

45. Un sistema salarial debe someterse a ajustes periódicos para mantenerlo vigente y debería examinarse periódicamente sobre la base de factores y mecanismos que tomen en consideración las necesidades del sistema educativo y la motivación individual. La escala salarial de un país o de una región puede ser ajustada de manera que refleje los cambios geográficos del costo de vida y otros factores tales como la contratación y la retención en los límites de esas jurisdicciones. Los salarios de los sistemas educativos y de los centros de enseñanza suelen ajustarse hacia arriba en las áreas metropolitanas, donde los precios, los salarios y el costo de la vivienda son elevados; y hacia abajo, en las zonas rurales, no metropolitanas. Sin embargo, esas estrategias dan como resultado un desplazamiento de los recursos de la educación hacia las áreas metropolitanas, por lo cual deberían considerarse cuidadosamente las consecuencias de adoptar ese tipo de estrategias, en particular en los países que se esfuerzan por contratar docentes en zonas rurales y aisladas. Las políticas de ajustes salariales del personal docente deben examinar cuidadosamente las diferencias entre los factores que motivan a las personas y satisfacer las necesidades del servicio de la enseñanza (recuadro 18).

Recuadro 18
Ajustes salariales intrínsecos y extrínsecos

Los ajustes salariales representan la parte del paquete salarial del personal docente que está ligada al contexto y que no está disponible para todos los docentes. Los ajustes pueden ser de dos tipos: ajustes salariales **intrínsecos** relacionados con las características propias del docente; ajustes salariales **extrínsecos** relacionados con las características del empleo docente en sí mismo. Los dos tipos de ajustes cumplen distintos propósitos: los ajustes salariales intrínsecos sirven principalmente como incentivo para atraer docentes con perfiles concretos, mientras que los ajustes extrínsecos tienen como objetivo suplir determinados empleos docentes y se utilizan para atraer docentes hacia esos empleos.

Los factores extrínsecos tomados en consideración abarcan responsabilidades adicionales, ubicación geográfica y clases mixtas. Los factores intrínsecos tomados en consideración abarcan la evaluación de competencias pedagógicas, la experiencia profesional en sectores distintos a la enseñanza y otras competencias adicionales. Los ajustes salariales del tipo extrínseco incluyen primas ofrecidas a los profesores para que trabajen en establecimientos escolares situados en zonas que se consideran menos atractivas incluidas, entre otras, zonas aisladas escasamente pobladas o zonas con un costo de vida excepcionalmente elevado o una alta proporción de población en situación de desventaja socioeconómica. Dichos ajustes están concebidos no sólo para subsanar los problemas ligados al costo de la enseñanza en dichas zonas, sino también para que aceptar un puesto de docente en esas zonas resulte atractivo en términos financieros.

Fuente: Eurydice 2004.

5.3.2. Ajustes salariales necesarios

46. Los ajustes deben tener en cuenta las fluctuaciones del costo de vida en el ámbito nacional o local, así como las variaciones de los niveles salariales de trabajos o profesiones comparables. El principio rector debe ser garantizar que la escala salarial del personal docente siga siendo competitiva respecto a trabajos que requieran competencias y capacidades similares y que, al mismo tiempo, refleje la riqueza global del país y las variaciones del costo de vida, en consonancia con las diversas funciones que cumplen los salarios para atraer, retener y motivar al personal docente.

47. Cuando los países deseen mantener los salarios del personal docente en línea con los parámetros de trabajos comparables pero fiscalmente no estén en posibilidad de hacerlo, es necesario buscar fuentes alternativas de financiación para la educación. Así se requiere para asegurar que los salarios del personal docente no se rezaguen significativamente respecto a trabajos similares, bien sea de carácter público o privado, y que las escalas salariales se fortalezcan cuando haya un incremento o aceleración del PIB (recuadro 19).

Recuadro 19
Reforma salarial del personal docente: Buenas prácticas en Mongolia

Entre 2006 y 2007 el Gobierno de Mongolia aumentó tres veces los salarios del personal docente en intervalos cortos y hasta el 36 por ciento, para reflejar el crecimiento económico experimentado por el país desde 2005. Sin embargo, el mayor aumento tuvo lugar entre 2007 y 2008. En septiembre de 2007, los salarios del personal docente fueron sometidos a una reforma estructural: se introdujo la noción de carga de trabajo semanal (36 horas) sobre la base de la cual se calculan los salarios. Dicha reforma reemplazó el sistema anterior basado en una carga docente de 19 horas y duplicó ampliamente el salario de los docentes *. La reforma benefició particularmente a los docentes de escuelas rurales pequeñas que no tenían posibilidad de complementar sus salarios con horas adicionales de enseñanza. La introducción de la carga laboral semanal en Mongolia — sistema éste que también se usa en América del Norte y Europa — mejoró sensiblemente la percepción de la docencia que tenía el público en general.

** En 2005, los salarios del personal docente en Mongolia equivalían a 1,7 veces el PIB per cápita, pero en 2008, después de la reforma estructural equivalían a 3,58 veces el PIB per cápita. Mongolia es el único país de la región que se acerca al índice de referencia de la Iniciativa Vía Rápida de Apoyo a la EPT (según el cual el salario de un docente debe superar 3,5 veces el PIB per cápita promedio), y de hecho lo supera ligeramente.*

Fuente: UNESCO, 2009.

5.3.3. Disposiciones y criterios sobre ajustes anuales

48. El salario del personal docente debería ajustarse periódicamente en la medida en que cambien los salarios de profesiones comparables a fin de que los salarios docentes se mantengan competitivos respecto a los de otros profesionales con formación similar en otros empleos o en los casos de aumento del costo de vida y de la riqueza nacional o de un alza generalizada de salarios en el país. Muchos sistemas educativos han introducido disposiciones y criterios para realizar ajustes anuales, usualmente en el contexto de los mecanismos de revisión de los salarios del sector público.

5.3.4. Ajustes periódicos basados en negociaciones entabladas con organizaciones de profesores

49. Cuando existan disposiciones en materia de ajustes anuales (o con otra periodicidad), esas disposiciones deberían basarse en negociaciones entabladas con organizaciones de profesores (véase también el módulo 7). Cuando la regla sean los aumentos automáticos según el índice del costo de vida, las organizaciones de profesores deberían participar en la determinación del índice y cualquier subsidio basado en el costo de vida debería considerarse una parte integrante de la remuneración utilizada para determinar las jubilaciones (véase también el módulo 6).

Recuadro 20
Pausa de reflexión sobre los ajustes salariales

1. ¿Incorpora la escala salarial de su país o de su autoridad educativa ajustes que reflejen las variaciones geográficas del costo de vida así como otras consideraciones sobre contratación y retención? ¿Cuáles son las consecuencias (positivas y negativas) de ello?
2. ¿Cuál es la política de su país sobre ajustes de salarios del personal docente para mantener el ritmo del costo de vida? ¿Cuáles son las consecuencias de esta política? ¿Cómo se compara el salario del personal docente con los salarios de profesiones que requieren competencias y capacidades análogas?
3. ¿Participan las organizaciones de profesores en la determinación de los ajustes periódicos a los salarios? ¿Cuáles son las consecuencias de esa política?
4. ¿Conoce ejemplos de buenas prácticas de ajustes salariales de otros países o sectores que puedan ser útiles en su país?

5.4. Remuneración en función del mérito o la evaluación del desempeño [6]

50. La Recomendación OIT/UNESCO no adopta una posición en favor o en contra de la remuneración en función del mérito o el desempeño, pero expresa que un arreglo de esa naturaleza sólo debería ser introducido o aplicado con consulta previa y con el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesadas (1966: párrafo 124).

51. A pesar de la evidencia de que no es necesaria la remuneración por méritos y que más bien podría tener un efecto contrario a los objetivos generales de la enseñanza (OCDE, 2005; Ingvarson *et al.*, 2007), en las últimas dos décadas ha habido un movimiento importante en muchos países (por ejemplo, Chile, Japón, Reino Unido y los sistemas escolares locales y estatales de los Estados Unidos — apoyados en los últimos años por el Fondo Federal de Incentivos para Docentes — para mencionar sólo algunos), en los que se incorporan

[6] Este párrafo debe leerse conjuntamente con el párrafo 5.2.2 donde se examinan los elementos de las escalas salariales únicas revisadas o alternativas que se aplican a todos los docentes, basadas en el conocimiento y las calificaciones.

nuevos elementos de remuneración directamente ligados al desempeño de los estudiantes y casi siempre relacionados con los resultados obtenidos en los exámenes normalizados. Esos nuevos elementos de remuneración se consideran estratégicos en los sistemas educativos de los países que los han introducido por el hecho de estar atados al objetivo fundamental de la enseñanza de lograr resultados medibles sobre las mejoras en el aprendizaje, aunque han sido muy controvertidos en los lugares donde se han aplicado pues tienden a reducir los planes de estudio, la autonomía del personal docente y la innovación, menoscabando así la diversificación del aprendizaje.

5.4.1. Remuneración basada en el desempeño, definición, criterios y esquemas – pros y contras

52. Las recompensas basadas en el desempeño están concebidas para dejar saber a los empleados que merecen ser recompensados cuando realizan aportes importantes, para atraer y retener empleados de alta calidad y para mejorar los resultados del aprendizaje.

53. Los sistemas de remuneración basados en el desempeño deben abordar tres cuestiones:

- ¿Cuyo desempeño se está evaluando? La remuneración puede referirse a un docente en particular, a un equipo o a un grupo de docentes (y a otros empleados del establecimiento docente), o a todos los empleados de un centro educativo.

- ¿Cómo debe medirse y evaluarse el desempeño? El desempeño se refiere a los resultados (el logro de las metas y objetivos individuales o del grupo) y a las contribuciones (lo que aporta el docente a su trabajo en términos de competencias, conocimientos y comportamiento).

- ¿Cómo debe retribuirse? La relación entre el desempeño y la remuneración deberá basarse en «una evaluación del desempeño individual o del grupo realizada por un tercero», para la cual ese tercero deberá ejercer su juicio y discreción (Kessler, 2005: 320 y 321).

54. El desempeño puede dar lugar a una remuneración consolidada en la remuneración de base. Subsidiariamente, la remuneración basada en el desempeño puede mantenerse sin consolidar, lo que significa que cada año deberá hacerse merecedor a ella (una forma de remuneración variable). Básicamente existen tres tipos de sistemas de remuneración basados en el desempeño:

- Sistemas basados en la valoración o evaluación del empleado individual, sobre la base de contribuciones (regímenes basados en méritos, capacidades o competencias), o resultados individuales (regímenes basados en el desempeño individual). La remuneración suele estar integrada al salario de base, en forma de aumentos porcentuales o aumentos adicionales sobre una escala salarial.

- Sistemas consistentes en el pago de una prima no consolidada a empleados particulares sobre la base del logro de metas u objetivos específicos.

- Sistemas consistentes en el pago de una prima no consolidada a empleados particulares sobre la base del desempeño o el logro de metas por parte de todo el equipo de trabajo, el departamento o el establecimiento.

55. Un sistema de remuneración puede abarcar dos o incluso tres de los elementos mencionados anteriormente (Kessler, 2005: 321 y 322). En el recuadro 21 se plantean otras preguntas que deben abordarse en un sistema de remuneración basado en el desempeño.

Recuadro 21
Lista de preguntas sobre sistemas de remuneración basados en el desempeño

- **Indicadores de desempeño:** ¿están limitados a unos pocos indicadores de medición de logros de los estudiantes por medio de pruebas normalizadas en materias básicas tales como lectura, escritura y aritmética? o ¿abarcan una gama más extensa de objetivos de aprendizaje tales como la progresión hacia niveles y tasas más elevadas de educación y graduación; la capacidad para razonar o resolver problemas; el cabal entendimiento de las normas cívicas en una sociedad democrática, etc.?
- **Medición del progreso:** ¿está el éxito supeditado a las pruebas normalizadas o a una gama más amplia de mediciones tales como los perfiles de aprendizaje del estudiante y los resultados de la evaluación inter pares, externa o jerárquica del docente? ¿Se basan esas mediciones en los progresos anuales comparados con el punto de referencia deseado o en una definición de valor añadido? ¿Qué peso se otorga a los aportes del personal de apoyo a la docencia en el logro de mejoras en el aprendizaje? ¿Son suficientes y fiables los datos utilizados como base para las decisiones sobre la remuneración, en particular con el paso del tiempo?
- **Ajuste por factores externos:** ¿los instrumentos de medición han tenido en cuenta factores exógenos al establecimiento escolar, tales como las condiciones de pobreza y situación desfavorable, la condición de los estudiantes no nativos o las minorías; el papel de los padres de familia; las diferentes formas de financiación de los establecimientos de enseñanza o los sistemas escolares?
- **Admisibilidad y financiación:** ¿Es admisible todo el cuerpo docente en el marco de un esquema individual o las cuotas limitan el acceso a un determinado número? ¿El plan está centrado en el desempeño individual, en el desempeño de todo el establecimiento docente o en ambos? ¿Cuál es el valor de la prima (deberá ser significativo para que resulte atractivo — los parámetros de referencia utilizados o recomendados en los Estados Unidos fluctúan entre el 2 y el 8 por ciento del salario de base) para los docentes y el personal no docente? ¿Los fondos destinados a las recompensas son sostenibles en el tiempo?

Fuentes: Goldhaber y Hannaway, 2009; Goldhaber y Hansen, 2008; Milanowski, 2008b; Odden, 2008a y 2008b; Odden y Wallace, 2007a y 2007b.

56. Muchos suponen que la remuneración basada en el desempeño tiene por finalidad atraer y retener a los mejores en la docencia y motivar el trabajo arduo de los docentes para mejorar el desempeño de los estudiantes además de enviar el mensaje de que el desempeño es importante y que el buen desempeño se remunera mejor que el mal desempeño (Durbridge, 2007). Tanto los defensores de la remuneración basada en el desempeño como los resultados de investigaciones anteriores reivindican que los incentivos financieros mejoran los resultados de los exámenes de los estudiantes y cuando se basan en esos resultados ayudan a que los docentes entiendan cuáles son las metas más importantes de los sistemas educativos (por ejemplo, las áreas de rendimiento estudiantil que inciden en la prima por desempeño) y a que canalicen su tiempo, esfuerzo y energía para mejorar el rendimiento de los estudiantes en esas áreas (véanse por ejemplo Atkinson, *et al.,* 2008; Kelley, Heneman y Milanowski, 2002). Se aduce que al aplicarlos en el contexto de los programas escolares los incentivos basados en el desempeño fortalecen el espíritu de trabajo en equipo; cuando se basan en los resultados de la evaluación, la remuneración afianza la dimensión motivadora de la evaluación. Por ende, el aspecto positivo de la remuneración basada en el desempeño es que los docentes obtienen simultáneamente una recompensa intrínseca al observar que el rendimiento de sus estudiantes mejora en un entorno escolar exitoso y una recompensa extrínseca representada en la compensación financiera.

57. Muchos de esos supuestos no están confirmados por la investigación ni por la experiencia. En primer lugar, no es sencilla la medición del desempeño o los méritos de los docentes. Los resultados del aprendizaje dependen de muchos factores ajenos al aula de clase o al establecimiento docente (pobreza, dificultades de idioma, falta de apoyo de los padres a los estudiantes, etc.), respecto a los cuales los docentes tienen poco o ningún control. El proceso de fijación de objetivos y medición del desempeño no sólo es complejo sino también prolongado y demanda calificaciones y formación técnicas, a riesgo de

sobrecargar a los administradores de los centros docentes o a los jefes temáticos, y de provocar bajas de moral y divisiones cuando el personal se siente injustamente tratado (Marchington y Wilkinson, 2008).

58. En segundo lugar, cuando la recompensa se basa en la evaluación, ese enfoque podría menoscabar el desarrollo profesional. La evaluación del desempeño del personal docente basada en los resultados de los exámenes de los estudiantes se fundamenta en una interpretación reduccionista de la docencia y del desempeño: supone que lo que puede ser medido tiene valor y se insta al personal docente a centrarse en resultados medibles dejando de lado resultados personales y sociales no medibles pero altamente valiosos (Durbridge, 2007; Adams *et al.,* 2009). También alienta a realizar mediciones de datos poco fiables a través de lo que se conoce como «inflación de resultados» dada la manera como se califican los exámenes, como se seleccionan los estudiantes que presentan las pruebas y como se preparan para dichos exámenes; asimismo, la manera de excluir al personal no directamente involucrado en el proceso de los exámenes (por ejemplo, bibliotecarios, personal de apoyo en tecnologías de la información y las comunicaciones, personal de apoyo a la docencia, personal docente anterior) [7].

59. Una tercera dificultad surge de las limitaciones financieras de muchos sistemas de remuneración basados en el desempeño: se establecen cuotas cuando los fondos son restringidos, limitando así los beneficios a unos pocos docentes y creando dificultades para explicar por qué no se les conceden a otros miembros del personal que podrían tener las mismas pretensiones de remuneración (Chamberlin *et al.,* 2002, citado en OCDE, 2005). Esas prácticas limitan los métodos de enseñanza y los currículos, reducen la autonomía del personal docente y son esencialmente desiguales pues si no permiten establecer mediciones fiables sobre los resultados del aprendizaje y vincularlos de manera precisa con cada uno de los docentes, tampoco son objeto de evaluaciones subjetivas realizadas por el personal de supervisión (véase la sección 3.2).

60. Algunas investigaciones demuestran que, en lugar de tener un impacto positivo sobre la docencia en las aulas de clase o sobre los logros de los estudiantes, la remuneración basada en el rendimiento del estudiante tiene un impacto negativo sobre la moral, la colaboración y el trabajo en equipo del personal docente, pues se estimulan supuestos y actitudes individualistas, e incitan a que los colegas compitan por las mejores clases y los mejores establecimientos docentes, especialmente cuando los recursos financieros disponibles para remunerar el desempeño bueno o excelente son limitados (Durbridge, 2007). Los docentes suelen reaccionar de manera escéptica a los incentivos basados en el desempeño, y resienten el supuesto de que «no están trabajando con suficiente empeño y las promesas de dinero los llevaría a hacer un mayor esfuerzo». Cuando los docentes creen que las evaluaciones que sirven de base para concederles una remuneración adicional son injustas, su efecto de desmotivación puede ser mayor al efecto de motivación; cuando los docentes se acogen a esos esquemas puede pesar más el «sentimiento oportunista» que el compromiso verdadero (Ingvarson *et al.,* 2007). La remuneración basada en el desempeño puede acentuar las disparidades entre establecimientos docentes: centros docentes desfavorecidos y sistemas educativos con recursos limitados incapaces de competir para atraer a los docentes cualificados y experimentados que requieren. Un inconveniente adicional de la remuneración basada en el desempeño individual, es que puede crear divisiones y socavar los convenios colectivos; en algunos casos, puede ser utilizada por los empleadores o los gobiernos como un medio para minar a las organizaciones sindicales o de docentes y no como un medio para mejorar la calidad de la educación. Por último, son pocas las pruebas inequívocas que indiquen mejoras en el desempeño del personal docente como resultado de los esquemas de remuneración basados en méritos (Durbridge, 2007).

[7] Para un análisis más detallado de estas cuestiones en los Estados Unidos, véanse Adams *et. al.* 2009; Goldhaber y Hansen, 2008; Goldhaber y Hannaway, 2009; y Milanowski, 2008b.

En el recuadro 22 figuran algunos ejemplos de consecuencias imprevistas que suelen ocurrir en el contexto de la remuneración basada en el desempeño.

Recuadro 22
Las investigaciones arrojan resultados variables sobre la remuneración basada en el desempeño

Manejar la enseñanza en función de los exámenes puede tener un impacto negativo sobre la equidad. En **Chile,** por ejemplo, la tendencia de un programa de incentivos escolares para el personal docente era recompensar a los docentes y a las escuelas de elevada condición socioeconómica que obtuvieran buenos resultados, pero no a los que, aun sin haber alcanzado ese nivel, estuvieran mejorando. En **India** y **Kenya,** los mejores resultados de los exámenes reflejaban la tendencia del personal docente a centrarse en los mejores estudiantes y a formar al alumnado exclusivamente con miras a aprobar los exámenes, dejando de lado otros elementos del plan de estudios. En **Kenya,** se pudo comprobar que los mejores logros académicos no eran duraderos. En **Mongolia,** el sistema de remuneración basado en el desempeño dejó de aplicarse un año después de su introducción, en razón de los conflictos surgidos por la naturaleza cada vez más jerarquizada de las relaciones entre docentes y administradores y la pesada carga administrativa y de trámites impuesta a los profesores jefe y a los inspectores.

Fuente: Fuentes de países citados en el documento preparado por Iliukhina y Ratteree, 2009.

5.4.2. Criterios correspondientes a los sistemas de remuneración basados en el desempeño

61. Los esquemas de remuneración basados en el desempeño no deberían aplicarse sin un minucioso análisis de las metas que quieren lograrse, su contexto específico y el proceso de aplicación. Los esquemas más eficaces parecen estar basados en pruebas del desarrollo profesional por medio de la elaboración cuidadosa de sistemas basados en conocimientos y competencias, y no en los resultados de exámenes normalizados (aún si el objetivo final es mejorar los resultados del aprendizaje). Cuando los docentes y sus organizaciones participan en la formulación de normas y medidas de desempeño, éstas adquieren más validez y tienen más aceptación entre los docentes, que cuando son impuestas por los empleadores. Los esquemas de evaluación del desempeño basados en normas y diseñados por organizaciones profesionales de docentes «suelen ser más exigentes y estrictos que los diseñados por las autoridades empleadoras» y tienen un alto grado de credibilidad entre las partes interesadas. Dichos esquemas tienen un impacto más positivo cuando las autoridades empleadoras y las organizaciones profesionales los diseñan y aplican conjuntamente (Ingvarson *et al.,* 2007 – recuadro 23).

Recuadro 23
Sistemas eficaces de remuneración basados en el desempeño

Es probable que los sistemas de remuneración basados en el desempeño estimulen el compromiso profesional y mejoren los resultados del aprendizaje de los estudiantes cuando:

a) el principal objetivo sea conceder un reconocimiento sustancial y valorado a los docentes que comprueben haber alcanzado un desarrollo profesional acorde con las normas más elevadas en materia de enseñanza;

b) docentes expertos hayan elaborado normas válidas (basadas en la investigación) en sus ámbitos especializados de la docencia, de manera que fijen metas a largo plazo en materia de desarrollo profesional;

c) se utilice una investigación adecuada en el diseño de procedimientos probatorios fiables y válidos para establecer que los docentes han cumplido dichas normas;

d) un organismo externo al establecimiento docente lleve a cabo los procedimientos de evaluación del desempeño, a fin de garantizar su fiabilidad, comparabilidad y equidad;

e) los docentes tengan oportunidades adecuadas para adquirir los conocimientos y competencias requeridos para poner en práctica las normas;

f) la capacidad de un docente de demostrar que ha cumplido las normas pertinentes, traiga consigo reconocimiento profesional, mejoramiento de las oportunidades en la carrera y aumentos salariales significativos;

g) los docentes que alcanzan altos niveles de desempeño tienen acceso a cargos interesantes, estimulantes y bien arraigados en establecimientos docentes en los que pueden ejercer liderazgo para mejorar la docencia y el aprendizaje; y

h) los gobiernos y otras autoridades empleadoras están convencidos de que el sistema de evaluación es válido y fiable y contraen compromisos a largo plazo para apoyar el sistema.

Fuente: Ingvarson *et al.,* 2007.

62. Al adoptar sistemas de remuneración basados en el desempeño, éstos deberían basarse en criterios de evaluación objetivos que utilicen indicadores de desempeño claros y medibles y procedimientos transparentes de evaluación y recompensa. Los procedimientos deberán comunicarse claramente a los docentes y los indicadores de desempeño sobre los cuales se basan deberán difundirse y entenderse ampliamente. Esos procedimientos deberían tomar en consideración todas las responsabilidades del personal docente, incluida la tutoría, la inducción y las labores de desarrollo profesional de los profesores principales (véase también la sección 5.2.3).

63. Los encargados de la evaluación de los docente deben tener una formación adecuada en el uso de las herramientas de evaluación y los principios de gestión de los sistemas de remuneración basados en el desempeño, incluidos los principios de no discriminación y objetividad en la aplicación de criterios a todos los empleados, con independencia del género, la edad, el origen étnico, etc. Son necesarios varios datos y métodos de validación (véase el recuadro 24); éstos pueden incluir auto evaluación, evaluación inter-pares, evaluación por asesores calificados del establecimiento docente (por ejemplo, directores del establecimiento, directores temáticos o docentes maestros) y por inspectores especialistas ajenos al establecimiento pertinente. Todos ellos deberían estar claramente establecidos y ser ampliamente conocidos.

Recuadro 24
Para evaluar el desempeño del personal docente se requieren pruebas concretas de alta calidad, independientes y de origen múltiple

Un examen internacional de las evaluaciones basadas en el desempeño llevado a cabo para los responsables de la formulación de políticas en **Australia** llegó a la conclusión de que para lograr una evaluación de docentes válida y fiable respecto a «decisiones importantes» en materia de recompensas y carrera profesional, esos esquemas deberían basarse en «pruebas múltiples y de fuentes independientes y en evaluadores bien formados e independientes». Los esquemas deberían incluir datos sobre el contexto del entorno docente y estar sustentados en mejoras comprobadas de conocimientos, calificaciones y competencia del personal docente.

Fuente: Ingvarson *et al.,* 2007.

64. Cuando se aplica una remuneración individual basada en el desempeño, se debe tener cuidado en separar las evaluaciones constructivas o formativas, por ejemplo con un mentor, de las evaluaciones recapitulativas utilizadas para evaluar la admisibilidad para recibir una recompensa por méritos. Asimismo, debe existir un mecanismo de apelación para examinar los casos en que los docentes sienten que han sido evaluados de manera injusta y que se les han negado recompensas por méritos (véase la sección 3.2).

5.4.3. Sistemas de evaluación y remuneración para todo el establecimiento escolar

65. Los esquemas de primas para todo el establecimiento escolar incluyen una remuneración variable para los empleados si todo el equipo de trabajo alcanza las metas de desempeño. Estos esquemas se fundamentan en el supuesto de que la responsabilidad del desempeño y los logros recaen en toda la fuerza laboral del establecimiento escolar (profesores, administradores, bibliotecarios, empleados de mantenimiento, etc.). Los empleados de los establecimientos escolares dependen en gran medida del trabajo en equipo para lograr los objetivos de aprendizaje, y además el personal docente se beneficia profesional y personalmente de la solidaridad y el apoyo formal e informal de sus colegas. Interesa al personal docente, a los demás empleados del establecimiento escolar y a los estudiantes el hecho de que prevalezca una cultura de apoyo y no una de competencia que genere divisiones y desaliente el trabajo en equipo y la cooperación entre colegas. Existen evidencias que muestran que si han de utilizarse esquemas de remuneración basados en el desempeño, es aconsejable basarlos en los resultados de todo el establecimiento escolar y no en el de determinados docentes, y que las retribuciones por desempeño basadas en el establecimiento escolar pueden mejorar los resultados de los estudiantes. Las retribuciones basadas en todo el establecimiento escolar o en todo el equipo de trabajo, también son más aptas para las mediciones del desempeño relacionadas con el bienestar, el compromiso y la satisfacción del estudiante (Ingvarson *et al.*, 2007). Chile ofrece un ejemplo de un sistema de remuneración enmarcado solamente en el establecimiento escolar (recuadro 25).

Recuadro 25
Recompensas por desempeño de todo el establecimiento escolar; el caso de Chile

Además de las recompensas por desempeño individual, los docentes de Chile también pueden recibir recompensas colectivas cuando trabajan en establecimientos escolares cuyo desempeño ha sido calificado alto por el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subsidiados (SNED). El programa establecido en 1995 se basa en las mejoras logradas en el desempeño del establecimiento escolar medidas sobre la base de varios indicadores, incluido el rendimiento de los estudiantes en pruebas normalizadas y la evaluación de establecimientos escolares comparándolos con otros establecimientos cuyos alumnos tengan características análogas, tales como sus antecedentes socioeconómicos. Bianualmente el SNED concede un beneficio económico a todos los profesores que trabajan en los establecimientos escolares de mejor desempeño en cada grupo. En el pasado, esta recompensa benefició hasta la tercera parte de la fuerza de trabajo sobre una base anual, con primas promedio cercanas al 4 por ciento del salario promedio anual del personal docente.

Fuente: OCDE, 2005.

66. Aunque los sistemas de remuneración para todo el establecimiento escolar acarrean menos problemas de medición que los sistemas de evaluación individual, no los eliminan del todo y existen incentivos dañinos que ponen a prueba el sistema o «juegan» con él (véase la sección 5.4.1). Además, esos sistemas de recompensa pueden dar lugar a que profesores con excelente desempeño dejen los establecimientos escolares de bajo desempeño, donde más se necesitan; también podrían alentar el «parasitismo» de los docentes que se benefician del trabajo arduo de sus colegas (Harris, 2007). Los resultados de un estudio del sistema de remuneración para todo el establecimiento escolar destinado a mejorar el rendimiento de los estudiantes en el sistema escolar de la ciudad de Nueva York (Estados Unidos), fueron variados y positivos en relación con establecimientos escolares pequeños y personal docente colaborativo (Goodman y Turner, 2010).

5.4.4. Recompensas no salariales por desempeño – desarrollo profesional, licencias, etc.

67. Además de los esquemas de remuneración basados en el desempeño, cabe reconocer el desempeño del personal docente mediante recompensas no salariales. Si se administran de manera equitativa, transparente y creíble, el reconocimiento público de los logros profesionales del personal docente puede potenciar su motivación y moral. Evaluaciones idóneas y eficaces permiten identificar gratificaciones que reflejen el trabajo del personal docente y se ajusten a sus aspiraciones y necesidades de desarrollo profesional continuo. Dentro de ellas cabe citar la progresión profesional, las oportunidades de desarrollo profesional continuo, el acceso a licencias de estudio o cursos de formación, los cambios de responsabilidades y funciones en el contexto de las iniciativas de desarrollo del establecimiento escolar o el reconocimiento público de los administradores del centro docente y de sus colegas. Un tema importante es si la evaluación del docente y la retroinformación deben considerarse únicamente como una retribución al desempeño o si pueden cumplir un papel constructivo (OCDE, 2009) (véase asimismo la sección 5.4.2).

5.4.5. Cómo repercuten los sistemas de remuneración basados en los méritos o el desempeño en la contratación, las responsabilidades profesionales, la satisfacción laboral y los resultados del aprendizaje

68. Los esquemas de remuneración basados en el desempeño de cada docente (conocidos como sistemas basados en el mérito) tuvieron mucha acogida en los Estados Unidos a mediados del decenio de 1970 y 1980 hasta cuando fueron abandonaron debido a su falta de resultados. Las investigaciones demostraron que esos esquemas no tenían un impacto positivo en el desempeño del docente ni en el rendimiento del estudiante, y por el contrario repercutían negativamente en la moral y el espíritu de colaboración de los docentes (Durbridge, 2007; Ingvarson *et al.*, 2007) (véase también la sección 5.4.1). En sí mismos los incentivos no mejoran lo que los docentes saben o pueden hacer, ni los convierten en profesores más eficaces. Es más probable que una docencia eficaz sea el resultado de un proceso de aprendizaje profesional de excelente calidad a largo plazo promovido por enfoques de remuneración basada en el desempeño que se centren en los conocimientos y las competencias (Ingvarson *et al.*, 2007). Estudios recientes indican que el éxito de los esquemas de remuneración basados en el desempeño en los Estados Unidos y en Australia obedece a que:

i) han sido aplicados con el apoyo del personal docente y de las demás partes interesadas;

ii) han recompensado el desempeño del grupo y no el de determinados docentes;

iii) han utilizado sistemas de recompensa basados en el conocimiento y las competencias o en «pruebas de desarrollo profesional» que instan al personal docente a vincularse al aprendizaje profesional, recompensando a los docentes que han «cumplido los requisitos de una evaluación percibida como justa, válida, rigurosa y coherente» (Ingvarson *et al.*, 2007).

69. Una investigación realizada en países industrializados, donde la remuneración pagada a los docentes les permite alcanzar niveles de vida decorosos, demuestra que el salario es menos importante para atraer, motivar y retener personal docente, que la recompensa intrínseca de la docencia, las motivaciones altruistas, la eficacia profesional individual y las oportunidades de desarrollo profesional (Dinham y Scott, 1998; OCDE, 2005). El salario cumple una función importante en la percepción que tiene la sociedad sobre la docencia y la condición de los docentes (Durbridge, 2007). En muchos países en desarrollo, donde los

salarios del personal docente son demasiado bajos para alcanzar un nivel de vida decoroso, la situación es más compleja: aunque los docentes también se sienten atraídos y motivados por consideraciones intrínsecas y altruistas, el bajo nivel de los salarios repercute negativamente sobre la contratación, la retención y la motivación del personal docente (Iliukhina y Ratteree, 2009; OIT/UNESCO, 2010; VSO, 2008) (véanse también las secciones 1.1 y 1.13). Las políticas salariales de los países en desarrollo deberían centrarse en remunerar al personal docente con salarios decentes para permitirles cumplir su función social esencial sin verse forzados a elegir el camino de la remuneración basada en el desempeño.

70. Las motivaciones del personal docente son complejas y trascienden el aspecto salarial: los docentes valoran las oportunidades de desarrollo profesional, el reconocimiento de su trabajo y el compromiso, y la calidad de las relaciones con sus colegas, estudiantes y padres de familia. Las políticas salariales deben tomar en consideración los motivos más profundos que llevan a un buen ejercicio de la docencia (Eurydice, 2004: 40; Durbridge, 2007: 58).

Recuadro 26
Pausa de reflexión sobre las recompensas basadas en el desempeño

1. ¿Los salarios del personal docente de su país o de las autoridades educativas están actualmente basados en el desempeño? ¿Lo estuvieron en el pasado? En caso afirmativo ¿cuáles son o cuáles fueron los criterios de medición utilizados?
2. ¿En su opinión, esos sistemas han contribuido de forma positiva a mejorar la atracción, retención y motivación del personal docente en su país o en otro ámbito?
3. ¿En su opinión, el personal docente y otras partes interesadas en su país o en otro ámbito perciben esos sistemas como *a)* justos y *b)* eficaces?
4. ¿Cuáles son o serían las ventajas de los sistemas de remuneración basados en el desempeño en su país? ¿Cuáles son o serían los riesgos? ¿Cómo podrían superarse o minimizarse los riesgos?
5. ¿Cuál sería la manera más adecuada y eficaz de recompensar el trabajo y compromiso del personal docente y de mejorar su motivación en su país?

5.5. Personal docente en zonas rurales, apartadas y desfavorecidas

71. Los desafíos en materia de contratación y retención de personal docente en zonas rurales, apartadas y desfavorecidas se abordan detenidamente en los módulos 1 y 2. Las políticas para atraer y retener personal docente en esas zonas deben ser coherentes y compatibles, y estar integradas a otras políticas del sistema educativo, incluidas las políticas sobre remuneración. Cuando se utilicen incentivos materiales y no materiales su eficacia dependerá de que estén integrados entre sí y con las demás políticas de gestión de recursos humanos y de desarrollo profesional continuo, a fin de que constituyan una estrategia coherente.

5.5.1. Incentivos materiales o primas para las zonas rurales y desfavorecidas

72. En la Recomendación OIT/UNESCO se exige la adopción de disposiciones especiales para el personal docente de zonas rurales y apartadas, que abarquen: compensaciones por condiciones de vida difíciles, que deberían incluirse en el cómputo para señalamiento de la pensión (1966: párrafo 113), prestaciones para vivienda o subsidios (1966: párrafo 112) y gastos de mudanza y de viaje (1966: párrafo 111). Una investigación realizada en Mozambique mostró que las condiciones inadecuadas de alojamiento y transporte

contribuyeron de manera sustancial a las dificultades experimentadas por el personal docente desplegado en localidades distantes y a los problemas de motivación y retención de personal docente en esas localidades (VSO, 2008). Se ha constatado que el suministro de vivienda de buena calidad, con agua corriente y electricidad, es el método más económico para atraer y retener al personal docente en las escuelas rurales donde es difícil adscribir personal (UNESCO, Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2007). Ofrecer una vivienda segura es particularmente importante para alentar a los docentes de sexo femenino a que se establezcan en las zonas rurales, aunque no es siempre suficiente ni tampoco el único medio para lograrlo (Mulkeen y Chen, 2008).

73. En determinados contextos, la concesión rápida de licencias y la atención médica prioritaria o mejorada son también incentivos importantes pues la distancia de la familia y de infraestructuras tales como de salud son algunos de los factores que llevan a los docentes a considerar poco atractiva su asignación a regiones apartadas (VSO, 2008).

74. Cuando se conceden incentivos salariales, los países y las autoridades educativas pueden considerar diferentes niveles y formas de incentivos, como por ejemplo el aumento de incentivos por cada año que la persona permanezca en una escuela situada en un emplazamiento apartado. Los incentivos deben ser suficientemente importantes para que resulten atractivos, en especial, para docentes calificados y comparados con otras oportunidades de generación de ingresos en áreas urbanas, tales como la oportunidad de enseñar turnos dobles, dar clases extraordinarias o enseñar en establecimientos escolares privados. En Lesotho, se estima que el subsidio por condiciones de vida difíciles equivale al 31 por ciento del salario inicial de un docente sin calificaciones, pero representa apenas el 6 por ciento del salario de un docente calificado, lo que no se considera suficientemente atractivo comparado con los demás costos y con las prestaciones diferidas de un puesto en la ciudad. Es posible que un subsidio más elevado por condiciones de vida difíciles, proporcional al salario de base — que en Uganda y Zambia, equivale al 15 y 20 por ciento del salario, respectivamente — tampoco se considere atractivo (UNESCO BREDA – Pôle de Dakar. 2009; Mulkeen y Chen, 2008). Hay evidencias que prueban que cuando los incentivos materiales son significativos respecto al salario neto y están claramente definidos y orientados, tienen un efecto considerable en la atracción de docentes hacia zonas rurales y apartadas. Gambia ha probado un sistema progresivo de incentivos financieros, que varía entre el 30 y el 40 por ciento del salario de base y utiliza como indicador principal la distancia a la carretera principal; en ese sistema la prima aumenta en relación con la lejanía de la escuela. Cuando se introdujo el sistema, los resultados mostraron un aumento en la demanda de docentes calificados para trabajar en las zonas más apartadas, y un estudio relativo a los formadores mostró que una cuarta parte de ellos estaría dispuesto a aceptar un trabajo en zonas que ofrecen un subsidio por condiciones de vida difíciles, mientras que el 95 por ciento de ellos lo aceptaría si le fuera ofrecido después de culminar su formación inicial (Banco Mundial, citado en UNESCO BREDA – Pôle de Dakar. 2009: 152).

75. El ofrecimiento de becas para estudios de formación de docentes a cambio del compromiso de trabajar un número determinado de años, por ejemplo 3,5 en escuelas rurales o aisladas, es otro incentivo eficaz en países donde los costos de la formación postsecundaria son muy elevados. Estos programas funcionan mucho mejor si los costos de formación postsecundaria son cubiertos por el Estado en vez de ser financiados mediante programas de préstamos susceptibles de condonación.

76. Si bien se admite que estas cuestiones constituyen un obstáculo para que las personas acepten cargos en zonas rurales y apartadas y se desempeñen de manera eficaz, son pocos los países o autoridades educativas que ofrecen medios de transporte, prestaciones y subsidios para aliviar esa situación. En el recuadro 27 figuran los retos que plantean las dificultades de transporte y las sugerencias del personal docente y las partes interesadas para su solución.

Recuadro 27
El transporte en las zonas rurales de Mozambique: cuestiones planteadas por los docentes y otros interesados

El acceso al transporte es para muchos docentes una preocupación importante, especialmente en las zonas rurales. No tener acceso al transporte agrava los problemas de la docencia en zonas rurales apartadas. Muchos docentes viven lejos de sus escuelas y deben llegar al trabajo por cualquier medio, bien sea un minibús colectivo o autoestop. Incluso si viven en la escuela apartada o cerca de ella, la falta de transporte es un obstáculo para que los docentes vayan al pueblo. En zonas rurales apartadas las malas carreteras y la escasez de transporte público hacen que las distancias parezcan más largas. El hecho de vivir en zonas apartadas sin transporte, significa que los docentes y sus familias frecuentemente carecen de acceso fácil a servicios de atención médica. La falta de transporte agrava la dificultad de hacer trámites administrativos y es también un impedimento para que los profesores rurales continúen su educación en centros docentes nocturnos.

Soluciones planteadas por los docentes y otros interesados

- Suministrar transporte a los docentes, bien sea mediante buses o minibuses colectivos o abriendo posibilidades para que los docentes adquieran sus propios vehículos o motocicletas.
- Dar acceso al crédito a los docentes de manera que puedan invertir en motocicletas o bicicletas.
- Alentar a los docentes a que se unan en la compra de motocicletas para cada miembro del grupo o para compartirlas por turnos.

Fuente: VSO, 2008.

5.5.2. Incentivos no materiales para las zonas rurales y desfavorecidas

77. Además de los incentivos materiales examinados en el párrafo 5.5.1, los incentivos no materiales pueden estimular la atracción y retención de personal docente en zonas rurales y desfavorecidas. Entre ellos se incluyen ofrecer mejores oportunidades de desarrollo profesional permanente y concesión de licencias de estudio, a cambio del compromiso de trabajar durante un período determinado en una escuela rural o remota (véase la sección 2.6.2); mayores oportunidades de promoción (recuadro 28); oportunidades de establecer contacto con docentes de otras escuelas y concesión de licencias teniendo en consideración razones personales (véase la sección 2.6.1).

Recuadro 28
Incentivos para los docentes rurales: ¿cuáles funcionan? mejores prácticas según el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007

Las estrategias que han resultado eficaces para cubrir vacantes de docentes de primaria en zonas rurales y remotas abarcan atractivas estructuras de carrera profesional, acompañadas de promociones periódicas basadas en criterios claramente definidos y transparentes en relación con el desempeño. Por ejemplo, a los docentes que trabajan en escuelas rurales donde es difícil adscribir personal, se les pueden conceder oportunidades de promoción acelerada y oportunidades de acceso preferencial al desarrollo profesional.

Fuente: UNESCO, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2007.

78. Una manera de conseguir recursos para financiar esos y otros incentivos, es reconsiderar la financiación de las escuelas de manera que se liberen recursos para conceder incentivos en escuelas rurales y aisladas. Muchos países dotan de recursos a las escuelas mediante fórmulas de dotación de personal en virtud de las cuales se asigna un número similar de docentes a escuelas de tamaño similar. Posteriormente, el país se encarga de pagar el salario real del personal docente. Debido a que muchas escuelas rurales tienen menos docentes experimentados o calificados, el costo por alumno que sirve de apoyo a este enfoque de dotación de personal termina otorgando más recursos por alumno a las escuelas urbanas y menos a las escuelas rurales. Si el sistema educativo optara por financiar las

escuelas en función del número de alumnos inscritos y cobrara a cada escuela el salario «real» de cada docente y no el salario promedio del personal docente en todo el sistema, entonces las escuelas rurales con docentes menos experimentados tendrían fondos adicionales que podrían ser utilizados en programas de desarrollo profesional continuo y en actividades de creación de redes o en incentivos materiales o no materiales para atraer docentes hacia las escuelas rurales.

Recuadro 29
Pausa de reflexión: incentivos para las zonas rurales y desfavorecidas

1. ¿Su país o sus autoridades educativas tienen dificultades para atraer y retener personal docente en las zonas o escuelas rurales, apartadas o desfavorecidas? En caso afirmativo ¿cuáles son los principales factores que se esconden detrás de esas dificultades?
2. En caso afirmativo ¿qué políticas se han adoptado para tratar de mejorar esa situación? ¿Han sido efectivas? ¿En su opinión, por qué? ¿Cómo podrían mejorarse?
3. ¿De qué otra manera podría motivarse a los docentes para que enseñen y permanezcan en dichas escuelas?
4. ¿Conoce políticas adoptadas en otros países o en otros sectores que puedan ser aprovechadas por usted?

5.6. Gestión salarial

79. En algunos países en desarrollo la gestión salarial ineficiente puede minar los fondos disponibles para la educación mediante el proceso de pago a «docentes o personal fantasma», dado que los archivos escolares no están actualizados o se manipulan deliberadamente como parte de prácticas administrativas corruptas. Una mala gestión salarial en forma de no pago o pago tardío, en especial en situaciones de emergencia y en Estados frágiles, o en forma de procedimientos de pago demasiado centralizados como exigir a los docentes y al personal de las zonas rurales, donde el transporte es malo, que cobren sus salarios en oficinas distritales, genera descontento, reduce la moral y frecuentemente causa absentismo del personal docente (OIT/UNESCO, 2010: 15, 26; UNESCO Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2008). El traslado desde una escuela localizada en un área apartada o rural hasta un centro de pago, puede tomar entre dos y tres días en aquellos sitios donde los docentes no tienen medios fiables de transporte, por lo cual, su ausencia suele significar la anulación de clases al no disponer de docentes de reemplazo (Mulkeen y Chen, 2008).

80. Es posible lograr una gestión salarial más eficaz mediante mecanismos de información EMIS/TMIS viables y actualizados (véase la sección 1.1.2) (o mediante auditorías o visitas periódicas *in situ*) que periódicamente depuran la nómina eliminando personal retirado del servicio y además evitan prácticas corruptas asociadas con maestros o personal «fantasma», en particular en los niveles local y escolar.

81. Una gestión salarial eficiente es crucial para mejorar la eficacia en las horas dedicadas a impartir enseñanza, así como para aumentar la moral y el nivel de compromiso. Esto podría lograrse mediante formas alternativas de pago a través de cuentas bancarias en zonas rurales o, como ocurre en Kenya, mediante el registro de los salarios del personal docente en sus teléfonos móviles, una práctica que está siendo considerada en otros países cuyos sistemas bancarios tienen cobertura limitada pero con una red de telefonía móvil de cobertura extensa y operadores interesados en colaborar (UNESCO, 2010; UNESCO BREDA-Pôle de Dakar. 2009). Las dificultades de logística y transporte en las zonas rurales y apartadas demandan innovaciones de este tipo.

Referencias

Action Aid. 2007. *Confronting the contradictions: the IMF, wage bill caps and the case for teachers.* Johanesburgo: Action Aid International. Puede consultarse en: http://www.actionaid.org/assets/pdf/AAConf_Contradictions_Final2.pdf.

Adams, S. J., J. S. Heywood & R. Rothstein. 2009. *Teachers, Performance Pay, and Accountability: what education should learn from other sectors*. Washington: Economic Policy Institute.

Atkinson, A., S. Burgess, B. Croxson, P. Gregg, C. Propper, H. Slater y D. Wilson (2008). «Evaluating the impact of performance-related pay for teachers in England», *Labour Economics* 16 (2009) 251–261, publicado en línea por Elsevier. Puede consultarse en: http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MImg&_imagekey=B6VFD-4TVJNH0-15&_cdi=6008&_user=1991186&_pii=S0927537108001218&_origin=search&_coverDate=06%2F30%2F2009&_sk=999839996&view=c&wchp=dGLbVtb-zSkzk&md5=34ae72cecd4d1f3e15dc6d562a4d3862&ie=/sdarticle.pdf.

Chamberlin, R., T. Wragg, G. Haynes y C. Wragg (2002), «Performance-related Pay and the Teaching Profession: a Review of the Literature», *Research Papers in Education,* 17(1), págs. 31 a 49.

Dinham, S. & C. Scott. 1998. *An international comparative study of teacher satisfaction, motivation and health: Australia, England and New Zealand*. Investigación presentada a la American Educational Research Association, San Diego, abril de 1998.

Durbridge, R. 2006-7. *Performance pay and individualized pay in Australian teachers' salary structures*, Proyecto de investigación para la Internacional de la Educación (Sección 1).

Eurydice. 2004. *Temas clave de la educación en Europa. Volumen 3. La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemática. Informe IV. El atractivo de la profesión docente en el siglo XXI.* Dirección General de Educación y Cultura. Bélgica: Eurydice. Puede consultarse en: http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok188-eng-Teaching_attractive.pdf.

Eurydice. 2005. *Temas clave de la educación en Europa*, Bruselas: Eurydice, 2005. Puede consultarse en: http://eacea.ec.europa.eu/eurydice/ressources/eurydice/pdf/0_integral/052EN.pdf.

Eurydice. 2007. *Cifras clave de la educación superior en Europa – Edición 2007 Eurydice*, Bruselas: Eurydice, 2007. Puede consultarse en: http://eacea.ec.europa.eu/education/ eurydice/documents/key_data_series/088EN.pdf.

Eurydice. 2009. *Cifras clave de la educación superior en Europa 2009*, Bruselas: Eurydice, 2008. Puede consultarse en: www.eurydice.org.

Fredriksson, U. 2008. *Teachers' salaries in comparison with other occupational groups*, Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, Ispra (VA), Italia.

Fyfe, Alec. 2009. *Teacher Shortages and EFA: Financing and Recruitment Challenges*. Documento de referencia para la décima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente celebrada en París entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2009.

GHK. 2006. *Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship* Lot 2: Mobility of Teachers and Trainers, Informe final del Director General de Educación y Cultura de la Comisión Europea. Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/education/pdf/doc258_en.pdf.

Goldhaber, D. & J. Hannaway. 2009. *Creating a New Teaching Profession*. Washington, D.C. Urban Institute Press.

Goldhaber, D. & M. Hansen. 2008. *Is It Just a Bad Class? Assessing the Stability of Measured Teacher Performance*. Seattle: Universidad de Washington, Daniel J. Evans, School of Public Affairs, Center on Reinventing Public Education.

Goodman, Sarena y L.J. Turner. 2010. *Teacher Incentive Pay and Educational Outcomes: Evidence from the New York City Bonus Program.* Universidad de Columbia, Nueva York. Noviembre de 2010.

Hallak, Jacques y Muriel Poisson. 2007. Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer? (París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación).

Harris, D.C. 2007. *The Promises and Pitfalls of Alternative Teacher Compensation Approaches*. Education and Public Interest Centre, Universidad de Colorado. Puede consultarse en: http://epsl.asu.edu/epru/documents/EPSL-0704-231-EPRU.pdf.

Heneman, H. G. y Kimball, S. 2008. *How to Design New Teacher Salary Structures* (Madison, Wisconsin, Center for Education Research, Consortium for Policy Research in Education, Strategic Management of Human Capital).

Iliukhina, Nona y Ratteree, Bill. 2009. *Employment and careers, teachers' salaries, teaching and learning conditions*. Documento de referencia para la décima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente celebrada en París entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2009.

Ingvarson, L., E. Kleinhenz y J. Wilkinson. 2007. *Research on Performance Pay for Teachers*. Victoria, Programa de investigación en enseñanza y liderazgo, Consejo australiano de investigación en la enseñanza. Puede consultarse en: http://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=workforce.

Internacional de la Educación. 2006. *Informe de la IE al CEART sobre la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la Situación del Personal Docente y de la Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior de 1997*, agosto de 2006.

Internacional de la Educación. 2007a. *Resolución sobre el papel estratégico de los docentes*. 5º Congreso Mundial de la Internacional de la Educación celebrado en Berlín, 2007. Puede consultarse en: www.ei-ie.org.

Internacional de la Educación. 2007b *Resolución sobre el fin de la violencia y la paz*. 5.º Congreso Mundial de la Internacional de la Educación. Puede consultarse en: http://www.ei-ie.org/library/en/display.php?id=30.

Internacional de la Educación. 2009. *Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO 1966 Relativa a la Situación del Personal Docente y la Recomendación de la UNESCO 1977 Relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior*. Internacional de la Educación. Septiembre de 2009.

Kelley, Carolyn, Heneman, Herbert, III, & Milanowski, Anthony (2002). School-based Performance Rewards: Research Findings and Future Directions. *Educational Administration Quarterly*, 38(3), 372-401.

Kessler, I. 2005. «Remuneration Systems». Bach, S. Edición de 2005. *Managing Human Resources*. Cuarta edición. Oxford: Blackwell.

Lambert, S. 2004. *Teachers' Pay and Conditions: An assessment of recent trends in Africa*. París-Jourdan LEA-INRA.

Marchington, M & A. Wilkinson. 2008. *Human Resource Management at Work. People management and Development. Cuarta Edición*. Londres: Chartered Institute for Personnel and Development.

Milanowski, A. T. 2008a. *Do Teacher Pay Levels Matter*? Madison: Universidad de Wisconsin, Wisconsin Center for Education Research, Consortium for Policy Research in Education, Strategic Management of Human Capital. Puede consultarse en: http://www.smhc-cpre.org/resources/.

Milanowski, A. T. 2008b. *How to Pay Teachers for Student Performance Outcomes*. Madison: Universidad de Wisconsin, Wisconsin Center for Education Research, Consortium for Policy Research in Education, Strategic Management of Human Capital. Puede consultarse en: http://www.smhc-cpre.org/resources/.

Milanowski, A. T., H. Longwell-Grice, F. Saffold, J. Jones, K. Schomisch y A. Odden. 2007. *Recruiting New Teachers to Urban Schools: What Incentives Will Work? Documento de trabajo 11*. Seattle: Universidad de Washington, Evans School of Public Policy, Center on Reinventing Public Education, School Finance Redesign Project.

Ministerio de Educación del Reino Unido. 2010. School Teachers' Pay and Conditions Document 2010 y Guidance on School Teachers' Pay y Conditions (Londres, The Stationary Office) Puede consultarse en: http://education.gov.uk/publications/standard/publicationDetail/Page1/DFE-00516-2010.

Mulkeen, A. y D. Chen. Ediciones de 2008. *Teachers for Rural Schools: Experiences in Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, and Uganda*. Washington, DC, Banco Mundial. Series sobre desarrollo humano en la región de África, 2008. Puede consultarse en: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPEDUCATION/Resources/444659-1212165766431/ED_Teachers_rural_schools_L_M_M_T_U.pdf.

NUT (2010) Sindicato Nacional de Docentes (Reino Unido) *NUT Guidance on the Teachers' Pay Structure 09/10.* Puede consultarse en: http://www.teachers.org.uk/node/4479.

OCDE. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Retaining and Developing Teachers*. París: OCDE.

OCDE 2009. Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñaza y aprendizaje: síntesis de los primeros resultados. Puede consultarse en: http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_39263231_42980662_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html.

OCDE. 2010. Education at a Glance 2010: OECD Indicators (París). Puede consultarse en: http://www.OCDE.org/document/52/0,3746,en_2649_39263231_45897844_1_1_1_1,00.html.

OCDE. 2011. *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the world* (París).

Odden, A. 2011. *Strategic Management of Human Capital in Public Education*. Nueva York: Routledge. Capítulo 8.

Odden, A. 2008a. *New Teacher Pay Structures: The Compensation Side of the Strategic Management of Human Capital*. Madison: Universidad de Wisconsin, Wisconsin Center for Education Research, Consortium for Policy Research in Education, Strategic Management of Human Capital. Puede consultarse en: http://www.smhc-cpre.org/resources/.

Odden, A. 2008b. *How to Fund Teacher Compensation Changes*. Madison: Universidad de Wisconsin, Wisconsin Center for Education Research, Consortium for Policy Research in Education, Strategic Management of Human Capital. Puede consultarse en: http://www.smhc-cpre.org/resources/.

Odden, A. y M.C. Wallace, Jr. 2007a. *How to Create World Class Teacher Compensation.* St. Paul, MN: Freeload Press. Puede consultarse en: www.freeloadpress.com.

Odden, A. y M. C. Wallace, Jr. 2007b. *Rewarding Teacher Excellence*: *A Teacher Compensation Handbook for State y Local Policymakers*. Madison: Universidad de Wisconsin, Wisconsin Center for Education Research, Consortium for Policy Research in Education. Puede consultarse en: www.wcer.wisc.edu/cpre.

OIT. 1951. *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)* y *Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90)* (Ginebra).

OIT. 1990. *Teachers and international labour standards: A handbook*. Ginebra.

OIT. 2009. *La igualdad de género en el corazón del trabajo decente*, Informe VI, 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo International, 2009 (Ginebra).

OIT. 2010a. *La dimensión sectorial de la labor de la OIT: Actualización de los aspectos sectoriales relativas a la crisis económica mundial: turismo, servicios públicos, educación y salud*. Marzo de 2010. Puede consultarse en: http://www.OIT.org/gb/GBSessions/lang--es/docName--WCMS_123768/index.htm.

OIT. 2010b. *Docentes y formadores del futuro; la formación profesional en un mundo en transformación* (Ginebra).

OIT. 2010c. *Informe final del Foro de diálogo mundial sobre la educación y la formación profesional* celebrado en Ginebra los días 29 y 30 de septiembre de 2010.

OIT. 2011. *Dimensión sectorial de las actividades de la OIT- Información actualizada sobre los aspectos sectoriales en el contexto de la recuperación económica: la educación y la investigación,* marzo de 2011. Puede consultarse en: http://www.OIT.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152028.pdf.

OIT/UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente*. París y Ginebra. Puede consultarse en: http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/TEACHE_S.PDF.

OIT/UNESCO. 2007. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART), 9.ª reunión

celebrada en Ginebra entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 2006. OIT/UNESCO.

OIT/UNESCO. 2008. *Informe de la misión de estudio encargada de examinar las alegaciones sobre no aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente en el Japón*. Ginebra y París.

OIT/UNESCO. 2010. Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente, 10.ª reunión celebrada en París entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2009. OIT/UNESCO. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart09/ceartr.pdf.

UNESCO. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007, Bases sólidas: atención y educación de la primera infancia* (París, UNESCO, 2006). Puede consultarse en: http://www.unesco.org/es/efareport/reports.

UNESCO. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, Educación Para Todos en 2015: ¿Alcanzaremos la Meta?* (París y Oxford, Reino Unido: UNESCO y Oxford University Press, 2007. Puede consultarse en: http://www.unesco.org/new/es/education/ themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/.

UNESCO. *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza* (París y Oxford, Reino Unido: UNESCO y University Press, 2008). Puede consultarse en: http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/.

UNESCO. 2009. *Decentralization and Recentralization Reforms: Their Impact on Teacher salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia.* Documento preparado por Gita Steiner-Khamsi, Christine Harris-Van Keuren, Iveta Silova y Ketevan Chachkhiani para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza. UNESCO, 2008. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178023e.pdf.

UNESCO. 2010. *Methodological Guide for the Analysis of Teacher Issues* (París).

UNESCO BREDA-Pôle de Dakar. 2009. *Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge* (Dakar).

UNICEF. 2010. *Protecting salaries of frontline teachers and health workers*, Documentos de trabajo sobre política socioeconómica, Nueva York, abril de 2010.

VSO. 2008. *Listening to Teachers: the Motivation and Morale of Education Workers in Mozambique* por Simone Doctors. Londres: VSO. Puede consultarse en: http://www.vsointernational.org/Images/listening-to-teachers-mozambique_en_tcm76-22696.pdf.

Whitebrook, M. 2004. *Bachelor's degrees are best: Higher qualifications for pre-kindergarten teachers lead to better learning environments for children*. Washington, DC: The Trust for Early Education.

Wiley, E. W.; E. R. Spindler; A. N. Subert. 2010. *Denver ProComp: An Outcomes Evaluation of Denver's Alternative Teacher Compensation System - 2010 Report* (Boulder, Co., Universidad de Colorado, Boulder School of Education). Puede consultarse en: http://static.dpsk12.org/gems/newprocomp/ProCompOutcomesEvaluationApril2010final.pdf.

Módulo 6: Seguridad social

6. Introducción

1. La seguridad social tiene una importancia crítica para la contratación y la retención de docentes cualificados. Es una parte clave del sistema de apoyo que les ayuda a dar lo mejor de sí mismos, y de ese modo crear ambientes en los que la siguiente generación de un país puede aprender a aprender con curiosidad y entusiasmo. Además, los sistemas de seguridad social que están diseñados para permitir la movilidad laboral ayudan a asegurar el mejor ajuste entre las competencias docentes y las necesidades educativas de los sistemas y comunidades escolares. Sin embargo, con demasiada frecuencia los aspectos de seguridad social están ausentes de los debates políticos orientados a la mejora de la educación; en lugar de eso quedan relegados al ámbito de los presupuestos institucionales y la negociación colectiva. En este módulo se pretende situar la cobertura de seguridad social del personal docente más cerca del centro de los debates sobre política educativa, poniendo de relieve las condiciones necesarias para atraer a la profesión a personas brillantes y dotadas y posibilitar que den lo mejor de sí a sus alumnos.

2. La Recomendación OIT/UNESCO hace una contribución importante al objetivo de asegurar una seguridad social integral para los docentes, al exigir un paquete de prestaciones uniforme para todos los miembros de la profesión docente, con independencia de que trabajen en el sector público o en el sector privado, e incluyendo a los que se encuentran en formación, en período de prueba y en excedencia. La Recomendación (1966: párrafos 125, 126 y 139, apéndice 1) estipula que:

- el personal docente debería estar protegido respecto de las nueve contingencias que figuran en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102): vejez, invalidez, muerte del sostén de familia, accidente del trabajo y enfermedad profesional, desempleo, enfermedad y maternidad, así como contar con subsidios familiares y asistencia médica;

- debería extenderse una protección idéntica o análoga a todo el personal docente y aspirantes a educadores del país, y

- los seguros sociales previstos para el personal docente deberían concederse en virtud de un régimen general, aplicable a los trabajadores del sector público o del sector privado, según los casos.

3. Si tuviera una aplicación general, esta norma sería muy eficaz para elevar la consideración de la enseñanza como profesión, eliminar las situaciones regionales de escasez de docentes propiciada por condiciones de trabajo inadecuadas, y abordar las diferencias en la calidad de la enseñanza entre los centros docentes públicos y privados.

4. Sin embargo, en la mayoría de los países poner en práctica las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO sigue constituyendo un desafío. Dado que a menudo la seguridad social para el personal docente se financia íntegra o parcialmente con cargo a la tributación general, una parte clave de ese desafío implica crear apoyo público para una cobertura integral de la seguridad social para el personal docente, cobertura que puede ser mayor que la otorgada a otros grupos. Otro desafío es establecer una equidad horizontal para los docentes de los sectores privado y público, ya que con frecuencia su trabajo se ve sometido a diferentes niveles de remuneración y regulado por diferentes leyes. Análogamente, es necesario recabar apoyo político para un nivel uniforme de protección para el personal docente radicado en partes del país con distintos niveles de prosperidad, esto es, la capital del país frente a localidades rurales apartadas. Además, hay que

encontrar la manera de cumplir las tres disposiciones citadas simultáneamente, esto es, proporcionar cobertura integral de seguridad social al personal docente con un recurso limitado a regímenes especiales.

5. Todo ello son cuestiones serias, que merecen la consideración y el pensamiento estratégico de quienes se interesan por la mejora de las condiciones de trabajo del personal docente. Se pretende que sirvan de telón de fondo para todo este módulo, que examina con mayor detalle los Convenios sobre seguridad social de la OIT y la Recomendación OIT/UNESCO y presenta prácticas aplicables, cuestiones y problemas de la cobertura de seguridad social de los docentes en todo el mundo.

6. El módulo tiene tres partes. La sección 6.1 versa sobre las normas internacionales de seguridad social y los principios esenciales que expresan. La sección 6.2 pasa revista a determinadas ramas de la seguridad social en relación con las situaciones y las necesidades del personal docente, incluidas las prestaciones de asistencia médica y enfermedad; accidentes de trabajo e invalidez; jubilación y protección de sobrevivientes. La sección 6.3 se centra en tres cuestiones de diseño y funcionamiento de los regímenes que tienen una importancia particular para el personal docente: su inclusión en regímenes generales frente a regímenes específicos para la enseñanza, el diseño de planes complementarios de pensiones para la máxima movilidad, seguridad y eficiencia; y el papel que pueden desempeñar los docentes en la gobernanza de la seguridad social.

6.1. Instrumentos internacionales sobre seguridad social

6.1.1. El Convenio núm. 102 de la OIT

7. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), es el convenio sobre seguridad social que ha sido ratificado por un mayor número de países, y el único patrón de referencia mundial en lo que respecta a la suficiencia de las prestaciones de la seguridad social. Aprobado en el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial (1952), refunde los convenios anteriores de la OIT sobre seguridad social en un todo unificado, definiendo nueve ramas de protección (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Nueve ramas de la seguridad social

Contingencias a corto plazo	Contingencias a largo plazo
Enfermedad	Vejez
Desempleo	Invalidez
Maternidad	Pérdida del sostén de familia (sobrevivientes)
	Costos adicionales de la crianza de hijos (subsidios familiares)
Asistencia médica Accidente del trabajo	

8. Los Estados Miembros de la OIT pueden cumplir con esta norma mínima limitándola a sólo tres de las nueve ramas; al menos una de ellas deberá ser la vejez, el desempleo, los accidentes de trabajo, invalidez y las pensiones para sobrevivientes (OIT/CIF: 20). Los umbrales de suficiencia para las prestaciones en dinero según el Convenio núm. 102 son los siguientes (cuadro 2):

Cuadro 2. Normas mínimas para prestaciones en dinero según el Convenio núm. 102

	Porcentaje del salario perdido del asegurado que se debe sustituir
Enfermedad	45
Desempleo	45
Vejez	40
Accidente del trabajo/enfermedad profesional:	
Incapacidad	50
Invalidez	50
Sobrevivientes	40
Maternidad	45
Invalidez	40
Sobrevivientes	40

9. Al refundir convenios anteriores, el Convenio núm. 102 elimina muchos requisitos específicos en cuanto al diseño y la administración del régimen, sustituyéndolos por objetivos generales. Autoriza deliberadamente que esos objetivos generales se alcancen a través de diferentes métodos. Los objetivos más importantes que se plantean en el Convenio núm. 102 son los que a continuación se indica (OIT/CIF: 20).

- **Pagos periódicos** – toda prestación económica de la seguridad social que consista en una percepción debería adoptar la forma de pagos periódicos efectuados «durante todo el transcurso de la contingencia». De ese modo se asegura que el beneficiario no agote sus prestaciones de seguridad social mientras sigue estando incapacitado para trabajar.

- **Promesa de prestación** – las prestaciones deberían reemplazar los ingresos en una proporción especificada. Los planes de ahorro individual (los llamados regímenes de cotizaciones definidas) carecen de esa seguridad.

- **Financiación colectiva** – el costo de las prestaciones y de su administración debería ser sufragado colectivamente, mediante cotizaciones a la seguridad social o impuestos. Las cotizaciones abonadas por los asalariados no deberían exceder del 50 por ciento de los costos del régimen.

- **Responsabilidad del Estado** – el Estado debería asumir al menos una responsabilidad general por la provisión debida de prestaciones y la recta administración de las instituciones.

- **Gobernanza incluyente** – los representantes de las personas protegidas por el régimen deberían participar en su gestión, o al menos ser asociados a la misma a título consultivo.

- **Igualdad de trato** – los trabajadores migrantes deberían disfrutar de la misma seguridad social que los nacionales.

Por lo que respecta a las prestaciones se aplican excepciones en materia de asistencia médica y enfermedad, y éstas deberán limitarse a 26 semanas en cualquier ocasión. Las prestaciones por enfermedad podrán retenerse por un período de espera de tres días. Las prestaciones por desempleo podrán limitarse a 13 o 26 semanas cada 12 meses, según la estructura del esquema (dependiendo de si cubre a empleados o residentes), y se impone un período de espera de siete días. Las prestaciones por maternidad se limitarán a 12 semanas. A las prestaciones por accidentes de trabajo podrán quedar sujetas a un período de espera de tres días, y las prestaciones por invalidez podrán ser sustituidas por prestaciones por vejez.

10. Varios convenios de seguridad social adoptados con posterioridad al Convenio núm. 102 establecen normas más altas para los niveles de prestación mínimos y condiciones de admisibilidad más liberales. Se hablará de ello en el contexto de las distintas ramas de la seguridad social, más adelante. En el recuadro 1 se propone un cuestionario para orientar el examen de la política y su aplicación.

Recuadro 1
Ratificación del Convenio núm. 102

1. ¿Ha ratificado su gobierno el Convenio núm. 102?
2. En caso afirmativo, ¿ha optado por cumplir sus requisitos para el número mínimo de tres contingencias, o ha hecho una aplicación más extensa del Convenio?
3. ¿Hubo dificultades o problemas importantes en relación con la ratificación?
4. ¿Fue importante la ratificación del Convenio núm. 102 para la seguridad social que su país concede al personal docente, y, en caso afirmativo, por qué?
5. ¿El sindicato nacional de docentes hizo algún comentario acerca del último informe del gobierno a la OIT sobre el Convenio núm. 102, o aportó observaciones a dicho informe?

6.1.2. La Recomendación OIT/UNESCO

11. La Recomendación OIT/UNESCO afirma que los seguros sociales concedidos al personal docente deberían ser tan favorables, por lo menos, como los definidos en las normas de la OIT, especialmente en el Convenio núm. 102. Sin embargo, reclama que se proteja al personal docente frente a las nueve contingencias del Convenio núm. 102, en lugar de la norma mínima de tres contingencias establecida en el convenio. Todos los educadores, ya sea que trabajen en el sector público o en el sector privado (véase el recuadro 2), así como quienes están en período de formación o de pruebas, deberían gozar de una protección idéntica o análoga en lo que concierne a la seguridad social. Reconociendo que entre los educadores se dan circunstancias profesionales especiales, la Recomendación OIT/UNESCO pide que la seguridad social lo tome en cuenta con prestaciones especialmente diseñadas.

Recuadro 2
Pensiones comparables para los docentes de centros escolares públicos y privados

El Japón es digno de nota por haber hecho realidad la directriz de la Recomendación OIT/UNESCO sobre pensiones comparables para los docentes de centros escolares públicos y privados. En 1951 los profesores de centros privados abogaron con éxito ante las autoridades por recibir el mismo paquete de prestaciones que sus colegas de centros públicos, aunque los dos grupos del profesorado siguen estando acogidos a distintos regímenes *. El paquete de prestaciones comprende una pensión de cuantía fija basada en los años de servicio (con cuantía máxima para los que hayan trabajado 40 años), una pensión en función de los ingresos y un tercer pilar de ahorro individual voluntario. Como resultado de esa igualación de las pensiones del profesorado, los docentes de centros privados perciben pensiones más altas que algunos otros grupos de asalariados del sector privado. La financiación de estas pensiones es posible gracias a los sustanciales subsidios que otorga el gobierno del Japón a los centros de enseñanza privada.

* El profesorado de centros públicos está cubierto por la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Central o por la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Local, mientras que el profesorado de centros privados está cubierto por la Mutualidad de Docentes de Escuelas Privadas.

Fuente: Gobierno del Japón: 1985; Yoshida: 1974.

12. La Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997: párrafos 64 y 72, *c)*, apéndice 2), recomienda que se tomen en consideración los siguientes puntos como orientación de la política de los derechos de jubilación adquiridos por el personal docente de la enseñanza superior, así como su aplicación:

a) los derechos de jubilación deberían ser transferibles nacional e internacionalmente, habida cuenta de la legislación y las disposiciones fiscales nacionales, bilaterales y multilaterales, si la persona se traslada a otra institución de enseñanza superior;

b) las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior tendrán derecho a elegir representantes a fin de participar en la gestión y en la administración de los planes de jubilación destinados al profesorado cuando proceda, en particular en los de carácter privado costeado mediante contribuciones, y

c) el personal de la enseñanza superior contratado a tiempo parcial debe estar debidamente protegido por la seguridad social y, cuando proceda, poder acogerse a los planes de jubilación de los empleadores.

13. La Recomendación OIT/UNESCO reconoce que la mejor manera de asegurar el bienestar del personal docente es su inclusión en un régimen general público o privado. Sugiere que los gobiernos recurran a un régimen especial para los educadores sólo allí donde no exista un régimen general. Cuando las prestaciones concedidas en virtud de un régimen especial sean inferiores a las que se fijan en la Recomendación OIT/UNESCO, los docentes deberían beneficiarse de un régimen complementario (1966: párrafo 139).

14. La Recomendación OIT/UNESCO (1966: párrafo 140) también sugiere «considerar la posibilidad» de hacer participar a los representantes de las organizaciones del personal docente en la administración de los regímenes especiales o complementarios, así como en la inversión de sus fondos (véanse ejemplos en la sección 6.3.3).

15. Para una estimación aproximada del costo de financiar las disposiciones sobre seguridad social de la Recomendación OIT/UNESCO véase el recuadro 3.

Recuadro 3
El costo de financiar el paquete de prestaciones de la Recomendación OIT/UNESCO para el personal docente

La tasa de cotización necesaria para financiar la seguridad social depende de la estructura demográfica del país, del nivel de cobertura de la población y del sistema de financiación (reparto, capitalización parcial o capitalización total).

A efectos de simplificación, se supone un régimen de seguridad social de reparto en estado de equilibrio, sin cambios demográficos en el horizonte, con una cobertura que alcanza a toda la población trabajadora y un grado universal de cumplimiento de la obligación de cotizar. Se supone además que todos los trabajadores cotizan a la seguridad social durante 40 años y perciben pensión durante 20 años.

En ese escenario simple, las tasas de cotización necesarias para cumplir las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO serían aproximadamente:

- Pensiones (vejez, invalidez, sobrevivientes) – **20 por ciento** (10 por ciento el empleador, 10 por ciento el trabajador).
- Asistencia médica – **8 por ciento** (4 por ciento el empleador, 4 por ciento el trabajador).
- Enfermedad, incluidas la maternidad y el cuidado de los hijos – **2 por ciento** (1 por ciento el empleador, 1 por ciento el trabajador).
- Seguro de desempleo – **3 por ciento** (1,5 por ciento el empleador, 1,5 por ciento el trabajador).
- Accidentes del trabajo – **1 por ciento** el empleador, únicamente.

Así pues, bajo los supuestos muy simplificados que se indican, la tasa de cotización total ascendería aproximadamente a un **34 por ciento** del salario del trabajador.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en consultas con el Departamento de Seguridad Social de la OIT.

6.2. Ramas de la seguridad social

6.2.1. Asistencia médica y prestaciones por enfermedad

16. Aquí la Recomendación OIT/UNESCO se basa en el Convenio de la OIT núm. 102, ya mencionado, y en el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130). El Convenio núm. 102 (artículo 10) establece que las prestaciones mínimas de asistencia médica deben comprender:

- la asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio;
- la asistencia por especialistas, prestada en hospitales e instituciones similares a personas hospitalizadas o no hospitalizadas;
- el suministro de productos farmacéuticos esenciales;
- la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada, y
- la hospitalización, cuando fuere necesaria.

17. El Convenio núm. 102 autoriza también la fijación de topes sobre los ingresos cubiertos y las prestaciones, y permite que la cobertura varíe con el costo de la asistencia en diferentes regiones del país. Como se menciona *supra*, podrán establecerse limitaciones a las prestaciones y a los tiempos de espera correspondientes a la asistencia médica y la enfermedad.

18. La Recomendación OIT/UNESCO (1966: párrafos 128 y 129) añade a esas medidas de protección de la OIT que:

- las prestaciones de asistencia médica para el personal docente que trabaje en zonas apartadas deberían incluir los gastos de viaje;
- las prestaciones por enfermedad deberían:
  - concederse durante todo el período de incapacidad, sin límite de tiempo;
  - pagarse desde el primer día en que deje de percibirse la retribución, sin período de espera, y
  - prolongarse cuando sea necesario aislar al docente de los alumnos.

19. Unas prestaciones adecuadas por enfermedad son particularmente importantes para el personal docente por varias razones. En primer lugar, los educadores de niños pequeños se ven expuestos a las enfermedades de la infancia, y en consecuencia tienden a tener tasas más altas de baja por enfermedad que otros trabajadores públicos. Además, muchos docentes son madres jóvenes, y algunos son padres jóvenes, que ocasionalmente tienen que quedarse en casa para cuidar de sus propios hijos cuando éstos enferman. Un tercer factor es el estrés laboral (recuadro 4), debido a la fuerte carga de trabajo y a la constante interacción que es parte inseparable de la enseñanza.

Recuadro 4
El factor del estrés en la enseñanza

Un informe de la British Broadcasting Corporation (BBC) ha sugerido que el estrés podría ser el causante de un tercio de los días de baja por enfermedad del personal docente en el Reino Unido (2004). El Ministerio de Educación y Cultura del Japón comunicó en un informe que el 61 por ciento de los días de enfermedad de los educadores se relacionaban con el estrés (2007). En una encuesta del estado de Michigan (Estados Unidos), muchos profesores declaraban solicitar ocasionalmente días de baja por enfermedad para recuperarse del fuerte estrés de su trabajo (2008).

Fuentes: *BBC, 2004: Jackson City Patriot 2008; The Japan Times, versión en línea, 2007.*

20. El recuadro 5 presenta un cuestionario para orientar el examen y, cuando proceda, el ajuste de la cobertura de las prestaciones del personal docente.

Recuadro 5
Lista de comprobación de la cobertura de prestaciones

1. ¿Qué ofrece su autoridad empleadora de docentes en materia de prestaciones sociales para el personal docente?
2. ¿Se cumplen las prestaciones médicas mínimas estipuladas en el Convenio núm. 102 de la OIT? ¿Se aplican topes sobre los ingresos cubiertos y las prestaciones, y varía la cobertura con el costo de la asistencia en diferentes regiones de su país?
3. ¿Existen prestaciones de asistencia médica y enfermedad de carácter extraordinario o específico en función de las necesidades especiales del personal docente, sobre todo en las zonas rurales y apartadas del país?
4. Si las prestaciones recomendadas no se aplican, ¿cuáles son los principales obstáculos que lo impiden?
5. ¿Qué cambios de política, financieros o administrativos, serían necesarios para hacer realidad la cobertura recomendada para todo el personal docente?

21. Las prestaciones médicas son especialmente importantes para el personal docente de países donde existen tasas elevadas del virus del VIH/SIDA (véase asimismo el módulo 4). La necesidad es particularmente acuciante en el África Subsahariana, donde las tasas de morbilidad de los docentes, el absentismo consiguiente y la mortalidad proyectada son tan altos que socavan el funcionamiento continuado de los sistemas escolares y la calidad de la enseñanza. Al igual que otros trabajadores, los docentes necesitan pruebas clínicas, acceso al tratamiento y asistencia. El paquete de prestaciones médicas debe incluir el tratamiento sostenido con antirretrovirales y ser accesible. En las zonas rurales se puede lograr por medio de unidades móviles que suministren tratamiento voluntario y pruebas clínicas cerca de las escuelas, así como mediante la provisión de transporte o ayudas de desplazamiento y tiempo libre que permitan a los docentes rurales acudir periódicamente a un centro médico (recuadro 6).

Recuadro 6
Prevención, asistencia y tratamiento del VIH/SIDA para educadores en Sudáfrica

Cuatro sindicatos de docentes de Sudáfrica, a saber: *South African Democratic Teachers Union* (SADTU), *National Association of Professional Teachers' Organisation of South Africa* (NAPTOSA), *National Teachers Union* (NATU), y *South African Teachers Union* (Suid Afrikaanse Onderwysers Unie SAOU) han puesto en marcha un innovador programa para el personal docente, que combina la instrucción entre colegas, pruebas de detección y asesoría sobre el VIH, y tratamiento con antirretrovirales. Dicho programa, que entró en acción en 2005, está suministrando tratamiento con antirretrovirales a 2.300 docentes y sus cónyuges en la región de East Cape y las provincias de Kwa-Zulu Natal y Mpumalanga. También ayuda a los educadores a encontrar pruebas clínicas y tratamiento, para lo cual el Gobierno les concede tiempo libre de sus responsabilidades docentes. Los instructores han sido formados por formadores quienes realizan talleres con sus colegas en las propias escuelas. Los docentes envían informes mensuales por SMS para dar cuenta de la marcha de sus esfuerzos.

Fuente: McElligott, 2005.

6.2.2. Prestaciones por accidentes del trabajo e invalidez

22. La OIT ha aprobado numerosos convenios en el ámbito de los accidentes del trabajo, muchos de los cuales se remontan a la época de su creación [1]. En las últimas décadas se ha llevado a cabo un proceso gradual de revisión cuyo resultado ha sido su refundición, sustituyendo las normas más específicas por otras más amplias. Como consecuencia, los convenios más recientes engloban una serie de principios generales:

- las prestaciones por accidentes del trabajo deben ser financiadas exclusivamente por los empleadores, en contraste con otras formas de seguridad social (por ejemplo, subsidio de enfermedad, prestaciones por maternidad, pensiones), para las cuales los gobiernos pueden exigir que la cotización del empleado iguale a la del empleador;

- la compensación debe ser abonada bajo la forma de un pago periódico mientras dure la contingencia, en lugar de un pago único. Se establecen excepciones para accidentes menores y casos específicos en que se demuestre al organismo de administración que el pago único será utilizado de manera apropiada;

- los empleadores no sólo deben proporcionar a los trabajadores pagos en efectivo sino también los servicios necesarios, incluidas la asistencia de seguimiento en el lugar de trabajo, la rehabilitación y subsidios para el cuidado personal del trabajador incapacitado. El Convenio núm. 121 añade la prevención como otra responsabilidad de los empleadores;

- la compensación en efectivo debe cumplir unos niveles mínimos de suficiencia, fijados en el 60 por ciento del salario de referencia para incapacidad laboral transitoria, el 60 por ciento para incapacidad total y el 50 por ciento para pérdida del sustento de familia; esos son los topes de las normas mínimas establecidas en el Convenio núm. 121 mientras que el Convenio núm. 122 establece el 50 y el 40 por ciento respectivamente, y

- los trabajadores migrantes deben recibir la misma protección por accidentes del trabajo que los nacionales, en virtud de acuerdos recíprocos concertados entre los gobiernos.

23. La Recomendación OIT/UNESCO (1966: párrafos 130, 131 y 135) añade a esas exigencias que:

- la cobertura por *accidente del trabajo* debería aplicarse no sólo a las horas lectivas sino también a las actividades extraescolares, incluidas las que se desarrollen fuera del establecimiento escolar;

- las enfermedades infecciosas que son comunes entre los alumnos deberían tener la consideración de enfermedades profesionales para el personal docente, y

- deberían pagarse *prestaciones por invalidez* al personal docente que por causa de incapacidad física o mental sólo pueda desempeñar sus funciones a tiempo parcial.

24. El personal docente soporta una serie de riesgos profesionales que deberían ser reconocidos mediante planes de accidentes y enfermedades del trabajo. Incluyen la

[1] Los principales son los Convenios núms. 17, 18, 19, 102 y 121. Sobre su pertinencia para la seguridad social de los docentes y como orientación para definir los regímenes nacionales, véase el sitio Web del Departamento de Seguridad Social de la OIT: http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/index.htm.

necesidad de que los docentes dirijan y tomen parte en programas de educación física, un énfasis acrecentado en la experimentación en las clases de ciencia en laboratorio y la consiguiente necesidad de almacenar y manejar sustancias peligrosas, o visitas sobre el terreno y excursiones dilatadas. A ello hay que añadir que la violencia escolar ha crecido de forma alarmante en muchos países, planteando amenazas para los profesores lo mismo que para los alumnos.

6.2.3. Prestaciones de jubilación y sobrevivientes

25. Como ya se ha indicado en el cuadro 2, el Convenio núm. 102 de la OIT establece que las prestaciones de jubilación y sobrevivientes alcancen una cuantía mínima del 40 por ciento de los ingresos de referencia. Esa exigencia se aplica a los pensionistas que hayan cotizado durante al menos 30 años. Se debería conceder una prestación reducida a los 15 años de cotización.

26. El Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), establece baremos más altos:

- un porcentaje mínimo del 45 por ciento del salario de referencia para las pensiones de vejez y de sobrevivientes;
- derecho a la prestación íntegra después de quince años de cotización, y a prestaciones reducidas después de cinco años, y
- una edad de jubilación no superior a sesenta y cinco años a menos que el gobierno fije una edad superior con fundamento en las condiciones económicas, sociales o demográficas, caso en el cual debería existir una edad de retiro anticipado para aquellas personas que realizan trabajos pesados y peligrosos.

27. La Recomendación OIT/UNESCO (1966: párrafos 133, 134 y 138) añade a esas disposiciones que:

- los educadores que sigan trabajando más allá de la edad de jubilación normal, por ejemplo para suplir la escasez de docentes, deberían recibir prestaciones adicionales;
- el cálculo de la pensión debería basarse en las últimas retribuciones percibidas por el educador, y
- la cuantía de las pensiones de sobrevivientes debería asegurar a las familias un nivel de vida adecuado y la educación de los hijos dependientes.

28. En los países desarrollados, una amenaza importante para la suficiencia de las pensiones es el envejecimiento de la población, debido a una mayor esperanza de vida (un gran beneficio para los trabajadores, pero una carga para la financiación de los regímenes de pensiones) y unas tasas de natalidad más bajas. En los próximos años se espera que el envejecimiento agrave las situaciones de escasez de educadores, así como de trabajadores en otros sectores de la economía. El problema se puede mitigar retrasando la edad de jubilación, cuestión que figura en la agenda política de muchos países. Ahora bien, la naturaleza estresante de la profesión docente hace que la perspectiva de trabajar más años sea especialmente ardua para los educadores. Hay indicios de que el estrés es acumulativo, y que ello induce a los docentes con más edad a hacer uso de más días de baja por enfermedad (un informe de la OCDE de 2003 señala que los docentes en Suecia que en ese momento tenían 60 años recurrían entre tres y cuatro veces más a las prestaciones por enfermedad que los docentes en un rango de edad entre 25 y 35 años) y a la mayoría de los docentes a jubilarse tan pronto puedan (citado en la Comisión Europea, 2004: 57, 51). Hasta hace poco, dado el impacto de los cambios provocados por la crisis financiera de

2008 y la subsiguiente recesión económica, en los países de la OCDE la edad de jubilación de los docentes fluctuaba entre 60 y 65 años de edad, pero en la mayoría de países la edad promedio de jubilación era bastante inferior a la edad para tener derecho a las prestaciones plenas: muchos docentes optaban por jubilarse anticipadamente en razón de la falta de satisfacción en el trabajo, el estrés y el agotamiento, aun sin recibir las prestaciones plenas. En 2001, sólo el 6 por ciento de los docentes alemanes trabajaron hasta la edad obligatoria de jubilación, 65 años (OCDE, 2005: 174 y 175; 202 y 203). Por consiguiente, para lograr una vida laboral más larga en la educación habría que abordar las razones que llevan al personal docente a jubilarse pronto. Por ejemplo, en algunos países europeos se le permite reducir su horario lectivo a medida que se aproxima a la edad de jubilación, mientras que en otros se están aumentando los incentivos financieros y las gratificaciones por una carrera profesional más larga. El recuadro 7 brinda ejemplos de los enfoques que se están adoptando.

Recuadro 7
Fomentar la prolongación de la carrera en Europa

En **Malta** los docentes de más de 57 años con al menos 30 años de experiencia pueden reducir su carga de horas lectivas a tres cuartas partes del horario, dedicando la cuarta parte restante a otros cometidos relacionados con el currículo.

En los **Países Bajos** se ofrecen sistemas de pensiones flexibles a partir de los 61 años, y se están tomando medidas para reducir el atractivo económico de la jubilación anticipada.

En **Suecia** el sistema de pensiones de cotizaciones definidas basa la cuantía de la prestación para el trabajador en la esperanza de vida proyectada de su cohorte de edad en el momento de la jubilación, reduciendo de ese modo la pensión a medida que la población envejece, salvo que el trabajador opte por una vida laboral más larga.

Fuente: Comisión Europea, 2004.

29. En África la legislación nacional puede establecer un nivel adecuado para las pensiones del personal docente, pero hay problemas importantes en lo que se refiere al pago puntual y la sostenibilidad financiera. En muchos países los educadores siguen formando parte de regímenes de la función pública establecidos en el período colonial y financiados con cargo al presupuesto general del Estado. Dichos regímenes suponen una pesada carga para las finanzas estatales, y cada día son más los gobiernos que los consideran insostenibles. Algunos gobiernos están pasando a hacerlos contributivos, y a individualizar las prestaciones, esto es, vincularlas más directamente a las cotizaciones reales de cada beneficiario. El Gobierno de Sierra Leona llevó a cabo una reforma de esa clase en 2001, imponiendo la obligación de que los docentes, los funcionarios y los miembros de las fuerzas armadas contribuyan con una cotización del 5 por ciento, que se suma a un 10 por ciento con cargo al Estado. Un cambio similar se ha propuesto en Kenya, donde el Gobierno aspira a eliminar la garantía de una pensión obligatoria y basar enteramente los pagos en la aportación de cada trabajador y las ganancias de inversiones. Lo que propone es una tasa de cotización del 7,5 por ciento para los docentes, los funcionarios y la judicatura, que se combinaría con una contrapartida estatal del 12,5 por ciento.

30. En el recuadro 8 figura una lista de control para determinar qué tan acertadamente cumple un país los índices de referencia relativos a la jubilación del personal docente.

Recuadro 8
¿Por cuáles de las nueve contingencias reconocidas en la Recomendación OIT/UNESCO recibe ayuda el personal docente de su país?

vejez	enfermedad	accidentes del trabajo
sobrevivientes	maternidad	desempleo
invalidez	subsidios familiares	asistencia médica

6.3. Problemas actuales en el diseño y aplicación de regímenes

6.3.1. Inclusión del personal docente en regímenes generales o especiales

31. La Recomendación OIT/UNESCO reconoce que al personal docente le beneficia pertenecer a un régimen general de seguridad social que cubra a más categorías de trabajadores, bien sean del sector público o del sector privado (1966: párrafo 139, 1)). Ello es ventajoso en primer lugar porque un régimen de seguridad social mayor pone en común más riesgos y más recursos, y de ese modo puede ofrecer una protección más completa. En los países europeos y otros miembros de la OCDE, los sistemas nacionales de seguridad social suelen proporcionar toda una panoplia de prestaciones de larga duración, incluidas la pensión de jubilación vitalicia con incrementos por el coste de la vida, el seguro familiar en caso de fallecimiento del sostén de la familia y la protección por invalidez. No siempre sucede lo mismo en los regímenes sectoriales o por profesiones. Por ejemplo, en el estado de Massachusetts (Estados Unidos), donde no es obligatoria la cobertura de seguridad social para los empleados de la administración estatal y local, las viudas y viudos de docentes no reciben prestaciones de sobrevivientes.

32. En segundo lugar, en igualdad de otros factores los regímenes mayores son más sólidos en el aspecto financiero, gracias a sus mayores recursos y economías de escala; por lo tanto, están en mejores condiciones para capear las recesiones económicas. Esa ventaja tiene un gran valor en el actual clima económico. Por ejemplo, en el estado de Georgia (Estados Unidos) el sistema escolar de la ciudad de Atlanta decidió abandonar el sistema de seguridad social en el decenio de 1980 e invertir los ahorros del personal docente en el American International Group (AIG), cuyos activos cayeron en picada en la crisis económica de 2008-2009, dejando a los docentes sin recursos para la jubilación.

33. En tercer lugar, los educadores incluidos en regímenes más extensos tienen más probabilidades de poder cambiar de puesto de trabajo conservando el mismo paquete de prestaciones. De esa manera, corren un menor riesgo de perder derechos de seguridad social si aceptan un puesto mejor (véase la sección 6.3.2 sobre «Contratación y movilidad»).

34. Finalmente, así como la transferibilidad ayuda a los docentes a evitar pérdidas de cobertura, también evita las ganancias inesperadas que a veces les reporta el estar afiliados a dos planes de pensiones diferentes con prestaciones duplicadas. Esas ganancias inesperadas son positivas para quienes se benefician de ellas, pero son costosas para la financiación de las pensiones y pueden suscitar malestar en la opinión pública, debilitando el respaldo político a los regímenes especiales. El ejemplo de los Estados Unidos ilustra ese escenario. El resentimiento público y los costos adicionales del sistema de seguridad social motivaron que el Congreso de los Estados Unidos aprobara una ley para recuperar las ganancias inesperadas de los docentes y otros empleados estatales y locales que obtenían prestaciones de la seguridad social mediante un segundo empleo o por tener un cónyuge cubierto por la seguridad social. La doble cobertura permitía a esos empleados

recibir mayores prestaciones que los trabajadores que trabajaron toda la vida en el marco de un sistema único.

35. Reconociendo esas ventajas, muchos gobiernos han unificado los regímenes especiales para el personal docente y otros empleados públicos con los regímenes nacionales, al mismo tiempo que les concedían pensiones ocupacionales complementarias. De esa manera se otorga a los docentes la misma protección básica que a otros trabajadores de la economía, más una percepción adicional que puede reflejar niveles de compensación profesionales, diferencias geográficas en el coste de la vida y la disponibilidad de recursos locales para reforzar la seguridad de los docentes en su jubilación. Mediante esos sistemas de dos pilares, la protección a los jubilados puede ser a la vez homogénea y personalizada. Esa organización existe hoy día en Australia, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos (para el personal federal y algunos docentes), Finlandia, Islandia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza (Carvalho-Pinheiro, 2004).

6.3.2. Cobertura complementaria de pensiones

36. Cualquier análisis de la cobertura complementaria debe empezar por los conceptos de pensiones de prestaciones definidas (PD) y de cotizaciones definidas (CD). Esos términos representan una «gran divisoria» en la política de pensiones, y sus méritos relativos dan lugar a un importante debate político.

37. Los regímenes de **prestaciones definidas (PD)** son la forma más tradicional de provisión de pensiones. Suministran a los trabajadores una promesa de pensión, normalmente definida en relación con el número de años de cotización al sistema y el nivel de ingresos. En los regímenes de PD el patrocinador asume la mayoría de los riesgos aparejados a la provisión de pensiones, tales como una mayor longevidad o las fluctuaciones del mercado de valores.

38. Los regímenes de **cotizaciones definidas (CD),** por el contrario, no prometen a los trabajadores ningún nivel de sustitución futura de sus ingresos salariales. Consisten simplemente en una cuenta de ahorro individual con aplazamiento de impuestos. La mayoría de los planes de CD no exigen que el interesado adquiera una renta al jubilarse, ni ofrecen esa opción. Los ahorros del sistema de CD de los que dispone el interesado al jubilarse están determinados por el valor de sus aportaciones a lo largo de su carrera laboral, más o menos las ganancias de inversión y menos los gastos de administración. En este sistema el trabajador asume el riesgo ligado a la provisión de la pensión.

39. En los últimos decenios hemos asistido en todo el mundo al tránsito hacia más regímenes complementarios de CD. En parte ha sido motivado por consideraciones de costo, pero también por la idea de que los trabajadores deberían asumir una mayor responsabilidad sobre su jubilación. Siguiendo el ejemplo de Chile, nueve países de América Latina cambiaron su sistema nacional de pensiones del sistema de PD al de CD, sustituyendo de ese modo la seguridad social por cuentas de ahorro individuales de gestión privada. En 2008 la Argentina revirtió ese componente de PD. Allí, sin embargo, los docentes están sujetos a un régimen especial que les permite jubilarse antes (los hombres a los 60 años y las mujeres a los 57), con menos años de cotización (25 en lugar de 30, y al menos 10 de actividad en la enseñanza) y una tasa de sustitución del 82 por ciento. También están sujetos a una tasa de cotización mayor que la de otros trabajadores. En Europa Central muchos gobiernos han desgajado planes de CD del sistema de PD existente y desviado una parte de las cotizaciones de los trabajadores a financiarlos. Con ello se ha creado un «agujero» importante y persistente en la financiación de los sistemas públicos de pensiones, que ha dado lugar a presiones por el recorte de las mismas. En Italia, Letonia, Polonia y Suecia se han reformado los sistemas públicos de reparto para pagar prestaciones basadas en principios de CD (esto es, en la aportación de cada trabajador al sistema), creando los sistemas llamados de cuentas nocionales de cotizaciones definidas (NCD). Sin

embargo, pese a una tendencia visible en las empresas privadas, en el Reino Unido y en los Estados Unidos y el Reino Unido, para convertir su cobertura de pensiones complementaria de PD a CD el cambio ha sido mucho menos marcado en los regímenes complementarios públicos que cubren al personal docente, y que en su mayoría siguen siendo del tipo de PD.

40. En el recuadro 9 se describen regímenes complementarios de PD y CD para el personal docente en el Japón, Suecia y los Estados Unidos.

41. Los regímenes de PD y CD arrojan distintos perfiles, y por lo tanto llevan aparejadas distintas combinaciones de ventajas y desventajas. Las más importantes son las que se refieren a: *a)* la movilidad en el empleo, *b)* la seguridad en la jubilación, y *c)* la eficiencia económica.

Recuadro 9
Cobertura complementaria de pensiones para el personal docente en tres países

Japón

Primer pilar: Fondo nacional de pensiones, pensión básica de cuantía fija.

Segundo pilar: **Prestaciones definidas.** El profesorado de las escuelas públicas está afiliado a mutualidades locales que proporcionan cobertura complementaria de prestaciones definidas. El profesorado de las escuelas privadas puede afiliarse a las mutualidades o al fondo de pensiones de los asalariados, como los asalariados del sector privado en general. En ambos casos el complemento es de PD. El paquete de prestaciones del segundo pilar es idéntico para los docentes públicos y privados.

Tercer pilar: **Cotizaciones definidas.** Desde 2001 se da a todos los trabajadores japoneses la opción de un complemento de ahorro voluntario en planes de cotizaciones definidas y cuentas personales de jubilación.

Suecia

Primer pilar: Pensión nacional de CD en dos partes, una de reparto y otra capitalizada.

Segundo pilar: **Cotizaciones definidas.** Los convenios colectivos proporcionan pensiones complementarias de CD a más del 90 por ciento del profesorado sueco. La segunda de las cajas de pensiones ocupacionales más grandes de Suecia de las cuatro que existen, KAP-KL, cubre el sector de la educación y otros servicios públicos. Los docentes, al igual que otros trabajadores, contribuyen con un 3,5 por ciento de los ingresos cubiertos.

Tercer pilar: **Cotizaciones definidas.** Un docente sueco puede ahorrar más para la jubilación en planes de ahorro individual (CD), gestionados por compañías de seguros. Más de la mitad del profesorado participa.

Estados Unidos

Primer pilar: Más de la mitad de los docentes públicos están afiliados a la seguridad social, y la otra mitad a planes de pensiones privados. Todos los docentes de centros de enseñanza privados están cubiertos por la seguridad social.

Segundo pilar: **Prestaciones definidas.** El 75 por ciento de los docentes de centros públicos están cubiertos por planes de pensiones profesionales, de los cuales el 86 por ciento son planes tradicionales de prestaciones definidas y el 14 por ciento son planes de ahorro individual (cotizaciones definidas).

Tercer pilar: **Cotizaciones definidas.** Casi todos los docentes de centros públicos tienen acceso a planes de ahorro individual libres de impuestos, pero las tasas de participación son bajas, del orden de un 6 por ciento. Esto se debe en parte a que los docentes contribuyen de manera sustancial a sus pensiones profesionales del segundo pilar con un porcentaje del orden del 5 al 10 por ciento de los ingresos.

Fuentes: Japón: Gobierno del Japón, 1971; Suecia, Stavberg, 2009; Estados Unidos, Asociación Nacional de Educación (NEA), 2008.

Contratación y Movilidad

42. Datos recientes de los Estados Unidos muestran que los planes de jubilación de PD, a diferencia de los planes de CD, constituyen una ayuda para contratar personal docente altamente calificado y para retener por más tiempo a los que son altamente eficientes. Habida cuenta que el costo de la rotación del personal docente es considerable, los efectos

de los planes de jubilación de PD sobre la retención también se traducen en ahorro de tiempo y dinero de las autoridades escolares para llenar las vacantes (Boivie, 2011; 1, 14).

43. Las prestaciones de esos planes se extienden a la movilidad de los docentes dentro del país, en particular en países federales muy grandes que buscan contratar docentes en áreas poco atractivas y para asignaturas en las que hay escasez de docentes. La importancia de que las pensiones para el personal docente sean plenamente transferibles está reconocida en la Recomendación de la OIT/UNESCO (1966: párrafo 132), donde se establece que:

> Cuando el personal docente sea trasladado a un destino diferente que dependa de autoridad distinta en el mismo país, debería conservar en cuanto a pensiones el beneficio de sus derechos anteriores.

44. Esta cuestión tiene aún más importancia en los procesos de integración regional. Las universidades europeas han formulado llamamientos para mejorar la movilidad de los docentes como uno de los objetivos del Proceso de Bolonia, a fin de mejorar la coherencia entre los sistemas universitarios y el ofrecimiento de mayores oportunidades para los docentes y los investigadores en su carrera profesional, eliminando los obstáculos a la movilidad, tales como los derechos a la pensión (EUA, 2008: 1-2).

45. Los regímenes de cotizaciones definidas (CD) responden a esas exhortaciones, suministrando plena transferibilidad de las pensiones para los docentes que se trasladan de un sistema escolar a otro o de un país a otro. Esta ventaja emana de la simplicidad de los regímenes de CD, que no ofrecen promesas de prestaciones futuras, sino únicamente un saldo en efectivo en una cuenta de ahorro para la jubilación con aplazamiento del pago del impuesto. Cuando el trabajador cambia de puesto de trabajo, es fácil trasladar ese saldo o mantenerlo donde está.

46. En los regímenes de PD es mucho más difícil conseguir la transferibilidad. Esos regímenes suelen tener unos períodos mínimos de adquisición del derecho, antes de cumplidos los cuales las aportaciones del docente sencillamente se perderán si dejan su puesto de trabajo por otro. Y aunque el docente ya haya adquirido el derecho, las condiciones exigidas y las prestaciones de los sistemas de pensiones actual y futuro pueden diferir, planteando un riesgo de pérdida de protección. Un medio importante de mejorar la transferibilidad en esa situación es permitir que el docente retire sus aportaciones al régimen de pensiones cuando abandona un distrito escolar y compre créditos de servicio en el nuevo sistema de pensiones. Una reciente encuesta de la Asociación Nacional de Educación (Estados Unidos) reveló que más del 90 por ciento de los planes de pensiones estatales y locales de los Estados Unidos ofrecen esta posibilidad (NEA, 2008: gráfico 8).

47. Sin embargo, la compra de créditos de servicio no carece de inconvenientes. Puede ocurrir que los docentes sólo puedan retirar sus propias cotizaciones, sin la cotización correspondiente del empleador. La pensión que puedan adquirir bajo el nuevo sistema podría ser entonces mucho menos suficiente que aquella que perdieron.

48. En los Estados Unidos los planes de pensiones de la administración estatal y local se han esforzado por mejorar la transferibilidad acortando los períodos de adquisición del derecho, y algunos estados admiten una adquisición del derecho parcial. Además, algunos estados permiten la compra a plazos de los créditos de servicio o su compra antes de los impuestos. Unos cuantos estados han autorizado que sus sistemas de jubilación transfieran directamente los créditos de un afiliado a otros sistemas de jubilación.

49. Algunas investigaciones sugieren modalidades para mejorar la transferibilidad de las pensiones entre grandes regiones, como Europa y Norteamérica, cuando aun siendo aplicables en las empresas privadas también pueden aplicarse a los docentes. Esas modalidades incluyen reducir los períodos de adquisición del derecho, alentar la creación

de planes sectoriales entre múltiples empleadores y reducir el monto de los derechos económicos *(back loading)* a los que tendrían que renunciar los beneficiarios que cambiaran de empleo. Esas propuestas beneficiarían a los trabajadores, pero también elevarían el costo de la provisión de pensiones (Turner, 2003: 17).

Seguridad

50. Como se ha indicado, las pensiones de CD son transferibles precisamente por ser simples cuentas de ahorro, sin garantía de prestación para el trabajador ni mecanismos de reparto de los riesgos de la provisión de pensiones entre los empleadores. Si bien la transferibilidad es una ventaja importante de las pensiones de CD, se hace necesario evaluarlas en relación con ese inconveniente de peso.

Eficiencia

51. Dado el alto costo de la provisión de pensiones, es crucial obtener el máximo rendimiento del capital invertido. Las pensiones de PD presentan notables ventajas en ese aspecto: *a)* una mejor gestión del riesgo de longevidad, *b)* la posibilidad de mantener una cartera de inversiones equilibrada durante toda la vida del trabajador, y *c)* mejores rendimientos de la inversión. Esas ventajas se ilustran en la simulación siguiente (recuadro 10).

Recuadro 10
Eficacia de las pensiones de PD frente a las de CD

Supongamos que un grupo de 1.000 docentes de sexo femenino son contratadas por un sistema escolar a los 30 años de edad. Todas ellas trabajan durante tres años y después solicitan dos años de excedencia por maternidad y atención a los hijos. Se reincorporan a los 35 años de edad y trabajan hasta los 62, totalizando 30 años de actividad laboral. En el momento de la jubilación, el salario de cada una de ellas asciende a 50.000 dólares de los Estados Unidos.

Para proporcionarles pensiones con una tasa de sustitución de aproximadamente el 80 por ciento de sus ingresos en el momento de la jubilación, se establece una pensión ocupacional de 26.684 dólares, o 2.224 dólares al mes, como complemento de su seguridad social en los Estados Unidos. Se prevé un ajuste por el costo de la vida que mantenga el valor de esa prestación durante toda la vida de las profesoras. El modelo define ciertos parámetros para la esperanza de vida y el rendimiento de la inversión. Seguidamente y sobre la base de todos los insumos, se calcula la tasa de cotización requerida para alcanzar la prestación deseada, bajo un plan de PD y un plan de CD.

Tasa de cotización requerida:

Plan PD	Plan DC
12,5 por ciento	22,9 por ciento

La simulación revela que el plan de PD puede brindar ***el mismo nivel de protección*** a un costo ***un 46 por ciento inferior*** al del plan de CD. ¿A qué obedece esa enorme diferencia de costo?

- un 15 por ciento se debe a la *mancomunación del riesgo de longevidad;*
- un 5 por ciento se debe al *mantenimiento de la diversificación de carteras* durante toda la vida de los beneficiarios del plan;
- un 26 por ciento se debe a los *mejores rendimientos de la inversión,* logrados a través de menores gastos de administración y una gestión profesional de las inversiones.

Fuente: Almedia y Fornia, 2008.

52. Entre esas ventajas se cuentan las siguientes:

a) *Gestión del riesgo de longevidad* – Dado que los planes de CD rara vez ofrecen rentas, las personas que los suscriben deben ir retirando sus ahorros en incrementos a lo largo del tiempo. Para minimizar el riesgo de agotar sus ahorros antes de su muerte,

tienen que contar con una vida más larga que la esperanza de vida media para su cohorte de edad. En el modelo arriba descrito, una persona que eligiera la esperanza de vida del 90 percentil de su cohorte reduciría considerablemente ese riesgo de longevidad. Si al final, sin embargo, resulta tener una esperanza de vida media, a su muerte dejará una parte de los ahorros de CD sin emplear (en el modelo, para una esperanza de vida media no se gastó cerca del 24 por ciento). Los planes de PD evitan esa ineficiencia al mancomunar los riesgos de longevidad de gran número de personas. De esa manera proporcionan a cada una, una pensión garantizada durante la totalidad de su vida, ni más ni menos.

b) *Mantenimiento de una cartera equilibrada* – Los beneficiarios de cuentas de CD tendrán que trasladar sus ahorros a inversiones conservadoras a medida que se acerquen a la edad de jubilación, para evitar fluctuaciones del mercado que podrían reducir sus recursos de jubilación precisamente cuando necesitan utilizarlos. Ese traslado da estabilidad financiera, pero a costa de menores ganancias de inversión. Los planes de PD, por el contrario, mancomunan los recursos de trabajadores jóvenes, maduros y mayores, de modo que los planes no «envejecen» como los titulares de cuentas de CD. Por consiguiente, pueden sacar ventaja de los mejores rendimientos de inversión que da una cartera equilibrada durante toda la vida de cada uno de los afiliados.

c) *Mejores rendimientos de la inversión* – Los rendimientos más elevados que consiguen los planes de PD resultan en parte de las economías de escala que son inherentes a los fondos con gran número de partícipes, y en parte a la gestión profesional de los activos, frente a las decisiones de inversión de los titulares de cuentas individuales.

53. Con frecuencia el mayor costo de proporcionar una protección similar bajo un régimen de CD se pasa por alto en los debates sobre política de pensiones, que tienden a centrarse en la simplicidad del régimen de CD como principal de sus ventajas. Sin embargo, a medida que más entidades públicas y privadas pasan de PD a CD, van saliendo progresivamente a la luz las ineficiencias del régimen de CD y su consiguiente costo más elevado. Hasta ahora ese reexamen se ha llevado a cabo principalmente en los Estados Unidos, pero su experiencia tiene gran interés para el personal docente cubierto por regímenes de PD en otras partes del mundo (véase el recuadro 11).

Recuadro 11
El sistema de jubilación del personal docente de Virginia Occidental (Estados Unidos)

En 1991 el estado de Virginia Occidental congeló el Sistema de Jubilación de los Docentes de Virginia Occidental, un plan de PD, y todos los docentes de nueva contratación pasaron a engrosar un nuevo plan, el sistema de jubilación de CD de los docentes. El motivo del cambio fue la existencia de grandes obligaciones sin capitalizar en el plan de PD, resultado de muchos años de impago de las cotizaciones preceptivas por parte del estado y de muchos consejos escolares de los condados.

Virginia Occidental siguió afiliando a los nuevos docentes al plan de CD hasta 2004, fecha a partir de la cual la *Consolidated Public Retirement Board* del estado empezó a reconocer que muchos docentes habían acumulado pocos activos para la jubilación. La cuenta media de CD rebasaba apenas la suma de 41.000 dólares. Convertida en renta, suministraría un ingreso mensual de sólo unos 600 dólares a partir de los 65 años de edad. Según los docentes y el personal escolar, la razón más común de la lamentable exigüidad de los saldos era su poca experiencia en materia de inversiones.

El gobierno del estado observó con preocupación que los profesores con ingresos de jubilación insuficientes necesitarían alguna forma de asistencia gubernamental, bien fuera en forma de prestación de jubilación complementaria o de asistencia pública. Se decidió que a partir del 30 de junio de 2005 todo el personal docente de nueva contratación sería afiliado al plan tradicional de pensiones de PD, que históricamente había demostrado ofrecer unos ingresos de jubilación mayores y más seguros.

Fuente: Boivie y Almeida, 2008.

6.3.3. Gobernanza de los regímenes de seguridad social

54. Es importante que los docentes se impliquen en la gobernanza de los regímenes de seguridad social que los protegen, ya sean éstos regímenes públicos, regímenes de aplicación a grupos más extensos de empleados estatales o regímenes especiales para el personal docente. Ese papel está contemplado en el Convenio núm. 102 de la OIT, que establece que «… representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo…», así como en la Recomendación OIT/UNESCO, que sugiere que: «debería considerarse la posibilidad de hacer participar a los representantes de las organizaciones del personal docente en la administración de los regímenes especiales o complementarios, así como en la gestión de sus fondos» (1966: párrafo 140). Ambas disposiciones están redactadas en términos flexibles, con lo que se reconoce que las estructuras de una recta gobernanza pueden adoptar muchas formas diferentes.

55. En la práctica, los sistemas de administración de la seguridad social pueden variar ampliamente. Por ejemplo:

- en el **Canadá,** el Plan de Pensiones de los Docentes de Ontario es administrado de manera conjunta por el sindicato de docentes, el Gobierno y un consejo nombrado por ambos. El sindicato y el Gobierno son los responsables de gestionar el déficit o superávit del plan, determinar la tasa de cotización y negociar los cambios en las prestaciones, y designar a los miembros del consejo. El consejo se encarga de supervisar la inversión de los activos del plan, recaudar las cotizaciones y abonar las prestaciones;

- el consejo de administración del Sistema de Jubilación de Docentes de **Connecticut (Estados Unidos)** lo integran tres docentes activos, dos docentes jubilados, un delegado del Departamento de Servicios Sociales, un delegado del Consejo de Educación del Estado y cinco miembros de la comunidad nombrados por el gobernador, y

- en **Ghana** y **Sierra Leona,** donde el profesorado de las escuelas públicas está cubierto por el régimen nacional de pensiones, la Asociación Nacional de Docentes (Ghana) y el Sindicato Nacional de Docentes (Sierra Leona) cuentan con asientos permanentes en los consejos nacionales para las pensiones, al lado de los representantes del Gobierno, las confederaciones nacionales de sindicatos, las asociaciones de empleadores y algunos otros miembros de designación especial.

56. Es importante observar que, en la mayoría de los países de América Latina y Europa Central donde se ha privatizado la provisión de pensiones, se exige al personal docente participar en los nuevos regímenes de ahorro individual, lo mismo que otros trabajadores (Colombia es una excepción: los docentes que estén cubiertos por el plan de pensiones público quedan excluidos del sistema privado obligatorio de ahorro pensional). Sin embargo, las compañías de gestión privadas no dan voz a los afiliados en su administración. Si el afiliado no está de acuerdo con las políticas de la compañía gestora, es libre de llevarse sus ahorros a otra parte. La falta de voz para los afiliados es una seria deficiencia en la administración democrática de esos regímenes, y un obstáculo al cumplimiento tanto del Convenio núm. 102 como de la Recomendación OIT/UNESCO.

57. Dondequiera que existen consejos de administración, el cometido principal de sus miembros es actuar como «fideicomisarios» en la protección de los intereses de los afiliados al régimen. Los fideicomisarios no son delegados de las organizaciones que los nombran, sino que están encargados de proteger los intereses de todos los mandantes en la categoría de personas a las que representan. De la misma manera, no intervienen en los asuntos de la gestión cotidiana, sino que atienden a la supervisión global. Tampoco se

espera de los fideicomisarios que lleguen a ser expertos técnicos; más bien deberían dominar el arte de formular preguntas pertinentes a los expertos que rinden cuentas ante ellos, insistiendo en que eviten la jerga burocrática y expliquen sus acciones y propuestas en términos claros (véase el recuadro 12).

Recuadro 12
El papel del fideicomisario

Los miembros de los consejos de administración son de hecho «fideicomisarios» de los regímenes de seguridad social. La obligación de un fideicomisario es ejercer un grado razonable de vigilancia en pro de todos los beneficiarios del régimen. Ello significa que los miembros de los consejos deberían:

- actuar con arreglo a las normas del régimen, dentro del marco de la ley;
- actuar con prudencia, rigor y buena fe;
- actuar conforme a los mejores intereses de los acogidos al régimen y perseguir un justo equilibrio entre sus diferentes categorías;
- recabar consejo sobre cuestiones técnicas y legales siempre que sea necesario, e
- invertir los fondos (cuando ello forma parte del cometido de los miembros del consejo) en línea con esos principios.

Fuente: OIT, 2005, capítulo 1.

58. Los fondos de pensiones públicos poseen varias características distintivas que configuran los desafíos de su gestión. En primer lugar, muchos son planes de grandes dimensiones, y cada vez es más frecuente que se capitalicen con enormes volúmenes de activos invertidos en los mercados financieros. A escala internacional los cinco mayores fondos de pensiones en volumen de activos eran, en su orden, *California Public Employees' Retirement Systems* (Estados Unidos), *ABP* (Países Bajos), *California Teachers' Retirement System* (Estados Unidos), *Federal Thrift Savings Plan* (Estados Unidos) y *Florida State Board of Administration* (Estados Unidos). (Carvalho-Pinheiro, 2004, cuadro 1). En segundo lugar, los fondos públicos son financiados en parte o íntegramente por los contribuyentes, y sus consejos de administración deben rendir cuentas públicas. En tercer lugar, los fondos de pensiones públicos están exentos de muchas reglamentaciones que se aplican a los fondos privados. La suma de todos esos factores impone una pesada carga sobre los miembros del consejo de administración, para asegurar que su gobernanza sea eficiente y correcta.

59. Como se ha señalado, en un número creciente de países se exige cotizar a los afiliados a fondos de pensiones públicos. Muchos de esos fondos invierten una parte de sus ingresos por cotizaciones. El resultado es que los consejos de administración son cada vez más responsables de supervisar inversiones. En la mayoría de ellos existe un comité encargado de trazar la política o estrategia de inversiones y vigilar después su aplicación. Dicho comité de inversiones rinde cuentas al consejo, y en algunos casos es la misma persona la que preside el consejo y el comité. El resto del comité suele estar formado en parte por miembros del propio consejo y en parte por expertos externos provistos de las aptitudes y la experiencia adecuadas. El comité puede escoger a un gestor de inversiones independiente para que implemente su política, y otorgar poderes discrecionales a esa persona o esa firma en sus operaciones cotidianas. El gestor informa periódicamente al comité, puede recomendar cambios en la estrategia y presenta un informe anual detallado.

60. En los países europeos y miembros de la OCDE, la responsabilidad social de las empresas (RSE) ha llegado a ser una cuestión importante para muchos planes de pensiones del personal docente, que invierten con arreglo a criterios no sólo financieros sino también sociales. En el Japón, la Mutualidad de Docentes de Tokio empezó a asignar parte de sus fondos a inversiones socialmente responsables en 2003. Desde entonces ha creado un fondo propio de inversiones con responsabilidad social (SRI), que evalúa a las sociedades

según sus políticas sociales y ambientales. Iniciativas similares están siendo acometidas por el Sistema de Pensiones de Jubilación de los Empleados Públicos de California (CalPERS) en los Estados Unidos, el *University Super Annuation Scheme* (USS) en el Reino Unido y muchos otros. En los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Educación (NEA) insta a los consejos de pensiones del personal docente y sus consejeros a oponerse a invertir en corporaciones que con sus políticas o desembolsos perjudiquen al bienestar de los niños y/o a la educación pública, si otras inversiones pueden proporcionar beneficios equivalentes a los pensionistas.

61. En los países donde hay dificultades causadas por la falta de transparencia, las exigencias del gobierno de invertir en instrumentos de deuda pública, las tasas elevadas de inflación o el escaso desarrollo de los mercados financieros, los docentes y otros representantes presentes en los consejos de administración pueden encontrar útiles las directrices en materia de inversiones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social para orientar las reformas (AISS, 2008).

62. La crisis financiera mundial que comenzó en 2008, la posterior recesión económica y la creciente presión sobre la capacidad fiscal pública han golpeado duramente a los fondos de pensiones públicos en muchos países, erosionando los saldos de las cuentas de ahorro de CD y dejando ingentes obligaciones sin capitalizar en los planes de PD. Abordar esos problemas es una prioridad acuciante para el futuro inmediato, tanto para los consejos de administración como para las autoridades públicas. Los primeros análisis sugieren que el problema se produjo en parte porque algunos planes de pensiones habían invertido fuertemente en activos cuyos perfiles de riesgo no eran bien comprendidos por los consejos de administración, tales como derivados financieros, paquetes de hipotecas y créditos *swap*. Por lo tanto, la crisis y sus secuelas hacen necesario reexaminar la gobernanza de los planes, para asegurar que se están utilizando estructuras adecuadas de valoración de los riesgos y que los responsables de la política de inversiones poseen la formación y los conocimientos pertinentes (OCDE, 2009). Los docentes deberían implicarse activamente en la evaluación de los errores cometidos y en la búsqueda de nuevas formas de gobernanza que contribuyan a garantizar la seguridad de sus recursos de jubilación.

Referencias

Almedia, Beth, y William Fornia. 2008. «A Better Bang for the Buck: The Economic Efficiencies of Defined Benefit Pension Plans», The National Institute on Retirement Security, Washington, DC, agosto de 2008.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2008, «Social security funds: Investing for the future, Social Policy Highlights 5». Ginebra. Puede consultarse en: http://www.issa.int/Resources/Social-Policy-Highlight/Social-security-funds-Investing-for-the-future/%28language%29/eng-GB 5 de enero de 2011.

Boivie, Ilana. 2011. «The Three Rs of Teacher Retirement Plans: Recruitment, Retention and Retirement,» National Institute on Retirement Security, Resumen informativo, octubre de 2011, Washington, D.C. Puede consultarse en: http://www.nirsonline.org/storage/nirs/documents/3R%20Teacher%20Pensions/final_oct_31_3rs_issue_brief.pdf.

Boivie, Ilana y Beth Almeida. 2008. «Look before you leap: The unintended consequences of pension freezes», National Institute on Retirement Security, Resumen informativo, octubre de 2008, Washington, D.C.

British Broadcasting Corporation (BBC). 2004. «Teacher sick days stress linked», One Minute World News, 13 de diciembre de 2004, Londres.

Calvo, Esteban, Fabio Bertranou y Evelina Bertranou (manuscrito). «Are Old Age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?» *Journal of Social Policy*.

Carvalho-Pinheiro, Vinicius. 2004. «Funded Pension Schemes for Government Workers: A Proposal for Study», Third OECD/INPRS Conference on Private Pensions in Asia, Manila, 30 de marzo – 4 de abril de 2004.

Comisión Europea. 2004. *Key Topics in Education in Europe*, vol. 3, «The teaching profession in Europe: Profile, trends, and concerns», informe IV: «Keeping Teaching Attractive for the 21st Century», General Lower Secondary Education», Dirección General de Educación y Cultura, Bruselas. Puede consultarse en: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_archives_en.php.

European University Association (EUA). 2008. «EUA policy position: The future of the Bologna Process post 2010», Bruselas. Puede consultarse en: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Newsletter_new/2008_C_4_EUA_Bologna_post_2010.pdf 6 January 2012.

Gobierno del Japón. 1985. «First Report of the Actuarial Subcommittee on Pensions, Committee on Social Security Scheme», Oficina del Primer Ministro (en japonés), Puede consultarse en: http://www.shigakukyosai.jp/en/index.html 12 de junio de 2009.

Gobierno del Japón. 1971. «Sufficiency of teaching staff and provision of school facilities, Supply of Teaching Staff and Working conditions for teachers», Capítulo 3, sección 1. 3), *c)*. En *Educational Standards in Japan, 1971*, Ministerio de Educación y de la Cultura, Tokio. Puede consultarse en: http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpae197101/index.html.

Investment and Pensions Europe (IPE). 2009. «OECD flags need for better pensions governance», 22 de abril de 2009, Puede consultarse en: http://www.ipe.com/articles, print.php?id-31503.

Jackson City Patriot. 2008. «Are teacher sick days taking a bite out of teacher education?», 20 de enero de 2008, Jackson City, Michigan, Estados Unidos.

The Japan Times, versión en línea 2007. «Most teachers on sick leave had mental ills», 30 de diciembre de 2007, Tokio.

McElligott, Margaret. 2005. «South Africa: Innovative HIV/AIDS Program Targets South African Teachers», 4 de octubre de 2005, allAfrica.com. Puede consultarse en: http://allafrica.com/stories/200510040234.html, consultado el 15 de marzo de 2009.

National Education Association 2008. *Characteristics of Large Public Education Pension Plans*, Washington, DC, 2008.

OCDE. 2005. Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, París. Puede consultarse en: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263231_11969545_1_1_1_1,00.html.

OCDE. 2009. *The Financial Crisis: Reform and Exit Strategies*, París. Puede consultarse en: http://www.oecd.org/dataoecd/55/47/43091457.pdf.

OIT. 1952. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102.

OIT. 1967. Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C128.

OIT. 1969. Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C130.

OIT. 1979. La seguridad social del personal docente, Ginebra.

OIT. 1990. Teachers and International Labour Standards: A Handbook, Ginebra.

OIT. 2005. A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe, Budapest.

OIT. (próximo a ser publicado) Social Security Governance: A Practical Guide for Social Security Board Members in Africa, Addis Ababa.

OIT Centro Internacional de Formación (OIT/CIF) (sin fecha). «Social security: Introductory module: Principles of social security and social protection.

OIT/UNESCO. 1966. Recomendación relativa a la situación del personal docente. París.

OIT/UNESCO. 2007. *Informe*, Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, novena reunión, París, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006, Ginebra.

Stavberg, Henrik. 2009. «Personal correspondence, Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)», 23 de abril de 2009 (sin publicar).

Turner, John. 2003. «Pension Portability – Is this Europe's Future?» AARP Policy Brief 2003-03, marzo de 2003.

Yoshida, Hideo. 1974. «The Private University and the Social Insurance» en *Society and Labour*, vols. 3 y 4, Hosei University, Tokio.

UNESCO. 1997. Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior. París.

Módulo 7: El diálogo social en la educación

7. Introducción

1. El diálogo social es el «factor que cohesiona el éxito de una reforma educativa». Sin la plena participación de los profesores y sus organizaciones, es decir, quienes más responsabilidad tienen en la aplicación de las reformas y sus aspectos clave en materia de objetivos y políticas educativas, «los sistemas educativos no pueden esperar alcanzar una educación de calidad para todos» (OIT/UNESCO, 2003). En general, los docentes deben participar activamente en la formulación de las políticas y tener un sentido de «pertenencia» sobre la reforma si se quiere que los cambios sustanciales tengan una aplicación exitosa (OCDE, 2005). Aunque las consultas y los procesos participativos no son la panacea para resolver las dificultades pero son «prácticamente el único mecanismo que existe para acabar con la desconfianza y establecer un clima adecuado para formular y aplicar políticas educativas» (OIT/UNESCO, 2007). Sin embargo, en función de la experiencia histórica del diálogo social en distintos países y sectores, no todas las partes involucradas en ese diálogo, como los representantes del personal docente, los empleadores y los gobiernos, comparten la misma visión sobre el diálogo social: puede ser que entiendan y tengan expectativas muy diferentes en materia de consultas, negociaciones, intercambio de información y participación.

2. La posición que se defiende en este módulo es que cuando el diálogo social se aplica de manera consistente, se consiguen resultados positivos para los trabajadores del sector de la educación, los empleadores y los gobiernos, y se logra un mejor aprendizaje en los alumnos.

3. El módulo comienza por definir el diálogo social en general, y respecto al sector de la educación. Presenta las normas y los instrumentos de la OIT que sientan el marco jurídico del diálogo social. Luego, discute las condiciones necesarias para el diálogo social, examina los marcos institucionales y presenta varias herramientas prácticas relacionadas con el apoyo técnico y luego analiza varias características específicas del sector de la educación, en especial lo relativo a la Recomendación OIT/UNESCO (1966: apéndice 1). El módulo aborda el diálogo social en el ámbito internacional e incluye un debate sobre los marcos institucionales internacionales del sector de la educación. Luego, analiza las diferentes modalidades de diálogo social dentro de los sistemas nacionales, las cuales presentan diferencias importantes respecto a su enfoque en cuestiones económicas o profesionales, o en ambas. Por último, analiza el diálogo social descentralizado en el ámbito de las autoridades educativas locales y los centros docentes, para terminar con algunas conclusiones y predicciones sobre las tendencias futuras.

7.1. ¿Qué es el «diálogo social»?

4. El concepto de «diálogo social» como medio efectivo para abordar los problemas sociales y económicos ha surgido de la larga historia de la OIT en la promoción de la adopción cooperativa de decisiones entre los trabajadores y empleadores y sus representantes y gobiernos. La OIT se fundó sobre el principio del tripartismo, un sistema de establecimiento de políticas públicas basado en la participación de representantes de los trabajadores y los empleadores al lado de los gobiernos o autoridades públicas. La OIT ha promovido el tripartismo como mecanismo efectivo para abordar y resolver conflictos o encarar problemas socioeconómicos.

5. El tripartismo se basa en el derecho de los trabajadores y los empleadores a formar sus propias organizaciones independientes y a negociar colectivamente sus condiciones de empleo. Pero tanto los trabajadores como los empresarios tienen intereses que van más allá del alcance normal de la negociación colectiva. Según los usos de cada país, las partes

pueden celebrar consultas sobre cuestiones específicas, intercambiar información o administrar de manera conjunta programas sociales que pueden ir desde la formación profesional hasta la dotación de guarderías o el seguro de desempleo. A pesar de los esfuerzos de la OIT y sus mandantes tripartitos, no siempre se han comprendido las ventajas de dialogar con representantes de los trabajadores y los empleadores.

6. En 1999 la OIT puso en marcha un nuevo programa con el fin de «promover oportunidades para que todas las mujeres y todos los hombres puedan obtener un trabajo decente». Uno de los cuatro «objetivos estratégicos» del Programa de Trabajo Decente es el de «promover el diálogo social», como instrumento que permita a los empleadores y trabajadores y sus representantes intercambiar opiniones sobre los otros tres objetivos estratégicos de la OIT, a saber: *a)* la promoción del respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; *b)* la creación de oportunidades de mayores ingresos para hombres y mujeres, y *c)* la extensión de la protección social (OIT, 1999).

7.1.1. Definición/descripción según la OIT

7. En este contexto, el diálogo social se define como «todos los tipos de negociación, consulta o, simplemente, intercambio de información realizados, por lo general, entre los representantes gubernamentales y de los empleadores y los trabajadores acerca de asuntos de interés común relativos a la política económica y social» (Fashoyin, 2004). Este concepto del diálogo social cubre las actividades tradicionales de las relaciones laborales, incluida la negociación colectiva bipartita a nivel local, regional o nacional, más la cooperación entre el gobierno y los representantes de los empleadores y de los trabajadores en lo relativo a asuntos más generales de carácter socioeconómico o que afecten al mercado de trabajo. El diálogo social abarca también la consulta y el intercambio de información en el seno de instituciones u otros mecanismos que impliquen a representantes de las partes interesadas, por ejemplo las organizaciones de padres o los grupos indígenas en materia de política educativa.

8. El CEART resumió esos conceptos aplicables al sector de la educación en su Informe correspondiente a la octava reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART), en 2003 (recuadro 1).

Recuadro 1
El diálogo social en la educación

En su Informe de 2003, el CEART definió el diálogo social en la educación basándose en conceptos elaborados por la OIT, en los términos siguientes:

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

En su Informe de 2006, el CEART observó que un diálogo social efectivo depende del respeto a ciertos principios básicos.

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

Fuente: OIT/UNESCO, 2003 y 2007.

9. En el contexto de la educación, el diálogo social se centra primordialmente en los representantes del gobierno y de los trabajadores del sector público, debido a que la educación es fundamentalmente una responsabilidad del Estado, aunque también hay otros actores relevantes. Allí donde existen servicios docentes privados, esos empleadores consultarán o negociarán con representantes de los educadores en formas adecuadas de diálogo social. Las organizaciones de padres participan a menudo en los debates de política educativa, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores fuera del sector docente participan en el debate de las políticas educativas que afectan a sus intereses. En muchos países la educación está descentralizada entre distintos niveles del gobierno, por lo que tanto la materia como las instituciones del diálogo social pueden diferir entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

10. La panoplia de actividades que cubre la expresión «diálogo social» es extensa y requiere alguna definición. «Intercambiar información» abarca una amplia diversidad de comunicaciones entre las autoridades educativas y el personal docente y sus organizaciones en todos los niveles organizativos, desde reuniones programáticas de alto nivel hasta debates en los lugares de trabajo. Las comunicaciones pueden ser orales o escritas, con distintos grados de formalidad.

11. La «consulta» puede ser formal o informal, e implica que los empresarios o las autoridades gubernamentales escuchen respetuosamente los puntos de vista de los trabajadores o sus organizaciones, sin el compromiso obligado de actuar a tenor de esas opiniones. Dado que no se exige llegar a un acuerdo a través de la consulta, el tono de los debates puede variar considerablemente. La consulta debería ser «sustancial», esto es, las partes deberían abordar el proceso y estar genuinamente abiertas a la posibilidad de modificar sus políticas o sus procedimientos de actuación sobre la base de propuestas de las restantes partes intervinientes. Existe el riesgo de la consulta formal sin verdadera participación de todas las partes, cuando una de ellas, generalmente el empleador o el gobierno, se reúne con representantes de los docentes u otros grupos interesados y escucha sus posiciones sin intención real de modificar sus posiciones previas. Es más probable que la consulta sea eficaz si se produce antes de diseñar las políticas (Fashoyin, 2004).

12. La consulta se practica con mayor frecuencia en los niveles superiores de la toma de decisiones, por ejemplo en lo que atañe a la política educativa, el currículo, etc., pero también se produce a nivel de los establecimientos, cuando se someten a consulta problemas de organización del trabajo cotidiano, tales como los horarios, la distribución de tareas, etc.

13. La «participación» se sitúa entre la consulta y la negociación. Implica un papel para las organizaciones de trabajadores en los órganos con capacidad decisoria, pero el consentimiento formal de los trabajadores no es condición previa para llegar a una decisión. En los lugares de trabajo de muchos países existen consejos u órganos similares que operan en términos de colaboración pero integrando los puntos de vista de los trabajadores y los empleadores. En los países donde se practica la negociación colectiva a nivel nacional o regional, los consejos ofrecen voz a las organizaciones de trabajadores en las decisiones que se adoptan a nivel del lugar de trabajo, dentro de marcos negociados en los niveles superiores.

14. La «negociación» es la forma más alta de diálogo social. Con frecuencia adopta la forma de negociación colectiva. Ese proceso requiere una plena representación de las organizaciones de trabajadores y una autoridad gerencial competente, intercambio de posiciones y una declaración formal de los resultados de la negociación, normalmente un acuerdo escrito. Los acuerdos suelen tener un período de vigencia determinado. Si las partes no pueden alcanzar un acuerdo, las organizaciones de trabajadores quizá hagan huelga para presionar a los empleadores, o una autoridad central exterior puede resolver la disputa. O bien el propio acuerdo establece un mecanismo para resolver las discrepancias

sobre su aplicación, o existen otros sistemas formales para resolver esa clase de diferencias. En muchos países corresponde a los tribunales u otros organismos judiciales, especializados o no en asuntos laborales, la potestad final de resolver disputas surgidas de la aplicación de un acuerdo negociado o de la relación de empleo determinada por códigos del trabajo públicos o privados.

15. Es frecuente acudir a la negociación para determinar las condiciones de empleo, los salarios, las prestaciones sociales, los permisos, etc. Las condiciones de empleo del personal docente tienen a menudo repercusiones a nivel de las políticas, por ejemplo, el número de alumnos por clase, los procedimientos de contratación, etc. En esos casos la negociación puede acompañar a otras formas de diálogo social.

7.2. El diálogo social en las normas de la OIT

16. Varias normas de la OIT sientan las pautas básicas para el diálogo social en la educación. La más importante es la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, aprobada unánimemente por una conferencia especial conjunta de la OIT y la UNESCO en 1966. Dicha Recomendación no es vinculante para ninguno de los Estados Miembros, pero pretende servir de guía para las actuaciones de las partes en un amplio abanico de cuestiones de política educativa. Aunque la Recomendación tiene más de cuarenta años de antigüedad, sus principios siguen siendo muy pertinentes para el diálogo social en la educación.

17. Otros cuatro instrumentos básicos proporcionan un marco legal fundamental para el diálogo social. Dos de ellos, los Convenios de la OIT núms. 87 y 98, son anteriores a la Recomendación OIT/UNESCO. El Convenio núm. 87 (adoptado en 1948) cubre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y el Convenio núm. 98 (adoptado en 1949) expone los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva. La Recomendación OIT/UNESCO menciona ambos Convenios en su preámbulo. Además, dos Convenios posteriores contienen principios significativos para la educación. El Convenio núm. 151 (adoptado en 1978), relativo a las relaciones de trabajo en la administración pública, es altamente pertinente, ya que la mayoría de los docentes son empleados del sector público. Uno de los ejemplos más importantes de diálogo social es la negociación colectiva, y el Convenio núm. 154 (adoptado en 1981) contiene los principios por los que ésta debería regirse [1].

18. La ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 por los Estados Miembros ha sido extensa, mientras que el número de ratificaciones es más bajo para los Convenios núms. 151 y 154. El CEART, que efectúa el seguimiento y la promoción de las Recomendaciones internacionales, ha hecho notar que existe una brecha sustancial entre las ratificaciones de normas internacionales y los principios del diálogo y su práctica efectiva a nivel nacional, aunque en los últimos años ha habido algunas mejoras. Según el CEART, la mayoría de los Estados Miembros de la OIT aún está por construir un diálogo social efectivo y sostenible en la educación. La lista de control 1 proporciona algunas indicaciones para fortalecer el diálogo social en la educación, empezando por un repaso de las normas internacionales aplicables.

[1] Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151); Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

Lista de control 1
Promover el diálogo social en la educación

Con miras a promover el diálogo social, las partes interesadas podrían plantear las interpelaciones siguientes a los gobiernos nacionales o las autoridades educativas:

1. ¿Ha ratificado el gobierno de la nación los Convenios núms. 87, 98 y 151?
2. ¿Qué medidas han adoptado el gobierno/las autoridades educativas/los sindicatos para promover las disposiciones de la Recomendación de 1966 relativas al diálogo social?
3. ¿Qué éxitos ha tenido la aplicación de esas disposiciones? ¿Qué obstáculos ha encontrado y qué medidas se han adoptado para superar los obstáculos del diálogo social?

Las partes interesadas también pueden formular preguntas sobre cómo puede mejorar el diálogo social en el plano escolar:

1. ¿Existen mecanismos habituales y eficaces de intercambio de información entre la dirección del centro docente y los maestros?
2. ¿Qué medios de consulta existen — por ejemplo el consejo escolar — entre la dirección del centro docente y los profesores a efectos de la organización de la enseñanza y el aprendizaje?
3. De conformidad con el marco de negociación acordado en el país ¿existen disposiciones en materia de negociaciones colectivas sobre las cuestiones laborales que atañen a los centros docentes?

7.3. Condiciones necesarias para el diálogo social

19. No es fácil que la participación en el diálogo social se vea coronada por el éxito. Para que esos procesos funcionen bien es preciso que ambas partes cumplan una serie de condiciones.

20. La primera condición es la existencia de organizaciones públicas o privadas de trabajadores y de empleadores — según corresponda —, que sean fuertes, independientes, representativas y democráticas. Las organizaciones representativas deben tener acceso a la información pertinente para participar en el diálogo social, y disponer de la capacidad técnica necesaria para analizar la información, formular posiciones que reflejen fielmente los puntos de vista de sus miembros y comunicarse eficazmente con éstos. Esta condición requiere unos recursos financieros adecuados, así como la formación de los dirigentes, del personal y de los miembros de las organizaciones tanto en la materia del diálogo social como en los propios procesos. En los países en vías de desarrollo o en aquellos donde la cultura del diálogo social está menos institucionalizada no es fácil cumplir esos requisitos, y puede ser que su logro dependa de la asistencia de organizaciones internacionales como la OIT (véase la herramienta 1).

Herramienta 1
¿Dónde conseguir orientaciones técnicas y apoyo para el diálogo social?

- Dentro de la OIT, el Servicio del Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE) divulga conocimientos y suministra asesoramiento sobre el diálogo social, el derecho del trabajo y las relaciones laborales (http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/index.htm).
- El Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT (http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/sectors/educat.htm) se encarga de dar instrucción, compartir información y suministrar apoyo técnico para el desarrollo del diálogo social en los servicios docentes públicos y privados (http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/education/ lang--es/index.htm).
- El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) publica numerosos recursos sobre la interpretación y aplicación de las normas, y brinda apoyo técnico y asesoramiento a los mandantes tripartitos en lo referente a su seguimiento y aplicación. Dos fuentes específicas para la educación y el personal docente son la colección de legislaciones nacionales que se encuentra en la base de datos NatLex (http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.Subject?p_lang=es&p_classification=22.12) y la Recopilación de casos relativos a la libertad sindical (http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_305_span.pdf).

- La OIT puede coordinar el apoyo técnico de otras agencias o donantes externos para promover la plena participación de las organizaciones de docentes y de los gestores de la educación en todas las facetas del diálogo social.

21. El énfasis en la independencia de las organizaciones de docentes es significativo. Muchas decisiones de política educativa, currículos o programas se adoptan con la participación de educadores individuales. Estas personas pueden ofrecer conocimientos técnicos y aportar sus perspectivas, basadas en la experiencia en clase, sobre todo al nivel del centro escolar. Pero no es probable que representen los puntos de vista del personal docente en términos más generales, particularmente en los niveles superiores del sistema educativo, a escala regional o nacional, por ejemplo. Será más probable que los representantes del profesorado en esos niveles superiores contribuyan al diálogo social si son elegidos por sus colegas y cuentan con la experiencia y la formación adecuadas para tratar aspectos más globales de la educación.

22. La segunda condición para el éxito del diálogo social es la voluntad política, la confianza y el compromiso de todas las partes que intervienen en esos procesos. Las organizaciones de docentes deberían sumarse a las distintas formas de diálogo social, en lugar de restringir sus actividades a una o dos formas de representar los intereses de sus miembros. Los gobiernos y las autoridades educativas deben estar dispuestos a aceptar a las organizaciones de educadores como socios potenciales en el empeño común de suministrar la mejor enseñanza posible. Las autoridades educativas ejercen algunos elementos de prerrogativa o autoridad soberana, pero el diálogo social depende de su buena disposición a consultar, escuchar y tomar en consideración las opiniones de las organizaciones de docentes antes de ejercer esa autoridad.

23. El respeto a los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva es un requisito previo básico para un diálogo social institucionalizado. La mayor parte del diálogo social en la educación se produce mediante la participación de organizaciones de docentes o de otros trabajadores de la enseñanza. La negociación colectiva es uno de los ejemplos de diálogo social más significativos, a pesar de que, como se ha dicho antes, su alcance sea muchas veces limitado. A menos que las organizaciones de docentes puedan formarse, ejercer sus funciones internas, ser reconocidas como representantes de los educadores y negociar con los empleadores sin injerencias exteriores, el diálogo social sencillamente no prosperará. En muchos países hay varias organizaciones representativas del personal docente, algunas en competencia directa entre sí. La libertad sindical implica que diferentes organizaciones puedan demostrar niveles adecuados de apoyo por parte de sus potenciales miembros.

24. Dada su importancia frente a los elementos esenciales del diálogo social, la existencia de organizaciones independientes de personal docente, a veces precarias, necesita reconocimiento, incluso en países que han ratificado las normas pertinentes de la OIT. Los mecanismos de control de la OIT y los procedimientos especiales del CEART suministran instrumentos con los que las organizaciones del personal docente pueden abordar esas dificultades (véase la herramienta 2).

Herramienta 2
Procedimientos de quejas por infracción de normas internacionales en el diálogo social

Uno de los elementos clave del sistema de la OIT para promover la observancia de las normas internacionales del trabajo es el Comité de Libertad Sindical (CLS), que recibe quejas sobre el incumplimiento por los Estados Miembros de las disposiciones de los convenios antes enumerados sobre libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales e informa al Consejo de Administración de la OIT. A lo largo de los años, el CLS ha examinado numerosas quejas por violaciones de la libertad sindical de las organizaciones del personal docente en todos los continentes, algunas nuevas y otras con muchos años de antigüedad. El elevado volumen de quejas, y la frecuente conclusión del CLS de que no se respetan los derechos básicos de sindicación, indican que esas organizaciones de docentes afrontan serios obstáculos para desempeñar sus funciones básicas, y dificultades todavía mayores para la práctica del diálogo social.

También el CEART examina las alegaciones presentadas por organizaciones de docentes cuando en los países no se observan las disposiciones de la Recomendación de 1966. El CEART hace públicas sus observaciones y recomendaciones para la resolución de diferencias en sus informes trienales, o en informes provisionales especiales aprobados por el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO. Esas alegaciones se refieren a aspectos del diálogo social que no son las normas fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva, por ejemplo el diálogo social o su ausencia en la política educativa. En años recientes el CEART ha instado a varios gobiernos a modificar sus políticas de contratación del personal docente, evaluación y libertad académica para aplicar mejor las disposiciones de la Recomendación de 1966.

25. Por último, un diálogo social provechoso debería institucionalizarse al máximo, ya que es poco probable que un diálogo social informal u ocasional tenga impacto duradero. Ese diálogo social institucionalizado requiere adecuado apoyo institucional, que puede adoptar varias formas. El nivel más alto de apoyo suele ser un marco estatutario para el diálogo social. Muchos países tienen leyes, por ejemplo, que regulan la práctica de la negociación colectiva en la educación. Otros sistemas legales promueven la consulta y la participación de las organizaciones de trabajadores en el lugar de trabajo o en niveles más altos de autoridad. Los órganos consultivos con responsabilidades y estructuras de representación definidas constituyen otra forma importante de apoyo institucional (véanse también los recuadros 7 y 8 *infra* donde figuran ejemplos internacionales de marcos de diálogo social institucionalizado en el sector de la educación).

7.4. Características especiales del sector de la educación

26. El diálogo social puede producirse y se produce en la mayoría de los sectores de la economía. Sin embargo, las partes que intervienen en la educación deberían reconocer que este sector posee algunos caracteres especiales.

27. En primer lugar, la mayoría de las organizaciones de docentes combinan caracteres de asociación profesional y de sindicato. Las asociaciones profesionales se interesan por las calificaciones de los entrantes en la profesión, los niveles de desempeño de sus afiliados, el contenido intelectual de la profesión y su cometido dentro de la sociedad. La Recomendación OIT/UNESCO reconoce esas múltiples funciones (para más detalles, véase la sección 7.5) en términos de los compromisos de las organizaciones de docentes en: las decisiones de la política docente; el establecimiento de perfeccionamiento profesional durante el ejercicio del cargo; las cuestiones disciplinarias relacionadas con la conducta profesional; la elaboración de cursos, programas y medios auxiliares de enseñanza; la definición y el respeto de los niveles de eficiencia exigibles al personal docente así como de las normas de ética; las organizaciones del personal docente y las reformas para responder a los nuevos desafíos del sector de la educación; y la educación pedagógica y la diseminación de nuevos métodos didácticos con el fin de introducir mejoras en la educación (1966, párrafos 9, 32, 49, 62, 71, 73, 75 y 76). Por lo general, las profesiones también han tenido un fuerte componente de servicio público. En consecuencia, es frecuente que en sus estructuras de gobierno se incluya a representantes de la comunidad, como por ejemplo en la integración de organismos profesionales como los consejos pedagógicos del sector de la educación. La Recomendación OIT/UNESCO subraya el principio básico de esa colaboración y aboga por: «(…) una estrecha cooperación entre las autoridades competentes y las organizaciones de personal docente, de empleadores, de trabajadores y de padres de alumnos, las organizaciones culturales y las instituciones de enseñanza o de alta cultura y de investigación, con miras a definir la política docente y sus objetivos precisos» (1966, párrafo 10, *k)).*

28. Segundo, como las demás organizaciones sindicales, los sindicatos de docentes tienen funciones relativas al empleo y las condiciones materiales de los docentes. Abogan por las condiciones de empleo de sus miembros y utilizan la negociación colectiva, la acción política, la ayuda mutua y la representación legal para impulsar y proteger los intereses de

sus miembros y del personal docente en general. Las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO sobre los sueldos y las condiciones de servicio hacen hincapié en esas funciones (1966, párrafos 82-84, véase también la sección 7.5).

29. La experiencia demuestra en muchos países que esas dos funciones pueden coexistir con éxito en el contexto del diálogo social en la educación. Es frecuente que las organizaciones de educadores representen los intereses tanto profesionales como económicos de sus miembros, pero diferenciar esas dos áreas requiere una cuidadosa atención dentro de las organizaciones. Una aplicación exitosa conduce a menudo a reformas significativas (recuadro 2).

boxRecuadro 2
Combinar intereses profesionales y sindicales: buenas prácticas en todo el mundo

Australia: Además de la negociación colectiva al nivel estatal, el Instituto australiano de la enseñanza y la dirección de centros escolares (AITSL, por su sigla en inglés) del cual, el Sindicato de Docentes de Australia es uno de sus principales miembros, elabora normas profesionales y brinda desarrollo profesional a los docentes y administradores de centros escolares de todo el *Commonwealth*.

Canadá: A comienzos de 2003, con el apoyo de los docentes se introdujeron amplias reformas en el sector de la educación en Ontario, la provincia más poblada, lo cual se tradujo en mejoras importantes en las prácticas pedagógicas y en la innovación, mediante un convenio colectivo con los principales sindicatos de docentes y mesas redondas periódicas con las partes interesadas. Esas reformas abarcan cuestiones importantes que atienden las necesidades del personal docente y los objetivos del Gobierno, en asuntos tales como el menor tamaño de las aulas, la mayor disponibilidad de tiempo para la preparación de los maestros, y la contratación de más docentes. El proceso también garantiza una mayor estabilidad en las relaciones laborales, lo cual es indispensable para afianzar las reformas.

Chile: Tras un largo proceso de restauración de la democracia y de los derechos de los trabajadores, barridos por la dictadura militar de la década de 1970, en la de 1990 y los primeros años del siglo XXI se han mejorado los cauces bipartitos y tripartitos para el diálogo social en la educación (incluyendo a las autoridades municipales en un sistema descentralizado), a pesar de las restricciones formales que pesan sobre la negociación colectiva a nivel municipal y para los docentes funcionarios. Entre los resultados, incorporados a la legislación nacional, ha habido nuevos reglamentos de empleo, mejoras en las relaciones laborales de la enseñanza a nivel local y en los salarios, y un programa de evaluación y perfeccionamiento profesional para el profesorado, dirigido a mejorar su calidad y su rendimiento. Fueron necesarios varios años de negociaciones con el sindicato de docentes, la CTP, para consensuar el programa, que empezó en 2003; pero se asegura que el acuerdo negociado ha conducido a un grado mucho mayor de aceptación y participación de los educadores en su propia evaluación y desarrollo profesional.

Finlandia: Tiene uno de los sistemas educativos más exitosos y eficientes del mundo, medido por los resultados de las pruebas comparativas internacionales de estudiantes, que por muchos años se ha basado en un amplio proceso de consultas y negociación con el principal sindicato de docentes, el OAJ. La confianza de que goza el sindicato de docentes para representar las opiniones de los maestros individuales contribuyó a establecer las bases de negociación con el Gobierno de reformas al sector de la educación a comienzos de este siglo. Esto se tradujo en estrictas normas profesionales, amplia autonomía profesional y confianza en el personal docente para el manejo del aprendizaje en el aula, e hizo que la profesión atrajera a los mejores estudiantes: tan sólo uno de cada 10 candidatos al año es aceptado en los programas de formación de personal docente.

Namibia: Además de la negociación de convenios colectivos sobre el salario del personal docente, las prestaciones, la proporción alumno-maestro (véase también el recuadro 9), y la participación en el Comité de Servicios de la Docencia que examina los salarios y las políticas de personal, el Sindicato Nacional de Maestros de Namibia (NANTU), intercambia información y mantiene con el Ministerio de Educación debates relativos al sector de la educación, a través de reuniones mensuales de un comité técnico mixto, cuyo orden del día es elaborado por las dos partes e incluye cuestiones que no están comprendidas en la negociación colectiva. El NANTU también participa en los órganos permanentes encargados de las calificaciones del personal docente y de las evaluaciones de los programas de formación. Conjuntamente con el Sindicato de Maestros de Namibia (TUN), el NANTU participa con el Ministerio en la planeación de una reforma más amplia del sector de la educación.

Nueva Zelandia: Los sindicatos de maestros en Nueva Zelandia, el Instituto Nueva Zelandia de Educación (NZEI) y la Asociación de Docentes de Postprimaria (PPTA) tienen un largo historial de negociación y celebración de acuerdos de negociación colectiva en nombre de los maestros del país (véase también el recuadro 12). Asimismo, representan a los docentes en el órgano profesional llamado Consejo de Profesores de Nueva Zelandia, encargado de establecer y supervisar las normas. En el período 2010-2011, los sindicatos participaron en una consulta pública de alcance nacional y en un foro del sector de la educación que congregó a casi todos los principales interesados del sector educativo a fin de revisar, comentar (incluida la posibilidad de criticar muchas de las disposiciones en nombre de sus miembros) y formular recomendaciones al Gobierno relativas al informe de un órgano consultivo creado para brindar asesoramiento sobre una nueva visión de la profesión docente.

Fuentes: Australia: OCDE, 2011a; Canadá: OCDE, 2011a; Chile: OIT/UNESCO, 2003; OIT, 2006a; Gajardo y Gómez, 2005; OCDE, 2005a; Finlandia: Asia Society, 2011; OCDE, 2011a; Namibia: OIT, 2006b; Lieberwitz, 2009; Nueva Zelandia: Lieberwitz, 2009; Nueva Zelandia, 2011.

30. Una segunda característica de la educación que afecta al diálogo social es el papel del Estado. La Recomendación OIT/UNESCO (1966, párrafo 10, *c)*) reconoce que la educación es una responsabilidad del Estado, que debe proveer una red suficiente de centros escolares y otros servicios para los alumnos. Prácticamente no hay un país que no tenga su mezcla peculiar de educación estatal y no estatal, pero normalmente la mayoría de los docentes son empleados del sector público y por lo tanto, establecen directamente un diálogo social con las autoridades públicas del sector de la educación en los niveles administrativos competentes y en algunos casos con el gobierno estatal o nacional.

31. Esa situación puede cambiar cuando la enseñanza privada es importante dentro del sistema nacional o en determinados niveles educativos. La enseñanza privada existe en casi todos los países, si bien puede ocurrir que sus proveedores se concentren en los niveles preescolar o postsecundario. Si su número lo justifica y se organizan de manera eficaz, en el ámbito del diálogo social esos empleadores podrían tener un papel comparable al de las autoridades públicas en cuanto a la toma de decisiones en materia de políticas y reformas al sector de la educación, así como a la participación en varias formas de diálogo social con organizaciones de docentes y maestros en su calidad de empleadores directos.

32. Finalmente, los docentes componen la categoría ocupacional formal más numerosa del mundo, y en casi todos los países la mayoría de ellos son mujeres. Por lo tanto, el papel de los educadores en la sociedad, incluido el diálogo social, se ve profundamente afectado por la situación de las mujeres en la vida nacional y a su vez influye en ésta.

33. Reconociendo la importancia de la educación y las especiales características de este sector, la OIT y la UNESCO adoptaron conjuntamente la Recomendación de 1966. No existen otros ejemplos de esta clase de norma en el sistema del derecho internacional. Como antes se ha dicho, la Recomendación incorpora los principios de normas de la OIT que existían cuando fue ratificada, pero también proporciona orientaciones específicas para la situación de los docentes que son más directamente utilizables en la educación que las normas más generales de la OIT, pensadas para todos los trabajadores y todo tipo de lugares de trabajo.

7.5. La Recomendación OIT/UNESCO y el diálogo social

34. La Recomendación OIT/UNESCO abarca un amplio espectro de políticas educativas, entre ellas la planificación educativa, la preparación para la profesión, las instituciones de formación de personal docente, la formulación de la política educativa, etc. Además, su tratamiento del diálogo social es más extenso y específico que en ninguna otra norma internacional, con veinte disposiciones diferentes que se refieren a una o más formas de diálogo social.

35. La Recomendación OIT/UNESCO alude con frecuencia al papel que pueden desempeñar las organizaciones de docentes en la promoción de los objetivos de la Recomendación. El párrafo 9 subraya la importancia de dichas organizaciones, al declarar que deberían ser reconocidas como «una fuerza que puede contribuir considerablemente al progreso de la educación y, por consiguiente, deberían participar en la elaboración de la política docente». Los docentes, a su vez, se apoyan en el derecho de asociarse libremente en sus organizaciones propias, conforme a la protección que otorga el Convenio núm. 87 de la OIT, para desempeñar sus responsabilidades según la Recomendación OIT/UNESCO.

36. Aunque la Recomendación OIT/UNESCO no utiliza la expresión «diálogo social», contiene abundantes referencias a procesos que forman parte de él. Tomados en conjunto, los procesos que figuran en la Recomendación OIT/UNESCO constituyen un plan muy completo de puesta en práctica del diálogo social.

37. Como ya se indicó, el amplio alcance del diálogo social que propugna la Recomendación OIT/UNESCO abarca la función de las organizaciones de docentes en la formulación de una amplia gama de objetivos y políticas en el campo de la docencia conforme al párrafo 10, *k).* La Recomendación reconoce que hay muchos grupos en la sociedad que tienen intereses importantes, y sobre la base del párrafo 9 insta a la participación de las organizaciones de personal docente en la elaboración de la política educativa. La participación de distintos grupos en esos debates garantiza que sean oídos distintos puntos de vista. Las organizaciones de personal docente deben tomar parte en esos debates en pie de igualdad con otras partes interesadas.

38. En el contexto de la Recomendación OIT/UNESCO, los procesos de participación permiten que las organizaciones del personal docente tomen parte en la discusión de políticas dentro del marco de su competencia profesional, o que sean especialmente importantes para sus condiciones de trabajo. Su participación no implica que puedan bloquear o denegar decisiones adoptadas tras las deliberaciones sobre políticas o cuestiones educativas de amplio alcance que claramente son competencia de los gestores del sector de la educación, pero la Recomendación OIT/UNESCO sí afirma que se debería oír a esos grupos antes de adoptar decisiones. La Recomendación no especifica qué mecanismos se deberían utilizar para incorporar la participación de las organizaciones de docentes. Las partes interesadas son libres para pergeñar sus arreglos. La distinción entre consultas realizadas antes y después de la adopción de decisiones es significativa. Es más probable que la consulta sea eficaz si las partes se reúnen antes de que la política sea diseñada o presentada para su aprobación. Se pueden debatir ideas muy diversas, a menudo con confianza, antes de hacer pronunciamientos públicos, con el objetivo de construir consenso en apoyo de los resultados (véase el ejemplo del Japón en el recuadro 3).

Recuadro 3
La consulta y la negociación en la educación en el Japón

Una misión OIT/UNESCO enviada al Japón para estudiar la consulta y la negociación entre las organizaciones del personal docente y los empleadores observó que muchas veces sólo se consultaba a dichas organizaciones después de haber sido formuladas las políticas. Una vez elaboradas éstas, se solicitaban las opiniones de grupos de docentes, pero rara vez podían éstos señalar cambios introducidos como resultado de sus comentarios. Este proceso cumplía la definición formal de la consulta, pero dejaba a las organizaciones de docentes y a algunos empleadores descontentos con los resultados.

Fuente: OIT/UNESCO 2008.

39. Dos áreas en las que las organizaciones del personal docente deberían participar en la discusión de políticas están relacionadas con la calidad de la enseñanza. El párrafo 61 de la Recomendación OIT/UNESCO declara que, «en el ejercicio de sus funciones, los educadores deberían gozar de libertades académicas». Señala que los educadores están especialmente cualificados para desempeñar un papel esencial en la selección del material

de enseñanza, la selección de manuales, métodos pedagógicos, etc. En el párrafo 62 se afirma que el personal docente y sus organizaciones deberían participar en la elaboración de nuevos programas, manuales y medios auxiliares de enseñanza. Las aportaciones de los docentes a esas políticas deberán equilibrarse con el respeto a los estándares educativos, los programas aprobados y los currículos determinados por las autoridades públicas. De manera análoga, el párrafo 76 alienta a los educadores y las autoridades a reconocer la importancia de la participación de los primeros, por medio de sus organizaciones o por otros cauces, en la mejora de la calidad de los servicios de enseñanza. En este caso la Recomendación OIT/UNESCO reconoce que en los esfuerzos por la mejora de la educación deben participar tanto educadores a título personal como representantes de sus organizaciones.

40. La consulta, otra forma de diálogo social, figura destacadamente en la Recomendación OIT/UNESCO. El tono del papel de la consulta en la educación lo expresa el párrafo 75, al afirmar que las autoridades deberían «aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de educadores sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza, la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza». Son cuestiones de política lo suficientemente importantes para que las organizaciones del personal docente participen en las discusiones que conducen a la adopción de políticas educativas. La Recomendación refleja la importancia de las opiniones de los docentes, basadas en la experiencia en el aula, en las decisiones sobre las políticas más efectivas para alcanzar los objetivos de la educación.

41. La Recomendación OIT/UNESCO también prevé la consulta sobre una serie de cuestiones de importancia considerable para cada educador. El párrafo 44 declara que los ascensos deberían basarse en criterios profesionales determinados en consulta con las organizaciones del personal docente. Análogamente, el párrafo 49 establece que dichas organizaciones deberían ser consultadas cuando se establezcan normas para los procedimientos disciplinarios. Las horas de trabajo de los docentes se deberían establecer previa consulta con sus organizaciones (párrafo 89). Finalmente, cuando se prevea construir nuevos establecimientos escolares o ampliar sus locales, se debería consultar la opinión de representantes de los educadores, según propone el párrafo 110. En estos casos la Recomendación apunta a la consulta a nivel del establecimiento, o de un órgano encargado de la planificación de las instalaciones.

42. La Recomendación OIT/UNESCO se refiere a la negociación en relación con distintos temas. En el contexto de la enseñanza, la negociación generalmente significa negociación colectiva. Hay partes de este sector que practican la negociación colectiva desde hace décadas, mientras que en otros lugares se trata de una práctica relativamente novedosa. El recuadro 4 da ejemplos del alcance de la negociación en América del Norte.

Recuadro 4
Alcance de la negociación en el Canadá y los Estados Unidos de América

En el Canadá las organizaciones de docentes negocian con sus empleadores los salarios, los subsidios, las ayudas al desarrollo profesional y los derechos de antigüedad. También los procedimientos de resolución de disputas sobre la aplicación de tales acuerdos son objeto de negociación. Las pensiones y el tamaño de las clases suelen quedar excluidos. Acuerdos similares existen en los Estados Unidos, aunque es posible que allí el alcance de la negociación sea más limitado, y en los últimos años ese alcance se ha limitado más en la medida en que algunos Estados han limitado el derecho de los trabajadores del sector público, incluidos los maestros, a negociar cuestiones importantes como las pensiones.

Fuentes: 2009; Cooper y Sureau, 2008; OIT, 2012; Thompson y Jalette, 2009.

43. La negociación sólo es verdaderamente posible cuando los empleadores y los trabajadores disponen de representación independiente. Para el personal docente son especialmente importantes los principios del Convenio núm. 87 de la OIT, que protegen la libertad

sindical y el derecho a organizarse colectivamente. Para negociar con eficacia, las organizaciones de personal docente deben tener un mandato claro de sus miembros, capacidad técnica para negociar y verse libres de injerencias por parte de fuerzas exteriores. En el recuadro 5 puede verse un ejemplo de obstáculos por falta de capacidad y posibles soluciones.

Recuadro 5
Creación de capacidad para el diálogo social

Cuando la República Unida de Tanzanía trazó un programa extenso de reforma de la enseñanza con vistas al logro de la Educación para Todos (EPT) en los años siguientes al foro de Dakar sobre la EFA, el Sindicato de Profesores de Tanzanía (TTU) denunció no estar debidamente involucrado en todos los comités técnicos y decisiones a nivel de distrito. Uno de los obstáculos que lo impedían era la capacidad de participación del sindicato. En 2004 el TTU participó en un foro de diálogo sobre políticas propiciado por la OIT y la UNESCO, que ayudó al sindicato a formular sus posiciones programáticas sobre cuestiones de educación y pobreza, y a aumentar su capacidad de tomar parte en debates para la formulación de la política educativa nacional.

Fuente: Ratteree, 2005.

44. El proceso de negociación implica que ninguna de las partes pueda imponer a la otra su voluntad en el caso de que se llegue a un punto muerto. En otras palabras, toda decisión debe estar basada en el mutuo acuerdo. Cuando se llega a un punto muerto, los instrumentos de la OIT prevén que los trabajadores tengan derecho a retirar sus servicios o recurrir a una parte independiente que resuelva la disputa. Estas cuestiones son particularmente polémicas en el sector público, donde los gobiernos son empleadores y pueden ser los poderes legislativos quienes determinen las condiciones de empleo de los docentes. Dada la diversidad de las circunstancias en las que se produce la negociación en la educación, no existe una única fórmula para la resolución de disputas.

45. La Recomendación OIT/UNESCO hace hincapié en el papel de la negociación frente a otras formas de diálogo social cuando se trata de determinar las condiciones de empleo del personal docente. Así, el párrafo 83 declara audazmente que el derecho del personal docente a negociar por medio de sus organizaciones debería ser garantizado por vía de reglamentación o de acuerdo entre las partes. El párrafo 82 requiere negociar los salarios y las condiciones de trabajo entre las organizaciones del personal docente y los empleadores. Se amplía el tema en el párrafo 116, que emplea un lenguaje ligeramente distinto a propósito de las escalas salariales de los educadores, afirmando que deberían ser establecidas «de acuerdo con sus organizaciones profesionales».

46. La remuneración por méritos o desempeño de los educadores es un tema a menudo controvertido (véase el módulo 5, sección 4). La Recomendación OIT/UNESCO guarda silencio sobre el valor de la remuneración por méritos o desempeño, pero reconoce la importancia de la cuestión al afirmar que no se debería poner en práctica un sistema de méritos para la determinación de los salarios sin «haber consultado previamente y obtenido el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesadas» (1966: párrafo 184). Aunque en este párrafo no se emplea la palabra «negociación», el requisito de que las organizaciones del personal docente acepten un sistema de remuneración por méritos implica alguna forma de negociación.

47. La Recomendación OIT/UNESCO reconoce que habrá divergencias o situaciones de punto muerto en torno a estas cuestiones, y propone medios institucionalizados de resolución de conflictos. El párrafo 84 declara que se debería instituir «un sistema paritario, encargado de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el personal docente y sus empleadores por causa de las condiciones de empleo». El artículo 8 del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), establece lo mismo. Los procedimientos de la OIT sobre *prevención y solución de conflictos* en la

administración pública ofrece información sobre prácticas óptimas en la materia (recuadro 6). Sin embargo, la Recomendación se adhiere al principio, avalado por la jurisprudencia de la OIT, según el cual, en caso de que se rompan las negociaciones entre las partes, las organizaciones de educadores «deberían tener derecho a tomar las medidas de las que normalmente disponen otras organizaciones para la defensa de sus legítimos intereses»; en otras palabras, derecho a la huelga.

Recuadro 6
Procedimientos de la OIT sobre *prevención y solución de conflictos* en la administración pública

Estos procedimientos tratan de basarse en los trabajos realizados en los últimos años (investigaciones y publicaciones, directrices, asesoría técnica y programas de acción basados en los países) por el Departamento de Actividades Sectoriales y el Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT. Los procedimientos ofrecen una recopilación de prácticas óptimas en materia de prevención de diferencias y solución de conflictos en la administración pública. En ellos se describe un conjunto de mecanismos, en gran medida interconectados, que los gobiernos, los trabajadores y las organizaciones de trabajadores de todo el mundo han elaborado para reducir al mínimo los conflictos que se presentan en la administración pública y resolverlos — en especial, los conflictos de intereses que surgen en las negociaciones colectivas. Los procedimientos ayudan a identificar enfoques y prácticas que han permitido a los sindicatos y a los empleadores de la administración pública participar en negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo en pie de igualdad y con una interrupción mínima de los servicios públicos.

Fuente: OIT, 2011.

7.6. Tendencias del diálogo social en el ámbito internacional

48. El diálogo social es la norma a nivel internacional para los organismos que tienen la responsabilidad formal de la política educativa. Estas prácticas son particularmente vigorosas en aquellas regiones donde el diálogo social se practica en otras esferas de acción. No obstante, incluso en aquellos países o regiones donde el diálogo social no está plenamente desarrollado, las organizaciones del personal docente participan en la planificación y aplicación de las políticas educativas.

49. La más importante de las iniciativas internacionales en el ámbito de la educación es un esfuerzo concertado a nivel internacional por extender la oferta educativa. El elemento principal de ese esfuerzo para el mundo en vías de desarrollo es la campaña Educación para Todos (EPT) de la UNESCO, que cuenta con el apoyo de otros organismos de la ONU, incluida la OIT, y de muchos países donantes y organizaciones. La campaña de la EPT fue lanzada por la comunidad internacional en 1990, con la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Dicha Declaración mencionaba explícitamente los principios de la Recomendación OIT/UNESCO en pro de la necesidad de establecer relaciones de colaboración para organizar los esfuerzos dirigidos a alcanzar sus objetivos. En el año 2000 se reunió el Foro Mundial de la Educación en Dakar, Senegal, a fin de renovar los compromisos y aprobar un marco de acción con miras a la consecución de una educación básica de calidad para todos en el año 2015. El Marco de Acción de Dakar hace suya la Recomendación OIT/UNESCO como guía respecto a las condiciones de los docentes. En 2009 se constituyó un grupo de trabajo internacional de docentes para acelerar la contratación y mejorar la calidad de los docentes con miras a la EPT, con las orientaciones sobre diálogo social de la Recomendación OIT/UNESCO como principio fundacional.

50. El marco de acción de la EPT prevé la participación de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) en cada uno de los cinco puntos focales regionales, los dos puntos focales internacionales y el Comité de Enlace UNESCO-NGO. La Internacional de la Educación (IE), la Federación Sindical Internacional que representa a casi todas las

organizaciones nacionales de docentes del mundo, participa en la planificación de la EPT a nivel regional e internacional, junto a otras organizaciones no gubernamentales. La IE también está representada en el consejo asesor del Informe de Seguimiento en el Mundo que se prepara para que en las reuniones periódicas se puedan valorar los progresos alcanzados en el logro de los objetivos de la campaña de la EPT.

51. El diálogo social está asimismo bien desarrollado en los organismos internacionales y regionales que agrupan a muchas de las economías desarrolladas del mundo. Los organismos consultivos y de movilización globales, formados por representantes de trabajadores y de empleadores, son regularmente consultados y aportan sus ideas a las políticas y actividades de esas organizaciones intergubernamentales o, en el caso de Europa, participar en un marco de diálogo social institucionalizado (véanse los recuadros 7 y 8).

Recuadro 7
Consulta en materia de educación a los sindicatos y los empleadores en el marco de la OCDE

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo internacional compuesto por 30 países desarrollados, que tiene su sede en París. La OCDE se interesa por cuestiones muy diversas, entre ellas la política económica, el comercio y la inversión mundial y las políticas de educación y formación. La constitución de la OCDE prevé explícitamente el diálogo social con organizaciones sindicales a través de la Comisión Sindical Consultiva (CSC), que representa a los sindicatos de todos los Estados Miembros. La CSC es la voz de los sindicatos para todos los debates programáticos que tienen lugar en el seno de la OCDE. Cuando esos debates afectan a la educación, la CSC incorpora a la IE en las deliberaciones, incluidas las reuniones de Ministros de Educación, como se hizo, por ejemplo, en el caso de un proyecto de envergadura y un informe sobre el personal docente de 2004-2005. Aparte de eso, la CSC promueve activamente los principios de la Recomendación de 1966. Las opiniones de los empleadores en materia de políticas de educación y formación, incluidas las políticas relativas al profesorado, se expresan también a través del Comité Consultivo Económico e Industrial que también participó en el proyecto de envergadura sobre el personal docente y asesora periódicamente a los Ministros de Educación de los miembros de la OCDE en una amplia gama de políticas sobre personal docente.

Fuente: OCDE, 2005a, 2005b y 2011b.

Recuadro 8
El diálogo social en la educación en la Unión Europea

En la Unión Europea existe a nivel transnacional un sistema de diálogo social relativamente nuevo que presta especial atención a la educación. En 2009 se estableció la Federación Europea de Empleadores de la Educación (FEEE), integrada por los Ministerios de Educación, las asociaciones de los gobiernos locales y los organismos públicos reconocidos como empleadores del sector de la educación en 15 países. Para la creación del Comité europeo de diálogo social para el sector de la educación se logró un acuerdo con el Comité Sindical Europeo de la Educación (ETUCE), que representa a los trabajadores del sector. El Comité, que se reunió por primera vez en junio de 2010, es el foro para que los interlocutores sociales desarrollen políticas y herramientas en todos los niveles del sector educativo. Los foros de diálogo social, los grupos de trabajo y otros foros brindan una oportunidad para que los empleadores y los sindicatos del sector educativo examinen conjuntamente y recomienden acciones en el plano europeo, sobre múltiples cuestiones que afectan a la educación y a la profesión docente, a saber: las inversiones en el sector de la educación; las políticas sobre aprendizaje permanente; la calidad de la educación; la dirección de centros docentes; el estrés y la violencia relacionados con el trabajo docente en los centros escolares; la contratación de maestros y las políticas sobre formación del profesorado.

Fuente: FEEE, 2012; ETUCE, 2011.

52. Hay otras formas de diálogo social internacional o regional menos institucionalizadas que en Europa, pero que no obstante constituyen foros convenientes para intercambiar información y realizar consultas en materia de políticas. En los países del *Commonwealth* existe el llamado Grupo de docentes del *Commonwealth* cuyas actividades comenzaron formalmente en 2006 (Secretaría del *Commonwealth*, 2006); en el marco de la Conferencia trienal de Ministros del *Commonwealth* ese Grupo entabla consultas con los gobiernos y

las demás partes interesadas del sector acerca de las políticas docentes más deseables; asimismo, existe un órgano asesor permanente que aborda cuestiones relacionadas con la movilidad, la contratación y la migración del personal docente. Los seminarios regionales u otros foros que congregan a representantes de los Ministerios de Educación, las organizaciones de docentes y las demás partes interesadas, son escenarios más especializados para el diálogo social y el intercambio de opiniones sobre políticas docentes, tanto en la región como en los países participantes. Por ejemplo, en el último decenio, la UNESCO y otros asociados organizaron una serie de seminarios en la región de Asia y el Pacífico (véase el informe de la reunión más reciente en UNESCO Bangkok, 2010; actividades similares tuvieron lugar en 2003 y 2006). Aunque esas actividades constituyen una plataforma útil para el intercambio de opiniones entre las autoridades del sector de la educación y los representantes de los docentes, no son una forma institucional de diálogo social y no necesariamente se traducen en cambios de política a nivel nacional.

53. En todos los casos, las organizaciones internacionales que apoyan el diálogo social en la educación alientan el establecimiento de instituciones similares a nivel nacional. El éxito y las formas de los sistemas nacionales de diálogo social varían mucho en cada región, incluso en Europa, pese a su arraigada tradición de diálogo social institucionalizado. Algunos países cuentan con programas bien asentados de diálogo social respecto a las dimensiones tanto económica como profesional de la enseñanza. Más común es que los sistemas nacionales se centren en uno de los dos aspectos. Con frecuencia se clasifica a los docentes como funcionarios, y la determinación de sus condiciones de empleo se efectúa sobre las mismas bases que la de otros funcionarios. Los docentes están representados en los debates sobre cuestiones económicas, en coalición con otras organizaciones de trabajadores del sector público. En Francia, por ejemplo, los profesores son funcionarios. Además, sus organizaciones desempeñan también un papel relevante en la formulación de la política educativa.

7.7. Diálogo social en los sistemas nacionales

54. Es obvio que los sistemas nacionales de diálogo social difieren grandemente incluso dentro de la misma región del mundo. En términos generales, hay tres modelos en cuanto al alcance del diálogo social. Algunos sistemas nacionales se centran en la esfera profesional o en la esfera económica. Cuando los docentes se clasifican como funcionarios, sus condiciones de empleo se determinan sobre la misma base que las de otros funcionarios, a menudo por ley o decreto del gobierno. Alemania y Francia son ejemplos de esa clase de sistemas. Las organizaciones sindicales del sector público, incluido el profesorado, representan a sus afiliados ante el Parlamento. En estos casos es frecuente que el diálogo social cubra aspectos profesionales, mientras que las cuestiones económicas se deciden en el contexto más amplio de la función pública. Otro modelo es el diálogo social en forma de negociación colectiva sobre cuestiones económicas, pero rara vez sobre cuestiones profesionales. Algunos sistemas nacionales combinan elementos de diálogo social en ambas esferas, a través de instituciones separadas (véase el recuadro 9).

Recuadro 9
El diálogo social sobre cuestiones profesionales y económicas en Francia

Francia ofrece un ejemplo de diálogo social sobre cuestiones profesionales y económicas. En el sector de la educación, el Ministro es asesorado en casos de conflicto individual por «comités administrativos conjuntos» nacionales y regionales, con igual representación de empleados elegidos de listas sindicales y representantes de la administración. El Ministro sólo resuelve esos conflictos en última instancia. El Alto Consejo de la Educación es un órgano consultivo que examina currículos, exámenes y programas. El Consejo debe examinar cualquier propuesta legislativa antes de su presentación al Parlamento. Un Comité Técnico Paritario Ministerial de la Educación Nacional es consultado sobre condiciones de empleo, contratación y horas de trabajo. Los docentes franceses son funcionarios, y sus condiciones de empleo son fijadas por ley y decretos gubernamentales. Las propuestas de cambio en su condición y tiempo de trabajo deben ser sometidas al Comité Técnico Paritario antes de su aplicación. Sin embargo, las autoridades educativas son libres de actuar sin la aprobación del Comité.

En otros niveles de la sociedad francesa existen otros mecanismos formales para el diálogo social. Las principales organizaciones del personal docente aspiran a mejorar la práctica del diálogo social y hacen hincapié en la necesidad de actuar desde una posición de fuerza. Se apoyan en la movilización (concentraciones de personal, manifestaciones nacionales y regionales y huelgas o acciones de protesta) para demostrar su fuerza organizativa y hacer oír su voz.

Fuente: ETUCE, 2005.

55. Numerosos países han establecido sistemas de diálogo social sobre cuestiones profesionales y económicas. Pueden ser de alcance general, es decir, extensivos a todos los interlocutores sociales, o específicos para los servicios públicos o la educación. Una mezcla de sistemas cubre el diálogo social en Namibia, por ejemplo (recuadro 10).

Recuadro 10
El diálogo social en Namibia

En Namibia el Ministro de Trabajo participa en un Consejo Asesor del Trabajo tripartito, y el Ministerio de Educación consulta regularmente con asociaciones representativas de docentes y alumnos. Los debates abarcan cuestiones tales como las diferencias de recursos entre las escuelas urbanas y rurales y las calificaciones del profesorado.

Existe además un sistema de negociación colectiva entre el Gobierno y los funcionarios para fijar los salarios y las condiciones de trabajo en la función pública. Las organizaciones nacionales del personal docente participan en las negociaciones junto a otros sindicatos. Así, en la agenda de negociación se incluyen asuntos tales como la proporción entre alumnos y maestros.

Los docentes también están representados en consultas sobre la formación del profesorado y el desarrollo profesional a través de varios organismos. Dentro de la función pública hay consultas sobre políticas de personal, remuneración y subsidios, y se publican recomendaciones específicas para el personal docente.

Fuente: OIT, 2006b; Lieberwitz, 2009.

56. En los sistemas de educación federales o descentralizados a nivel local o intermedio (Estados, provincias, etc.), algunas veces el diálogo social ofrece mayores posibilidades para tomar en consideración las circunstancias locales específicas en las consultas o la negociación: no obstante, también entraña desafíos de capacidad cuando los recursos de los interlocutores son más limitados (como a menudo sucede en los países en vías de desarrollo).

57. En particular, los sistemas federales también pueden plantear desafíos para alcanzar una política y unas condiciones congruentes a nivel nacional, lo que puede ser contraproducente para la contratación equilibrada y la retención de los docentes, ya que los procesos y sus resultados tienen una aplicación territorial más limitada. Un sistema federal como el de los Estados Unidos (véase también el recuadro 12), que no cuenta con una legislación nacional que reglamente las negociaciones colectivas del personal docente, entraña variaciones considerables en cuanto al derecho a negociar. Aunque hasta hace poco más de la mitad de los estados contaban con una legislación que concedía a los empleados del sector público, incluido el personal docente, el derecho a establecer sindicatos y a negociar colectivamente, otros estados dejaban la negociación colectiva a discreción de la autoridad educativa o simplemente la prohibían, en particular en la región sur del país (Lieberwitz, 2009). Por otra parte, en 2011 surgió la tendencia política de restringir o eliminar el derecho de los empleados del sector público, incluido el personal docente, a negociar colectivamente, incluso en estados que por tradición apoyaban ese derecho. De todos modos, en algunos sistemas federales y descentralizados, como el del Canadá (recuadro 11), el diálogo social a escala local es muy vivo y está hondamente arraigado en las tradiciones nacionales.

Recuadro 11
El diálogo social en las provincias y los consejos escolares del Canadá

En el Canadá la educación es responsabilidad de los gobiernos provinciales, por lo que no existe un ejemplo de diálogo social a escala nacional. Cada provincia, sin embargo, cuenta con normas legislativas para la negociación colectiva por parte del personal docente. El modelo más común es la negociación para todas las escuelas públicas de una provincia, con una única organización en representación de los docentes. Los servicios de educación corren a cargo de consejos escolares locales elegidos, siendo los Ministerios de Educación provinciales los que suministran la financiación y las guías curriculares. Los convenios colectivos regulan la remuneración, las horas de trabajo, las prestaciones no salariales, los procedimientos de resolución de conflictos individuales, etc. En la mayoría de las provincias el gobierno determina las fórmulas básicas para el tamaño de las clases.

Otras formas de diálogo social son limitadas. Las organizaciones de docentes participan a menudo en la administración de los planes de pensiones (véase también el módulo 6), que están excluidos del ámbito de la negociación, y en aquellos proyectos *ad hoc* donde los gobiernos provinciales deseen recabar consultas, intercambio de información, etc. Las organizaciones de docentes canadienses se muestran con frecuencia políticamente activas, y aspiran a mejorar la situación del profesorado o reformar el sistema educativo a través de la participación en la política electoral.

Fuente: Thompson y Jalette, 2009.

58. Como se ha propuesto en este módulo, el diálogo social en la educación puede y debe adoptar múltiples formas según sean las cuestiones que haya que debatir y decidir entre los empleadores públicos y privados y los representantes de los trabajadores del sector. Esas múltiples formas también pueden coexistir con las consultas sobre políticas ejercidas en paralelo con la negociación colectiva sobre las condiciones de empleo. El diálogo social funciona mejor si se aplica sistemáticamente a una gama de decisiones relativas a la educación, incluso en los momentos más difíciles, cuando los gobiernos en su calidad de empleadores pretenden excluir a las organizaciones de docentes del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, como indica el caso de Nueva Zelandia (recuadro 12), es difícil y a la larga improductivo rechazar el diálogo social para acallar a los docentes cuando se trata de resolver los problemas de la educación en beneficio de todas las partes interesadas.

Recuadro 12
La negociación colectiva y el diálogo social en Nueva Zelandia

En Nueva Zelandia las organizaciones del personal docente disfrutan del mismo derecho a negociar que el resto de los trabajadores, pero las modalidades de diálogo social en el ámbito de la educación no siempre se han respetado ni han estado bien desarrolladas. En los decenios de 1980 y 1990 el Gobierno nacional quiso eliminar la negociación colectiva en Nueva Zelandia. Los sindicatos, incluidas las organizaciones de docentes, se resistieron. Análogamente, el Gobierno despojó a los profesores de toda participación formal en el diseño de políticas y acrecentó el poder de los directores de centros como parte de un proceso de descentralización denominado «Las escuelas del mañana». Una evaluación de la participación del profesorado en la adopción de decisiones en las escuelas llegó a la conclusión de que los profesores se sentían menos implicados en la toma de decisiones que antes de las reformas. Aun así, ahora el personal docente constituye el grupo profesional organizado más grande del país, con derecho a negociar colectivamente. En 2004 se aprobaron nuevas medidas legislativas específicamente encaminadas a promover la negociación colectiva, la buena fe en las negociaciones y la resolución efectiva de problemas en las relaciones de trabajo.

Las decisiones sobre la adjudicación de incrementos salariales y otros asuntos de recursos humanos se adoptan principalmente a nivel de la escuela. Sin embargo, acuerdos a nivel nacional establecen marcos o condiciones básicas, como por ejemplo el acuerdo tripartito celebrado entre el Ministerio de Educación, la *New Zealand School Trustees Association* y el Sindicato de Profesores de Enseñanza Secundaria (PPTA) con el objeto de establecer un marco de acción en el que las partes colaboren en relación con los asuntos profesionales y de carrera que interesan a los docentes de secundaria, y el convenio colectivo celebrado en 2009 entre el Ministerio de Educación y el Sindicato de Maestros de la Enseñanza Preescolar y Primaria (NZEI) en el cual se abordaron las condiciones de trabajo de los maestros que trabajan en jardines infantiles.

Fuentes: Internacional de la Educación, 2006; OIT, 2012: Nueva Zelandia, 2009; Wylie, 1999.

7.8. Diálogo social a nivel local y de los centros docentes

59. El papel de las autoridades locales varía notablemente entre los sistemas nacionales de educación, según el grado de centralización de la administración educativa: algunas desempeñan un papel muy pequeño en la política educativa, mientras que otras gozan de considerable autonomía. El historial de diálogo de cada una de las autoridades puede influir en la efectividad de los sistemas formales o informales de diálogo social.

60. Para muchas organizaciones de personal docente y autoridades educativas, las posibilidades de diálogo social a nivel local o de los centros docentes son considerables. Por ejemplo, los problemas en los lugares de trabajo, la aplicación de programas para alumnos con necesidades especiales, el tamaño adecuado de las clases, las tareas de los docentes y las decisiones sobre docencia a tiempo parcial o compartido son apenas algunas de las cuestiones que pueden abordarse — y de hecho se abordan — a nivel de las autoridades locales o de los centros docentes. Además de ejemplos de diálogo social en otros sistemas descentralizados a nivel provincial, local o escolar (véase lo dicho anteriormente y los recuadros 11 y 12 *supra*), la experiencia de los Estados Unidos (recuadro 13) arroja luz sobre diferentes enfoques del diálogo social basado en las autoridades educativas locales dentro de un sistema de Gobierno federal, mientras que la experiencia de Suecia (recuadro 14) muestra la forma como puede funcionar la descentralización a nivel de las autoridades y centros docentes municipales en un sistema que anteriormente era de cobertura nacional.

Recuadro 13
El diálogo social en los Estados Unidos

En los Estados Unidos la educación es responsabilidad de la administración local. En algunos casos los gobiernos municipales gestionan los sistemas educativos a través de distritos escolares, al menos en los niveles de primaria y secundaria. En otros lugares los empleadores del personal docente son consejos escolares expresamente elegidos. Los docentes estadounidenses están muy sindicalizados, por lo que la representación colectiva es normal en los sistemas escolares bajo distintos regímenes legales. Las relaciones obreropatronales en la enseñanza varían considerablemente. En la mayoría de los estados, el personal docente tiene derecho a la negociación colectiva en los distritos de la escuela pública; en la escuela privada puede haber más restricciones. Otros estados requieren que los distritos se reúnan con representantes de los docentes. El alcance de la negociación suele estar limitado a las condiciones de empleo (los temas abarcan desde el salario de los docentes, las prestaciones y la carga de trabajo — véase asimismo el recuadro 4). Los procedimientos de resolución de conflictos rara vez incluyen el derecho pleno a la huelga o el arbitraje, pero es frecuente que abarquen la mediación o la determinación de los hechos, quedando la decisión final en manos del empleador. Sin embargo, las organizaciones de docentes son políticamente activas e influyen en la política educativa a través de la acción política, incluidos los consejos escolares locales.

A raíz de la crisis financiera de 2008, muchos consejos escolares requirieron la cooperación de las organizaciones de docentes en la reducción de costos mediante la renuncia a aumentos salariales, la aceptación de rebajas en las compensaciones, etc. Las organizaciones de docentes participaron en esas negociaciones cuando fue posible, y en la mayoría de los casos parecen haberse alcanzado acuerdos mutuos. En conjunto parece que se ha recurrido a todas las formas de diálogo social para afrontar los efectos de la recesión económica en los ingresos de los empleadores y su impacto sobre los trabajadores de la enseñanza.

Fuentes: Enotes, 2006; OIT, 2009; Rychly, 2009; Gutiérrez, 2009.

Recuadro 14
El diálogo social descentralizado en Suecia

La gestión simultánea establecida en la Ley Laboral de Suecia prescribe que los empleadores consultarán con los empleados antes de tomar decisiones importantes acerca de su trabajo; esa prescripción se aplica a nivel local y en cada centro docente de Suecia. Además, los acuerdos entre los empleadores y los docentes abarcan las condiciones del lugar de trabajo. En ese marco, y como parte de las reformas del decenio de 1990 que alientan a una mayor autonomía de los centros docentes, las disposiciones que permiten negociar individualmente los salarios entre los administradores del centro escolar y el personal docente, dan cabida a un salario diferencial para el personal docente en función de las variaciones en términos de calificaciones, responsabilidades, desempeño y condiciones del mercado laboral local de los docentes.

Fuente: OCDE, 2011a.

7.9. Conclusiones y tendencias futuras del diálogo social

61. La exposición precedente pone de relieve varios aspectos que inciden en el futuro del diálogo social y destaca algunos factores claves que repercuten de manera decisiva en la alta calidad de los sistemas educativos y en el éxito de las reformas para el logro de esa meta. Dentro de estos factores se cuenta la aceptación de la necesidad de un compromiso pleno de los docentes en el proceso de toma de decisiones a varios niveles de la enseñanza, tanto como individuos o a través de sus sindicatos, la confianza mutua entre los directores del centro escolar y el personal, la capacidad para participar de manera significativa en las diversas modalidades de diálogo social y los medios institucionales para garantizar un éxito que perdure en el tiempo.

62. En primer lugar, las formas que puede adoptar el diálogo social son extremadamente variadas. Algunas son muy formales, mientras que el éxito de otras depende de su carácter informal. Si se respetan las normas de la Recomendación OIT/UNESCO y las normas pertinentes de la OIT, muchas formas de diálogo social serán adecuadas. Así, las autoridades educativas, las organizaciones de docentes y otras partes interesadas deberían tener libertad para diseñar los sistemas que mejor respondan a sus necesidades recíprocas, aunque serán los mecanismos institucionalizados los que mejor garanticen un diálogo social sostenido.

63. A nivel internacional, tanto mundial como regional, el apoyo al diálogo social en la educación es fuerte. A pesar de ello, la traducción de los principios generales en acción concreta ha demostrado ser difícil. Las fuerzas políticas nacionales, las estructuras educativas y la falta de familiaridad de las partes con las distintas formas de diálogo social, obstaculiza la aplicación de planes de diálogo social a nivel nacional.

64. La creciente integración de la economía mundial ha acrecentado la importancia de la educación como fuente de ventajas competitivas. Los países desarrollados estiman la educación como manera de asegurar el buen funcionamiento de sus economías en el tránsito hacia las industrias basadas en el conocimiento. Los países en vías de desarrollo ven que la educación es necesaria para poder participar en la generación y distribución de riqueza en favor de sus ciudadanos.

65. En muchos países los docentes forman la ocupación o profesión más organizada, y sus organizaciones pueden ser actores poderosos en los debates nacionales sobre educación. Según sea el nivel nacional de desarrollo económico, muchas de esas agrupaciones son capaces de movilizar los recursos, financieros y organizativos, que se necesitan para participar de manera efectiva en el diálogo social. Allí donde las organizaciones nacionales o locales no pueden generar las competencias necesarias, la asistencia de agencias, donantes, organizaciones de docentes u otras organizaciones no gubernamentales internacionales pueden complementar los recursos locales.

66. La combinación del alto perfil de la educación en muchas agendas políticas y económicas nacionales y el apoyo al diálogo social a nivel internacional apunta a la expansión del diálogo social. A finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI el diálogo social ha sido y sigue siendo parte del avance de la democracia en muchos países.

67. En contraste, sin embargo, la ortodoxia económica que reina en muchos países pretende quitar valor a la participación de las agrupaciones ciudadanas, incluidas las organizaciones del personal docente en las decisiones políticas. Los cambios en la estructura de los sistemas educativos pueden afectar al diálogo social profundamente. En general, el diálogo social con pleno respaldo institucional se da más a menudo en los niveles superiores del sistema educativo. En algunos países, los programas de descentralización radical de la enseñanza tienen la intención y el efecto de debilitar los regímenes de negociación colectiva, concentrando el poder de gestión a nivel del establecimiento escolar o de un pequeño número de establecimientos.

68. Las partes usualmente tienen distintas expectativas e incluso definiciones o formas de entender los matices del diálogo social, es decir, la consulta frente a la negociación; el intercambio de información frente a la participación prevista en la Recomendación OIT/UNESCO; por tanto, pueden tener expectativas muy distintas sobre las modalidades y los resultados del diálogo social. Esos elementos pueden ser incorporados más fácilmente por las partes en unidades organizativas mayores.

69. En términos generales, el diálogo social probablemente seguirá expandiéndose, pero no siempre en una progresión ininterrumpida; adoptará muchas formas y entrañará dificultades para todos los participantes, produciendo a la vez resultados que redundarán en una educación mejor en la que el diálogo social se aplique de manera coherente y eficaz.

Referencias

Asia Society. 2011. «Improving Teacher Quality around the World: The International Summit on the Teaching Profession». Nueva York. Puede consultarse en: http://asiasociety.org/ files/lwtw-teachersummitreport0611.pdf, 28 de enero de 2012.

Secretaría del *Commonwealth*. 2006. «Commonwealth teachers forum launched to address education issues», Londres. Puede consultarse en: http://www.thecommonwealth. org/news/157715/ commonwealth_teachers_forum_launched_to_address_ed.htm.

Cooper, Bruce S., y John Sureau. 2008. «Teacher Unions and the Politics of Fear in Labour Relations.» *Educational Policy Review,* volumen 22, núm. 1, págs. 86-105.

Enotes. 2006. *Teacher's Unions/Collective Bargaining*, Encyclopedia of Everyday Law. Editor Shirelle Phelps. Gale Cengage, 2003. eNotes.com. 2006. Puede consultarse en: http:// www.enotes.com/ everyday-law-encyclopedia/teacher-s-unions-collective-bargaining.

Comité Sindical Europeo de la Educación (ETUCE). *2005. ETUCE High Level Seminar on Social Dialogue: «How to reinforce social dialogue in an enlarged EU»,* Malta, 18 al 20 de septiembre de 2005, Puede consultarse en: http://edudialogue.homestead.com //Library.html.

ETUCE. 2011. The European Sectoral Social Dialogue Committee in Education: What is the European Social Dialogue? Puede consultarse en: http://etuce.homestead.com/ETUCE_2010_Social _dialogue.html.

Fashoyin, Tayo. 2004. «Colaboración tripartita, diálogo social y desarrollo nacional», *Revista Internacional del Trabajo,* volumen 123, núm. 4, pág. 341.

Federación Europea de Empleadores de la Educación (FEEE) 2012. «European Sectoral Social Dialogue in Education Work Programme for 2012-13», y «Newsletter, December 2011», Bruselas. Puede consultarse en: http://www.educationemployers. eu/new/european_sectoral_ social_dialogue_in_education_work_programme_for _2012_2013/ y http://www.education employers.eu/new/newsletter_december_2011/.

Gajardo y Gómez. 2005. *Social dialogue in education in Latin America: A regional survey*, Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, Ginebra, WP229. Puede consultarse en: www.ilo.org/ public/english/dialogue/sector/papers/education/wp229.pdf.

Gutiérrez, Melody. 2009. «Layoffs, raises: It's a mixed bag for Sacramento-area teachers», *Sacramento Bee*, 10 de agosto, pág. 1B.

Internacional de la Educación, 2006. Internacional de la Educación 2006. Informe de la IE al CEART sobre la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente y de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997, Bruselas, Internacional de la Educación, 2006: http://www.ei-ie.org/statusofteachers /en/documentation.php.

Lieberwitz, Risa L. 2009. «International survey on social dialogue in education: Information sharing, consultation, negotiation», Documento de antecedentes para la décima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, París, (sin publicar).

Nueva Zelandia. 2009. *Collective Bargaining Procedures,* sitio Web del Ministerio de Trabajo de Nueva Zelandia, actualizado en abril de 2009 Puede consultarse en: http://www.ers. dol.govt.nz/bargaining/procedures.html.

Nueva Zelandia. 2011. Public Submissions Report: Education Workforce Advisory Group – A Vision for the Teaching Profession y Report for the Minister of Education: Education Workforce Sector Forum, abril de 2011, Wellington, Ministerio de Educación. Puede consultarse en: http://www.minedu.govt.nz/theMinistry/ Consultation/WorkforceAdvisoryGroup.aspx 28 de enero de 2012.

OCDE. 2005a. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, París, 2005. Puede consultarse en: http://www.oecd.org/document/52/0,3343, en_2649_39263231_34991988_ 1_1_1_1,00.html.

OCDE. 2005b. *Civil Society and the OECD*, Policy Brief, París, noviembre de 2005, y «Relations with Business and Labor», Puede consultarse en: http://www.oecd.org/dataoecd/1/3/35744346.pdf y http://www.oecd.org/document/ 17/0,3343,en_2649_34495_41106449_1_1_1_1,00.html.

OCDE. 2011a. *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World,* Documento de antecedentes para la Cumbre internacional sobre la profesión docente, Nueva York, marzo de 2011, París. Puede consultarse en: http://www2.ed.gov/about/inits/ed/ internationaled/background.pdf.

OCDE. 2011b. «BIAC – Education Committee» y «TUAC – Education & Social Affairs», París. Pueden consultarse en: http://www.biac.org/policygrp/profile-edu.htm y http://www.tuac.org/en /public/topic/es/index.phtml.

OIT. 1999. *Trabajo decente*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra.

OIT. 2003. «Social Dialogue in Education: Country Notes for selected European countries and South Africa», documento de antecedentes para el Grupo de trabajo sobre el diálogo social en la enseñanza, Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente, París, septiembre de 2003, CEART/8/2003/SD2 (sin publicar).

OIT. 2006a. Personal docente para el futuro: Remediar la escasez de personal docente para alcanzar el objetivo de Educación para Todos – Informe nacional de Chile, Santiago de Chile, noviembre de 2005, publicación de la Web, Santiago de Chile y Ginebra, 2006 Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms _161966.pdf.

OIT. 2006b. Teachers for the Future: Meeting teacher shortages to achieve Education for All – Namibia, Country Report, ILO Action Programme on Education, 2004-2006 (sin publicar).

OIT. 2006c. Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta edición revisada, Ginebra, 2006. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/ publication/wcms_090632.pdf.

OIT. 2009. *Impact of the Global Economic Recession on Education,* Notas de SECTOR Departamento de Actividades Sectoriales Ginebra julio de 2009 Puede consultarse en: http://www.ilo.org/ public/english/dialogue/sector/papers/education/recession.pdf.

OIT. 2011. Manual on collective bargaining and dispute resolution in the Public Service, Ginebra.

OIT. 2012. *Right beginnings: Early childhood education and educators*, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument /wcms_171717.pdf.

OIT/UNESCO. 2003. *Informe, Octava reunión*, Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente, París, 15 a 19 de septiembre de 2003. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_162311.pdf.

OIT/UNESCO. 2007. *Informe, Novena Reunión*, Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente, Ginebra, 30 de octubre – 3 de noviembre de 2006. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_162313.pdf.

OIT/UNESCO. 2008. Informe de la misión de estudio encargada de examinar las alegaciones sobre no aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente en el Japón, 20 al 28 de abril de 2008, e Informe intermedio sobre alegaciones de organizaciones de docentes relativas al incumplimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997 sobre el personal docente, Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente, Ginebra, 2008, Pueden consultarse en: http://www.ilo.org/wcmsp5/ groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/ meetingdocument /wcms_162314.pdf y en http://www.ilo.org/w cmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/ documents/ meetingdocument/wcms_099841.pdf.

Ratteree, Bill, 2005. *Teachers, their unions and the Education for All Campaign*, Documento preparado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005, UNESCO, París. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images /0014/001466/146693e.pdf.

Rychly, Ludek. 2009. *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, Documento de trabajo núm. 1, Ginebra, mayo de 2009. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/crisis.pdf.

Thompson, Mark, y Patrice Jalette. 2009. «Public-Sector Collective Bargaining», en Morley Gunderson y Daphne Taras (editores), *Canadian Labour and Employment Relations*, 6.ª edición. Toronto: Pearson-Addison Wesley, págs. 403-429.

UNESCO Bangkok. 2010. «Regional Seminar on Teacher Policies in Asia-Pacific», Bangkok. Puede consultarse en: http://www.unescobkk.org/?id=11448.

Wylie, Cathy. 1999. *Ten years on: How Schools view education reform*, New Zealand Council for Educational Research, Wellington, 1999. Puede consultarse en: http://www.nzcer.org.nz/ pdfs/7483.pdf.

Módulo 8: Educación y formación inicial y complementaria del personal docente

8. Introducción – Principios básicos

1. Como se expone en los demás módulos, contar con docentes bien calificados y personal de apoyo, es esencial para el funcionamiento de los sistemas educativos. La formación eficaz del personal docente se considera cada vez más importante para cumplir los objetivos internacionales sobre tasas de escolarización, calidad y crecimiento de todas las esferas del sector educativo, en particular, las etapas de educación primaria previa y posterior. Además de la educación y formación inicial, las evidencias inducen seriamente a pensar que el desarrollo profesional de los docentes es un factor crucial de las reformas educativas. La Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente, dispone que «al establecer la política de ingreso en los cursos de formación de los futuros docentes, debería tenerse en cuenta la necesidad de que la sociedad pueda disponer de un número suficiente de personal docente, que reúna las cualidades morales, intelectuales y físicas necesarias, así como los conocimientos y la competencia requeridos» (1966: párrafo 11, apéndice 1).

2. Para que la enseñanza sea de nivel y calidad elevados y se adapte a las necesidades de todos los estudiantes, la educación y formación del profesorado debería ajustarse a la necesidad de lograr:

- conocimientos amplios y especializados en uno o más temas o esferas del aprendizaje, dependiendo de las responsabilidades;
- calificaciones y competencias profesionales especializadas como educadores, para aprovechar al máximo la capacidad de aprendizaje;
- un sentido de responsabilidad personal y colectiva respecto al aprendizaje y el bienestar de los alumnos;
- con el apoyo de las autoridades educativas pertinentes, el compromiso de una reflexión individual respecto a las prácticas pedagógicas, el desarrollo y el aprendizaje profesional durante la carrera.

3. El desarrollo profesional del personal docente tiene tres etapas interrelacionadas. La primera, es la formación inicial del profesorado (FIP) dirigida a quienes han elegido la docencia como carrera. La segunda, que es quizás el aspecto del desarrollo profesional al que se presta menos atención, es el período de adaptación, en que el docente recién capacitado (DRD) comienza a enseñar y, en muchos países, se somete a un período de tutoría y apoyo antes de obtener la licencia de docente. La tercera, es el desarrollo profesional continuo (DPC), que usualmente se proporciona mediante la educación y formación en el servicio (EFS) y deberá estar disponible durante toda la carrera docente.

4. El módulo comienza destacando la necesidad de una política coherente para la formación del profesorado; a renglón seguido figuran las secciones relativas a las normas profesionales sobre ingreso a la docencia y conservación de certificados y diplomas docentes; las cuestiones esenciales sobre formación inicial del profesorado; los formadores de personal docente y su proceso de desarrollo; los criterios de evaluación de los instructores de personal docente; la necesidad de brindar apoyo a quienes ingresan a la profesión docente; la importancia del DPC; y, concluye con la importancia de apoyar el desarrollo profesional del personal docente que trabaja en emplazamientos distintos a las

escuelas, a saber: en instituciones de enseñanza profesional, en escuelas de formación complementaria, en universidades y en entornos de educación para adultos.

8.1. Desarrollo de políticas coherentes para la formación del profesorado

8.1.1. La escasez de docentes

5. La presencia de suficientes docentes bien calificados y capacitados es crucial para cumplir los objetivos de la EPT en 2015. La escasez de personal docente no es algo nuevo: surge de manera cíclica dependiendo de qué tan bien se ajustan las políticas sobre formación del profesorado y sobre contratación e incentivos, a las necesidades nacionales reinantes en un momento dado. Sin embargo, como se expone en el módulo 1 (sección 1.1.1), en muchos países en desarrollo la escasez crónica ha recibido gran atención en los últimos años, pues cerca de la mitad de los países del mundo están viviendo una escasez de docentes [1] frente a las metas de la Educación Primaria Universal fijadas para 2015. Aunque la escasez más generalizada y crónica afecta al África Subsahariana, todos los países la padecen a nivel de la enseñanza primaria (UNESCO-IEU, 2009; 2010) [2].

6. Es posible que los índices de progreso logrados hasta ahora sirvan para evaluar la viabilidad de reducir la falta de docentes antes de 2015. Aunque varios países han superado los índices de crecimiento necesarios [3], la mayoría no se ajusta a los requisitos necesarios para cumplir las metas de la Educación Primaria Universal. Mientras que los resultados de algunos países demuestran que es posible un crecimiento rápido, existe poca información sobre la formación de esos nuevos docentes y «los países que logren emplear una cantidad suficiente de docentes antes de 2015 deben ampliar sus programas de formación para asegurar la calidad de la enseñanza» (UNESCO-IEU, 2009: 12). Haber entendido esos desafíos motivó a los países más grandes que están comprometidos con el cumplimiento de los objetivos de la EPT a adoptar una serie de compromisos de política en materia de políticas docentes y de metas de educación y formación (recuadro 1).

[1] En este módulo se utiliza la definición de escasez de docentes del IEU (UNESCO-IEU, 2010: 1): países que padecen una escasez de docentes son aquellos en los que el número de maestros actualmente empleados no será suficiente para brindar una educación de calidad a todos los niños en edad de atender la escuela primaria en 2015, el año fijado como meta.

[2] No se tiene en cuenta la deserción natural de los docentes (estimada en un promedio de 5 por ciento anual); por lo tanto, países con una escasez grave podrían enfrentar necesidades reales cada vez mayores y algunos países, en especial del África Subsahariana, se verían afectados de manera desproporcionada por el virus del VIH/SIDA. Las estimaciones tampoco diferencian entre docentes calificados y no calificados a la luz de las normas nacionales, lo que hace que la escasez de profesores en términos de docentes calificados y, por ende, las necesidades de readaptación del personal docente sean superiores en la mayoría de esos países.

[3] Afganistán, Benín, Burundi, Camerún, Congo, República Democrática del Congo, Guinea, Mozambique, Senegal y Tanzanía.

Recuadro 1
Declaración de Bali de los Países del Grupo E-9 [4]

Habida cuenta de que la UNESCO calcula que en 2015 se necesitarán 18 millones de nuevos maestros de escuela primaria en todo el mundo, 40 por ciento de ellos en los países del Grupo E-9, y que el aumento de la población y el incremento en las tasas de matrícula suelen presionar fuertemente la capacidad de los sistemas educativos, nos comprometemos a:

- garantizar una contratación adecuada de personal docente;
- garantizar una administración adecuada a efectos de un despliegue racional, la reducción del ausentismo y de las tasas de deserción, y la prestación de apoyo profesional y administrativo;
- elaborar estrategias relativas a vías diversificadas e innovadoras para la certificación docente y el perfeccionamiento profesional permanente;
- elevar la calidad de las condiciones de trabajo;
- retener a los docentes en el sistema, merced a mecanismos transparentes y accesibles en relación a las perspectivas de carrera y ascenso profesional;
- revisar los niveles de remuneración del personal docente;
- alentar a los países a que elaboren normativas en materia de políticas y estrategias nacionales de carácter integral relativos a las normas profesionales para la docencia.

La declaración de Bali pone énfasis en la incorporación de prácticas innovadoras en función de los costos, mejoras en la infraestructura y los recursos, y adopción de prácticas centradas en las mujeres docentes y en las zonas aisladas y desfavorecidas.

Fuente: UNESCO, 2008.

8.1.2. Elementos de un marco de políticas coherente para la formación del personal docente

7. Tanto en el ámbito nacional como internacional es necesario adoptar políticas decididas y centradas en el objetivo de la formación del personal docente, que definan claramente la oferta y la demanda, las necesidades presupuestarias y de recursos y el modo en que contribuirán a cumplir las metas de la formación. Actualmente muchos países ignoran los elementos de una política de formación de personal docente (UNESCO, 2009a: 14; OIT/UNESCO, 2010: 20 y 21):

- las políticas sobre formación de personal docente están fragmentadas, son incompletas, y en la mayoría de los casos simplemente no existen;
- se presta muy poca atención a la elaboración de políticas coherentes a mediano plazo y financieramente sostenibles sobre el personal docente; en particular, se trata de cómo contratar, formar y brindar ayuda al desarrollo profesional de un número adecuado de docentes bien calificados, bajo la óptica de que la educación de los docentes es un proceso continuo que abarca la formación inicial, la adaptación, el desarrollo profesional y el estudio por sus propios medios;
- las políticas sobre el personal docente suelen ser apéndices de la EPT y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);

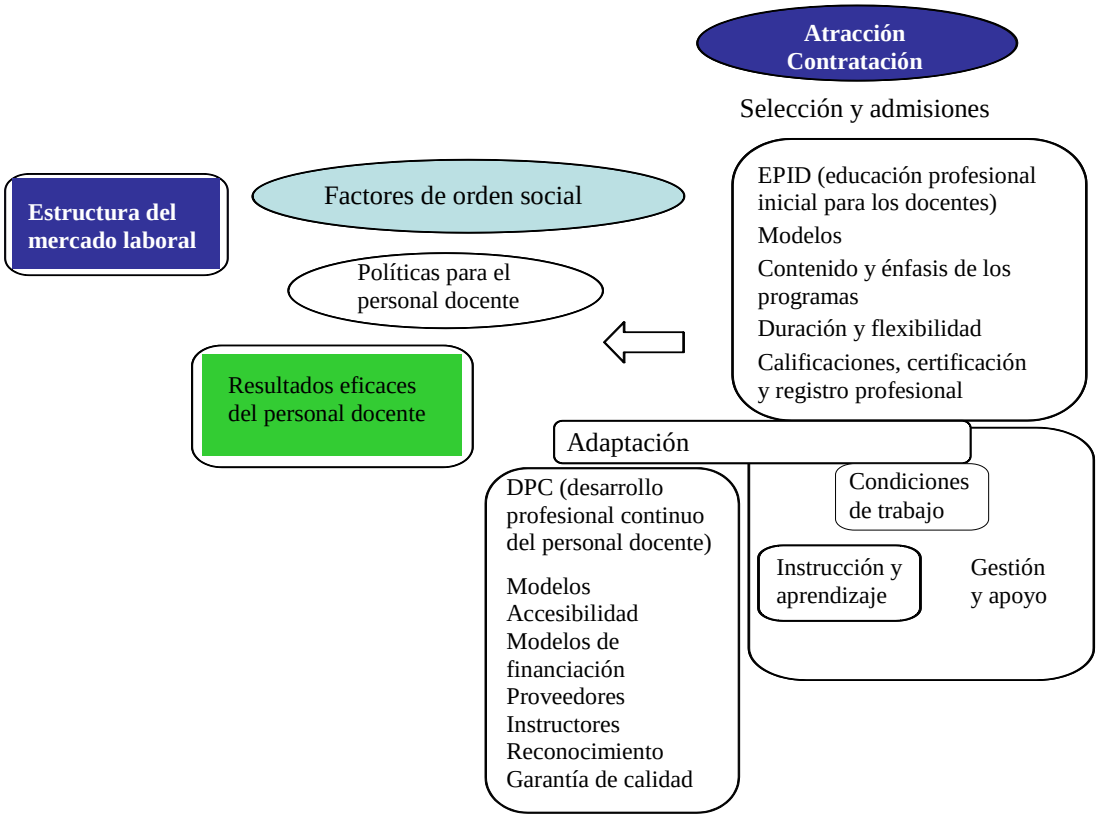
[4] La iniciativa del Grupo E-9 es un foro que agrupa a nueve de los países en desarrollo más poblados del mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán), que representan más del 60 por ciento de la población mundial, más de dos tercios de los adultos analfabetos del mundo y más de la mitad de los niños sin escolarizar; en el marco de esa iniciativa los países debaten sus respectivas experiencias en el campo de la educación, intercambian prácticas óptimas y supervisan los avances de la EPT.

- no hay disposiciones que permitan vigilar la eficacia de las políticas (incluidos mecanismos sobre garantía de calidad y programas de acreditación). Esa circunstancia podría tener repercusiones negativas respecto a la pertinencia de la formación de docentes previa al servicio y durante el mismo, frente a las necesidades y el contexto de los maestros y las distintas necesidades de los alumnos;

- en muchos países, la línea jerárquica de los ministerios no está claramente definida, los costos y la financiación son deficientes, la capacidad de respuesta del sistema de formación del profesorado es insuficiente, y la planificación de la oferta de maestros es insatisfactoria.

8. El modelo de formación del profesorado (gráfico 1) describe los componentes necesarios para la formación de docentes en el marco de un enfoque integral que aborda muchas de estas críticas.

Gráfico 1. Elementos esenciales para la elaboración de un marco de políticas sobre formación del personal docente



Fuente: Sayed y Mohamed, 2009.

8.1.2.1. Facilitar una coordinación intersectorial eficaz

9. Es necesario facilitar una coordinación con los distintos ministerios a fin de desarrollar un enfoque de política coherente y completo, centrado en la formación del personal docente y ligado a los indicadores sobre calidad de la educación. La formación del personal docente deberá ser parte integral de un enfoque más amplio de la enseñanza en el ámbito nacional, y no una parte aislada de las políticas nacionales del sistema educativo (Sayed y Mohammed, 2009).

10. Los ministerios y las instituciones educativas deberán tener claro a quiénes atraer hacia los programas de formación. En muchos países la docencia no es una profesión respetada, y la

remuneración es insuficiente para atraer a los diplomados más destacados. En el África Subsahariana, los salarios de los profesores han disminuido en comparación con otras profesiones, y los gobiernos tienen muchos problemas para financiarlos (OIT/UNESCO, 2007; 2010). Las políticas docentes deben evaluar estrategias para asignar recursos adicionales a fin de atraer un número más elevado de docentes mejor calificados.

8.1.2.2. Aspectos financieros de la planificación

11. Una cuestión importante de las políticas sobre educación de los docentes es la financiación estatal, frente a la financiación compartida en el caso de los docentes en formación. En la mayoría de esquemas de formación de personal docente, quienes reciben la formación asumen costos indirectos ya que mientras reciben la formación ganan menos que cuando están trabajando. La ventaja de la financiación compartida, además de traducirse en menor gasto público, es que sólo ingresan a la profesión los candidatos que están suficientemente motivados para pagar su formación. Es posible que lo anterior, junto con el deseo de recuperar los costos de la formación, disminuya la tasa de retiros prematuro de la profesión. Sin embargo, los candidatos sólo son quienes tengan capacidad de pago, discriminando así a los candidatos de familias más pobres, y reduciendo la probabilidad de contratar personal docente para las regiones más pobres que sufren una mayor escasez de docentes. Los programas también resultan menos atractivos para quienes tienen buenas alternativas a la vista (Dai *et al.,* 2007). Los encargados de la formulación de políticas deberán tener cuidado a la hora de diseñar programas rentables sin «descartar» a los candidatos más deficientes ni a los más exitosos.

12. El elevado número de docentes que abandona rápidamente la profesión con posterioridad a la obtención de calificaciones, aumenta la tasa de deserción y no justifica la inversión financiera realizada en la formación. Las ventajas y desventajas de los incentivos y las sanciones son importantes consideraciones de política. Las sanciones por abandonar la profesión antes de un determinado lapso garantiza que la inversión efectuada en la formación sea fructífera, mientras que los incentivos aumentan las posibilidades de ingreso y permanencia de los docentes en la profesión. Sin embargo, los beneficios ligados al aumento del número de años de permanencia en la docencia podrán verse opacados en términos de calidad si las sanciones se traducen en que los docentes permanezcan en las aulas con una baja motivación (Dai *et al.,* 2007). De allí la necesidad de planificar y financiar un buen entorno pedagógico que contribuya a mantener la motivación del personal docente (véase el módulo 4), y la importancia de considerar las políticas docentes desde una perspectiva más amplia e integral.

8.1.2.3. El equilibrio entre la oferta y la demanda

13. Proyectar el número de docentes facilita información de base para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y para los formuladores de política respecto a la oferta y demanda de docentes, las tasas de deserción, el presupuesto y la obtención de recursos. Esas proyecciones también indican qué países «van por buen camino» para tener suficiente personal docente formado a efectos de lograr la meta de la Educación Primaria Universal antes de 2015. Las proyecciones deben tomar en consideración el contexto nacional, incluido el número de docentes y las necesidades de cada nivel de enseñanza, la capacidad de generar resultados, las tasas de deserción, la proporción entre alumnos y docentes, los objetivos en materia de matrículas, la permanencia, la paridad y la igualdad, y las repercusiones presupuestarias y de recursos (UNESCO-IEU, 2009).

14. Cuando sea posible, en la planificación de formación de personal docente es fundamental establecer un Sistema de gestión de la información educativa (EMIS, por su sigla en inglés) que responda a las necesidades del sistema (Hua y Herstein, 2003 — véase también la sección 1.1.2).

15. La necesidad de personal docente es progresiva y, en casi en todo el mundo es muy grande en por lo menos un grupo de edad, asignatura o especialidad. Dada la pluralidad de necesidades, «es poco probable que se consiga reducir la escasez mediante el simple aumento de matrículas en los programas de formación de docentes previa al servicio» (Dai *et al.,* 2007). Deberán tenerse en consideración las vías múltiples de ingreso, las estructuras de formación y los posibles grupos de docentes.

16. El reto de formar a los docentes nuevos y a los docentes en ejercicio a efectos de lograr la EPT ha suscitado mucho interés y debate en torno a los distintos modelos de formación de docentes previa al servicio [5]. Las críticas planteadas a la forma generalizada de concentrar los programas de formación de docentes previa al servicio (la mayor parte de la formación tiene lugar al comienzo de la carrera docente), incluyen el hecho de que tienden a ser muy teóricos y a prestar poca atención a las competencias pedagógicas y al dominio de las materias del nivel primario de enseñanza (véase por ejemplo, Lewin y Stuart, 2003). Hay también aspectos relacionados con los costos y la eficiencia, en particular, cuando el ciclo es prolongado y la mayor parte de la formación está concentrada. En Zambia, el personal de la Oficina Provincial y Distrital de Educación y los funcionarios de la División Distrital de Normas tienen la obligación de vigilar el curso de formación de docentes de Zambia que se ofrece en las escuelas por períodos de un año. En Malawi, los funcionarios de educación distritales se ocupan de vigilar el nivel y la calidad del apoyo que brindan los asesores zonales en educación primaria a quienes siguen el programa integrado de Malawi para la educación del personal docente en el servicio. Sin embargo, en un estudio sobre formación de docentes en el África Subsahariana se llegó a la conclusión de que el apoyo a los estudiantes y su evaluación son los aspectos más frágiles de los programas de formación de docentes cuando están esencialmente basados en las escuelas (Mattson, 2006). Varios estudios han concluido que una formación eficaz basada en las escuelas tiene un importante componente de apoyo tutorial, que es costoso y resulta eficaz cuando está acompañado de períodos de contacto directo *in situ* de buena calidad (Lewin y Stuart 2003).

17. Varios países y proyectos han experimentado el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en apoyo a la educación a distancia de los docentes. La referida educación a distancia se ha vuelto más sofisticada transformando los materiales, principalmente impresos, en mecanismos de carácter virtual e interactivo, incluidas las videoconferencias, los correos electrónicos, los foros de debate en línea y las redes sociales (por ejemplo, Facebook, los *blogs* y las tecnologías de telefonía móvil (Young y Lewis, 2008, Harrevald, 2010). El método de dictar los cursos depende en gran medida de la disponibilidad de recursos y de las limitaciones geográficas. La radio es ampliamente utilizada en Nepal, mientras que en China se recurre a las transmisiones de televisión (UNESCO, 2001).

18. La formación a distancia tiene un potencial considerable para llegar a los aprendices en zonas aisladas o que viven situaciones difíciles, así como en el ámbito de la contratación de docentes procedentes de las áreas donde han de trabajar. Constituye una alternativa para los profesionales que están lejos de quienes ofrecen la formación, o que tienen compromisos de trabajo. El uso de tecnologías es un medio eficaz para aumentar la probabilidad de que los docentes utilicen esas herramientas en la docencia y que sus alumnos se familiaricen con su uso (Latchem, 2010). La formación es flexible y puede adaptarse al público destinatario y a sus propios objetivos. La formación a distancia hace posible la difusión simultánea a gran escala: Latchem (2010: 83) cita el ejemplo del

[5] La formación de personal docente ha sido objeto de análisis bastante costosos en los anteriores informes de seguimiento de la EPT en el mundo. Véase por ejemplo el Informe correspondiente a 2005: el Imperativo de la Calidad, donde se exponen varias de las dificultades que enfrenta la formación de personal docente, tanto en el plano de las políticas como de la práctica.

proyecto de educación básica para la provincia de Gansu, emprendido por la UE y China; en el marco de ese proyecto «cerca de 100.000 docentes y directores de escuelas rurales conocieron el nuevo currículo nacional, los métodos pedagógicos y el uso de TIC, mediante lecciones impartidas vía satélite en vivo, por televisión o mediante grabaciones en discos compactos, y con la colaboración en línea de otros docentes». Proyectos como la formación de personal docente en el África Subsahariana (TESSA, por su sigla en inglés), emprendido por la Universidad Abierta del Reino Unido y la Universidad Virtual de África (recuadro 2) y la Iniciativa de la UNESCO para la formación de docentes en el África Subsahariana (TISSA, por su sigla en inglés), están actualmente desarrollando y difundiendo material multimedia destinado a la educación a distancia de los docentes y en el plano multinacional.

Recuadro 2
TESSA: Esfuerzos conjuntos para eliminar la escasez de docentes en el África Subsahariana

El proyecto sobre formación de personal docente en el África Subsahariana (TESSA) fue puesto en marcha como una iniciativa mundial de organizaciones clave con experiencia en la prestación de servicios de formación a distancia en el contexto del África Subsahariana. De esta iniciativa forman parte la Universidad Abierta (Reino Unido), la Universidad de Fort Hare (Sudáfrica), la Universidad Abierta (Tanzanía), el Instituto Nacional de Docentes de Nigeria, la organización *Commonwealth of Learning,* el Fondo Fiduciario del Servicio Mundial de la BBC *(BBC World Service Trust),* la Universidad Virtual de África y el Instituto Sudafricano de Educación a Distancia *(South African Institute of Distance Education)*. Hay recursos disponibles para el logro de diversos objetivos: el perfeccionamiento profesional previo al servicio y el desarrollo profesional durante el mismo. El proyecto tiene cuatro dimensiones:

- **Tecnológica:** se utilizan tecnologías actualizadas, pero también hay recursos disponibles en formatos descargables para docentes que no tienen acceso a las TIC, especialmente recursos educativos a distancia, programas informáticos y recursos gratuitos de uso y adaptación, ya sea con carácter lucrativo o no. El sitio ofrece una gama de recursos multimedia en árabe, inglés, francés y kisuahilí.
- **Investigativa:** las investigaciones realizadas en el marco del proyecto TESSA han dado lugar a un importante número de publicaciones. El proyecto patrocina a estudiantes de doctorado que deseen estudiar los temas relativos al TESSA en los países e instituciones participantes. Además, el proyecto TESSA ha puesto en marcha una investigación sobre los aspectos de la vida personal y profesional de los docentes, que serán incorporados en el diseño futuro de los cursos.
- **Pedagógica:** la proyección de recursos está orientada por parámetros claros y se centra en los elementos básicos de la labor docente a nivel primario, a saber, un aprendizaje activo, una estructura de diseño común (que todos los usuarios conozcan), unos resultados de aprendizaje explícitamente definidos y un trabajo conjunto entre los docentes. Más de 750 unidades de estudio para formadores están complementadas con distintos recursos multimedia, tales como audioclips y programas de radio y se centran en cuestiones en las que los profesores tienen experiencia.
- **Uso eficaz de materiales:** para garantizar que el énfasis prioritario siga siendo el uso de recursos, más que su producción, el proyecto TESSA ha organizado talleres, visitas de expertos y otras actividades de ayuda para su puesta en marcha. Esto se ha reforzado con los informes que rinden los representantes sobre sus experiencias en materia de aplicación y avances logrados, así como las áreas para desarrollo futuro.

En Nigeria y Sudán los recursos se adaptan y desarrollan a escala nacional para mejorar las calificaciones de miles de docentes (en Nigeria, los recursos del proyecto TESSA constituyen la base de todos los manuales de los institutos pedagógicos). El proyecto concede gran importancia a la evaluación. Algunos informes han revelado que el 96 por ciento de una muestra de estudiantes de la Universidad Abierta de Sudán y del Instituto Nacional de Docentes de Nigeria señaló que gracias a los recursos del proyecto TESSA habían cambiado sus prácticas pedagógicas; el 88 por ciento de una muestra de estudiantes de la Universidad de Pretoria señaló que las unidades de estudio impulsadas por el proyecto TESSA les habían ayudado a entender el uso de una amplia gama de actividades realizadas en las aulas; y un 82 por ciento, que el compromiso y comportamiento de los alumnos había mejorado con las actividades del proyecto TESSA. Para garantizar que el proyecto TESSA siga siendo eficaz a largo plazo, será necesario fortalecer el compromiso institucional y contar con el apoyo de las instituciones para que «el uso de los recursos del proyecto TESSA se convierta en una cultura profesional de los formadores de personal docente y de los docentes que reciben su apoyo» (Moon: 133).

Fuente: Moon, 2006.

19. El proyecto TESSA pone de manifiesto el potencial de incidencia que tiene el desarrollo conjunto de recursos sobre el desarrollo de personal docente a gran escala. Por otra parte, cabe orientar los programas de formación a distancia a pequeña escala hacia grupos específicos, para atender asignaturas donde hay escasez de docentes y otros aspectos concretos. Así se ha hecho en Sudáfrica para formar a docentes especializados (concretamente, los que se ocupan de personas con discapacidad auditiva y en el ámbito de las tecnologías) y en el Reino Unido para abordar la cuestión de la escasez de docentes en determinadas asignaturas (a través de la Universidad Abierta; Mayes y Burgess, 2010).

20. Los estudios que comparan el nivel de satisfacción entre los estudiantes formados a distancia y los formados con métodos tradicionales son divergentes aunque arrojan alguna evidencia en el sentido de que la formación presencial aumenta las tasas de aprobación y finalización de los cursos (Bennell y Sayed, 2009). Evaluar el grado de satisfacción es difícil pues los programas de aprendizaje a distancia varían las tecnologías utilizadas, la manera en que se usan esas tecnologías y el contenido y los temas abarcados (Schwille y Dembele, 2007). En Corea, la formación a distancia ha sido utilizada de manera exitosa como medio de brindar EFS sobre integración de las TIC en la educación, y los niveles de satisfacción, las notas y las actitudes anteriores y posteriores al curso son comparables a los de la formación presencial (Latchem, 2010). La multiplicidad de programas de aprendizaje a distancia hace difícil extraer conclusiones en cuanto a la eficacia, la satisfacción entre los alumnos y la rentabilidad desde el punto de vista de los costos.

8.1.2.4. Diseño de políticas coherentes sobre formación inicial y DPC

21. Incorporar las expectativas de los profesionales de la docencia es un prerrequisito para mejorar la educación del personal docente. Este aspecto ha sido tratado en la Unión Europea en el marco de los «Principios europeos comunes en materia de competencias y calificaciones del personal docente» (Comisión Europea, 2010), que establecen la necesidad de contar con docentes bien calificados, con vocación de aprendizaje permanente, en el contexto de una profesión móvil basada en partenariados. Los principios enuncian como prioridad esencial el desarrollo profesional para que los docentes «estén en condiciones de responder a la evolución de los desafíos de la sociedad del conocimiento, participar activamente en ella y preparar a los pupilos para que se conviertan en permanentes estudiantes autónomos» (2010: 2). Para asegurar que la formación del profesorado tenga un enfoque coherente, la docencia debería — como se indica en la introducción — «ser vista como un proceso continuo que incluye la formación inicial del docente, la adaptación y el perfeccionamiento profesional» (2010: 4). Finlandia ejemplifica un país (recuadro 3) donde la política sobre desarrollo continuo del profesorado y una estructura profesional clara han conseguido que la docencia esté a la par de otras profesiones — e incluso, que resulte más atractiva —, que atraiga a los egresados más brillantes y que mejore la calidad de la enseñanza y el rendimiento de los estudiantes.

Recuadro 3
Finlandia, el aprendizaje adelante de la enseñanza: un enfoque subsidiario de la profesión docente

Finlandia ha adoptado un enfoque innovador de reforma educativa, apartándose de la tendencia generalizada de medir el rendimiento de los alumnos, los maestros y los centros docentes sobre la base de los resultados logrados en pruebas nacionales de gran importancia. En lugar de ello, el enfoque de la política educativa se centra en la noción de que son las personas talentosas y creativas las que se vinculan al sistema educativo, lo organizan y administran, pues «el aprendizaje es el elemento clave donde lo relevante es lo que los alumnos aprenden en la escuela y no las normas, las evaluaciones o los programas docentes subsidiarios». El profesionalismo de los docentes aumentó durante el decenio de 1990, al igual que «el predominio de métodos de enseñanza eficaces y el diseño pedagógico de aulas y escuelas» (Sahlberg, 2007: 167). En gran medida, ello se debe al enfoque y calidad de la formación del profesorado, cuyos elementos esenciales son los siguientes:

- **Niveles elevados de formación inicial:** a finales del decenio de 1970, la educación de los maestros de enseñanza primaria pasó de ser un programa de tres años en institutos pedagógicos, a un programa universitario de cuatro o cinco años. Los maestros de enseñanza primaria deberán contar como mínimo con un título de maestría en educación para optar por un puesto permanente como docente. Ese título hace que la docencia sea una profesión particularmente atractiva pues aumenta las opciones profesionales de los egresados, permite que los docentes accedan a la educación superior y ha traído consigo un mayor número de maestros y directores con doctorados en educación.
- **Vínculos entre la formación y la investigación:** los niveles elevados de formación inicial están en armonía con la aspiración de que los docentes estén preparados para ejercer la profesión basándose en la investigación y que el estudio sea la base para obtener diplomas de niveles más elevados.
- **Contratación selectiva:** pese a que anualmente sólo el 10 por ciento de los egresados que postulan son aceptados en las facultades de educación y que más de una cuarta parte de quienes cursan los últimos niveles enseñanza secundaria superior estiman que la docencia es la profesión más deseable, las instituciones de formación de personal docente pueden seleccionar a los egresados más brillantes y de mejor rendimiento para que se vinculen a la profesión.
- **Equilibrio entre la teoría y la práctica:** los programas finlandeses de formación de docentes guardan un equilibrio adecuado entre la teoría y la práctica y son mucho más profundos y amplios que los de otros países.
- **Responsabilidad individual en el desarrollo profesional:** los docentes finlandeses asumen con seriedad sus deberes en materia de desarrollo profesional, pues lo consideran más un derecho que una obligación; el enfoque del DPC ya no se centra en cursos obligatorios sino en oportunidades de largo plazo en el plano de las escuelas o de los municipios.
- **La descentralización de la gestión sustenta la autonomía profesional:** la gestión de la docencia ha sido ampliamente descentralizada y en ese contexto las escuelas y las autoridades educativas asumen un mayor nivel de responsabilidad en la toma de decisiones. Los docentes se ocupan de la evaluación de los alumnos en vez de medir sus resultados en pruebas normalizadas. Los docentes están abiertos a la innovación, lo cual redunda en claro beneficio de la enseñanza y el aprendizaje.
- **Construir confianza para fortalecer el profesionalismo:** desde el decenio de 1980 ha habido una provechosa reorientación hacia la «cultura de confianza», donde los padres, los alumnos y las autoridades reconocen a los docentes como profesionales expertos.
- **Reformas basadas en necesidades reales:** más que llevar a cabo reformas sucesivas que generan frustración y resistencia al cambio por parte del personal docente, «un liderazgo sostenible en materia educativa y política ha permitido a los docentes y las escuelas finlandeses concentrarse en desarrollar la enseñanza y el aprendizaje de la manera que consideran más conveniente [y] ... responder a las demandas y expectativas genuinas de las escuelas y las personas» (2007: 158).

Fuente: Sahlberg, 2007.

22. Para responder de manera armoniosa a las necesidades de formación del profesorado se requiere un diálogo permanente y eficaz además de la adopción de decisiones en participación con las autoridades educativas (escuelas y ministerios), las instituciones de formación y los sindicatos de personal docente (Recomendación OIT/UNESCO de 1966: párrafo 32), así como una formación docente previa al servicio que sea coherente con una política amplia en materia de EFS. Tradicionalmente, la EFS ha tenido pocos vínculos con la experiencia de los docentes en las escuelas, pues está diseñada para que un gran número de docentes reciba actualización en el campo de las nuevas pedagogías, estrategias o tecnologías. Las prioridades se deciden frecuentemente en los niveles superiores y la participación de los docentes se prevé sencillamente como una parte de sus obligaciones profesionales; por lo tanto, sus aportaciones en cuanto a lo que se necesita para mejorar la docencia suelen ser escasas o inexistentes. Si bien la EFS sirve para propósitos muy importantes, debe ser ampliada y los docentes deben ocupar un lugar central a través de un proceso de diálogo social que les permita expresar sus necesidades de formación.

8.2. Normas profesionales sobre ingreso a la docencia y conservación de certificados y diplomas

23. Los sistemas educativos que han prosperado, como se refleja en el caso de Finlandia, se basan en la contratación, conservación y mejora permanente de los niveles de calidad y formación del profesorado, como se establece en las normas internacionales sobre el personal docente (OIT/UNESCO, 1966: capítulo 5).

8.2.1. Niveles mínimos de calificación para el ingreso de personal docente a la carrera

24. Las calificaciones para el ingreso del personal docente a la carrera varían enormemente entre los distintos países, pero de manera general, la mayoría exige como requisito mínimo una escolarización básica. Normalmente, para enseñar en el nivel primario se exige un grado inferior de formación que el exigido en los niveles secundarios y superior. En Etiopía, el nivel de escolarización determina en gran medida qué grados escolares se asignan a los docentes. En Pakistán, aunque todos los docentes reciben un año de formación, bastan diez años de educación para llegar a ser profesor de primaria, 12 años para ser profesor de la escuela media, y solamente los profesores de secundaria están obligados a obtener una licenciatura (Westbrook *et al.*, 2009). En países con pocos egresados esto permite a quienes tienen más conocimientos ocuparse de los niveles secundarios. Algunos factores concretos ayudan a atraer a los egresados de alto rendimiento hacia los programas de formación, independientemente de las dificultades de los criterios de selección y de los procesos en materia de calificaciones. En el recuadro 4 se expone un ejemplo relativo a Francia.

Recuadro 4
Contratación de personal docente formado en Francia

En Francia, la docencia es una profesión respetada que tiene una estructura salarial competitiva y una sólida seguridad en el empleo: la formación se traduce en cargos vitalicios como *«fonctionnaire»* (funcionarios de la administración pública) del sistema educativo nacional. La contratación es estricta y las plazas escasas pues están estrechamente ligadas a la demanda, lo cual contribuye a que la docencia siga siendo relativamente excluyente. En gran medida la selección obedece a méritos académicos y está basada en concursos (regionales en los niveles primarios y nacionales en los secundarios). En 2002, el número de candidatos superaba al número de plazas: se presentaron 54.826 candidatos para ocupar 12.000 puestos de enseñanza primaria, y 92.759 para ocupar 17.200 plazas de enseñanza secundaria. Las exigencias académicas y la posibilidad de que los aprendices se preparen para concursos sin tener certeza de su éxito representan costos considerables, pero muchos las consideran suficientemente valiosas en aras de garantizar puestos vitalicios bien remunerados en el contexto de una profesión respetada.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (sin fecha).

25. No cabe aplicar ese tipo de formación en países pobres en recursos, y se limita principalmente al rendimiento académico como criterio de aceptación, que no es suficiente para predecir el éxito como docente (Sayed, 2009). Los métodos adicionales de contratación, como las entrevistas y las evaluaciones de aptitudes, idiomas y cálculos son útiles pero deben aplicarse de manera coherente. El recuadro 5 describe los avances alcanzados en la aplicación de reformas de política para hacer seguimiento a las competencias y calificaciones del personal docente en Namibia, así como a las dificultades y medidas necesarias para superar las limitaciones que todavía persisten.

Recuadro 5
La política de formación del profesorado en Namibia

En Namibia, los institutos pedagógicos están bajo control del Ministerio de Educación y ofrecen el diplomado en educación elemental para docentes que dura tres años y brinda una «formación básica» en tres fases, mientras que la Universidad de Namibia (UNAM) ofrece una licenciatura en educación de cuatro años para la enseñanza secundaria superior. Las siguientes son las reformas y medidas que se han propuesto o puesto en vigor en relación con el sistema de formación del profesorado:

- un marco normativo sobre competencias en materia de formación del profesorado (las Normas profesionales nacionales para el personal docente), donde se enumeran las competencias y normas correspondientes al personal docente;
- un sistema de acreditación y concesión de licencias de docente: antes de obtener la licencia, los DRD deberán hacer una pasantía de un año;
- el establecimiento de un nuevo currículo escolar con consecuencias sobre las especializaciones en FIP toda vez que se reduciría el número de asignaturas que se enseñan.

La licenciatura de la UNAM propone elevar el nivel de las exigencias académicas, lo que probablemente generará tasas más elevadas de deserción y repetición de cursos. Se han formulado recomendaciones para centrar la financiación en temas prioritarios y ayudar a quienes terminan los estudios y tienen dificultades para financiar su formación:

1. introducir un esquema adecuado de becas y préstamos para los docentes en formación, en el que los niveles de financiación dependen de las áreas temáticas prioritarias, además de una mayor recuperación de los costos de los formadores, equivalente a no menos del 50 por ciento del total de los gastos corrientes;
2. fortalecer urgentemente la planificación de recursos humanos en el sector de la educación;
3. aumentar la oferta de aprendices altamente motivados mediante:
    - el aumento y la diversificación de los requisitos de admisión a los institutos pedagógicos;
    - la aplicación de pruebas normalizadas sobre idoneidad y aptitud;
    - la evaluación rigurosa de las competencias profesionales del aprendiz, en materia de inglés y TIC;
    - el otorgamiento de becas plenas a los egresados más capaces y a quienes vayan a ocuparse de asignaturas en que hay escasez de docentes.

Fuente: Bennell y Sayed (2009).

26. En países que padecen una seria escasez de docentes, los programas de formación deberían prestar atención a los factores que reducen la deserción prematura de DRD. Las tasas de deserción se reducen con programas de cobertura más amplia pues de ese modo los docentes quedan mejor preparados para realizar su trabajo. Es muy probable que los docentes que tengan expectativas poco realistas se retiren de la docencia (Kyriacou *et al.*, 2003). En el Reino Unido (Inglaterra) 25.000 docentes que recibieron formación entre 2001 y 2007 nunca se vincularon a la profesión y más de 400.000 docentes calificados se retiraron de las escuelas públicas, la mayoría de ellos al inicio de sus carreras (Williams, 2010). Un estudio sobre docentes de enseñanza primaria, media y secundaria en Inglaterra reveló que las tres causas principales del cambio de carrera son la carga de trabajo, las iniciativas del gobierno y el estrés, mientras que el salario es la menos importante (Smithers y Robinson, 2003). Esos factores son menos predecibles, y solamente salen a la luz después de varios años en la docencia. Prestar mayor atención a los elementos prácticos de la formación puede contribuir a reducir las tasas de deserción prematura y a transmitir expectativas más realistas.

27. Existen instancias en las que modificar los requisitos de ingreso a la formación incentivan una mayor diversidad en la contratación y formación del profesorado. En Namibia, los institutos pedagógicos prevén requisitos de ingreso menos exigentes para los aprendices de la comunidad de San (Bennell y Sayed 2009). En Etiopía, se han realizado esfuerzos conjuntos para aumentar el número de aprendices de sexo femenino utilizando sistemas de cuotas en

los institutos de formación del profesorado. Se ha concedido mucha atención a aumentar el número de formadores de personal docente de sexo femenino, que actualmente es menos del 10 por ciento. Esto explica en parte que los docentes de sexo femenino en el nivel secundario, de donde proviene la mayoría de formadores de docentes, constituyan menos del 10 por ciento de todo el personal docente a ese nivel (Eshete, 2003). Es probable que esos programas prescriban un apoyo adicional para los docentes en formación con competencias insuficientes, y una mayor flexibilidad para que las mujeres que no puedan pasar largos períodos lejos de sus hogares o que deban dedicarse al cuidado de sus hijos, sigan su formación (Bines, 2007). En Egipto, se inició un Proyecto escolar comunitario en áreas remotas en el que la tasa de matriculación de las mujeres tan sólo alcanzó entre el 10 y el 15 por ciento. La base del proyecto era contratar como docentes a mujeres jóvenes de la región y que la comunidad hiciera la selección. Se brindó formación y apoyo a las mujeres con competencias insuficientes con lo cual quedaron capacitadas para formar parte del personal docente oficial (Zalouk, 2004).

8.2.2. Alternativas de ingreso

28. Para resolver las dificultades en materia de contratación, los programas de formación de docentes están abriendo constantemente nuevas alternativas para diferentes categorías de docentes en formación. La fuente más importante de contratación son los estudiantes de disciplinas distintas a la docencia que siguen cursos de licenciatura y los estudiantes mayores que cambian de carrera. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en los últimos años la escasez ha sido «crónica y aguda», y se ha elevado la proporción de docentes sin calificaciones, principalmente en zonas de mucha pobreza (Ministerio de Educación de los Estados Unidos, sin fecha; Dai *et al.*, 2007). Para reducir la escasez, se ha aumentado la contratación de maestros provenientes de círculos no tradicionales y se han diseñado distintas alternativas de ingreso para los distintos tipos de docentes en formación (véase asimismo la sección 1.2.3). Sin embargo, es necesario que las autoridades encargadas de la formulación de políticas y de la contratación estudien cuidadosamente las ventajas y desventajas en términos de costos y beneficios. En el cuadro 1 se describen algunas de las fortalezas y debilidades de cada grupo.

Cuadro 1. Fortalezas y debilidades, factores de cambio a mitad y al inicio de la carrera

Población	Fortalezas	Debilidades
Factores de cambio a mitad de la carrera	— Más oferta, disponibilidad casi «ilimitada» de egresados universitarios de otras carreras. — Cabe centrar la formación directamente en la docencia ya que los candidatos cuentan con un diploma universitario.	— Dificultad para evaluar la motivación, la capacidad y la posibilidad de ser docentes exitosos. — Es probable que en función de sus competencias busquen empleo cerca a sus hogares y abandonen las zonas prioritarias. — Si las personas contratadas concluyen que la docencia es difícil o si la ocupación anterior es más lucrativa, es probable que regresen a su actividad anterior.
Factores de cambio al inicio de la carrera	— La posible pérdida de ingresos es menor que cuando el cambio ocurre a mitad de la carrera. — La enorme disponibilidad de personas que pueden ser contratadas. — El trabajo es desconocido y el número de candidatos de lugares específicos atraídos hacia la docencia es elevado.	Se aplica lo señalado *supra*.

Fuente: Dai *et al.*, 2007.

29. Los paraprofesionales, es decir, quienes ocupan puestos como asistentes de los docentes o que brindan apoyo docente, son una fuente adicional de contratación en el ámbito de la formación de docentes. A menudo es más fácil de evaluar sus aptitudes e idoneidad dada

su experiencia anterior en las aulas, y pueden ser contratados por lapsos prolongados y para comunidades específicas de alumnos.

30. Deben considerarse los factores que aumentan el costo de los programas: los docentes que no se vinculan a la profesión, el cambio de carrera o la docencia fuera del área de la formación (Dai *et al.*, 2007). En el Reino Unido, el Gobierno ha adoptado medidas para aumentar el número de docentes titulados que ingresan a los sistemas de formación de postgrado y que posteriormente se vinculan a la profesión y permanecen en ella. Existe un marcado interés en contratar docentes para cubrir la enseñanza de asignaturas en las que hay escasez y para las áreas urbanas muy pobres. En el cuadro 2 se describen los esquemas disponibles.

Cuadro 2. Esquemas de incentivos para docentes en formación del Reino Unido (Inglaterra), en función del área necesitada

Tipo de programa/ sistema de formación	Objetivo del sistema	Criterios de admisión	Incentivos financieros	Cuándo se pagan los incentivos financieros	Otros incentivos
Sistema de estudiantes asociados	Atraer un mayor número de estudiantes hacia la docencia	Ser un estudiante titular de un diploma nacional superior pertinente, título vocacional, diplomado en programas de pregrado o postgrado	40 libras esterlinas exentas de impuestos por cada día de permanencia en la escuela (15 días)	Información no disponible en el sitio	Datos no disponibles
Certificado de postgrado en educación (PCGE)/ beca exenta de impuestos	Aumentar el número de diplomados que ingresan a la profesión docente	Diploma de pregrado para secundaria, en una disciplina relacionada	Beca de tres niveles: 4.000, 6.000 ó 9.000 libras esterlinas dependiendo de la prioridad del tema	Mensualmente durante diez meses, respecto de programas de formación de un año	Datos no disponibles
PGCE/ *«Golden Hello»*	Alentar a los docentes escasos en determinadas asignaturas a que se vinculen a la profesión	Diploma de pregrado	5.000 ó 2.500 libras esterlinas dependiendo de la prioridad del tema	Al comienzo del segundo año de docencia	Datos no disponibles
«Golden Handcuffs»	Aumentar el número de diplomados y docentes con alto rendimiento para las regiones desfavorecidas que viven condiciones difíciles	— Diploma de pregrado — La escuela deberá obtener de la Ofsted una calificación buena o sobresaliente en términos de dirección	10.000 libras esterlinas	2.000 en el primer y segundo año de docencia, 6.000 a finales del tercer año	— Financiación completa de la maestría en enseñanza y aprendizaje — Formación en estrategias de trabajo en escuelas con condiciones difíciles

Tipo de programa/ sistema de formación	Objetivo del sistema	Criterios de admisión	Incentivos financieros	Cuándo se pagan los incentivos financieros	Otros incentivos
Teach First	Aumentar el número de diplomados y docentes con alto rendimiento para trabajar en escuelas situadas en regiones desfavorecidas que viven condiciones difíciles, centrándose en la educación para ejercer funciones directivas	Rendimiento mínimo de 2,1 en el diploma de pregrado: — cumplir las cualidades personales de dirección establecidas en el programa *Teach First*	Salario entre 17.260 y 21.242 libras esterlinas en el año de formación, en función del lugar de residencia del docente en formación (el mayor salario corresponde a los barrios céntricos de Londres), con aumentos en el segundo año dada su condición de DRD	Salario mensual, a partir del primer año de formación	Financiación completa del programa modular de cursos directivos que permite obtener una maestría en dirección

Fuentes: TDA, n.e.o.p., TDA, n.r.a., *Teachernet,* 2010, *Teach First,* 2010.

31. Con arreglo a los esquemas descritos *supra*, las becas varían cada año en función de la demanda proyectada y las reducciones han sido mayores en los últimos años en la medida en que la demanda de docentes ha disminuido. Usualmente, el pago se difiere para garantizar que los docentes se vinculen a la profesión. El programa *Golden Handcuffs* ofrece incentivos financieros importantes a los docentes que permanecen en la escuela un mínimo de tres años y constituye un ejemplo de la financiación asignada a las escuelas de áreas urbanas que generalmente enfrentan dificultades a la hora de atraer docentes. Los niveles mínimos de rendimiento exigidos a las escuelas con ocasión de las inspecciones realizadas por la Oficina de Normas de la Educación *(Ofsted)* tienen por finalidad establecer un liderazgo sólido en las escuelas situadas en las áreas urbanas pobres, con un enfoque escolar coherente destinado a combatir la desigualdad de rendimiento. Su aplicación en los países en desarrollo exige evaluar las capacidades humanas, institucionales y financieras. Esos sistemas también constituyen un ejemplo de inversiones concentradas que no pueden reducir el número de docentes que abandonan la profesión después de unos pocos años.

32. Es posible que las alternativas de ingreso a los programas de formación de docentes subsanen la escasez de docentes en ciertas asignaturas o en regiones difíciles. Sin embargo, para no perder la inversión realizada en la formación de esos docentes es necesario que la aplicación de normas menos rigurosas en materia de formación se vea compensada con programas sólidos de tutoría y DPC. Las pruebas extraídas de programas como *Teach for America* en los Estados Unidos, demuestran que los docentes contratados en el marco de esos programas no producen resultados tan buenos como los de los docentes altamente calificados y con experiencia, y es probable que al cabo de dos años abandonen del todo la docencia (véase el módulo 1, recuadro 10).

8.2.3. La función de las asociaciones de profesionales

33. Las asociaciones de profesionales cumplen una función decisiva pues congregan a grupos de interés en el sector de la educación bajo marcos normativos nacionales compartidos sobre formación de docentes y permiten hacer seguimientos a los códigos de conducta (véase la sección 3.4) a los currículos y a la evaluación del personal docente. Esas asociaciones deberán guardar independencia frente al Estado, los sindicatos de docentes, los docentes y las escuelas y, al mismo tiempo, cumplir funciones de coordinación entre todos ellos. La adopción de normas en un marco claro fortalece las iniciativas escolares dado el efecto «multiplicador» de la pedagogía y la filosofía.

34. En Nueva Zelandia, los consejos de maestros establecen directrices para que los formadores de personal docente aprueben varias veces los programas de formación docente. Sus funciones son:

- ejercer liderazgo profesional en la docencia;
- elevar la condición profesional del personal docente;
- contribuir a que los niños y los demás estudiantes reciban una enseñanza de alta calidad y vivan un ambiente de estudio similar (Consejo de Maestros de Nueva Zelandia, 2005).

35. Belice es un ejemplo de las múltiples funciones que las asociaciones profesionales han de cumplir para garantizar calidad en la formación del profesorado (recuadro 6).

Recuadro 6
El Consejo de Formación de Personal Docente de Belice: funciones y responsabilidades

El Consejo de Formación de Personal Docente de Belice fue creado para garantizar calidad en la formación y educación del personal docente de Belice, formulando ante las autoridades competentes recomendaciones sobre formación del profesorado y otros asuntos relacionados, a saber:

- aprobar instituciones pedagógicas que deseen ofrecer programas de formación de docentes, bien sean nuevos o ya existentes;
- recomendar y aprobar programas, servicios y cursos nuevos de educación;
- recomendar normas sobre el modo de brindar formación docente y evaluar los programas correspondientes;
- aprobar las normas, los procedimientos y las políticas que regulan la formación de los docentes;
- aprobar y publicar el currículo de los programas y cursos ofrecidos en materia de formación de docentes;
- examinar los informes anuales presentados por las instituciones de formación de docentes;
- recomendar o aprobar el currículo en que se apoya la instrucción y el DPC del personal docente, de los formadores de docentes y de otras personas vinculadas a la docencia, a lo largo de toda la carrera;
- recomendar la certificación académica de docentes calificados en otros países que deseen trabajar en Belice;
- recomendar la concesión de premios anuales a los docentes que se destaquen por prestar servicios excepcionales en el ejercicio de la profesión.

Fuente: Gobierno de Belice, Ministerio de la Educación y los Jóvenes, 2010.

36. Los sindicatos de docentes también cumplen una función importante de apoyo a los docentes brindándoles recursos para asistir a conferencias y talleres e impulsan y apoyan iniciativas nuevas que permiten a los profesores involucrarse más en la toma de decisiones relativas a la formación, así como en los programas de adaptación, tutoría y actividades investigativas (UNESCO, 2003: 137).

8.2.4. Evaluación de las personas durante la formación inicial

37. Las instituciones de formación cumplen una doble función al apoyar el desarrollo del personal docente y garantizar que los aprendices cumplan las normas, incluida la exclusión de candidatos no idóneos durante la formación inicial. Los momentos y mecanismos de exclusión de los candidatos no aptos comprenden los siguientes:

- el ingreso a los programas de formación de docentes (requisitos académicos, entrevistas);
- la evaluación de los requisitos de experiencia profesional (trabajo en las escuelas o en puestos similares);
- la salida de los programas de formación de docentes (en función de los criterios de evaluación);
- los procedimientos de certificación;
- las prácticas de contratación;
- la evaluación del período de adaptación;
- la evaluación del desarrollo profesional;
- la evaluación del período de prueba para el nombramiento definitivo (Schwille y Dembele, 2007).

38. La evaluación de los posibles docentes, y por consiguiente la exclusión de quienes no son considerados idóneos, deberá basarse en criterios claros, transparentes y objetivos que reflejen las competencias del personal docente en el país. En el recuadro 7 figura un ejemplo de las competencias que debe tener el personal docente de Sudáfrica al finalizar su formación, las cuales se utilizan para juzgar su idoneidad.

39. La evaluación de los docentes debe aparejar oportunidades para perfeccionar y mejorar las áreas débiles y también debe vincularse al reconocimiento de la condición de docente calificado, como ocurre en el Reino Unido (Inglaterra) donde a los docentes en formación que no cumplen una o varias de las normas no se les reconoce la condición de docentes.

Recuadro 7
Reglas y normas para los formadores de personal docente en Sudáfrica

Se espera que los formadores en Sudáfrica demuestren una gama amplia de competencias para aprobar el programa de formación:

Mediador de aprendizaje: mediar en el aprendizaje de manera que se tengan en cuenta las necesidades de los alumnos; construir entornos de aprendizaje contextualizados e inspiradores; comunicar eficazmente respetando las diferencias entre los alumnos; demostrar un conocimiento sólido de temas, estrategias y recursos adecuados para Sudáfrica.

Intérprete y creador de programas y materiales de aprendizaje: entender, interpretar y elaborar programas de aprendizaje; seleccionar o preparar recursos adecuados para el aprendizaje; imprimir un ritmo de aprendizaje que tome en cuenta la asignatura y los alumnos.

Líder, administrador y gerente: tomar decisiones adecuadas para gestionar el aprendizaje en el aula, llevar a cabo tareas administrativas de manera eficiente y, participar en las estructuras de toma de decisiones de la escuela; tomar decisiones de manera democrática, apoyar a los alumnos y a los colegas, y demostrar sensibilidad frente a los cambios en las circunstancias y las necesidades.

Académico, investigador y estudiante para toda la vida: lograr un permanente crecimiento personal, académico y profesional a través de la reflexión y la investigación en sus áreas de enseñanza, en cuestiones profesionales y educativas más generales, y en otras esferas análogas.

Función comunitaria, comportamiento cívico y pastoral: practicar y promover una actitud crítica, comprometida y ética; defender la Constitución y promover valores y prácticas democráticos; responder a las necesidades de formación y a otras necesidades de los alumnos y colegas formadores; entablar relaciones de apoyo con los padres de familia y con otras personas y organizaciones clave, sobre la base de un conocimiento crítico de la comunidad y de las cuestiones de desarrollo ambiental (incluida la educación en materia de virus del VIH/SIDA).

Evaluador: entender que la evaluación es una característica propia de la docencia y el aprendizaje, y entender la finalidad de la evaluación, sus métodos y efectos; facilitar al alumno una retroalimentación que le sea útil; diseñar y aplicar evaluaciones formativas y sumativas; conservar registros detallados de las evaluaciones y los diagnósticos; interpretar y utilizar los resultados para enriquecer los procesos de perfeccionamiento de los programas de aprendizaje.

Especialista en el área, asignatura, disciplina y fase del aprendizaje: tener sólidas bases en cuanto a los conocimientos, las destrezas, los valores, los principios, los métodos y los procedimientos correspondientes a la disciplina o asignatura de que se trate.

Fuente: Ministerio de Educación de Sudáfrica.

8.3. Instituciones y programas para la formación del profesorado

40. Durante los últimos años, el concepto de formación del profesorado ha sido sustituido por el de desarrollo profesional, considerado como un proceso de aprendizaje permanente, donde los docentes en formación ocupan un lugar central y tienen oportunidades concretas para poner en práctica sus aptitudes (UNESCO, 2003). La educación del personal docente debería concebirse como un conjunto integral que abarque la formación previa al servicio, la adaptación y el DPC, que sea sistemático, bien financiado y al alcance de todos (Schwille y Dembele, 2007; OIT, 2000). La aplicación de esos principios es fundamental para mejorar continuamente la calidad de la educación, en consonancia con los principios establecidos en la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 (capítulos 5 y 6 sobre formación inicial y perfeccionamiento profesional del personal docente), tan importantes como otros aspectos de las buenas políticas de la docencia (véase el módulo 2 sobre el empleo y la carrera profesional del personal docente).

8.3.1. Objetivos y planes de estudio institucionales y programáticos

41. Una formación provechosa se consigue con un enfoque coherente entre los formadores de personal docente además de un equilibrio entre la teoría y la práctica, y las oportunidades que tienen los docentes en formación para reflexionar, investigar e indagar sobre sus creencias. Esos resultados requieren programas bien concebidos de formación docente, formadores de personal docente bien calificados y motivados y un plan de estudios y una pedagogía que promuevan un aprendizaje activo y constructivo. Los autores Darling-Hammond, 2006 y Korthagen *et al.*, 2006 identificaron los componentes de un programa eficaz de formación de personal docente (recuadro 8).

Recuadro 8
Componentes comunes de los programas acertados de formación de docentes en Australia, Canadá y Países Bajos

El aprendizaje sobre la docencia:

- supone la formulación de constantes peticiones de carácter contrario y antagónico;
- requiere visualizar el conocimiento como un tema por crear y no un tema ya creado;
- requiere un cambio de enfoque en el que se pase de uno centrado en el currículo a uno centrado en el alumno;
- mejora mediante actividades de investigación del personal docente (y de los estudiantes);
- requiere énfasis para que los docentes en formación trabajen de manera estrecha con sus iguales;
- requiere sólidas relaciones entre las escuelas, las universidades y los docentes en formación;
- mejora cuando los enfoques de enseñanza y aprendizaje plasmados en el programa son diseñados por formadores de personal docente según su propia experiencia.

Fuente: Korthagen *et al.,* 2006.

42. Concretamente, además de los estudios generales, los programas de formación de docentes deberían incluir:

- estudio de los elementos fundamentales, teoría e historia de la educación, de la educación comparada, la pedagogía experimental, la administración escolar y los métodos de enseñanza;
- estudios en las disciplinas en que el futuro docente tiene intención de trabajar;
- práctica de la docencia y las actividades paraescolares, bajo la dirección de profesores plenamente calificados (Recomendación OIT/UNESCO de 1966: capítulo V).

43. Los defensores de la introducción de mejoras a los currículos de formación de docentes como parte de los esfuerzos de la EPT, preconizan lo siguiente:

- dotar a los aprendices de fluidez verbal y competencias necesarias para atender las necesidades de la escuela a la que serán asignados;
- escribir y producir a nivel nacional aquellos materiales de formación que producidos en el exterior, sean escasos o poco pertinentes;
- un currículo que incite al docente en formación a reflexionar sobre su propia experiencia, entendiendo cómo aprenden los alumnos y las estrategias para hacer frente a circunstancias únicas y cambiantes;
- un currículo flexible que tenga en cuenta la experiencia previa de los aprendices;
- dotar a los docentes de competencias necesarias para utilizar pedagogías incluyentes centradas en los niños y atender a las múltiples necesidades de los niños y niñas que viven con el virus del VIH/SIDA, así como de los niños discapacitados o pertenecientes a una casta, etnia u otro grupo minoritario;
- apoyar a los docentes para que adquieran competencias y motivación para evaluar, supervisar y responder a las necesidades y fases de desarrollo de todos los niños;
- alentar a los docentes para que mediante la docencia promuevan la igualdad de género, de clase y de etnia (GCE, 2006).

44. La aplicación de esos principios va más allá de establecer un programa ideal de formación de docentes: requiere supervisión y ajustes en los programas que no cumplen esos objetivos (recuadro 9).

Recuadro 9
Título en formación de personal docente (DTE) de Uganda

El DTE de Uganda exige dedicación a tiempo completo durante dos años antes de ser calificado como formador de docentes. Además de experiencia docente, los candidatos deben tener un título en educación. El programa del DTE consiste en estudios profesionales obligatorios, un proyecto de investigación y dos prácticas de siete semanas cada una. Los formadores de docentes en formación se especializan en una o dos asignaturas. Los objetivos del programa del DTE son los siguientes:

- adquirir un conocimiento profundo de la función que cumplen los programas de formación de docentes;
- revisar y mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en los institutos pedagógicos y en las escuelas de nivel primario;
- utilizar los materiales de enseñanza y aprendizaje tanto en los institutos pedagógicos como en las escuelas de nivel primario;
- adquirir calificaciones conceptuales, inquisitivas y técnicas esenciales y apropiadas para uso en la supervisión educativa y en la concepción y evaluación de los planes educativos;
- adquirir conocimientos y calificaciones en materia de investigación docente.

Sin embargo, un examen del programa del DTE concluyó que era ineficaz por las siguientes razones:

- sólo el 3 por ciento del currículo del DTE estaba dedicado a la pedagogía de formación docente;
- el conocimiento de los contenidos no reflejaba el contenido del currículo de nivel primario;
- la mayoría de las evaluaciones corresponden a exámenes de conocimiento y contenidos y no a métodos de evaluación acumulativos y formativos;
- los formadores de docentes en formación sólo utilizaban técnicas de aprendizaje basadas en la memorización sin enseñar suficientemente el desarrollo de otras competencias pedagógicas.

Se formulan las siguientes recomendaciones de modificación:

- garantizar normas mínimas para ser formadores de docentes en formación;
- aumentar la disponibilidad de materiales de instrucción y referencia;
- mejorar las competencias investigativas y la práctica reflexiva, dedicando más tiempo al módulo de investigación del currículo del DTE, mejorando la supervisión de las investigaciones y realzando la importancia de la investigación una vez que los formadores de docentes estén trabajando;
- armonizar el contenido del plan de estudios con las áreas clave de competencias y conocimientos;
- garantizar que los formadores de docentes tengan las competencias necesarias para ejercer una supervisión competente.

Fuente: O´Sullivan, 2010.

8.3.2. Elementos clave de los currículos de los programas de formación de docentes

8.3.2.1. Estímulo al aprendizaje activo de los estudiantes

45. Los niños aprenden más con métodos de enseñanza activos concebidos desde sus propios puntos de vista que con técnicas de aprendizaje basadas en la memorización y la capacidad de recordar información (UNESCO, 2004). El aprendizaje centrado en los alumnos exige una capacidad de reflexión de alto nivel que los dota de mejores capacidades para abordar un mercado de trabajo cada día más exigente (Mtika y Gates, 2009) y su aplicación no es coherente cuando los docentes en formación entran en funciones. Los docentes en formación deben ensayar, experimentar y probar métodos centrados en los niños para

evitar disgregaciones entre la teoría y la práctica, como ha ocurrido en muchos países. En Pakistán, por ejemplo, parece que la oposición de los docentes principales al uso de métodos docentes centrados en los niños ha generado frustración entre los docentes recién diplomados. De hecho, las consecuencias de una coordinación deficiente de las prácticas docentes quedan reflejadas en las dificultades que enfrentan los DRD de Pakistán a la hora de aplicar pedagogías centradas en los alumnos, mientras que las normas profesionales permiten, al mismo tiempo, prácticas tales como los azotes (Westbrook *et al.*, 2009).

8.3.2.2. Gestión de aulas y centros docentes

46. Para que los docentes puedan aprovechar la oportunidad de ofrecer una enseñanza inicial y continua eficaz, es necesario identificar los posibles desafíos de orden administrativo que tienen incidencia en las aulas (por ejemplo, poblaciones estudiantiles de naturaleza diferente o difícil, como por ejemplo minorías étnicas o hijos de inmigrantes). Los currículos deberán diseñarse teniendo en cuenta circunstancias específicas como el tamaño de los cursos, la escasez de recursos y el elevado número de profesores sin calificaciones o insuficientemente calificados.

47. La colaboración es un medio eficaz de creación de competencias entre el personal docente que trabaja en aulas que viven en entornos problemáticos. En Colombia, el programa «Escuela Nueva» utiliza el método de enseñanza en equipo (docentes en formación con profesores, docentes en formación solos o profesores solos), en varios grados de manera simultánea. Los profesores se ayudan entre sí a la hora de aplicar estrategias de enseñanza y reflexionan sobre los logros de los cambios aplicados en las aulas, lo que ha llevado a lograr resultados positivos (UNESCO, 2003).

48. En los estudios sobre docentes que imparten enseñanza simultánea en varios grados se destacan, entre otras cosas, la necesidad de brindar más ayuda en la elaboración y planificación de los planes de estudio, la organización y disposición de las aulas, la gestión eficaz del tiempo y de las aulas, la disciplina, la evaluación y las relaciones con los padres y la comunidad (Mulryan-Kyne, 2007: 508). A menudo se requieren estrategias innovadoras para las escuelas, a fin de ofrecer enseñanza simultánea en varios grados en zonas aisladas o rurales con índices bajos de población estudiantil, como el proyecto ZEUS en Grecia, donde los sistemas satelitales permiten que los maestros de zonas aisladas reciban una formación específica para incentivar el uso de TIC y aplicar enfoques más adecuados de enseñanza y aprendizaje en las aulas destinadas a dictar clases en varios grados. Las conclusiones indican que los profesores responden positivamente a la formación, se sienten menos aislados, disfrutan la oportunidad de interactuar con otros e incrementan el uso de TIC en sus clases (Koulouris, 2005).

8.3.2.3. Estudios disciplinarios

49. Como se destaca en la Recomendación de la OIT/UNESCO (1966: párrafos 19-20), los docentes deberán tener conocimientos suficientes para entender la asignatura que enseñan y usar el currículo con confianza y creatividad y, de ese modo, transmitirlos a los estudiantes capaces. Un conocimiento inadecuado de la asignatura disminuye el rendimiento escolar: los docentes que trabajan en disciplinas que no han estudiado propician malos resultados. En los Estados Unidos, los programas que crean vínculos entre los establecimientos educativos especializados en ciencias, matemáticas e ingeniería y las instituciones de formación de docentes, ofrecen soluciones innovadoras (UNESCO, 2003).

8.3.2.4. Innovación y creatividad: ser un profesional reflexivo

50. Un aspecto importante de promover la innovación y la creatividad, en particular de los docentes recién diplomados que deberán aplicar y adaptar lo que se les ha enseñado a la realidad del aula de clases, es fomentar un enfoque profesional reflexivo como uno de los

elementos fundamentales de un mayor grado de profesionalismo entre el personal docente que constituye un factor fundamental del aprendizaje de calidad (Mevarech, 1995 en UNESCO, 2003; OIT, 2000).

8.3.2.5. Trabajo colectivo

51. Resulta fundamental estimular en el personal docente un espíritu de colaboración e investigación a fin de mejorar la calidad de la educación escolar y la eficacia en la formación de los docentes. Las relaciones de colaboración estimulan la experimentación, la toma de riesgos, la motivación y el sentido de pertenencia, y enriquecen los conocimientos profesionales (Teklesselassie, 2005). La colaboración entre los dirigentes del sector educativo, las instituciones de formación de personal docente y los maestros propiamente dichos, estimula la visión compartida y el cambio, y sirve de apoyo a la transición de los DRD a la docencia y a la facilitación de programas sobre DPC para los profesionales más experimentados.

8.3.2.6. Prácticas

52. En los últimos años ha habido una reorientación hacia el aumento de componentes prácticos (experiencias reales en las aulas y mejoramiento en la calidad de la formación para poder aplicar las calificaciones adquiridas a lo largo de los estudios) y comprender mejor la dinámica de enseñanza en el aula de clases. Los profesores «aluden a experiencias prácticas (en las aulas de clase) tempranas, frecuentes y pertinentes, como componente esencial de la formación profesional de alto nivel», especialmente en la instrucción orientada a hacer frente a entornos problemáticos como son aquellos con una elevada proporción de alumnos cuya condición socioeconómica es baja; un mayor tiempo de prácticas con tutores fortalece la formación del DRD. Las evidencias muestran que los aprendices que han estado más expuestos a experiencias «en el terreno» y en las aulas tienden a permanecer en la profesión y están en mejores condiciones de ejercerla, contrario a lo que ocurre con quienes han recibido la formación mediante programas centrados en las instituciones (Berry *et al.*, 2010). En el recuadro 10 figuran ejemplos de los distintos enfoques.

Recuadro 10
Formación de docentes centrada en las escuelas: el ejemplo de algunos países

México: En México, la experiencia centrada en las escuelas consiste en el ingreso de los docentes a una escuela como parte del último año de formación, donde incluso reciben apoyo financiero. Los docentes en formación reciben orientaciones de un grupo de maestros de la escuela anfitriona y posteriormente el acompañamiento de un tutor en la correspondiente institución de formación de docentes. La experiencia no sólo tiene las siguientes tres características sino que además es:

- sistemática, porque sigue un plan definido acordado entre los maestros anfitriones y la institución de formación de docentes;
- reflexiva, en la medida en que se espera que los docentes en formación reflexionen sobre sus prácticas y las adapten a las situaciones que enfrentan en la escuela anfitriona, y
- analítica, ya que los docentes en formación y los maestros tutores analizan y presentan informes sobre las dificultades y los logros de la experiencia en el terreno.

Los Países Bajos: En el último año de formación los estudiantes trabajan en las escuelas con dedicación a tiempo parcial y conforme a un contrato de formación y empleo por tiempo limitado, no superior a un año lectivo. Al traer esas experiencias a los institutos de formación docente, los docentes en formación ayudan a esos institutos a seguir más de cerca las novedades de las escuelas, y éstas se benefician con la reducción de la carga de trabajo del personal de planta y con las nuevas ideas sobre métodos didácticos.

Suecia: Los docentes en formación trabajan con un equipo de maestros a fin de familiarizarse con las distintas funciones que cumplen como individuos y miembros del equipo. También participan en actividades educativas como la planificación, la docencia y la evaluación, y tienen oportunidad de asistir a seminarios, proyectos y presentaciones que la escuela asociada organiza para ellos. El programa, ofrecido en estrecha colaboración entre la escuela y la universidad o institución, se prolonga entre 20 y 30 semanas, e incluye un componente de investigación ligado a los estudios académicos realizados. Los docentes en formación mantienen contacto con «sus» escuelas durante toda su formación como docentes.

Malawi: En una investigación se determinó que los docentes en formación escogían aspectos más técnicos y administrativos pues sabían cómo llevar registros, preparar los cursos y esquemas de trabajo, y manejar las clases, pero les faltaba creatividad. La experiencia de Malawi muestra las dificultades de formar nuevos maestros en centros docentes que carecen de recursos básicos tales como recursos humanos y materiales. También muestra las ventajas de los programas locales, pero también los límites de la formación docente a distancia desprovista del contacto presencial regular.

Fuente: OCDE, 2005; Lewin y Stuart, 2003; Bennell y Sayed, 2009.

8.3.3. Dotación de formadores de docentes y proceso de desarrollo

53. Contar con buenos formadores de docentes es vital para garantizar que los docentes en formación queden bien capacitados. Entre otras cosas, deberían conocer métodos y modelos centrados en los niños, inspirar el uso de buenas prácticas de tecnología informática en los métodos pedagógicos, adaptar adecuadamente los programas de estudios y brindar un apoyo eficaz en el ámbito de la formación. Muchos formadores de docentes carecen de una educación formal, pues suele ocurrir que muchas universidades consideran que la educación de los docentes es una actividad evidente por sí misma, tanto para quienes siguen los programas iniciales destinados a los formadores como para quienes actúan como tutores de los futuros docentes en las prácticas realizadas en las aulas, bajo el supuesto erróneo de que ser un maestro eficaz equivale a tener experiencia suficiente. Las siguientes son competencias adicionales necesarias para una educación eficaz de los docentes:

- fomentar que los estudiantes realicen procesos sustentados y razonados que expliquen las decisiones tomadas en las aulas de clases;
- adoptar estrategias pedagógicas prácticas (como la educación centrada en el estudiante), y al mismo tiempo superar pruebas normalizadas y procesos de rendición de cuentas;
- fomentar un aprendizaje que aliente a los docentes en formación a cuestionar conceptos y creencias a fin de facilitar la adaptación de la enseñanza a diversos ajustes y situaciones (Zeichner, 2005).

54. El desarrollo profesional de los formadores de docentes puede fortalecerse mediante la aplicación de normas de calidad, especialmente cuando el personal a tiempo parcial, adjunto, temporal e incluso el basado en las escuelas, que cumple funciones de coordinación en el sitio y sirve de enlace entre el centro docente y la universidad, necesita esa formación (Cochran-Smith, 2003). Las normas de calidad deberán combinarse con oportunidades de desarrollo profesional continuo a fin de colmar las deficiencias detectadas. Además, como ocurre con las prácticas óptimas de los maestros, las investigaciones realizadas conjuntamente entre los formadores de docentes y los conocimientos sobre las pruebas extraídas por otros investigadores acerca de nuevos enfoques pedagógicos, pueden impulsar una mayor pertinencia y cuestionar los supuestos sentados por los instructores propiamente dichos. A su vez, esas calidades pueden contribuir a los efectos de prever una provechosa contratación de maestros, una estructura programática y el contenido mismo de la formación de docentes (Cochran-Smith, 2003; Zeichner, 2005).

55. Para resumir, entre los principios que orientan la instrucción de los formadores de docentes para cumplir variadas y complejas labores se cuentan los siguientes:

- formación en pedagogía para transmitir una variedad de procesos, técnicas y métodos;
- educación sobre cuestiones prácticas relativas a las labores cotidianas en las aulas;

- investigación directamente relacionada con el área de su especialidad;
- concienciación acerca de las instituciones de formadores de docentes y los lugares de trabajo de los estudiantes;
- conocimientos profundos del sistema educativo nacional y su contexto;
- trabajo cooperativo y en equipo;
- disfrutar de la docencia de manera que los estudiantes perciban una actitud positiva (Hernández, 1998, en UNESCO, 2003: 139).

8.3.4. Evaluación de los formadores de personal docente

56. Pese a que se ha comprobado que la evaluación es un aspecto necesario y positivo de la progresión profesional que contribuye a un mayor nivel de satisfacción y desarrollo entre los docentes (véase también el módulo 3), no hay un enfoque nacional o internacional claro sobre la función, técnicas y eficacia de evaluar a los formadores de personal docente. Por ejemplo, en Suecia, mientras es cada vez más frecuente que los instructores de personal docente reciban tutorial, es poca la información o importancia que se concede al desarrollo posterior que pueda alcanzarse mediante sistemas de evaluación ligados al DPC.

57. Dada la diversidad de experiencias y antecedentes de los formadores de personal docente, no es posible aplicar un sistema de evaluación coherente y eficaz a menos que se conceda más atención al establecimiento de sistemas formales de competencias, normas y formación de instructores de personal docente en los ámbitos nacional, regional e internacional; en esencia, deberá prestarse más atención al profesionalismo de los instructores de personal docente y a las múltiples funciones del empleo, como se plantea en la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 (párrafos 25-28). Esto podrá convertirse en realidad a través de asociaciones especializadas de formación de docentes, como en los Países Bajos, donde la Asociación Holandesa de Formadores de Docentes (VELON) no sólo publica una revista para formadores de docentes, celebra una conferencia anual, establece las normas profesionales y mantiene un registro profesional de formadores de personal docente, sino que fija además los procedimientos de evaluación. Del mismo modo, la Asociación de Formadores de Docentes (ATE) de los Estados Unidos ha elaborado un marco normativo para la evaluación de instructores de personal docente sobre la base de nueve normas e indicadores básicos de medición, articulados en torno al ejercicio de la docencia, la competencia cultural, la erudición, el desarrollo profesional, la evolución de los programas, la cooperación con las partes interesadas y el fomento de una educación de nivel profesional (ATE, 2003; Snoek y Sanden, 2005; Snoek y Wielenga, 2001).

8.3.5. Gestión: duración y emplazamiento de los programas de formación de docentes

58. La duración de los programas iniciales de formación de docentes varía sustancialmente entre los distintos países. En promedio, en los países de la OCDE, los programas de formación de docentes duran entre cuatro y cinco años y están sujetos a requisitos mínimos: usualmente un primer grado universitario y otros más elevados para el nivel secundario (una maestría o su equivalente), en comparación con lo exigido a los profesores de preescolar y primaria. Dentro de un mismo país hay diferencias notables y los cursos para algunos profesores de la enseñanza secundaria de ciclo superior se prolongan casi dos veces más que los cursos destinados a los profesores de primaria en Italia y España. Al menos hasta comienzos del decenio de 2000, en países como Australia, Canadá (Quebec), República de Corea, Reino Unido (Inglaterra) y Estados Unidos, la duración mínima de los

cursos de formación de docentes para todos los niveles escolares era cuatro años para todos. Finlandia constituye un buen ejemplo de normas uniformes y de alta calidad (véase el recuadro 11).

Recuadro 11
Educación del personal docente en Finlandia: las normas estrictas generan resultados de gran calidad

Finlandia exige a sus docentes una maestría, independientemente del nivel en que enseñen, y ese requisito se cita frecuentemente al hablar de los excelentes resultados alcanzados en el aprendizaje, medidos con pruebas internacionales comparativas. En Finlandia, los candidatos a docentes se seleccionan sobre la base de varios de los criterios expuestos *supra,* incluida la convicción de que la educación pública cumple una misión esencial y tiene capacidad de transmitir valores humanísticos, cívicos y económicos. La educación del personal docente se centra en la concretización de las responsabilidades y el bienestar individual de los estudiantes, así como en la combinación de funciones como investigadores y maestros. Las políticas sobre contratación de docentes garantizan la observancia de las normas más exigentes y, en el ámbito nacional, el reconocimiento de la profesión docente como una categoría social elevada, donde sólo uno de diez candidatos a ocupar cargos docentes es aceptado en los programas de educación de docentes.

Fuente: OCDE, 2011: 11.

59. En los países en desarrollo los períodos de formación varían enormemente y pueden ir de un máximo de tres a cuatro años, a un mínimo de un año en los países más pobres que enfrentan la presión de ingentes matriculaciones, e incluso llegar a unas pocas semanas o meses cuando se trata de docentes subcontratados. Por lo que respecta a los maestros contratados directamente existe un gran número de programas de licenciatura y títulos que varían en cuanto a su duración y requisitos en materia de calificaciones, dependiendo del nivel de enseñanza (el secundario usualmente exige más formación que el primario) y de la capacidad de formación que en sí misma depende del nivel económico del país. En ocasiones se ofrecen programas de formación plena con duración de cuatro años a los docentes de nivel terciario que deseen perfeccionar sus calificaciones dedicando medio tiempo para ello (véanse los perfiles por país en el documento de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, 2011 donde figuran descripciones correspondientes a una amplia gama de países).

60. Los sistemas de formación de docentes también varían en cuanto a su especificidad. En algunos países, la formación inicial de los docentes es de carácter bastante general y permite transitar todos los niveles de la educación, asignaturas o tipos de establecimientos educativos. Por ejemplo, en el marco de las reformas introducidas en Suecia en 2001, existen ahora importantes elementos comunes de fondo para todo el personal docente, desde la enseñanza preescolar hasta la secundaria de ciclo superior. Los sistemas que ofrecen alternativas más especializadas en el campo de la formación de docentes, los instruyen para que trabajen en establecimientos escolares especiales. Por el contrario, en Alemania, por ejemplo, los programas de formación de docentes son bastante diferentes para la enseñanza secundaria de ciclo superior, la enseñanza profesional y los docentes en formación con necesidades especiales.

61. Los estudios de Eurydice (2006) sobre educación de docentes en los países de la Unión Europea (y en los países candidatos), establecen seis modelos (o rutas) que han sobrevivido a la evolución de la formación de los docentes y que se aplican extensamente en la mayoría de sistemas (incluidos los países miembros de la Unión Europea que también son miembros de la OCDE):

1. Dos modelos simultáneos:

   a) la combinación de una educación general y una profesional sin una fase final de formación en el empleo, y

b) la combinación de una educación general y una profesional con una fase final de formación en el empleo.

2. Cuatro modelos secuenciales:

a) solamente una educación general (es decir, sin formación profesional);

b) una educación general, más una fase obligatoria de formación final en el empleo;

c) una educación general seguida de una formación profesional, pero sin la fase obligatoria de formación final en el empleo, y

d) una educación general seguida de una formación profesional y de la fase obligatoria de formación final en el empleo.

62. El debate principal sobre el emplazamiento de los cursos de formación del profesorado radica en las ventajas de los cursos que tienen lugar en los campus universitarios, en comparación con los cursos que tienen lugar en centros especializados. La tendencia dominante en la reorganización de los sistemas nacionales de formación de personal docente es fusionar los centros independientes con las facultades de educación de las universidades. Cuando existe exceso de capacidad en la formación, se cierran los centros más pequeños y menos eficientes (véase Schwille y Dembele, 2006). Este modelo de reforma institucional constituyó la base de la reorganización de la formación de docentes en Sudáfrica a mediados del decenio de 1990, que en términos generales se considera ha logrado los objetivos de racionalizar la oferta de docentes en formación, mejorar los niveles de formación profesional y reducir significativamente los gastos generales. Es importante garantizar que en un proceso de reorganización institucional no se pierdan las fortalezas de la formación a nivel de diplomado, en particular su énfasis notable en la obtención de competencias pedagógicas prácticas (tomado de Bennell y Sayed, 2009). Un argumento adicional es que «importa más la calidad y la duración de la formación que la vía por la cual se logra» (Berry *et al*., 2010). Por lo tanto, la prioridad deberá seguir siendo que la formación sea de alta calidad, con un gran énfasis en los elementos prácticos de la docencia, independientemente de que tenga lugar en las universidades, en las instituciones o en los centros de formación en el empleo.

63. En los últimos años la formación basada en las escuelas ha pasado a ocupar un lugar central, en el que sus partidarios aducen que contribuye a preparar mejor a los docentes para enfrentar las realidades propias del aula de clases y que ese tipo de educación tiene un costo menor a la formación que se ofrece en universidades o en centros especializados. La formación basada en las escuelas no está exenta de inconvenientes. En el recuadro 12 se exponen los pros y los contras.

Recuadro 12
Ventajas y desventajas de la formación basada en las escuelas

Ventajas:

- la formación que tiene lugar en el entorno de trabajo es potencialmente atractiva por sus vínculos directos con problemas prácticos y por la oportunidad de contar con la asesoría de docentes destacados y de familiarizarse con las directrices y normas profesionales;
- con apoyo adecuado, la formación basada en la escuela es posible incluso en entornos muy pobres en recursos, siempre que se realicen inversiones adecuadas en la impresión de guías y manuales para los docentes en formación y sus instructores, y que las personas de apoyo y los miembros escogidos del personal de la escuela obtengan formación en el ámbito de la supervisión y el apoyo;
- la formación basada en la escuela está generalmente asociada con distintas formas de educación a distancia que permite que los docentes sean formados mientras realizan su trabajo, lo cual se traduce en ahorros en los costos de reemplazo; también es posible reducir los costos directos si parte de la formación se realiza de manera autodidacta con base en material impreso u otros medios de bajo costo.

Desventajas:

- los países con ingresos bajos no tienen recursos suficientes ni cuentan con entornos de formación adecuados y suficientes docentes con calificaciones para que actúen como tutores profesionales de los docentes en formación;
- si los docentes que están en servicio no aceptan funciones como formadores de docentes o no cuentan con la formación adecuada para serlo, la formación no logrará transmitir buenas prácticas y por el contrario lo que hará es reproducir las malas prácticas;
- si la formación se realiza a distancia, el nivel de lenguaje de los materiales deberá ser acorde con el nivel de los estudiantes, los materiales deberán abarcar un amplio rango de temas pues los docentes en formación tendrán acceso a muy pocos materiales impresos, deberán estar adaptados a la cultura del aprendizaje (aprendizaje oral frente al aprendizaje con libros), ser eficaces en términos de costos: por ejemplo, la radio comparada con los vídeos, la presencial con homólogos comparada con la que se recibe por medio de computadoras e Internet.

Fuente: Lewin y Stuart, 2003.

8.4. Adaptación y docentes recién diplomados (DRD)

64. El período de adaptación de los DRD, además de ser una parte importante de la contratación de maestros y del desarrollo profesional (véase la sección 1.8 y el módulo 2), es esencial para consolidar los fundamentos docentes adquiridos durante la FIP. Los programas de adaptación deben trazarse sobre la base de los conocimientos, las calificaciones y las posturas individuales adquiridos en el marco de la FIP con el apoyo de docentes experimentados. Al mismo tiempo, los programas ofrecen la oportunidad de ligar la formación al DPC desde el inicio de la carrera profesional de los docentes. En la mayoría de los países, los sistemas de adaptación y procesos aplicables a los DRD no están debidamente establecidos, especialmente en el África Subsahariana (Sayed, 2009). Las elevadas tasas de deserción durante los primeros años de docencia indican que ése es el momento en que se adoptan decisiones importantes respecto al futuro de los docentes como profesionales de la enseñanza. Un primer año de docencia que arroje buenos resultados incide sobre la opción escogida; cabe destacar que la tasa de deserción es más elevada en los docentes que no han cursado programas de adaptación (Smith e Ingersoll, 2004).

65. Si bien hay variantes en los programas de adaptación más eficaces, en un análisis de los programas más representativos aplicados en Australia, Gran Bretaña, Canadá, Francia, Alemania, Japón, Nueva Zelandia y Estados Unidos se muestra que su denominador común es brindar oportunidades para que los docentes expertos y los recién calificados aprendan juntos en un entorno de apoyo que propicie actividades de colaboración, reflexión y una aculturación gradual en la profesión docente (Howe, 2006). En algunos países del Asia Sudoriental, incluidos Taiwán (China) y el Japón (Howe, 2006) también existen programas nacionales amplios y detallados sobre adaptación del personal docente. Un programa prometedor de adaptación y apoyo a los docentes recién diplomados es el esquema del Reino Unido (Escocia) en cuyo marco los docentes recién diplomados ocupan un cargo de un año durante la adaptación; de acuerdo con ese esquema el 70 por ciento del tiempo se dedica a la docencia y el 30 por ciento al desarrollo personal y profesional. El programa también prevé una prima de residencia durante el año de adaptación si el estudiante escoge para su asignación inicial un sitio alejado de las cinco áreas más solicitadas; de ese modo, el programa de adaptación vincula el despliegue de docentes hacia las áreas necesitadas. El recuadro 13 presenta el panorama general de cómo se incorporó el apoyo a los DRD en la planificación de un programa en Ghana.

Recuadro 13
Programa de pasantías para estudiantes en Ghana

El modelo *«In-In-Out»* de Ghana prevé dos años de formación seguidos de un año completo de prácticas en el centro escolar. Las oportunidades de formación teórica y práctica se ofrecen por medio de una considerable formación en el contexto escolar. Los tutores de escuelas secundarias básicas y superiores que tengan al menos cinco años de experiencia docente reciben formación durante una semana como mínimo. Los tutores vinculados a la escuela:

- observan a los pasantes y evalúan sus competencias y calificaciones para dictar clases, hacer presentaciones y comunicar, formular preguntas, estimular las ideas de los alumnos, manejar grupos pequeños y personas individuales, evaluar lecciones y manejar las aulas;
- rinden informes sobre la función de los aprendices en la administración del centro docente;
- se reúnen con los supervisores universitarios para valorar sus propias calificaciones como tutores.

A efectos de asegurar una supervisión eficaz, la unidad de desarrollo docente de la universidad ofrece un período de formación para profesores universitarios. Las siguientes son las dificultades que enfrenta el programa de pasantías:

- financiación para un número elevado de tutores;
- actualización de las calificaciones de los profesores universitarios;
- cargas de trabajo adicionales para los supervisores y tutores que combinan las actividades de supervisión y su trabajo corriente;
- diseño de materiales tales como manuales para supervisores, tutores y docentes en formación;

Las siguientes son las ventajas del programa:

- los aprendices tienen oportunidad de transformar la teoría en práctica y viven las dificultades «reales» que sufren los centros docentes;
- los tutores tienen oportunidad de mejorar sus calificaciones supervisando a los aprendices, asistiendo a seminarios y celebrando reuniones con profesores universitarios;
- los supervisores universitarios perfeccionan sus calificaciones en materia de formación de docentes a través de la interacción con distintas partes interesadas;
- los supervisores universitarios tienen más tiempo para supervisar en la medida en que el tiempo destinado a dictar clase sea más reducido.

Fuente: Amekadar, M. K., 2005.

66. Cabe señalar que las instituciones de formación de docentes pueden cumplir una función primordial en el establecimiento de alianzas sólidas para fomentar programas de adaptación eficaces. Un mecanismo que ha arrojado buenos resultados en el Reino Unido (Inglaterra, Escocia y Gales) es el llamado *Career Entry Profile* (perfil de ingreso a la carrera) que la institución de formación inicial entrega a cada docente recién calificado. Ese perfil personal, elaborado conjuntamente por la institución y el docente que recibe el título, describe sus fortalezas y necesidades en materia de desarrollo y fija metas y objetivos tanto para alentar a los profesores principiantes a que asuman una actitud reflexiva ante su propio desarrollo profesional, como para que sirvan de canal de comunicación desde la etapa inicial de adaptación hasta la etapa de desarrollo profesional inicial. La mayoría de los programas de adaptación están dirigidos a los docentes que acaban de finalizar un programa de formación docente o que han enseñado durante menos de dos años. Sin embargo, es posible que algún tipo de adaptación y orientación también sirva de apoyo a los docentes que están reincorporándose a la profesión después de una licencia o a los docentes que son nuevos en un centro docente o en un distrito escolar específico, especialmente si el docente se encuentra en una comunidad y en un entorno escolar distintos al que está habituado.

67. Una adaptación eficaz exige prestar atención a los siguientes aspectos:

- reconocer que los primeros años de experiencia exigen atención y apoyo especiales, si los nuevos docentes han de ser eficaces;
- la necesidad de diferenciar la adaptación y el período de prueba;
- la necesidad de formalizar la fase de adaptación, la formación de tutores y la asignación de recursos, así como ligar su culminación exitosa a la certificación;
- concebir formas diversificadas y receptivas de adaptación, incluida una carga reducida de actividades docentes y tutoriales durante los primeros años (por ejemplo, Francia, Israel, Reino Unido (Escocia)); formación y apoyo adicional (por ejemplo, la República de Corea) y el desarrollo de la carpeta docente.

8.5. Formación complementaria y desarrollo profesional continuo (DPC)

68. En el módulo 2 se expone la importancia del DPC, las características de un DPC eficaz y el rumbo que puede tomar la carrera profesional para adquirir experiencia en las aulas, así como los procedimientos para vincular con claridad las calificaciones, el DPC y la progresión profesional. La Recomendación relativa a la situación del personal docente de la OIT y la UNESCO (1966: párrafos 31 y 32) dispone claramente que la formación en el servicio debería ser gratuita y establecerse en el marco de una política más amplia de desarrollo profesional escolar.

69. El DPC se ha convertido en una cuestión que preocupa por tres motivos. Primero, el énfasis que se concede a la rendición de cuentas externa y a las mejoras demostrables mediante logros alcanzados por los alumnos, exige que los sistemas de educación pública se interesen en los resultados y, por tanto, en el desarrollo de las competencias básicas de los profesionales que trabajan en las escuelas. Existe un consenso cada vez mayor en el sentido de que las reformas educativas están sustentadas en el apoyo al desarrollo profesional de los educadores y del personal administrativo de los centros docentes. Países como el Canadá, Finlandia y República de Corea demuestran la relación que hay entre los buenos resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales sobre aprendizaje y otros factores, incluido un sólido apoyo al desarrollo profesional (véase también el módulo 2). Segundo, e igualmente importante, los docentes, en su condición de profesionales, buscan apoyo y motivación para las labores que deben cumplir. Tercero, el DPC está normalmente asociado a la negociación de las condiciones de servicio de los docentes, siendo el DPC una parte de dichas condiciones. En el cuadro 3 se describen los principales tipos y características del DPC.

Cuadro 3. Tipos de DPC

Tipo de DPC	Beneficios	Riesgos
Talleres/Cursos breves		
Talleres en cascada Una o dos personas de un centro docente reciben formación en cursos externos y ellas mismas repiten el proceso ante sus colegas.	No son costosos y permiten brindar DPC a grupos grandes de docentes en períodos breves. Reducen la inasistencia a clases así como la dificultad de encontrar reemplazos.	En ausencia de un marco regular y constante de supervisión, serán pocas las garantías de difusión y expansión.

Tipo de DPC	Beneficios	Riesgos
Talleres periódicos Se trata usualmente de cursos fuera del lugar de trabajo, dirigidos a personas individuales y no a grupos; no están ligados a los ministerios ni a los centros docentes; son de carácter voluntario y aleatorio desde el punto de vista de la participación y el contenido.	Véase *supra*	En la práctica tienen poco impacto y su difusión o seguimiento es escaso. Frecuentemente se siguen en horas hábiles de trabajo.
«Maestros» docentes		
Su finalidad es crear un grupo de docentes reconocidos con elevados logros en la profesión, a fin de que sirvan como tutores de los docentes aprendices.	Se recurre a la experiencia docente del centro escolar. Relajado, menos formal.	Los mismos de los modelos en cascada.
Grupos de docentes		
Varias escuelas se reúnen para fomentar el desarrollo profesional al interior del grupo.	Se despliegan diversas formas de actividades ligadas al desarrollo profesional.	Sentido de apropiación y control.
Consultores externos		
Cada día más populares en la esfera del DPC en los centros docentes.	Actúan usualmente en entornos de alta calidad y realzan las aptitudes de comunicación de los presentadores.	Costos elevados y dificultades a la hora de asegurar calidad. Planes «ingeniosos» que pueden no ser adecuados para las necesidades de los centros docentes; la formación centrada en las escuelas puede convertirse en algo aislado.
Visitas y redes interpares		
Poner en contacto a docentes y directores a través de las buenas prácticas. Los docentes visitan otras escuelas, aulas o edificios a fin de realizar observaciones, dictar clases con sus pares u observar una clase modelo.	Pueden llevarse a cabo en el plano local, nacional o internacional. Los directores nuevos pueden tener contacto con los administradores de alto nivel y pasar tiempo en los centros docentes.	No hay contribuciones externas.
Enriquecimiento mutuo entre los países y difusión de las experiencias		
Giras de estudio, seminarios y talleres para compartir prácticas óptimas en distintos contextos regionales, destinados a docentes organizados en sindicatos, organismos regionales o gobiernos.	Se comparten conocimientos entre los países y se fortalecen las características nacionales.	La apropiación de experiencias de otros sin someterlas a crítica, constituye un problema si no se toma en cuenta el contexto.

Fuente: Sayed, 2009.

70. El DPC exige una cuidadosa planificación y aplicación en función de las disparidades de frecuencia, cantidad y tipo de formación ofrecida en los distintos países y regiones de esos países. El DPC debe vincularse a las prescripciones relativas a la profesión docente y, por lo tanto, a un sistema exhaustivo de evaluación de las necesidades. Es necesario garantizar la suficiencia de oportunidades y la calidad del DPC ya que muchos profesores expresan insatisfacción por el DPC que reciben. Aunque el 89 por ciento de los docentes de los países con ingresos más elevados indican que han participado en actividades de desarrollo profesional (un día al mes en promedio), más de la mitad señala que desearían más actividades de DPC; los resultados varían sustancialmente (en Bélgica, el 31 por ciento de los docentes reclaman más DPC, mientras que en Brasil, México y Malasia, más del 80 por ciento lo hace (OCDE, 2009)).

71. La creación de redes de colaboración y el estudio por sus propios medios deben ser una parte esencial de las actividades de DPC (OIT/UNESCO, 2010: 21 y 22). El *«lesson study»* ideado por el Japón se aplica como parte del desarrollo profesional en el servicio que congrega a los docentes en procura de alcanzar para todo el centro docente un objetivo que

se considera importante para todos. De manera análoga, en el sistema escolar de China es frecuente encontrar grupos de investigadores docentes. Entre las principales características se cuentan las siguientes:

- observación basada en el uso de aulas de práctica docente como «laboratorios» de DPC;
- evaluación y aprendizaje entre pares;
- aprendizaje en colaboración a través de equipos o grupos de estudio;
- vinculación del estudio individual y en grupo al mejoramiento general del centro docente;
- énfasis en investigaciones aplicadas diseñadas por los docentes y evaluación de sus resultados;
- investigaciones dirigidas por los docentes pero con ayuda de universidades u otros asesores externos expertos en la formación de personal docente.

72. Algunos informes revelan que un sistema similar ha sido aplicado a nivel nacional en un país africano, a saber, en Guinea (Schwille y Dembele, 2007: 111-117).

73. Para que sea eficaz, el DPC debe integrarse a las políticas nacionales sobre formación del profesorado. A la hora de concebir un marco de política hay varias cuestiones que deben abordarse desde la perspectiva de los docentes (cuadro 4).

Cuadro 4. Lista de cuestiones pertinentes para un marco de política sobre el DPC

Principios clave	Preguntas clave
Acreditación	¿Está el DPC integrado y ligado al sistema de concesión de licencias para los docentes?
	¿Es el DPC una opción adicional que los docentes pueden escoger o es obligatorio?
Incentivos	¿Está el DPC vinculado al progreso y ascenso profesionales y qué función cumple en la trayectoria de carrera de los docentes?
	¿Cómo se financia el programa de DPC?
	¿Cuánto tiempo debe concederse al DPC dadas las necesidades del docente y del sistema?
Consecuencias para los centros docentes	¿Cuáles son las condiciones y mecanismos de concesión de licencias para fines de DPC? ¿Existe suficiente cobertura de profesores para los programas ofrecidos fuera del centro docente?

8.5.1. El DPC como apoyo al personal docente sin calificaciones o insuficientemente calificado

74. El uso generalizado de docentes subcontratados en muchos países del África Subsahariana y el Asia Meridional (véase la sección 1.12 del módulo 1) y la reducida FIP, aun respecto a docentes que trabajan permanentemente en pos de la EPT y las presiones que genera la escasez de docentes, son unas de las principales dificultades que enfrentan los gobiernos. Una característica común de la amplia diversidad de docentes subcontratados sin calificaciones o insuficientemente calificados, es que su formación inicial es mucho menor a la de los docentes contratados por medios comunes.

75. Habida cuenta de la insuficiente formación inicial, los docentes subcontratados insuficientemente calificados necesitan más formación y apoyo constante para que puedan impartir una educación de calidad. A su vez, se requiere una estrategia definida sobre DPC con buena financiación y orientada a los docentes que a menudo cumplen funciones en zonas aisladas y rurales. Para que esos docentes puedan ser integrados como elementos de

una profesión docente adecuadamente formada deberán adoptarse las siguientes medidas (Recomendación OIT/UNESCO de 1966: párrafos 143 y 144):

- seleccionar a los estudiantes de conformidad con las condiciones de ingreso prescritas para programas de formación normales a fin de garantizar que puedan beneficiarse de los programas de desarrollo profesional posteriores;
- brindar facilidades especiales, con inclusión de períodos de estudio con sueldo entero para facilitar el DPC;
- realizar la supervisión o la tutoría con educadores plenamente calificados;
- para poder seguir ejerciendo, exigirles que completen sus calificaciones.

76. Las recomendaciones formuladas en una conferencia especial relacionada con dichas cuestiones en los países africanos (ADEA, 2009) comprenden las siguientes:

- eliminación progresiva de la contratación de docentes sin calificación, a más tardar en 2015;
- apoyo al desarrollo y a la progresión profesional de todos los docentes en contextos formales y no formales;
- establecer la formación de personal docente y su progresión profesional desde una perspectiva general y de aprendizaje continuo;
- uso de TIC y plataformas abiertas y de aprendizaje a distancia para desarrollar una formación previa al servicio y un DPC innovadores y complementarios;
- uso de los EMIS para facilitar la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación eficaz del DPC.

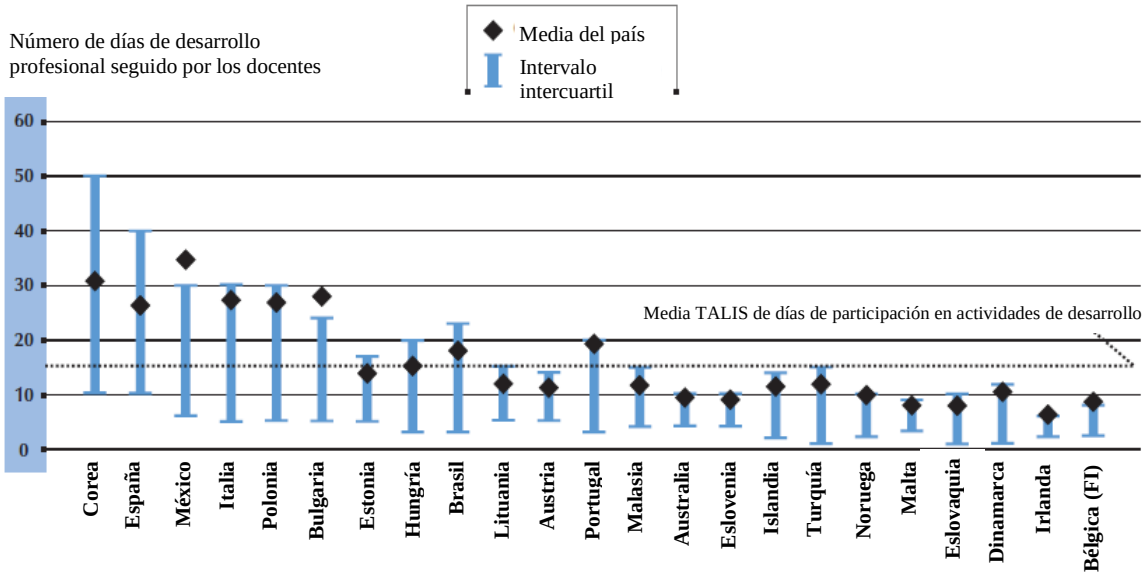
8.5.2. Naturaleza y frecuencia del DPC

77. No hay consenso acerca de si el desarrollo profesional debe ser facultativo u obligatorio, aunque la naturaleza cambiante de la enseñanza y del aprendizaje incide en la obligatoriedad del desarrollo profesional para continuar siendo docente. En Europa, en más de 20 países el DPC es un requisito profesional, mientras que en otros sigue siendo facultativo. En ciertos países existe contradicción pues el DPC es una obligación profesional «pero en la práctica es facultativo» (Eurydice, 2008: 47). En promedio, entre los países que participaron en el estudio de la OCDE sobre enseñanza y entornos de aprendizaje eficaces (TALIS), un poco más de la mitad de los programas sobre DPC eran obligatorios. Esa proporción oscilaba entre menos de un tercio de los programas sobre DPC en Austria, Bélgica (de habla flamenca), Dinamarca y Portugal, y el 88 por ciento en Malasia (OCDE, 2009). Se determinó que México, Bulgaria, España, Italia y Corea son los países que exigen un mayor número de días de asistencia obligatoria.

78. En el estudio TALIS se encontró que la participación en el DPC era elevada, ya que el 89 por ciento de los profesores había tenido algún tipo de formación, pero que las divergencias eran grandes en todos los países. En España, el 100 por ciento del personal docente había recibido DPC, mientras que en Dinamarca, Islandia, Eslovaquia y Turquía el 25 por ciento del personal docente no había recibido DPC (OCDE, 2009). Parece ser que la naturaleza «facultativa» del requisito del DPC, aún en los países donde se considera como un deber profesional, se traduce en que una proporción alta de docentes prefiere no participar en el DPC.

79. En los países donde se establece el número de horas o días exigidos a los docentes (a menudo distribuido en períodos de entre uno y siete años en los países europeos, y más de un ciclo de tres años en Sudáfrica (Ministerio de Educación de Sudáfrica, 2007), el denominador común es cinco días al año. Las horas al año también varían entre 20 (Alemania) y 50 (Chipre) (Eurydice, 2008). Un estudio de la OCDE (2009) sobre 23 países determinó que en los 18 meses anteriores, los docentes habían asistido a un promedio de 15,3 días de DPC (gráfico 2). Esto es un poco menos de un día al mes, lo que indica que la participación en actividades de DPC no solamente se basa en requisitos y asignaciones de tiempos mínimos en horas de trabajo, sino que puede ser mucho más elevada de lo que esos factores pueden explicar por sí mismos.

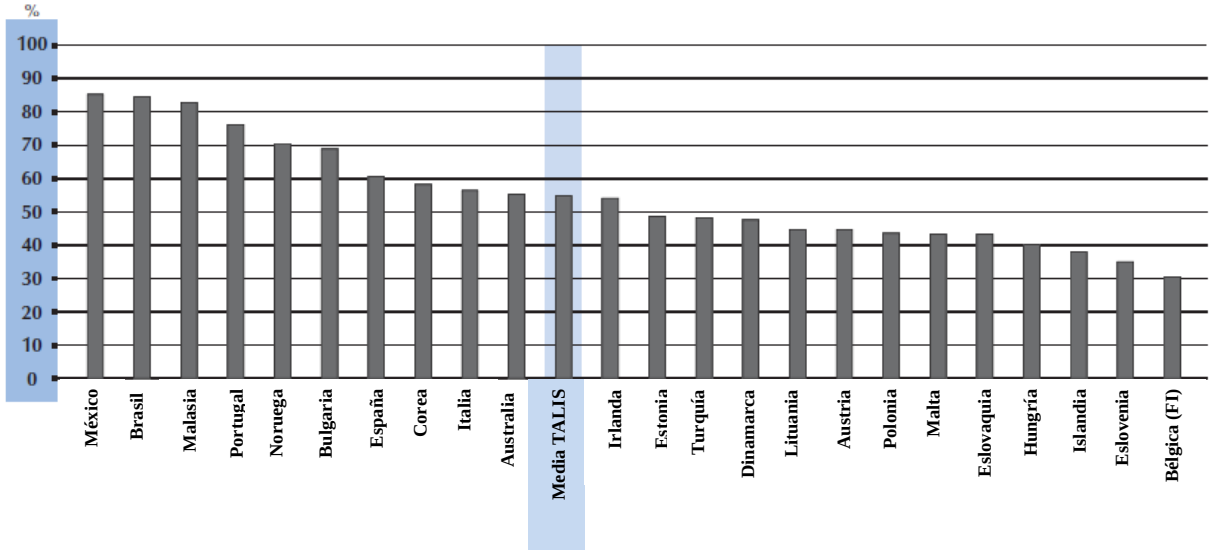
Gráfico 2. Número de días dedicados al DPC en los países que figuran en el estudio TALIS de la OCDE (2007-2008)



Fuente: OCDE, 2009: 54.

80. En este gráfico se pone de relieve el cuidado con que deben plantearse generalizaciones entre países, ya que la media de días de participación oscila entre 34 en México y 5,6 en Irlanda. Además, las elevadas tasas de participación y el número de días de formación no siempre denotan la satisfacción del personal docente ante la cantidad de formación recibida. En el gráfico 3 figura el porcentaje de docentes de los países de la OCDE y de los países asociados que participaron en el estudio TALIS que querían más DPC del que habían recibido en los 18 meses anteriores.

Gráfico 3. Porcentaje de docentes que deseaban más oportunidades de DPC en comparación con los 18 meses anteriores, países TALIS OCDE (2007-2008)



Fuente: OCDE, 2009: 59.

81. No existe necesariamente una correlación entre una cobertura amplia y la satisfacción del personal docente; en países donde un alto porcentaje de los docentes participa muchos días en actividades de DPC, es posible que la insatisfacción y la demanda de más formación también sea alta, y a la inversa, en países con baja participación y pocos días. Por lo tanto, las políticas de DPC deben tener en cuenta la calidad y el tipo de actividades realizadas para que concuerden con las expectativas y necesidades del personal docente, así como garantizar que los docentes no pierdan la «cultura del desarrollo profesional» y la motivación para participar en más actividades de formación.

8.5.3. Condiciones para participar en el DPC

82. Los programas de desarrollo profesional para docentes en ejercicio, distintos a los íntegramente basados en las escuelas, requieren que la entidad escolar correspondiente conceda tiempo libre (programado) y cubra las ausencias. En la mayoría de los países de Europa, los docentes tienen oportunidad de participar en actividades de DPC en horas de trabajo, y que los docentes suplentes los sustituyan en sus cursos. Ese tiempo de trabajo oscila entre tres (Finlandia) y doce (República Checa) días hábiles (Eurydice, 2010). Pese a que con frecuencia se concede el tiempo durante las horas de trabajo y con sujeción a un horario apropiado, la mayor parte del DPC tiene lugar fuera de las horas de trabajo en la escuela, debido a la incidencia de los ingentes costos que suponen los docentes suplentes y la dificultad de conseguirlos. Las consideraciones principales para la organización de actividades de DPC por fuera de las horas de trabajo son la motivación y la disponibilidad, especialmente en el caso de los docentes de sexo femenino con responsabilidades familiares.

8.5.4. Incentivos para participar en el DPC

83. Los incentivos para proseguir actividades de desarrollo profesional, distintos a las recompensas y responsabilidades profesionales propiamente dichas, son principalmente de dos tipos: incentivos financieros directos (cubrimiento de una parte o de la totalidad de los costos del personal docente), y ascensos profesionales. Las políticas pueden variar entre las actividades obligatorias de DPC y las que los docentes eligen voluntariamente. En la

mayoría de países, las actividades obligatorias son generalmente financiadas por el gobierno (Eurydice, 2010; OCDE, 2009). Así ocurre en países como Sudáfrica, que combina oportunidades financiadas por el Gobierno y por los docentes. Las actividades obligatorias son gratuitas, mientras que las elegidas por los docentes corren a menudo por su propia cuenta. Los resultados del informe TALIS muestran que los países donde los docentes tienen que pagar una parte o la totalidad de los costos de formación son los países que tienen el mayor número promedio de días de participación en actividades de DPC. A lo largo de 18 meses, los docentes que no pagan nada participaron un promedio de 13 días en actividades de DPC; quienes pagaron una parte de los costos participaron un promedio de 23 días; y los que pagaron todos los costos, 32 días. La explicación más probable es que a los gobiernos les resulta más fácil financiar menos días, y que las actividades que toman más tiempo (como los cursos de certificación) son aquellas en las que es más probable que los docentes paguen una parte de los costos o la totalidad. Se ha encontrado un patrón similar en la relación entre oferta de tiempo programado y participación (OCDE, 2009: 66-69). En países más pobres, sin embargo, las políticas de DPC deben tomar en consideración los obstáculos que han de superarse para participar en actividades de DPC, tales como remuneraciones relativamente bajas y dificultades de transporte para participar en las actividades que se realizan fuera de la escuela.

84. En muchos países el DPC se vincula a las oportunidades profesionales y en algunos casos es obligatorio para lograr ascensos a un determinado puesto; por ejemplo, en el Reino Unido (Inglaterra), la política obliga a quienes llegan a ser directores por primera vez a obtener el Diploma Profesional de Director de Escuela Nacional (NPQH, por su sigla en inglés). Algunos países vinculan el DPC directamente con el aumento en la remuneración (véase también el módulo 5). En el Canadá y el Reino Unido (Inglaterra), los docentes con títulos de maestría reciben una remuneración mayor a la de los docentes que tienen una licenciatura o un certificado de educación de postgrado. En Islandia, el aumento en la remuneración está ligado solamente a la educación formal con título de maestría o doctorado, lo que explica en parte las bajas tasas de participación en actividades de DPC en comparación con otros países (Eurydice, 2010). En el recuadro 14 figuran los países que adoptan políticas distintas sobre el vínculo entre el DPC y la remuneración o el ascenso profesional.

Recuadro 14
El DPC y las oportunidades formales de ascenso profesional o aumento en la remuneración, en Europa

- **Bélgica (comunidad germano parlante):** La participación en actividades de DPC es uno de los criterios de evaluación de los docentes por parte de los directores, y se toma en consideración a los fines de ascenso profesional.
- **España:** Los docentes del sector público pueden obtener aumentos en la remuneración después de 5 o 6 años de docencia, siempre y cuando comprueben que han participado entre 60 y 100 horas de actividades de DPC reconocidas oficialmente, desde el momento en que adquieren la condición de docentes calificados. Durante la carrera docente es posible acceder a cinco de esos incrementos.
- **Estonia:** Se exige un mínimo de 160 horas de formación profesional para llegar a ser docente principal y docente experto en metodologías.
- **Hungría:** La escala de progresión salarial del personal docente depende de la culminación de actividades de DPC cada siete años.
- **Lituania:** El DPC está vinculado a que se consiga la condición de «docente», «docente principal», «docente experto en metodologías» y «docente experto», las cuales están a su vez asociadas con remuneraciones más elevadas.

Fuente: Eurydice, 2010: 48.

85. Sin embargo, en términos generales no sólo existen pocos incentivos para alentar al personal docente a que participe en actividades de DPC, sino que aparentemente las sanciones por no participar son poco comunes, aún cuando se consideren una obligación profesional (Eurydice, 2010).

8.6. Formación inicial y complementaria para otros niveles de educación

8.6.1. Docentes de la educación técnica y profesional

86. La formación inicial y el desarrollo profesional continuo de los instructores de educación y formación técnica y profesional (EFTP) es para el sector de la educación tan fundamental como para cualquier otro. Desde el punto de vista de las normas internacionales, los docentes y formadores de la EFTP tienen la misma condición de los docentes de enseñanza general, lo que quiere decir que la formación de docentes debería ceñirse a los principios de formación permanente aplicables a todos los profesionales de la docencia (OIT/UNESCO, 1966: párrafos 2, 31-32). La Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional de la UNESCO (1989: artículo 5) insta a todos los docentes de EFTP a adquirir todos los conocimientos prácticos y teóricos que sean necesarios para su respectivo campo profesional, así como una adecuada capacidad pedagógica para los cursos que enseñan. Un consenso tripartito de la OIT sobre la materia, añade que esa capacidad pedagógica deberá incluir la experiencia adquirida en las industrias y en otros lugares de trabajo (OIT, 2011: 22).

87. Las políticas y los marcos normativos sobre formación de docentes de EFTP adaptados a un sector educativo que evoluciona rápidamente e interactúa de manera continua con el mundo laboral, así como las capacidades y necesidades de los países que se encuentran en distintas etapas del desarrollo, comprenden varios componentes interrelacionados entre sí.

- fijar niveles adecuados de formación inicial del profesorado: título asociado o equivalente, con una duración entre uno y dos años; licenciatura con una duración entre tres y cuatro años; o un título de maestría o doctorado nivel superior;
- conocimientos completos de una o más disciplinas técnicas combinados con una formación en capacidades profesionales y pedagógicas;
- experiencia laboral demostrada de uno o varios años en el sector industrial o de los servicios;
- certificación o licencia relativa a las calificaciones y competencias, renovable periódicamente mediante el DPC.

88. El nivel para acceder a la formación inicial como docente o instructor es cada vez más elevado (licenciatura o grado superior), y es obligatorio tener experiencia no académica (en el lugar de trabajo) para entender las necesidades de la empresa y la aplicación de nuevas tecnologías y procesos (OIT, 2010: 20-25). En el recuadro 15 se describen los enfoques correspondientes a dos países distintos.

Recuadro 15
La formación de docentes de EFTP en Alemania y Arabia Saudita

En **Alemania,** comprende las siguientes etapas:

- mínimo tres años de estudios universitarios en ámbitos profesionales centrales, en ámbitos no profesionales secundarios y en pedagogía;
- un año obligatorio de experiencia laboral;
- uno o dos años de formación docente previa al servicio en un instituto de formación profesional;
- examen de Estado para obtener la certificación de maestro.

En **Arabia Saudita,** consiste en un programa de licenciatura de tres años que comprende: formación en una disciplina profesional, pedagogía profesional, prácticas en una empresa, prácticas profesionales en el terreno (enseñar cursos de EFTP a modo de prueba), y un proyecto final sobre algún aspecto de la formación de docentes de EFTP.

Fuente: OIT, 2010: 24.

89. En distintos países los modelos de formación de docentes de EFTP incluyen:

- profesionales especialistas que además del certificado adquieren técnicas docentes y gerenciales;
- formación previa a la certificación, en disciplinas técnicas y ciencias docentes, de manera consecutiva o paralela;
- formación en una disciplina profesional integral extraída del mundo del trabajo (en lugar de estudios disciplinarios), combinada con el desarrollo de competencias en ese ámbito (Grollman y Rauner, 2007: 17).

90. Teniendo en cuenta el hecho de que muchos docentes de EFTP ofrecen formación mientras están trabajando «en el terreno», cada día se brindan e incluso se exigen más alternativas flexibles de formación a fin de asegurar la experiencia en trabajos no académicos; esas alternativas incluyen cursar un año de estudios a tiempo completo o dos a tiempo parcial; permitir a los estudiantes que tengan experiencia docente previa, la oportunidad de obtener un título basado en sus competencias; y aumentar las competencias de personas con experiencia en el sector industrial, por medio de programas de formación de docentes diseñados de manera especial. En efecto, el requisito que ahora se exige para ser calificado como docente de la EFTP en algunos países europeos y en otros países miembros de la OCDE es contar con varios años de experiencia profesional (OIT, 2010: 22 y 23).

91. Un componente esencial de la formación de docentes de EFTP es que se requiere un DPC y debe brindarse desde una perspectiva de aprendizaje permanente para evitar que los conocimientos y las competencias pierdan vigencia en relación con procesos laborales y desarrollos tecnológicos que evolucionan rápidamente. Esa formación podría impartirse en forma de cursos cortos o largos. Algunos países (entre ellos Francia, Hungría, Italia, Irlanda y Eslovenia), tienen programas especializados, institutos o centros nacionales que ofrecen formación docente en el servicio y, en algunos casos, apoyan investigaciones profesionales conexas. Otra fuente valiosa de desarrollo profesional es la formación en las empresas a través de reconocidos programas de intercambio; por ejemplo, en China, los profesores de los institutos de formación técnica deben pasar dos meses cada dos años en industrias o empresas del sector de que se trate (Santiago, *et al.,* 2008: 173). El sistema altamente desarrollado de EFTP en Australia, que incluye instituciones de educación técnica y complementaria (TAFE), junto con la realización de actividades de DPC para personal a tiempo completo y a tiempo parcial por grupos, el 6 por ciento del paquete salarial se dedica a la formación continua del personal de enseñanza terciaria de EFTP en zonas

aisladas, y las instituciones TAFE dedican dos semanas al año al desarrollo profesional de todo el personal, salvo el personal contratado y el estacional (OIT, 2010: 25 y 26).

8.6.2. Formadores de adultos

92. Los formadores bien calificados que se ocupan de los adultos pueden resultar decisivos a la hora de luchar contra el analfabetismo y de capacitar a los marginalizados del mundo, donde unos 750 millones de adultos carecen de esas competencias, la mitad de ellos, mujeres. Se recomienda a los formuladores de política y a los encargados de tomar las decisiones que inviertan más y garanticen una mayor formación y facilitación del desarrollo profesional en el sector de la educación, que para un gran número de personas que se encuentran fuera de los sistemas educativos formales suele ser la única puerta de acceso a las oportunidades de educación, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En el recuadro 16 se exponen las recomendaciones de la comunidad internacional para fortalecer el enfoque de los formadores de adultos.

Recuadro 16
CONFITEA VI y recomendaciones de la Internacional de la Educación en materia de desarrollo profesional y capacitación de formadores de adultos

La sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA VI) recomendó introducir mejoras en la formación, la creación de capacidades, las condiciones de empleo y la profesionalización de los instructores de adultos, mediante alianzas con instituciones de educación superior, asociaciones de docentes y organizaciones de la sociedad civil.

La Internacional de la Educación, que agrupa a la mayoría de los sindicatos y organizaciones de personal docente, recomendó:

- que los gobiernos concedan prioridad a los mecanismos para mejorar las calificaciones profesionales del personal docente, mejorando sus conocimientos y aumentando los recursos culturales, y que se centren en brindar más oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional; asimismo, deberán apoyar sistemas orientados hacia los docentes nuevos, como los programas de tutoría;
- la eliminación de toda forma de discriminación que impida el acceso a la educación complementaria, a la formación continua en el servicio y a los puestos de responsabilidad; que los gobiernos apliquen una política para mejorar la condición de los docentes asistentes debidamente calificados, entre otras cosas, a través del reconocimiento profesional, la estructura de la carrera y la formación profesional inicial y continua. Esa política deberá formularse conjuntamente con los sindicatos de docentes en el transcurso de la educación cívica.

Fuente: Internacional de la Educación, 2007; UNESCO, 2009b.

8.6.3. Formación para la administración de centros docentes

93. Como se expone en la sección 1.14.1, la formación inicial para que los docentes puedan ocupar posiciones administrativas en los centros docentes (directores y subdirectores, rectores y vicerrectores, administradores), y el DPC para mantener sus competencias, son fundamentales a la luz de las responsabilidades y complejidades de esos puestos, especialmente en sistemas muy descentralizados. La amplia red de formación inicial y DPC que existe en el Reino Unido (Inglaterra), es una muestra de los distintos programas posibles para garantizar el desarrollo y apoyo adecuados a la administración de los establecimientos de enseñanza (recuadro 17).

Recuadro 17
Programas de formación y apoyo a los directores en el Reino Unido (Inglaterra)

Los programas se agrupan en dos categorías: los diseñados para apoyar a quienes aspiran convertirse en directores de escuela obteniendo el NPQH ***(Tomorrow's Heads y Future Leaders),*** y los diseñados para facilitar la transición hacia una primera posición directiva y otras sucesivas ***(Be a Head y Head Start).***

Tomorrow's Heads

- Programa gratuito de desarrollo acelerado de liderazgo dirigido a docentes y profesionales no docentes.
- Todos los candidatos están obligados a demostrar un mínimo de dos años de experiencia administrativa.
- Durante todo el programa se ofrece ayuda individual de un consejero en desarrollo de liderazgo.
- Los centros docentes están obligados a patrocinar y apoyar a todos los candidatos.
- La duración del programa varía: se prevé que todas las personas que lo siguen están en condiciones de obtener el NPQH en tres años o menos.

Future Leaders

- Programa de desarrollo acelerado de liderazgo que permite a los docentes postular al NPQH al cabo de tres años de servicio y convertirse en directores al cabo de cuatro años; dirigido principalmente a los centros docentes ubicados en áreas desfavorecidas.
- Reservado a los maestros actuales ya calificados y a los antiguos maestros.
- Es una combinación de formación en el hogar y en el trabajo, asesoramiento de directores experimentados y estadía en centros docentes que viven condiciones difíciles.
- Los docentes en formación se benefician de: un curso intensivo de formación inicial; un año de «residencia» en un centro docente que vive condiciones difíciles, bajo la orientación de un director tutor y de un consejero en desarrollo de liderazgo; apoyo para ocupar un cargo de alta dirección una vez cumplido el año de residencia; formación y asesoría continuas fuera del terreno para dar respuesta a las necesidades de desarrollo que se identifiquen; acceso a las mejores prácticas validadas entre homólogos y asesoría y apoyo de la red de ex alumnos de *Future Leaders*.

Be a Head

- Diseñado para líderes del sector educativo que han obtenido el NPQH pero todavía no han ejercido una dirección (por ejemplo, subdirectores de escuela que aspiran a ocupar el cargo de directores).
- Facilita orientación por escrito (boletines, estudios de casos, asesoría) y sesiones individuales diseñadas para identificar cómo la persona puede ascender al siguiente nivel.

Head Start

- Programa de desarrollo profesional para profesionales del sector de la educación que han obtenido recientemente el NPQH y están en los dos primeros años de jefatura.
- Proporciona acceso a: oportunidades de aprendizaje electrónico (diferentes módulos en los que se examinan distintos elementos del ejercicio como directores); orientación para conseguir trabajo; un colaborador profesional tan pronto como se encuentra empleo (un director que sirve de tutor durante los primeros dos años); y una comunidad en línea de directores que ejercen por primera vez y cursos y materiales adicionales de aprendizaje.

Fuentes**:** *National College for Leadership of Schools and Children's Services,* 2010a; 2010b; *Future Leaders,* n.e.o.p.

94. Como en la docencia, el DPC varía en función de la ubicación y la experiencia de los administradores de los centros docentes: suele ocurrir que los directores de las escuelas rurales y que tienen menos experiencia requieren más apoyo de desarrollo profesional dado el perfil del empleo y las labores a realizar. Un estudio sobre los administradores de escuelas en Uganda (recuadro 18) pone de relieve las necesidades y dificultades que deben abordarse.

Recuadro 18
Necesidades de DPC para la administración de centros docentes en Uganda

Un estudio realizado en Uganda muestra que los directores de escuelas conceden igual importancia a: 1) la administración y la gestión; 2) el liderazgo, la formación y la supervisión; y 3) la comunidad y la gobernanza. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al grado de confianza con que abordan esos aspectos. En términos generales, en áreas rurales, el personal de las escuelas es el menos calificado, los alumnos son los menos preparados y los más pobres, y las instalaciones son las más deficientes. En cuanto a la aplicación de sistemas sobre apreciación de resultados, evaluación de personal, fijación de objetivos, competencias de educación y supervisión y consecución de financiación de los padres de familia, los directores y subdirectores de escuelas rurales tienen menos seguridad en sí mismos que los directores en las áreas urbanas y, en general, los subdirectores tienen menos seguridad en sí mismos que los directores. Cabe introducir modificaciones al DPC sobre gestión de centros docentes en función del tamaño de la escuela y de su ubicación en áreas rurales o urbanas. El DPC para subdirectores deberá trazar como objetivo su preparación para ascender a directores y para aceptar mayores responsabilidades delegadas.

Fuente: DeJaeghere, J. G. *et al.,* 2009.

8.6.4. Docentes de la educación terciaria

95. La Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997: párrafo 37), insta a que los docentes cuenten con cualidades pedagógicas, conocimientos profesionales y aptitudes profesionales necesarias, para realizar su trabajo en forma adecuada. Al igual que en otros ámbitos del sector educativo, los maestros de enseñanza superior necesitan una formación inicial y continua con enfoques pedagógicos que garanticen un aprendizaje exitoso. En los últimos años, las debilidades típicas de ese aspecto del trabajo a nivel terciario han sido sistemáticamente tratadas como parte de una garantía de calidad, gestión de resultados y otros marcos del desarrollo profesional (Santiago, *et al.*, 2008: 170 y 171). En el recuadro 19 se describen los enfoques adoptados en varios países, los cuales pueden integrarse en diversas políticas.

Recuadro 19
Formación pedagógica en la educación superior y desarrollo profesional en algunos países de la OCDE

Además de la típica licencia sabática que constituye una oportunidad de desarrollo profesional, algunos países miembros de la OCDE han comenzado a explorar otras posibilidades o prescripciones sobre formación inicial y DPC para el personal docente de la educación superior.

Australia: un Fondo para el aprendizaje y la docencia premia a las instituciones que demuestren excelencia en la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos de primer grado. El Instituto Carrick sobre docencia y aprendizaje concede donaciones y becas para incentivar la innovación en la docencia y el aprendizaje en las universidades australianas.

China: Algunos programas conceden especial reconocimiento, formación y oportunidades de desarrollo profesional especiales para docentes jóvenes sobresalientes.

México: El Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP), un esfuerzo de cooperación entre el Gobierno federal y las instituciones de educación superior, recurre a becas e incentivos para formar redes destinadas a mejorar el nivel de calificaciones del personal que trabaja a tiempo completo en las instituciones públicas.

Nueva Zelandia: El Instituto de Tecnología de Auckland ofrece programas de formación especializados para docentes del nivel terciario. Haynes (1999) estudió el impacto de esos programas sobre los egresados que obtuvieron tanto el certificado en enseñanza terciaria — de naturaleza presencial — como el Diploma de Postgrado en Enseñanza Terciaria — que se ofrece a distancia. Los egresados de ambos programas informaron acerca de cambios en las prácticas de los programas de formación, y que eso había incidido más notablemente que otros factores.

Suecia: A todos los catedráticos de nivel alto y bajo que ocupen puestos permanentes se les exige una formación pedagógica. Además, los académicos tienen derecho al desarrollo profesional y no sólo las instituciones están obligadas a ofrecer oportunidades para ello sino que el personal está obligado a participar en las mismas.

Reino Unido (Inglaterra): El Consejo de financiación de la educación superior otorga becas en las que se reconoce la condición de investigador asociado o investigador principal y mantiene una base de datos de recursos profesionales para el nuevo personal académico.

Fuentes: Nueva Zelandia: Haynes, 1999; otros países: Santiago *et al.*, 2008: 172 y 173.

Referencias

Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA). 2009. «*Communique:* 'Bamako + 5' Conferencia sobre los docentes subcontratados», Bamako, Malí, 29 de octubre de 2009, Túnez. Puede consultarse en: http://www.adeanet.org/adeaPortal/adea/downloadcenter/bamako/Bamako%20COMMUNIQUEFinal-eng.pdf.

Universidad Virtual de África. 2005. *The Teacher Education Program*. Puede consultarse en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1158009808656/Teacher_Education.pdf.

Aigli, Z. 2007, *«Teacher policies for underserved populations. A synthesis of lessons learned and best practices»*. Documento de antecedentes preparado para el *Informe de 2008 de Seguimiento de la Educación Para todos en el Mundo en 2015: ¿Alcanzaremos la Meta?* UNESCO (París).

Amekadar, M. K. 2005. *«Reforming Ghanaian Teacher Education Towards Preparing an Effective Pre-Service Teacher»* Journal of Education for Teaching: International research and pedagogy, 31: 2, págs. 99-110.

Asociación de formadores de docentes (ATE). 2003. *Standards for Teacher Educators*. Información en línea de la ATE. Puede consultarse en: http://www.ate1.org/pubs/uploads/tchredstds0308.pdf.

Ávalos, B. 2000. *«Policies for teacher education in developing Countries»*, International Journal of Educational Research, 33, págs. 457-474.

Banco Mundial. 2009. *The Economics of Teacher Supply in Indonesia,* Documento de trabajo de investigación sobre políticas núm. 4975, Departamento Sectorial de Desarrollo Humano de la región de Asia Oriental y el Pacífico.

Bennell, P. 2004. *Teacher Motivation and Incentives in sub-Saharan Africa and Asia*. Knowledge and Skills for Development, Brighton.

Gobierno de Belice, Ministerio de la Educación y los Jóvenes. 2010. Ley sobre la Educación y la Formación de 2010, Belice. Puede consultarse en: http://www.moe.gov.bz/rubberdoc/e579a6d72857e4dbbd48087057a3cfaf.pdf.

Bennell, P., Sayed, Y. y Hailombe, O. 2009. *«Teacher demand, supply and utilization for primary and secondary education in Namibia»*.

Bourdon, J, Frölich, M, Michaelowa, K 2007. *«Teacher Shortages, Teacher Contracts and their Impact on Education in Africa»*. Institut de Recherche sur l'Education (IREDU), documento de trabajo, Francia.

Boyd, D.; Lankford, H.; Loeb, S.; Wyckoff, J. 2003. *The draw of home: How teachers' preferences for proximity disadvantage urban schools* (documento de trabajo núm. 9953). Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research. Puede consultarse en: http://www.nber.org/papers/w9953.pdf.

Cassidy, T. 2006. *Education Management Information System (EMIS) Development in Latin America and the Caribbean: Lessons and Challenges*. Banco

Interamericano de Desarrollo, Washington. Puede consultarse en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=840084.

Choque Villca, C. 1998. *Proceso de transformación del sistema de formación docente inicial en Bolivia*. Documento de política presentado ante el II Seminario internacional de la OEA sobre innovación en la educación. Buenos Aires, 24 a 26 de junio de 1998. En Avalos, B. 2000. *«Policies for teacher education in developing Countries»*, International Journal of Educational Research, 33, págs. 457-474.

Cochran-Smith, M. 2003. *«Learning and unlearning: the education of teacher educators»*, Teaching and Teacher Education, 19, págs. 5-28.

Comisión de las Comunidades Europeas. 2007. *«Communication from the commission to the Council and the European Parliament: Improving the Quality of Teacher Education»*. Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/education/com392_en.pdf.

Dai, C.; Sindelar, P. T.; Denslow, D.; Dewey, J.; Rosenberg, M. 2007. *«Economic Analysis and the Design of Alternative-Route Teacher Education Programmes»*. Journal of Teacher Education, 58: 5, págs. 422-439.

Darling-Hammond, L. 2006. *«Constructing 21st-Century Teacher Education»*. Journal of Teacher Education, 57: 3, págs. 300-314.

DeJaeghere, J.G, Williams, R. 7 Kyeyune, R. 2009 «*Ugandan secondary school* headteachers' efficacy: What kind of training for whom?» International Journal of Educational Development, 29: 3, págs. 312-320.

Eshete, A. 2003. *Women in Faculties of Education in Ethiopia*, Addis Abeba, UNESCO: IICBA.

Comisión Europea. 2010. *Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications* (Principios comunes europeos para las competencias y cualificaciones del profesorado) Dirección General de Educación y Cultura. Bruselas. Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/principles_en.pdf.

Comisión Europea. 2010a. Dirección General de Educación y Cultura: *Políticas y programas de aprendizaje permanente*. Enseñanza escolar; Programa Comenius de educación y formación para 2020 «Grupo de profesores y formadores». Informe de la actividad de aprendizaje entre iguales realizada en Reykjavik, Islandia, entre el 21 y el 24 de junio de 2010 *«The Profession of Teacher Educator in Europe»*.

Eurydice. 2008. Niveles de autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa. Bruselas, Eurydice. Puede consultarse en: www.eurydice.org.

Eurydice. 2010. *Teachers' Profesional Development: Europe in international comparison*. Capítulo 3: Desarrollo profesional del profesorado en Europa: resultados de estudios anteriores. Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/education/school-education/doc1962_en.htm.

Future Leaders (Reino Unido). n.e.o.p. *The Future Leaders Programme*. Hoja informativa en línea. Puede consultarse en: http://www.future-leaders.org.uk/our-programme/the-programme.

Fyfe, A. 2007. *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo. OIT, Ginebra.

Campaña Mundial por la Educación *(Global Campaign for Education — GCE)*, 2006. *«Teachers for All: What goberments and donors should do»* Nota política de la GCE, Johanesburgo, Sudáfrica.

Grollman, P. y Rauner, F. Publicación de 2007. *International Perspectives on Teachers and Lecturers in Technical and Vocational Education*. Dordrecht, Springer.

Harreveld, R. E. 2010. *«A Capability Approach to Open and Distance Learning for In-Service Teacher Education»*, en Danaher, P. y Umar, A. 2010. *Teacher Education through Open and Distance Learning*. Commonwealth of Learning: *Perspectives on Distance Education*. Vancouver, Canadá. Puede consultarse en: http://www.col.org/publicationdocuments/pub_ps_teachered_web.pdf.

Haynes, D. 1999. *What impacts do tertiary teacher education courses have upon practice?* Conferencia Anual Internacional de la HERDSA, celebrada en Melbourne entre el 12 y el 15 de julio de 1999. Puede consultarse en: http://www.herdsa.org.au/wpcontent/uploads/conference/1999/pdf/HaynesD.PDF.

Hernández, A. C. 1998. *La preparación de los formadores de profesores*. Madrid: OEI. En: UNESCO. 2003. *Teacher profesional development: an international review of the literature*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, París.

Hua, H. y Herstein, J. 2003. *Education Management Information System (EMIS): Integrated Data and Information Systems and Their Implications In Educational Management.* Universidad de Harvard. Documento presentado a la Conferencia anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional, Nueva Orleans, Louisiana, Estados Unidos, marzo de 2003.

Internacional de la Educación. 2004 *Quality Education: The Key Role of Teachers*. Documento de trabajo núm. 14. Puede consultarse en: http://www.eiie.org/statusofteachers/file/%282004%29%20Quality%20Education%20-%20The%20Key%20Role%20of%20Teachers%20en.pdf.

Internacional de la Educación. 2007 *Resolution on the Strategic role of Educators*. Reunión del V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación (IE) celebrada en Berlín, Alemania, del 22 al 26 de julio de 2007. Puede consultarse en: http://www.ei-ie.org/library/en/display.php?id=14.

Internacional de la Educación. 2009. *Education International Literature Review Vocational Education and Training,* 12 de octubre de 2009. Puede consultarse en: http://www.ei-ie.org/vocational/en/documentation.php.

Khamis, A.; Sammons, P. 2004. Development of a cadre of teacher educators: some lessons from Pakistan, *International Journal of Educational Development*, 24, págs. 255-268.

Knowledge System for Lifelong Learning. 2010. *The Profession of Teacher Educator in Europe*, informe de la actividad de aprendizaje entre iguales realizada en Reykjavik, Islandia, entre el 21 y el 24 de junio de 2010. Puede consultarse en: http://www.kslll.net/PeerLearningActivities/PlaDetails.cfm?id=109.

Korthagen, F.; Loughran, J.; Russell, T. 2006. «Developing fundamental principles for teacher education programs and practices», *Teaching and Teacher Education*, 22, págs. 1020-1041.

Koulouris, P. 2005. *Interpreting lifelong e-learning experiences offered to remote multigrade school teachers in Greece over satellite*. En Tsolakidis, C.; Sotiriou, S. y Koulouris, P. *Lifelong e-Learning for Multigrade School Teachers: Proceedings of the First Workshop of the Network of Multigrade Education (NEMED)* Helsinki, Finlandia, 21 de junio de 2005. Puede consultarse en: http://www.ea.gr/publications/pdf/helsinki_proceedings_nemed.pdf.

Kyriacou, C.; Kunc, R.; Stephens, P. 2003. Student Teachers' Expectations of Teaching as a Career in England and Norway. *Educational Review*, 55: 3, págs. 255-263.

Latchem, C. 2010. «Using ICT to train teachers in ICT» en Donaher, P. y Umar, A. 2010 *Teacher Education Through Open and Distance Learning,* Vancouver, Canadá, Commonwealth of Learning.

Lewin, K. M.; Stuart, J. S. 2003. *Researching Teacher Education: New Perspectives on Practice, Performance and Policy*. Informe recapitulativo del proyecto investigativo sobre formación de docentes en diversos emplazamientos (*Multi-Site Teacher Education Research* (MUSTER)). Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. (*Researching the Issues*, 49a).

Mattson, E. 2006. *Field-Based Models of Primary Teacher Training. Case Studies from Sub-Saharan Africa,* Departamento de Desarrollo Internacional: documentación académica, Londres, Reino Unido. Puede consultarse en: http://www.lcgbangladesh.org/Education/reports/field-based-models-teacher-training-63.pdf.

Mayes, A. S. y Burgess, H. 2010. *«Open and Distance Learning for Initial Teacher Education»*, en Danaher, P. y Umar, A. 2010. *Teacher Education through Open and Distance Learning*. Commonwealth of Learning: *Perspectives on Distance Education*. Vancouver, Canadá. Puede consultarse en: http://www.col.org/publicationdocuments/pub_ps_teachered_web.pdf.

Moon, B, 2006. *«Research analysis: Attracting, developing and retaining effective teachers: A global overview of current policies and practices»*, documento de referencia presentado en la novena reunión del Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, celebrada en Ginebra entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 2006 (París, UNESCO, sin publicar).

Mevarech, Z. R. 1995. *Teachers' paths on the way to and from profesional development forum*. En Guskey, T. R.; Huberman, M. (editores), *Professional development in education: new paradigms and practices*. (Nueva York: Teachers College Press).

Ministerio de Educación Nacional, Francia. Sin fecha, *Concours, emplois et carrieres*. Puede consultarse en: http://www.education.gouv.fr/pid3/concours-emplois-et-carrieres.html.

Morgado, J. C.; Sousa, F. 2010. «Teacher evaluation, curricular autonomy and profesional development: trends and tensions in the Portuguese educational policy», *Journal of Education Policy,* 25: 3, págs. 369-384.

Mtika, P.; Gates, P. 2009. «Developing learner-centred education among secondary trainee teachers in Malawi: The dilemma of appropriation and application». *International Journal of Educational Development*. 30:4, págs. 396-404.

Mulryan-Kyne, C. 2007. «The preparation of teachers for multigrade teaching», *Teaching and Teacher Education*, 23, págs. 501-514.

National College for Leadership of Schools and Children's Services (Reino Unido). n.e.o.p. *Be a head: online fact sheet*. Puede consultarse en: http://www.nationalcollege.org.uk/index/profesional-development/be-a-head.

National College for Leadership of Schools and Children's Services (Reino Unido). 2010a. *Tomorrow's Heads: fact sheet*. Puede consultarse en: http://www.nationalcollege.org.uk/docinfo?id=137447&filename=tomorrowsheads-fact-sheet.pdf.

National College for Leadership of Schools and Children's Services (Reino Unido). 2010b. *Head Start: fact sheet*. Puede consultarse en: http://www.nationalcollege.org.uk/docinfo?id=140464&filename=head-start-factsheet.pdf.

National College for Leadership of Schools and Children's Services (Reino Unido). 2010c. *White Paper. Online fact sheet.* Puede consultarse en: http://www.nationalcollege.org.uk/index/about-us/national-college-role/national-college-whitepaper2010.htm.

Consejo de docentes de Nueva Zelandia. 2005. *Standards for Qualifications that lead to Teacher Registration, Guidelines for the Approval of Teacher Education Programmes*. Puede consultarse en: http://www.teacherscouncil.govt.nz/pdf/200502-guidelines-for-approval-feb05.pdf.

OCDE. 2005. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, capítulo 4. OCDE, París.

OCDE. 2009. *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, capítulo 3. OCDE, París.

OCDE. 2011. *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the world.* OCDE, París.

OIT. 2000. Conclusiones del Informe La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación, *Nota sobre las labores*, Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: Nuevas funciones para el personal de educación, JMEP/2000/10, Ginebra. Puede consultarse en: www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/jmep2000/conclude.htm.

OIT. 2010. *Los docentes y formadores del futuro:* La educación y la formación técnica y profesional en un mundo en mutación, GDFVET/2010. OIT, Ginebra.

OIT. 2011. *«Consensus points of the Forum»*, en el Informe final del Foro de diálogo mundial sobre la educación y la formación profesional, realizado en Ginebra, los días 29 y 30 de septiembre de 2010. OIT, Ginebra.

OIT-UNESCO. 1966. *Recomendación relativa a la situación del personal docente* (París y Ginebra). Puede consultarse en: www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart/teache.pdf.

OIT-UNESCO. 2007. Informe de la novena reunión del Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, celebrada en Ginebra entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de

2006. Puede consultarse en: www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart06/ceartr.pdf.

OIT-UNESCO. 2010. Informe de la décima reunión del Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, celebrada en París entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2009. Puede consultarse en: www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart09/ceartr.pdf.

O'Sullivan, M.C. 2010. «Educating the teacher educador – A Ugandan case study», *International Journal of Educational Development*, 30, págs. 377-387.

SAIDE. 1995. Teacher education offered at a distance in South Africa, Pretoria, SAIDE. En el documento *Research analysis: Attracting, developing and retaining effective teachers: A global overview of current policies and practices* de la OIT/ UNESCO. 2007. Ginebra.

Sahlberg, P. 2007. «Education policies for raising student learning: the Finnish approach», *Journal of Education Policy*, 22: 2, págs. 147-171.

Santiago, P. *et al.*, 2008. *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OCDE, París.

Sayed, Y. y Mohamed, H. 2009. *Teacher Development Policy-making in SSA – key lever for progress*, Notas de política de la TISSA, sin publicar.

Sayed, Y. 2009. *Teacher Professional development: Lessons and Experiences*, Universidad de Sussex (Reino Unido) y Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Humanas (Sudáfrica) segunda Conferencia nacional sobre formación para un desarrollo profesional permanente, celebrada en Walvis Bay, Namibia, entre el 18 y el 20 de mayo de 2009, proyecto.

Schwille, J. y Dembele, M. 2007. *Global perspectives on teacher learning: improving policy and practice*. IIPE, París. Puede consultarse en http://www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/Fund84.pdf.

Smithers, A. y Robinson, P. 2003. *Factors Affecting Teachers' Decisions to Leave the Profession*, Centro de investigación sobre la educación y el empleo, Universidad de Liverpool, Departamento de educación y calificaciones profesionales, Informe de investigación RR430.

Smith, T. M.; Ingersoll, R. M. 2004. «What are the effects of induction and mentoring on beginning teacher turnover?» *American Educational Research Journal*, 41, págs. 681-714.

Snoek, M. y Sanden, J. van der, 2005. *Teacher Educators Matter: How to influence national policies on teacher education? The Dutch position*. Documento donde se expone la posición de la Asociación neerlandesa de formadores de docentes (VELON) acerca de la formación de maestros en los Países Bajos.

Snoek, M. y Wielenga, D. *Teacher Education in The Netherlands, Change of gear*. Junio de 2001. Puede consultarse en: http://www.seeeducoop.net/education_in/pdf/workshop/tesee/dokumenti/COUNTRIES_NEDERLANDS.pdf.

Ministerio de Educación (Sudáfrica). 2007. *The National Policy Framework for Teacher Education and Development in South Africa*. Pretoria, Sudáfrica. Puede consultarse en: http://www.education.gov.za/Documents/policies/policies.asp.

Universidad de Stellenbosch. 2000. *Norms and Standards for Educators*. Puede consultarse en: http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/08137_notice82.pdf.

Stuart, J. S. y Tatto, M. T. 2000. «Designs for initial teacher preparation programs: an international view». *International Journal of Educational Research,* 33, págs. 493-514.

Swennen, A. y Klink, M. Editores. 2009. *Becoming a Teacher Educator. Theory and Practice for Teacher Educators*. Springer.

Teach First. 2010. *About Teach First*. Puede consultarse en: http://graduates.teachfirst.org.uk.

Teachernet. 2010. *Golden Handcuff: New Incentive Package to encourage teachers to work in schools under challenging circumstances*. Puede consultarse en: http://www.education.gov.uk/schools/careers/careeropportunities/a0012772/golden-handcuff.

Tekleselassie, A. A. 2005. «Teachers' career ladder policy in Ethiopia: an opportunity for profesional growth or 'a stick disguised as a carrot?'» *International Journal of Educational Development,* 25, págs. 618-636.

Thair, M.; Treagurst, D.F. 2003. «A brief history of a science teacher profesional development initiative in Indonesia and the implications for centralised teacher development» *International Journal of Educational Development,* 23, págs. 201-213.

Training and Development Agency for Schools (TDA). Sin fecha. *Funding for postgraduate teacher training.* Puede consultarse en: http://www.education.gov.uk/get-into-teaching/funding/training-in-england/postgraduate-funding.aspx.

Training and Development Agency for Schools (TDA). Sin fecha. *Golden Hellos*. Puede consultarse en: http://www.tda.gov.uk/Recruit/thetrainingprocess/fundinginengland/goldenhellos.aspx.

UNESCO. 1989. Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional 1989 (París). http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=13059&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

UNESCO. 1997. *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior* (París), http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

UNESCO. 2001. *Thematic Study. Applying New Technologies and Cost-Effective Delivery Systems in Basic Education.* Foro Mundial de Dakar sobre la Educación, celebrado en Senegal entre el 26 y el 28 de abril de 2000. Evaluación de la iniciativa de la Educación para Todos (2000).

UNESCO. 2003. *Teacher profesional development: an international review of the literature*. UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. París.

UNESCO. 2004. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad. París.

UNESCO. *Declaración de Bali*, Séptima reunión ministerial de revisión de los Países del Grupo E-9 celebrada en Bali, Indonesia, del 10 al 12 de marzo de 2008, París. Puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158455e.pdf.

UNESCO. 2009a. Informe del Foro sobre políticas relativas a la formación de docentes en el África Subsahariana UNESCO-BAD-ADEA, 26-28 de noviembre de 2008.

UNESCO. 2009b. *Harnessing the power and potential of adult learning and education for a viable future: Belém Framework for Action*, Confitea VI, 1-4 de diciembre de 2009, París. Puede consultarse en: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/working_documents/Bel%C3%A9m%20Framework_Final.pdf.

UNESCO. 2010. *Information Sheet No. 5: The Global Demand for Primary Teachers – 2010 Update*.

UNESCO. Oficina Internacional de Educación (UNESCO-OIE). 2011. *World Data on Education Seventh edition 2010/11*, Ginebra. Puede consultarse en: http://www.ibe.unesco.org/en/services/online-materials/world-data-on-education/seventh-edition-2010-11.html.

Instituto de la Estadística de la UNESCO (UNESCO-IEU). 2006. *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*. Montreal. Puede consultarse en: http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/Teachers2006/TeachersReport.pdf.

Instituto de la Estadística de la UNESCO (UNESCO-IEU). 2009. «Technical Paper No. 3: Projecting the Global Demand for Teachers: Meeting the Goal of Universal Primary Education by 2015». Montreal.

Instituto de la Estadística de la UNESCO (UNESCO-IEU). 2010. «Information Sheet núm. 5: The Global Demand for Primary Teachers – 2010 Update». IEU, UNESCO, Montreal.

Westbrook, J.; Shah, N.; Durrani, N.; Tikly, C.; Khan, W.; Dunne, M. 2009. «Becoming a teacher: Transitions from training to the classroom in the NWFP, Pakistan», *International Journal of Educational Development*, 29, págs. 437-444.

Villegas-Reimers, E. 2003. *Teacher profesional development: an international review of the literature*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, París.

Williams, R. 2010. «Hundreds of thousands of qualified teachers 'not working in profession'». *The Guardian*, artículo publicado en línea. Puede consultarse en: http://www.guardian.co.uk/education/2010/jan/01/teachers-leaving-profession-shortages.

Young, A. y Lewis, C. W. 2008. «Teacher education programmes delivered at a distance: An examination of distance student perceptions», *Teaching and Teacher Education*, 24, págs. 601-609.

Zeichner, K. M. 2005. «Becoming a teacher educator: a personal perspective», *Teaching and Teacher Education*, 21, págs. 117-124.

Índice

Este índice es una lista alfabética de palabras y frases clave que podrían ser útiles en el uso del manual. Los números de referencia al lado de cada término se refieren a los módulos y no a las páginas.

A tiempo parcial **1**
    docencia *Véase Tiempo de trabajo* **1, 4**
    puestos **1**
    servicio **1**
Absentismo *Véase Absentismo del personal docente* **1, 4**
Acciones afirmativas *Véase Acciones positivas* **1, 2**
Acciones positivas **1, 2**
Actualización de certificaciones *Véase Certificación/concesión de licencias* **1**
Acuerdos bilaterales **1**
Acuerdos colectivos **3, 6, 7**
Adaptación de docentes recién diplomados *Véase Docentes recién diplomados* **1, 2, 8**
Administración de centros docentes **1, 4**
    formación, para la **8**
Administración pública **1**
    reglamentos **3**
Administradores de centros docentes **1**
    contratación, de **1**
    desarrollo profesional, de **1**
    evaluación, de **1**
    formación, de **1**
    nombramiento, de **1**
    normas de calificación, de **1**
Adopción **2**
Afganistán **8**
África Subsahariana **1, 4, 6, 8**
Agencia Nacional Sueca para la Educación Superior **1**
Ajustes salariales **5**
    anual **5**
    aumentos graduales de sueldo **5**
    extrínseco **5**
    intrínseco **5**
    periódico **5**
Ajustes salariales anuales *Véase Ajustes salariales* **5**
Ajustes salariales extrínsecos *Véase Ajustes salariales* **5**
Ajustes salariales intrínsecos *Véase Ajustes salariales* **5**
Ajustes salariales periódicos *Véase Ajustes salariales* **5**
Alemania **1, 2, 4, 6, 8**
Alojamiento *Véase Vivienda* **1**
Alternativas de certificación *Véase Certificación/Concesión de licencias* **1**
Alternativas de ingreso a la docencia **1, 8**
América Latina **1, 2, 6**
Análisis de las calificaciones **1**
Antigüedad 5
    cálculo, de **2**
Apelación de evaluaciones insatisfactorias *Véase Evaluación* **3**
Apoyo profesional *Véase Apoyo profesional para los docentes* **1**
Aprendizaje permanente **2, 8**
Aptitudes físicas **1**
Arabia Saudita **8**
Áreas desfavorecidas **1**

Argentina **2, 4, 6**
Armenia **5**
Ascensos **1, 7**
criterios **2**
Asesoría en caso de traumatismo **4**
Asia Central **5**
Asia Meridional **1, 3**
Asia Sudoriental **1, 3**
Asia y el Pacífico **7**
Asignación de recursos **1**
Asistencia sindical *Véase Organizaciones sindicales* **1**
Asistencia social comunitaria **3**
Asociaciones profesionales **1, 7**
funciones, de las **8**
Aspectos financieros de la planificación **8**
Atención médica **5, 6**
Atención prenatal **2**
Aulas de clase para múltiples grados *Véase Docencia* **4**
Aumentos graduales de sueldo *Véase Ajustes salariales* **5**
Australia **1, 3, 5, 6, 7, 8**
Austria **3, 4, 5, 8**
Autoevaluación *Véase Evaluación* **3**
Autonomía profesional **1**
Autoridades encargadas de la concesión de licencias *Véase Autoridades de certificación* **1**
Autorregulación profesional **3**
Autoservicio de administración de recursos humanos **1**
Uso de TMIS/EMIS **1**
Ayuda psicológica a los sobrevivientes de catástrofes naturales **4**
Bamako+5 **1**
Bangladesh **3, 8**
BBC World Service Trust (Fondo Fiduciario del Servicio Mundial de la BBC) **8**
Bélgica **1, 3, 8**
Comunidad flamenco parlante **8**
Comunidad franco parlante **5**
Comunidad germano parlante **8**
Belice **8**
Benin **8**
Bienestar de los alumnos **3**
Bolivia **1**
Brasil **2, 3, 4, 8**
Bulgaria **3, 4, 5, 8**
Burundi **8**
Cálculo de la pensión basado en las últimas retribuciones *Véase Pensiones* **6**
Calificaciones profesionales *Véase Calificación para la docencia* **1**
Camboya **1**
Camerún **5, 8**
Canadá **1, 4, 6, 7, 8**
Carga de trabajo **4**
Caribe **2**
Carpetas *Véase Carpetas docentes* **1**
Carrera **1, 2, 8**
ascenso, en la **8**
desarrollo, de la **1, 2**
diversificación, de la **2**
estructura **2, 5**
interrupción, de la **1, 2**

perfil de ingreso, a la **8**
plan **1**
posibilidades, de **1**
progresión **1**
progresión horizontal, de la **2**
progresión vertical **2**
Carreras académicas **2**
Casas cuna *Véase Guardería diurna* **1**
Casta **1**
Catástrofes naturales **4**
Cáucaso **5**
Centros docentes, establecimientos docentes, escuelas **4**
diseño y mantenimiento de edificios **4**
construidos por las comunidades **4**
infraestructura **4**
mantenimiento **1**
Centros docentes con dificultades para encontrar personal **1, 5**
escuelas rurales **5**
Centros de recursos docentes **2**
Certificación de «vía rápida» *Véase Certificación* **1**
Certificados de buena salud **1**
Certificación/concesión de licencias **1**
actualización de **1**
alternativas de **1**
autoridades encargadas de la **1**
certificación de «vía rápida» **1**
condiciones de **1**
examen **1**
procesos de **1**
reconocimiento de **1**
reconocimiento de […] previas **1**
trámites de renovación **1**
Chad **4**
Chile **1, 2, 3, 4, 5, 6, 7**
China **1, 2, 3, 4, 8**
Chipre **4, 5, 8**
Ciudadanía **1**
Clasificación de los puestos o los empleos **2**
Cobertura complementaria de pensiones *Véase Pensiones* **6**
Cobertura durante ausencias ligadas al DPC *Véase Desarrollo profesional continuo* **8**
Códigos laborales **7**
Colombia **6, 8**
Comisión Sindical Consultiva (CSC) **7**
Comité europeo de diálogo social para el sector de la educación **7**
Comité sindical europeo de la educación (ETUCE) **7**
Commonwealth **7**
Conferencia de Ministros del **7**
Grupo de docentes **7**
of Learning **8**
países del **7**
Protocolo de Contratación de Docentes (CTRP) **1**
Secretaría del **1**
Steering Group on Teacher Qualifications **1**
Competencia profesional **1**
Competencias académicas **1**
Comportamiento problemático de los alumnos **4**

Comunidad de San (Namibia) **8**
Comunidad flamenca de Bélgica **1**
Condición de docentes calificados **1, 3, 5**
Condición de permanente **1**
Condición de profesor experto *Véase Grados/condición de los docentes* **2, 5**
Condiciones/términos de empleo **2, 5**
Condiciones de servicio **1**
Condiciones de trabajo **4, 5**
Condiciones de trabajo que tengan en cuenta el concepto de familia **1**
Condiciones físicas incompatibles con la docencia **1**
Condiciones psicológicas incompatibles con la docencia **1**
Condiciones necesarias para el diálogo social *Véase Diálogo social* **7**
Condiciones para la certificación/concesión de licencias *Véase Certificación* **1**
Conferencia Internacional del Trabajo **5**
Conflictos civiles e insurgencia *Véase Violencia armada e inseguridad* **4**
Congo, República Democrática del **8**
Conocimiento del idioma en que se imparte la formación **1**
Conocimientos pedagógicos **1**
    reconocimiento de […] previos **1**
Consejo General Docente de Inglaterra (GTC Reino Unido) **3**
Consejo General Docente de Escocia (GTC Escocia) **1**
Consejos de docentes **1**
Consejos de pensiones **6**
    fideicomisarios **6**
    miembros **6**
    nacionales **6**
Consejos nacionales para las pensiones *Véase Consejos para las pensiones* **6**
Consejos profesionales *Véase Asociaciones profesionales*
Consultas **7**
Consumo abusivo de alcohol **1**
Consumo abusivo de drogas **1**
Contratos de empleo **1**
Contratación **1, 5**
    centralización de la **1**
    criterios de **1**
    de docentes sustitutos **1**
    de docentes en formación **1**
    de grupos marginados **1**
    entrevistas, para **1**
    estrategias, de **1**
    examen **1**
    insuficiente **1**
    necesidad de **1**
    planificación **1**
    políticas **1**
    proceso **1**
    y movilidad **6**
Contratación **7**
    políticas, sobre **7**
    procedimientos, de **7**
Contratación abierta *Véase Contratación* **1**
Contratación centralizada *Véase Contratación* **1**
Contratación interna **1**
Contratación insuficiente *Véase Contratación* **1**
Contratación transfronteriza *Véase Contratación transfronteriza* **1**
Controles médicos *Véase Exámenes médicos* **1**

Controles de seguridad *Véase Controles de seguridad aplicables a los docentes* **1**
Corea, República de **1, 3, 4, 8**
Corea *Véase República de Corea*
Corea del Sur **4**
Corrupción **1**
Costa Rica **6**
Costo de vida **5**
subsidio **5**
índices de **5**
Creencias religiosas y políticas **3**
Criterios correspondientes a los esquemas de remuneración basados en el desempeño *Véase Remuneración basada en el desempeño* **5**
Criterios de colocación *Véase Criterios de distribución* **1**
Criterios de selección **1**
Cuba **1**
Cuentas personales de jubilación **6**
Cuidado de los hijos **1, 2, 5**
Cuidado de otros dependientes **1**
Cuotas **1**
Currículo, plan de estudios **3**
desarrollo **1, 2**
Datos **1**
almacenamiento de **1**
compilación de **1**
confidencialidad **1**
manejo de **1**
privacidad **1**
protección **1**
seguridad **1**
Datos personales *Véase Datos* **1**
Debida diligencia del empleador **1**
Debido proceso **1**
Debilitamiento **1**
Declaración Mundial sobre Educación para Todos *Véase Educación para Todos* **7**
Derecho a organizarse colectivamente **1, 7**
protección **7**
Derecho de apelar las evaluaciones *Véase Evaluación* **3**
Derecho de asistencia sindical *Véase Organizaciones sindicales* **1**
Derecho de huelga **7**
Derecho de negociación colectiva *Véase Negociación colectiva* **1**
Derecho de reintegro *Véase Reintegro* **1**
Derechos cívicos del personal docente **3**
Derechos humanos **1**
Desarrollo de políticas coherentes para la formación del profesorado *Véase Formación del personal docente* **8**
Desarrollo personal **1**
metas y objetivos **1**
Despidos **1**
Declaración de Bali de los Países del Grupo E-9 **8**
Derecho de los padres adoptivos a la licencia parental *Véase Disposiciones sobre licencias* **1**
Derechos civiles **1, 3**
Derechos económicos causados (back loading) *Véase Prestaciones* **6**
Desarrollo profesional continuo (DPC) **1, 2, 8**
actividades obligatorias **8**
apoyo a docentes sin calificaciones o insuficientemente calificados **8**
cobertura durante ausencias **8**

condiciones para participar **8**
incentivos para participar en **8**
naturaleza y frecuencia del **8**
Deserción *Véase Deserción del personal docente* **1**
Deserción entre DRD *Véase Docente recién diplomado* **8**
Diálogo social **7**
en el plano internacional **7**
en el plano local y a nivel de las escuelas **7**
procedimientos de quejas por infracción de normas internacionales sobre **7**
en las normas de la OIT **7**
en sistemas nacionales **7**
instrumentos sobre **7**
marco jurídico **7**
mecanismos **5**
condiciones necesarias para **7**
Dinamarca **1, 3, 4, 5, 6, 8**
Diplomas **1**
reconocimiento, de **1**
reconocimiento de [diplomas] previos **1**
Diplomas profesionales *Véase Diplomas* **1**
Dirección de centros docentes *Véase Administradores de centros docentes* **1**
Directores de centros docentes *Véase Administradores de centros docentes* **1**
Discapacidad **1**
candidatos con discapacidad **1**
docentes con discapacidad **1**
régimen de jubilación por discapacidad *Véase Pensiones* **6**
Discriminación **1**
directa **1**
indirecta **1**
no discriminación **1**
por razones de discapacidad **1**
por razones de estado serológico respecto del VIH **1**
por razones de etnia **1**
por razones de género **1**
Discriminación directa *Véase Discriminación* **1**
Discriminación indirecta *Véase Discriminación* **1**
Discriminación positiva **1**
Discriminación racial **1**
Diseño de materiales de enseñanza y aprendizaje **1**
Distribución **1, 2**
contrataciones recientes **1**
criterios de **1**
en zonas rurales y apartadas **1, 2**
modalidades obligatorias de **1**
políticas de **1**
Diversidad **1**
Docencia/docente *(adj.)* **3**
asistentes de **1**
aulas de clase para múltiples grados **3, 4, 8**
carpetas **3**
calificaciones profesionales para la **1**
como servicio público **3**
condiciones de la *Véase Condiciones de trabajo* **4**
consejo **3**
experiencia **1**
horas de *Véase Tiempo de trabajo* **4**

licencia **3**
Docencia en doble jornada *Véase Tiempo de trabajo* **3, 4, 5**
Docencia en múltiples grados *Véase Docencia* **3**
Docentes **2**
a tiempo parcial **2**
con responsabilidades familiares **1, 2**
en edad avanzada **2**
en áreas urbanas y en áreas rurales, apartadas y desfavorecidas **5**
«paradocentes» o paraprofesionales **1, 2, 8**
que viven con el virus del VIH/SIDA **1, 2**
subcontratados *Véase Paraprofesionales*
Docentes a tiempo parcial *Véase Docentes* **2**
Docentes acreditados *Véase Grados/condición de los docentes*
Docentes comunitarios *Véase Docentes subcontratados* **1**
Docentes contratados *Véase Docentes*
Docentes con capacidades profesionales avanzadas *Véase Grados/condición de los docentes*
Docentes con poca o ninguna experiencia **1**
Docentes de edad avanzada *Véase Docentes* **2**
Docentes de nivel terciario de enseñanza superior **8**
Docentes de sexo femenino *Véase Mujeres docentes* **1, 5**
Docentes paraprofesionales («paradocentes») *Véase Docentes*
Docentes que se reincorporan *Véase Reintegro de docentes* **1**
Docentes que se reintegran a la docencia *Véase Reintegro de docentes* **1**
Docentes recién diplomados (DRD) **8**
deserción, de **8**
adaptación de **1, 2, 8**
Docentes recién jubilados *Véase Pensiones* **1**
Docentes sin calificaciones **1**
Docentes subcontratados *Véase Docentes*
Docentes suplentes **1**
reserva de docentes suplentes **1**
Docentes suplentes *Véase Docentes sustitutos* **1**
Docentes sustitutos **1, 8**
Docentes titulados *Véase Docentes* **2**
Docentes vulnerables **1**
DPC *Véase Desarrollo profesional continuo* **1**
Duración de la formación *Véase Formación* **1**
Ecuador **1**
Edad **1**
Edad de jubilación **6**
Educación para Todos (EPT) **7**
campaña **7**
Declaración Mundial sobre la **7**
marco **7**
objetivos **8**
Educación primaria universal **1**
metas **8**
Educación técnica y complementaria (TAFE) **8**
Educación y formación en el servicio (EFS) *Véase Desarrollo profesional continuo* **2, 8**
Educación y formación técnica y profesional (EFTP) **2, 5, 8**
Docentes de la **8**
Educación superior **1, 2, 5**
personal de la **3**
Eficacia de las pensiones de PD frente a las de CD *Véase Pensiones* **6**
Egipto **4, 8**
El Salvador **1**

Elaboración de códigos y su aplicación *Véase Infraestructura escolar* **4**
Elección de docentes para cargos públicos **3**
Elementos clave del currículo de los programas de educación inicial del profesorado *Véase Formación inicial del profesorado* **8**
EMIS *Véase Sistemas de gestión de la información educativa* **1, 5**
Empleo
clasificación del **2**
evaluación del contenido **5**
satisfacción en el **1**
Empleo compartido **1, 4**
disposiciones y condiciones **4**
Encargados de la selección de candidatos para programas de formación **1**
Enfermedad **1**
Entorno pedagógico centrado en los niños *Véase Entorno pedagógico favorable a los niños* **2**
Entorno pedagógico favorable a los niños **2**
Equilibrio entre la oferta y la demanda **8**
Equilibrio entre la vida personal y la vida profesional **1, 2, 4**
Eritrea **1**
Escala salarial del personal docente basada en el conocimiento y las capacidades profesionales *Véase Escalas salariales* **5**
Escala salarial unificada *Véase Escalas salariales* **5**
Escalas salariales **5**
escala salarial del personal docente basada en el conocimiento y las capacidades profesionales **5**
unificadas **5**
Escandinavia **2**
Escasez de docentes **8**
Escocia, Reino Unido **1, 4, 5, 8**
Escolarización en jornadas múltiples *Véase Tiempo de trabajo*
Escuelas primarias **1**
inscripción en escuelas primarias **1**
Escuelas construidas por las comunidades *Véase Centros docentes* **4**
Escuelas seguras **4**
construcción **4**
políticas **4**
seguridad **4**
Eslovenia **2, 3, 8**
España **2, 3, 4, 5, 8**
Estrés **4, 6**
factor de […] en la enseñanza **6**
consecuencias físicas y psicológicas del **4**
relacionado con el trabajo **4**
Esquemas de evaluaciones y recompensas para todo el centro docente *Véase Remuneración basada en el desempeño* **5**
Esquemas de seguridad social **6**
gobernanza de **6**
instrumentos internacionales **6**
contingencias a largo plazo **6**
contingencias a corto plazo **6**
Estabilidad del empleo **1**
Estados frágiles **1**
Estados Unidos de América **1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8**
Estima por la profesión docente **1**
Estonia **3, 4, 5, 8**
Estructura diversificada de la carrera *Véase Carrera* **2**
Estudio sobre enseñanza y entornos de aprendizaje eficaces (TALIS, OCDE) **8**
Estudio y desarrollo profesional **2**

Estudios disciplinarios **8**
Etiopía **8**
Etnia **1**
Europa **2, 5, 6**
Evaluación **3**
apelaciones **3**
criterios de **5**
mejora del desarrollo profesional **3**
externa **3**
retroinformación **3**
para la rendición de cuentas **3**
para la progresión profesional **3**
constructiva **3**
mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje **3**
interna **3**
participación de las organizaciones de personal docente **3**
de resultados **5**
entre colegas **3**
indicadores de desempeño **5**
políticas, sobre **7**
derecho a apelar **3**
autoevaluación **3**
recapitulativa **3**
en todo el centro docente **3**
Evaluación *Véase Evaluación* **3**
Evaluación de docentes *Véase Evaluación* **1, 5**
Evaluación de individuos durante la formación inicial *Véase Formación inicial del profesorado* **8**
Evaluación en todo el centro docente *Véase Evaluación* **3**
Evaluación interna *Véase Evaluación* **3**
Evaluación por los colegas *Véase Evaluación* **3**
Evaluación por los estudiantes **3**
Evaluación recapitulativa *Véase Evaluación* **3**
Evaluación y remuneración basadas en el mérito o el desempeño **5, 7**
Evaluaciones realizadas según umbrales de desempeño **3**
apelaciones **3**
esquema **3**
escala salarial **5**
Exámenes médicos **1**
Exclusión **3**
Factor de aislamiento **1**
Faltas profesionales graves **1**
Federación europea de empleadores de la educación (FEEE) **7**
Federación de Rusia **4**
Filipinas **1, 4**
Financiación de los salarios del personal docente **5**
Finlandia **1, 2, 4, 6, 7, 8**
Fondos de pensiones públicos *Véase Pensiones* **6**
Formación a distancia para profesores **8**
multimedia **8**
Formación inicial del profesorado **8**
valoración de individuos **8**
duración **8**
elementos clave del currículo **8**
emplazamiento **8**
gestión **8**
Formación complementaria **1**

Formación profesional *Véase Formación del profesorado* **1**
Formación *Véase Formación del profesorado* **1**
Formación del profesorado **1**
anterior al servicio **1**
duración **1**
elementos de un marco de políticas coherente, para la **8**
en el servicio **1**
formulación de políticas coherentes, sobre **8**
instituciones, de **1**
[…] profesional **1**
Formación de personal docente en el África Subsahariana (TESSA) **8**
Formación previa al ingreso al servicio **2**
Formadores de adultos **8**
Formadores de personal docente **8**
criterios de evaluación **8**
desarrollo de **8**
dotación de **8**
Fractura entre zonas rurales y zonas urbanas **1**
Francia **1, 2, 3, 4, 5, 7, 8**
Fraude **1**
Fraude en materia de diplomas **1**
Funciones y responsabilidades profesionales **3**
Gabón **5**
Gales, Reino Unido **2, 3, 4, 5, 8**
Gambia **1, 5**
Gastos de viaje y de mudanza **1, 5**
Ghana 6, 8
Género (véase asimismo Docentes de sexo femenino, Mujeres docentes, Discriminación) **1**
igualdad de **2**
brechas en la remuneración **5**
Georgia **5**
Gestión de aulas y centros docentes **8**
Gestión de recursos humanos **1**
Gestión, duración y emplazamiento de los programas de formación de docentes *Véase Formación inicial del profesorado* **8**
«Ghost» teachers **5**
Gobernanza de los regímenes de seguridad social *Véase Regímenes de seguridad social* **6**
«Golden hellos» **5**
Grecia **3, 4, 8**
Grupo de trabajo internacional de docentes **7**
Grupos de investigadores docentes (China) **8**
Grupos insuficientemente representados **1**
Guardería diurna **1, 4**
Guarderías infantiles **1**
Guinea **2, 8**
Historial de empleo *Véase Historial de empleo de los docentes* **1**
Honduras **1**
Hong Kong, China **3, 4**
Horarios de trabajo individualizados *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Horarios flexibles *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Horas de trabajo *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Horas de trabajo contractuales *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Horas de trabajo escalonadas *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Huelgas **7**
Hungría **1, 2, 3, 8**
Internacional de la Educación (IE) **7**

Inglaterra, Reino Unido **1, 2, 3, 4, 5, 8**
Igualdad y equidad en el aula de clases **3**
Igualdad de oportunidades *Véase Oportunidades iguales* **1**
Intercambios de información **7**
Incentivos financieros *Véase Incentivos* **2, 8**
Informe de Seguimiento en el Mundo **7, 8**
Islandia **3, 4, 6, 8**
Identidad **1**
    confirmación **1**
    prueba de la **1**
Impacto de los esquemas de remuneración basados en los méritos o en el desempeño *Véase Remuneración basada en el desempeño* **5**
Incentivos **1, 2, 5**
    financieros **2, 8**
    para profesores destinados a zonas rurales **2**
    for participation in DPC *Véase Desarrollo profesional continuo* **8**
    incentivos/primas sustanciales para zonas rurales y desfavorecidas **5**
    no financieros **2**
    incentivos no materiales para zonas rurales y desfavorecidas **5**
Inclusión **3**
India **3, 5, 8**
Indonesia **4, 8**
Inspectores **3**
Instrumentos para el diálogo social *Véase Diálogo social* **7**
Instituciones financieras internacionales **1**
Instrumentos internacionales sobre seguridad social *Véase Regímenes de seguridad social* **6**
Irlanda **1, 3, 4, 5, 8**
Israel **1, 3, 4, 8**
Italia **2, 3, 4, 6, 8**
Idioma **1**
Idioma en que se imparte la formación **1**
Incentivos/primas materiales para zonas rurales y desfavorecidas *Véase Incentivos* **5**
Incentivos no financieros *Véase Incentivos* **2**
Incentivos no materiales para zonas rulares y desfavorecidas *Véase Incentivos* **5**
Investigación **3**
Irlanda del Norte, Reino Unido **4, 5**
Inversiones con responsabilidad social (SRI) **6**
Indisciplina entre los alumnos *Véase Comportamiento problemático de los alumnos* **4**
Instituciones y programas para la formación del profesorado **8**
Iniciativa para la formación de docentes en el África Subsahariana (TISSA) **8**
Japón **2, 3, 4, 5, 6, 7, 8**
Jordania **4**
Jubilación **1, 2**
    docentes recién jubilados **1**
    pensiones **5**
Jubilación anticipada **6**
Jubilación y protección de sobrevivientes *Véase Prestaciones* **6**
Kazajstán **5**
Kenya **5, 6**
Kirguistán, República de **5**
Lactancia **2**
Letonia **5, 6**
Libertad académica **1, 3**
    políticas sobre **7**
Libertad de expresión **3**
Libertad de investigación **3**

Libertad profesional **3**
Libertad sindical **7**
Libertad y autonomía de los docentes **3**
Licencia de maternidad *Véase Licencia* **1, 2**
Licencia parental *Véase Licencia* **2**
Licencia de paternidad *Véase Licencia*
Licencia por enfermedad *Véase Disposiciones sobre licencias* **1**
Licencia por estudios *Véase Licencia* **1, 2, 5**
Licencia por motivos personales *Véase Licencia* **2**
Licencias **2**
anuales **5**
asistencia a entrevistas **2**
de paternidad **1, 2**
del personal sanitario **2**
derecho de los padres adoptivos a la licencia parental **1**
disposiciones sobre **1, 4**
en caso de duelo **2**
especiales en zonas rurales y apartadas **2**
funciones públicas **2**
maternidad **2**
matrimonio **2**
parentales **2**
para exámenes o estudios **1, 2, 5**
por asuntos personales **2**
por enfermedad o accidente **2**
por motivos de desarrollo profesional **2**
por motivos familiares **2**
por motivos personales **2**
por mudanza **2**
por tratamiento de fertilidad **2**
servicio en jurado público **2**
visitas médicas **2**
observancia religiosa **2**
duración, de la **2**
para participar en actividades de organizaciones **2**
Licencias profesionales (concesión de licencias) *Véase Certificación/concesión de licencias* **1**
Liechtenstein **4**
Lituania **3, 4, 5, 8**
Lesotho **1**
«Lesson Study» (Japón) **8**
Luxemburgo **4, 5**
Marco de Acción de Dakar **7**
Marco de políticas coherente para la formación del personal docente *Véase Educación del personal docente* **8**
Medidas de flexibilidad en el tiempo de trabajo *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Mercado laboral docente **5**
Minorías étnicas **1**
Mujeres docentes **1, 2, 5**
Medidas sobre la vida personal y la vida profesional *Véase Equilibrio entre la vida personal y la vida profesional* **2**
Mutualidades que brindan asistencia (MAA) **6**
Myanmar **3**
Moral *Véase Moral del personal docente* **1**
Motivación *Véase Motivación del personal docente* **1, 5**
Mozambique **1, 5, 8**

Material multimedia para la educación a distancia de los docentes *Véase Educación a distancia de los docentes* **8**
Migración internacional de personal docente **1**
Mercado laboral *Véase Mercado laboral docente* **5**
Marco jurídico para el diálogo social *Véase Diálogo social* **7**
Madagascar **1, 5**
Malawi **1, 4, 8**
Malasia **3, 4, 8**
Malí **4**
Malta **3, 5, 6**
Maestría de Educación para Escuelas Rurales **2**
Miembros de partidos políticos **3**
México **2, 3, 4, 8**
Mongolia **5**
Maternidad **1, 2**
Modelo *«In-In-Out»* (Ghana) **8**
Namibia **2, 7, 8**
Negociación colectiva bipartita *Véase Negociación colectiva* **7**
Negociación colectiva **1, 5, 7**
    bipartita **7**
    derecho a la **1**
Niveles salariales negociados *Véase Niveles salariales* **5**
Naturaleza y frecuencia del DPC *Véase Desarrollo profesional continuo* **8**
Negociación **7**
Nepal **3, 8**
Nigeria **4, 5, 8**
Nivel de docente excelente *Véase Grados/condición de los docentes* **5**
Niveles/condición de los docentes **5**
    Condición de docentes acreditados **2, 5**
    Docentes con calificaciones profesionales avanzadas **2, 4, 5**
    Nivel de profesores de excelencia **5**
    Condición de docentes expertos **2, 5**
    Titulados **2**
    Destacados **2**
    Maestros **2**
    Tutores **1, 2**
Niveles mínimos de suficiencia para acceder a las prestaciones *Véase Prestaciones* **6**
Niveles mínimos de calificación para el ingreso de personal docente a la carrera **8**
Niveles de experiencia laboral o desempeño **5**
Niveles salariales **5**
    negociados **5**
No discriminación *Véase Discriminación* **1**
Nómina **1**
Normas sobre el Ejercicio de la Docencia **3**
Normas sobre confidencialidad **1**
Normas éticas en la profesión docente **3**
Normas higiénicas **4**
Normas profesionales sobre ingreso a la docencia **8**
Norteamérica **5, 6, 7**
Noruega **1, 3, 5, 6**
Nueva Gales del Sur, Australia **1**
Nueva Zelandia **1, 3, 5, 7, 8**
Organismos consultivos y de movilización **7**
Orientación **1**
Oficina de Normas de la Educación del Reino Unido, OFSTED **3, 8**
OIT

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) **7**
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) **7**
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) **1, 2**
Consejo de Administración **7**
Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE) **7**
Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) **7**
Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) **7**
Procedimientos sobre negociación colectiva resolución de conflictos **7**
Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) **2**
Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) **1**
Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) **1**
Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) **6**
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) **4**
Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) **1**
Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200) **1**
Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm.111) **2**
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) **7**
Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) **7**
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) **6**
mandantes tripartitos **2**
Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168) **1, 2**
Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, (núm. 165) **1, 2**
OIT/UNESCO
paquete de prestaciones para el personal docente **6**
Recomendación relativa a la situación del personal docente, 1966 **1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8**
Ontario, Canadá **2, 3**
Oportunidades iguales **1**
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) **1, 7**
Organizaciones de docentes o de otros trabajadores de la enseñanza **7**
Organizaciones de empleadores **7**
Organizaciones de personal docente **3**
participación en la evaluación del personal docente *Véase Evaluación* **3**
Organizaciones de trabajadores **7**
Organizaciones sindicales **1, 7**
asistencia de **1**
derecho a recibir asistencia sindical **1**
sindicatos de docentes **1**
Origen étnico *Véase Etnia* **1**
Pago tardío o no pago de salarios del personal docente *Véase Salarios* **5**
Palabras cargadas de odio **3**
Pensiones de prestaciones definidas (PD) *Véase Pensiones* **6**
Pensiones de cotizaciones definidas (CD) *Véase Pensiones* **6**
Planes estratégicos de educación **1**
Planificación educativa **1**
Planificación de recursos humanos **5**
Políticas y procedimientos contra la corrupción **1**
Políticas y procedimientos contra el nepotismo **1**
Prestaciones **1, 5, 6**
causación de **6**
causación *back loading* **6**
accidentes de trabajo e invalidez **6**
familiares **5, 6**
pago único **6**
maternidad **6**
niveles mínimos de suficiencia **6**

jubilación y sobrevivientes **6**
enfermedad **6**
desempleo **6**
Prestaciones por accidentes de trabajo e invalidez *Véase Prestaciones* **6**
Prestaciones familiares *Véase Prestaciones* **5, 6**
Prestaciones especiales por condiciones de vida difíciles **1, 5**
Prima **5**
Procedimientos de apelación **1**
Procedimientos de quejas por infracción de normas internacionales en el diálogo social *Véase Diálogo social* **7**
Proceso de Bolonia **6**
Profesores auxiliares *Véase Docentes subcontratados* **1**
Progresión profesional (ascensos) **5**
Procedimientos disciplinarios **1, 3**
Procedimientos disciplinarios **7**
Prestaciones por accidentes de trabajo e invalidez *Véase Prestaciones* **6**
Prestaciones familiares *Véase Prestaciones* **5, 6**
Prestaciones especiales por condiciones de vida difíciles **1, 5**
Políticas de reunificación familiar **1**
Progresión horizontal de la carrera *Véase Carrera* **2**
Poblaciones indígenas **1**
Pago tardío o no pago de salarios del personal docente *Véase Salarios* **5**
Profesores destacados *Véase Docentes* **2**
Permisos por acuerdo **2**
Pensión de pérdida del sostén de familia (sobrevivientes) *Véase Pensiones* **6**
Pérdida de la condición de permanente **1**
Prestaciones de pago único *Véase Prestaciones* **6**
Políticas macroeconómicas **5**
Profesores maestros *Véase Docentes* **2**
Prestación por maternidad *Véase Prestaciones* **6**
Protección a la maternidad **1**
Profesores tutores *Véase Docentes*
Países Bajos **1, 3, 4, 5, 6, 8**
Pensión por vejez *Véase Pensiones* **6**
Programa para docentes calificados en el extranjero (OTTP) **3**
Pakistán **2, 8**
Panamá **1**
Paraguay **2, 4**
Participación **7**
Pensiones **6**
índices de referencia **6**
cálculo **2**
prestaciones definida (PD) **6**
cotizaciones definida (CD) **6**
discapacidad **6**
eficacia de las pensiones de PD frente a las de CD **6**
derecho a **1**
cálculo de la pensión basado en las últimas retribuciones **6**
regímenes generales **6**
pérdida del sostén de familia (sobrevivientes) **6**
vejez **6**
transferibilidad **6**
fondos de carácter público **6**
regímenes **1**
regímenes especiales **6**
cobertura complementaria **6**

Pagos periódicos **6**
Perú **1, 4**
Planificación **1**
Polonia **3, 4, 5, 6**
Políticas **1**
formulación de **1**
formuladores de **1**
Partidos políticos *Véase Miembros de partidos políticos* **3**
Portugal **2, 3, 4, 5, 8**
Puestos **1**
Prácticas **8**
Período de prueba **1, 5**
período de prueba **1**
Professional bodies *Véase Asociaciones profesionales*
Prueba de las competencias académicas **1**
Prueba del derecho a trabajar **1**
Protección al derecho a organizarse *Véase derecho a organizarse colectivamente* **7**
Proporción alumnos-docentes **1, 4**
Paridad del poder adquisitivo **5**
Profesional reflexivo **8**
Puestos en zonas rurales **1**
Períodos sabáticos 5
Prestaciones por enfermedad *Véase Prestaciones* **6**
Protección social **1, 5, 6**
Planes de pensiones especiales *Véase Pensiones* **6**
Personal docente **1, 2, 3, 5**
ausentismo **1, 4**
rendición de cuentas **3**
asociaciones **1**
atracción **1, 5**
deserción **1**
códigos de conducta/práctica **3**
códigos de ética **3**
remuneración **5**
educación **1, 8**
empleo **1**
historial de empleo **1**
escasez **1**
incompetencia **1**
gestión **1**
conductas indebidas **1**
moral **1**
motivación **1, 3, 5**
negligencia **1**
resultados **5**
evaluación de resultados *Véase Evaluación* **3**
carpetas **1, 8**
apoyo profesional **1**
contratación *Véase Contratación* **1**
retención **1, 5**
estrategias de retención **1**
tasas de jubilación **1**
sabáticas **2**
controles de seguridad **1**
zonas que padecen escasez **5**
escasez **1, 2**

condición **1**
supervisión **3**
términos del empleo **1**
formación *Véase Formación del profesorado* **1**
rotación, costos de **6**
sindicatos *Véase Organizaciones sindicales* **1**
condiciones de trabajo **1**
Permanencia Véase Seguridad en el empleo **1, 2**
Períodos de adquisición de derechos **6**
Prestación por desempleo *Véase Prestaciones* **6**
Planes de pensiones de dos pilares *Véase Planes de pensiones* **6**
Progresión vertical de la carrera *Véase Carrera* **2**
Quebec, Canadá **1, 2**
Queensland, Australia **1**
República Centroafricana **1**
Recopilación de casos sobre Libertad Sindical **7**
Referencias sobre el carácter **1**
Remuneración **5**
disparidades **5**
República Checa **8**
Responsabilidad social de las empresas (RSE) **6**
Resolución de conflictos **7**
Representantes de empleadores **7**
Relación de empleo **7**
Requisitos de admisión **1**
requisitos de admisión menos estrictos **1**
Remuneración igualitaria **5**
Relaciones laborales **7**
Responsabilidades familiares **1**
Regímenes de pensiones **6**
diseño y funcionamiento **6**
de dos pilares **6**
Resultados/ desempeño **5**
evaluación por **5**
remuneración en función de **5**
Remuneración basada en el desempeño **5**
procedimientos de apelaciones **5**
criterios **5**
definición **5**
impacto **5**
recompensas no salariales por desempeño **5**
pros y contras **5**
esquemas **5**
Sistemas de evaluación y remuneración para todo el establecimiento escolar **5**
Relaciones laborales en los servicios públicos **7**
Resultados del aprendizaje **5**
Recompensa intrínseca de la docencia **5**
Regímenes de pensiones generales *Véase Pensiones* **6**
Requisitos profesionales auténticos **1**
Rectores *Véase Administradores de centros docentes* **1**
Registro provisional *Véase Registro de docentes* **1**
Raza **1**
Ratificación de Convenios de la OIT **7**
Reconocimiento de la certificación *Véase Certificación* **1**
Reconocimiento de diplomas *Véase Diplomas* **1**
Reconocimiento de calificaciones previas *Véase Calificación para la docencia* **1**

Reincorporación a la docencia **1**
Registro de docentes **1**
Remuneración **1**
Relaciones con los padres de familia **3**
Requisitos de admisión menos estrictos *Véase Requisitos de admisión* **1**
Religión **1**
Reintegro al sistema educativo del país de procedencia **1**
Renuncias **1**
Retención *Véase Retención de docentes* **1**
Reintegro **1**
    incentivos **1**
    cursos para el reintegro a la enseñanza **1, 2**
    derecho de reintegro **1**
Reintegro de docentes **1, 4**
Reducción de riesgos, preparación y planificación **4**
    evaluación de riesgos **4**
Rumania **4, 5**
Rotación **1**
Respeto por la profesión docente **1**
Rectores de centros docentes *Véase Administradores de centros docentes* **1**
República Eslovaca **3, 4, 5, 8**
Reino Unido **1, 2, 3, 4, 5, 6, 8**
Remuneración variable *Véase Salarios* **5**
Representantes de los trabajadores **7**
Sueldo básico *Véase salario básico* **5**
Salario básico **5**
    ajuste **5**
    progresión **5**
Selección de materiales pedagógicos **7**
Semanas laborales concentradas *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Sistemas de información sobre gestión de la educación (EMIS) **1, 5, 8**
Salud y seguridad **4**
    Políticas **4**
Seguro de salud **5**
Servicios de inspección *Véase Inspectores* **3**
Sistema Integrado de Gestión de la Calidad (IQMS) **3**
Sistemas de intercambio internacional **1**
Sistema de licencias y recertificaciones **3**
Supervisión **1**
Sindicato Nacional de Maestros (NUT), Reino Unido **1, 2**
Seguridad y salud en el trabajo **1**
Situaciones postconflicto **1**
Sesiones privadas de orientación **1**
Sector público **3**
Subsidios en función de las responsabilidades **5**
Salario **5**
    administración **5**
    criterios **5**
    diferencias **5**
    paridad **5**
    niveles **5**
    gestión **5**
    política **5**
    pago variable **5**
Servicio de inspección escolar **3**
Supervisión escolar **3**

Segundo empleo **5**
Seguridad del empleo **2**
Selección **1**
comités encargados de las entrevistas **1**
criterios **1**
Selección de métodos pedagógicos **7**
Selección de manuales **7**
Senegal **1, 2, 8**
Sexual (véase asimismo Género) **1**
discriminación **1**
acoso 1
conductas indebidas **1**
orientación **1**
violencia *Véase Violencia en el lugar de trabajo* **4**
Salarios **1, 5**
del personal docente de nivel preescolar **5**
pago tardío o no pago de **5**
Sierra Leona **3, 6**
Singapur **2, 4 ,5**
Sudáfrica **1, 2, 3, 4, 5, 6, 8**
Sudafricano(a)
Código sudafricano de ética profesional para educadores **1**
Council for Educators (SACE) **1**
Sri Lanka **4**
Satisfacción laboral **5**
Sudán **8**
Suicidio **4**
Suecia **1, 2, 3, 4, 6, 8**
Suiza **1, 2, 4, 6**
Sistemas de información sobre gestión del personal docente (TMIS) **1, 5**
Tratamiento o terapia con medicamentos antirretrovirales (ARV) **1, 2**
Tamaño de las clases **4, 5, 7**
Fijación de normas o puntos de referencia **4**
Trabajo decente **4, 7**
agenda **7**
Tendencias demográficas **1**
Tiempo de trabajo flexible *Véase Tiempo de trabajo* **1, 4**
Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las escuelas **4**
Tiempo lectivo *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Tutoría **1**
Trabajadores migrantes **6**
Teléfonos móviles **5**
Tiempo de planificación, preparación y evaluación (PPA) **1**
Traslados prioritarios *Véase Traslados* **1**
Tiempo de trabajo reducido *Véase Tiempo de trabajo* **4**
provisional **1**
Trabajo por turnos *Véase Tiempo de trabajo* **4**
Taiwán (China) **8**
Tajik, República de **5**
Tanzanía, República Unida de **7, 8**
Teach For America (TFA) **1**
Tiempo de trabajo del personal docente **2**
Términos y condiciones de empleo **1, 7**
«Time banking» *Véase Tiempo de trabajo* **4**
TMIS *Véase Sistemas de información sobre gestión del personal docente*
«topes» o límites salariales **5**

Traslado **1**
criterios **1**
políticas **1**
traslado prioritario **1**
procedimientos **1**
Transición de la condición de substituto a permanente **1**
Transición a la jubilación *Véase Pensiones* **1**
Transparencia **1**
de criterios **1**
normas y procedimientos **1**
en los procedimientos de selección **1**
Transporte **5**
dificultades **5**
costos **1**
suministro **5**
subsidios **5**
Tripartismo **5, 7**
Túnez **4, 5**
Turquía **3, 4, 8**
Turkmenistán 5
Trabajo compartido *Véase Empleo compartido* **1, 4**
Tiempo de trabajo **4**
semana laboral concentrada **4**
contractual **4**
doble jornada **3, 4, 5**
horario de trabajo flexible **1, 4**
medidas sobre horario de trabajo flexible **4**
horarios flexibles **4**
horas de trabajo **4, 5, 7**
horarios de trabajo individualizados **4**
tiempo lectivo **4**
escolarización en jornadas múltiples **4**
docencia a tiempo parcial **1, 4**
trabajo a tiempo parcial **4**
disposiciones **1**
reducido **4**
trabajo por turnos **4**
horas de trabajo escalonadas **4**
horas de enseñanza **4**
time banking 4
medidas sobre el tiempo que se le dedica a la familia y al trabajo **4**
Universidad Virtual de África **8**
Unión Europea (UE) **1, 5, 7, 8**
Universidad Abierta (República Unida de Tanzanía) **8**
Universidad Abierta (Reino Unido) **8**
Universidad Abierta de Sudán **8**
Uganda **2, 3, 5**
UNESCO **1, 2, 3, 7, 8**
Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional, 1989 **8**
Consejo Ejecutivo **7**
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) **3**
Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, 1997 **1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8**
United Kingdom Training and Development Agency for Schools (TDA) **1**
Uruguay **2, 4**
Uzbekistán **5**

Vacaciones anuales pagadas **2, 5**
Vacaciones anuales *Véase Vacaciones anuales pagadas* **2**
Violencia armada e inseguridad **4**
Verificación de antecedentes **1**
Venezuela, República Bolivariana de **1, 2**
Verificación de historial y antecedentes penales **1**
Vínculos intersectoriales, desarrollo eficaz de **8**
Violencia emocional *Véase Violencia en el lugar de trabajo* **4**
VIH/SIDA **1, 2, 4, 6**
    políticas en el lugar de trabajo **4**
Vivienda **1, 5**
    entrega de **5**
    subsidio para **5**
Violencia física en los centros docentes *Véase Violencia en el lugar de trabajo* **4**
Violencia en el lugar de trabajo **4**
    emocional **4**
    física **4**
    sexual **4**
Viajes *Véase Transporte*
Venezuela *Véase República Bolivariana de Venezuela*
Victoria, Australia **2**
Violencia en el entorno docente *Véase Violencia en el lugar de trabajo* **4**
Zonas apartadas y/o desfavorecidas **1**
Zonas rurales y apartadas **1, 2**
Zambia **2, 5, 8**
Zonas que padecen escasez *Véase Zonas que padecen escasez de docentes* **5**

Apéndice I

Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966)

La Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente,

Recordando que el derecho a la educación es uno de los derechos fundamentales del hombre,

Consciente de la obligación de los Estados de asegurar una educación adecuada para todos, de conformidad con el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los principios 5, 7 y 10 de la Declaración de los Derechos del Niño, así como los de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos,

Percatándose de la necesidad de desarrollar y extender la enseñanza general y la enseñanza técnica y profesional con miras a emplear plenamente todas las aptitudes y recursos intelectuales existentes como condición necesaria para la promoción de los valores morales y culturales así como para el progreso económico y social continuos,

Reconociendo el papel esencial del personal docente en el progreso de la educación, la importancia de su contribución al desarrollo de la personalidad humana y de la sociedad moderna,

Interesada en asegurar al personal docente una condición que esté acorde con ese papel,

Teniendo en cuenta la gran diversidad de legislaciones y de usos que, en los distintos países, determinan las estructuras y la organización de la enseñanza,

Teniendo igualmente en cuenta 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,

Convencida, sin embargo, de que, pese a esas diferencias, existen problemas comunes que se plantean en todos los países en lo relativo a la condición del personal docente y de que dichos problemas exigen la aplicación de un conjunto de normas y medidas comunes que la Recomendación presente tiene por objeto precisar,

Tomando nota de las disposiciones de los convenios internacionales en vigor que son aplicables al personal docente y, especialmente, de los instrumentos relativos a los derechos fundamentales del hombre, como son el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 1960, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,

Tomando asimismo nota de las recomendaciones relativas a diversos aspectos de la formación y de la situación del personal docente en las escuelas de primera y segunda enseñanza, Aprobadas por la Conferencia Internacional de Instrucción Pública celebrada con los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Internacional de Educación, así como de la Recomendación relativa a la enseñanza técnica y profesional, 1962, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura,

Deseando completar las normas existentes, por medio de disposiciones relativas a los problemas que interesan especialmente al personal docente y en particular poner remedio a la escasez de este personal,

Aprueba la presente recomendación:

I. Definiciones

1. Para los efectos de esta Recomendación:

a) 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,

b) El término «situación», empleado respecto del personal docente, designa a la vez la posición social que se le reconoce, según el grado de consideración atribuido a la importancia de su función, así como a su competencia, y las condiciones de trabajo, la remuneración y demás prestaciones materiales que se le conceden en comparación con otras profesiones.

II. Campo de aplicación

2. Esta Recomendación se aplica a todo el personal docente de los establecimientos públicos o privados de enseñanza secundaria o de nivel más bajo: establecimientos de segunda enseñanza, intermedia, general, técnica, profesional o artística; establecimientos de enseñanza primaria, guarderías infantiles y jardines de la infancia.

III. Principios generales

3. La educación debería tener por objeto desde los primeros años de asistencia del niño a la escuela el pleno desarrollo de la personalidad humana y el progreso espiritual, moral, social, cultural y económico de la comunidad, así como inculcar un profundo respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. En relación con estos valores debería concederse la mayor importancia a la contribución de la educación a la paz así como a la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre los diferentes grupos raciales o religiosos.

4. Debería reconocerse que el progreso de la educación depende en gran parte de la formación y de la competencia del profesorado, así como de las cualidades humanas, pedagógicas y profesionales de cada educador.

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

6. 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 estudios rigurosos y continuos, sino también un sentido de las responsabilidades personales y colectivas que ellos asumen para la educación y el bienestar de los alumnos de que están encargados.

7. La formación y el empleo del personal docente no deberían estar sujetos a ninguna clase de discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas, origen nacional o situación económica.

8. 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.

9. Las organizaciones del personal docente deberían ser reconocidas como una fuerza que puede contribuir considerablemente al progreso de la educación y, por consiguiente, deberían participar en la elaboración de la política docente.

IV. Objetivos de la educación y política docentes

10. Siempre que fuere necesario, deberían tomarse en cada país las medidas adecuadas para formular una política docente global que se ajuste a los principios generales antes mencionados y de conformidad con la cual puedan aprovecharse todos los recursos y todas las capacidades disponibles. Al hacerlo, las autoridades competentes deberían tomar debidamente en cuenta las consecuencias, para el personal docente, de los principios y objetivos siguientes:

a) cada niño tiene el derecho fundamental de beneficiarse de todas las ventajas de la educación; se debería prestar la debida atención a los niños que exijan un tratamiento educativo especial;

b) iguales facilidades deberían concederse a todos para el ejercicio de su derecho a la educación, sin discriminación por motivo de sexo, raza, color, religión, opiniones políticas, origen nacional o social, o situación económica;

c) como la educación es un servicio de fundamental importancia para el interés del público en general, debería reconocerse que la responsabilidad del mismo incumbe al Estado, al que corresponde proveer de un número suficiente de establecimientos escolares, educación gratuita en los mismos y ayuda material para los alumnos que la necesiten; ello no debe interpretarse en forma que limite la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas que no sean del Estado, o menoscabe la libertad de las personas individuales o colectivas para crear y dirigir instituciones docentes conformes con las normas educativas que pueda establecer y aprobar el Estado;

d) como la educación es un factor esencial para el progreso económico, el planeamiento de la educación debería formar parte integral del planeamiento general, económico y social, adoptado para mejorar las condiciones de vida;

e) siendo la educación un proceso continuo, debería existir una estrecha coordinación entre las diferentes categorías de personal para mejorar, a la vez, la calidad de la enseñanza para todos los alumnos y la situación del personal docente;

f) los alumnos deberían tener libre acceso a una red lo suficientemente flexible de establecimientos docentes, adecuadamente relacionados entre sí, a fin de evitar que nada limite las posibilidades de cada alumno para alcanzar cualquier nivel o clase de enseñanza;

g) en materia de educación, ningún Estado debería tener como objetivo único la cantidad, sino que también debería tener como mira la calidad;

h) en materia de educación, el planeamiento y la programación deberían hacerse tanto a largo como a corto plazo; la integración provechosa de los actuales alumnos en la comunidad dependerá mas de las necesidades futuras que de las exigencias actuales;

i) deberían incluirse, desde un principio, en cada etapa del planeamiento de la educación, disposiciones relativas a la formación y el perfeccionamiento profesional de un número suficiente de educadores nacionales plenamente capacitados y calificados; que conozcan la vida de su pueblo y sean capaces de impartir la enseñanza en la lengua materna;

j) en lo que respecta a la formación y perfeccionamiento profesional del personal docente, son necesarias una investigación y una acción coordinadas, sistemáticas y continuas; a nivel internacional, debería incluirse la cooperación entre investigadores así como el intercambio de los resultados de las investigaciones;

k) debería existir una estrecha cooperación entre las autoridades competentes y las organizaciones de personal docente, de empleadores, de trabajadores y de padres de alumnos, las organizaciones culturales y las instituciones de enseñanza o de alta cultura y de investigación, con miras a definir la política docente y sus objetivos precisos;

l) 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.

V. Preparación para la profesión docente

Selección

11. Al establecer la política de ingreso en los cursos de formación de los futuros docentes, debería tenerse en cuenta la necesidad de que la sociedad pueda disponer de un número suficiente de personal docente, que reúna las cualidades morales, intelectuales y físicas necesarias, así como los conocimientos y la competencia requeridos.

12. Para satisfacer esta necesidad, las autoridades competentes deberían hacer que esta formación fuese lo suficientemente atractiva y asegurar un número suficiente de plazas en las instituciones apropiadas.

13. Para ingresar en la profesión docente, debería ser necesario haber terminado satisfactoriamente los estudios prescritos en una institución adecuada de formación.

14. Para ser admitido en las instituciones de formación de profesorado, debería ser necesario haber terminado los estudios adecuados de segundo grado y acreditar la posesión de las cualidades personales requeridas para ejercer eficazmente la profesión.

15. Sin modificar las condiciones generales de ingreso en las instituciones de formación de personal docente, se debería admitir a esa formación a aquellas personas que, sin reunir todas las condiciones académicas requeridas poseyeran una experiencia útil especialmente de carácter técnico o profesional.

16. El futuro personal docente debería poder gozar de becas y asistencia económica que le permitan seguir los cursos de formación y vivir decorosamente; en la medida de lo posible, las autoridades competentes deberían esforzarse para establecer un sistema de formación gratuita.

17. Los estudiantes y demás personas interesadas en prepararse para la docencia, deberían recibir todas las informaciones relativas a las posibilidades de formación, así como a la asistencia económica existente.

18. 1) Antes de reconocer total o parcialmente, el derecho a ejercer la docencia a una persona que ha realiza do su formación profesional en el extranjero convendría investigar cuidadosamente la calidad de esta formación.

    2) 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.

Programas de formación de personal docente

19. El objetivo de la formación del personal docente debería consistir en desarrollar sus conocimientos generales y su cultura personal; su aptitud para enseñar y educar, su comprensión de los principios fundamentales para el establecimiento de buenas relaciones humanas dentro y más allá de las fronteras nacionales; la conciencia del deber que le incumbe de contribuir, tanto por medio de la enseñanza como con el ejemplo, al progreso social, cultural y económico.

20. Todo programa de formación de personal docente debería comprender esencialmente los puntos siguientes:

    a) estudios generales;

    b) estudio de los elementos fundamentales de filosofía, de psicología y de sociología aplicados a la educación, así como estudio de la teoría y la historia de la educación, de la educación comparada, la pedagogía experimental, la administración escolar y los métodos de enseñanza de las distintas disciplinas;

    c) estudios relativos a la disciplina en la que el futuro docente tiene intención de ejercer su carrera;

    d) Práctica de la docencia y de las actividades para escolares, bajo la dirección de profesores plenamente calificados.

21. 1) El personal docente, debería adquirir su formación general, especializada y pedagógica, en una universidad o en una institución de formación de nivel equivalente o en una escuela especializada en la formación de personal docente.

    2) Los programas de formación podrían variar en cierta medida según las tareas que hayan de ser asignadas al personal docente en los diferentes tipos de instituciones, tales como las instituciones para niños deficientes o las escuelas técnicas y profesionales. En este último caso podría incluirse en esos programas una experiencia práctica adquirida en la industria, el comercio o la agricultura.

22. En los programas de formación de personal docente, la formación pedagógica puede ser impartida, bien al mismo tiempo que los cursos de cultura general o de especialización, o bien ulteriormente.

23. La formación general del futuro personal docente debería normalmente asegurarse a jornada completa, a reserva de disposiciones especiales que permitan a los candidatos de edad más avanzada así como a los de otras categorías excepcionales seguir totalmente o en parte cursos a jornada

parcial siempre que el contenido de los programas y el nivel alcanzado sean los mismos que los de formación a jornada completa.

24. Convendría investigar si es deseable organizar la formación del personal docente de diferentes categorías, destinado a la enseñanza primaria, secundaria, técnica, profesional, o bien a una enseñanza especial, en instituciones orgánicamente relacionadas entre ellas o bien en instituciones próximas unas de otras.

Instituciones de formación de personal docente

25. Los profesores de instituciones de formación de personal docente deberían estar calificados para proporcionar una enseñanza correspondiente de nivel comparable al de la enseñanza superior. Aquellos que proporcionan la formación pedagógica deberían tener experiencia en la enseñanza escolar y, siempre que sea posible, renovar esa experiencia periódicamente mediante la práctica de la docencia en establecimientos de educación.

26. Convendría favorecer las investigaciones y los experimentos relativos a la educación y a la enseñanza de diferentes disciplinas, proporcionando a las instituciones de formación los medios y las instalaciones necesarias y facilitando las investigaciones realizadas por su personal y por sus alumnos. El personal encargado de la formación del personal docente debería mantenerse informado de los resultados de las investigaciones en los campos que les interese y emplearlos en beneficio de los alumnos.

27. Tanto los estudiantes como el profesorado de una institución de formación de personal docente deberían tener la posibilidad de expresar su opinión sobre las disposiciones que afectan a la vida, la actividad y la disciplina, de la misma institución.

28. Las instituciones de formación de personal docente deberían contribuir al progreso de la enseñanza teniendo a la vez informado al personal docente de los establecimientos de enseñanza de los resultados de las investigaciones y los nuevos métodos y aprovechando, para sus propias actividades, la experiencia de los mismos establecimientos escolares y del personal docente.

29. Debería corresponder a las instituciones de formación de personal docente, separado o conjuntamente, o bien en colaboración con otras instituciones de enseñanza superior o con las autoridades competentes en materia de educación, certificar que sus alumnos han terminado sus estudios en forma satisfactoria.

30. Las autoridades escolares, en colaboración con las instituciones de formación, deberían tomar las medidas necesarias para proporcionar al personal docente que ha concluido su formación, un empleo en relación con dicha formación, de acuerdo con sus deseos así como con su situación personal.

VI. Perfeccionamiento del personal docente

31. Las autoridades y el personal docente deberían reconocer la importancia del perfeccionamiento durante el ejercicio de su función para mejorar la calidad y el contenido de la enseñanza, así como las técnicas pedagógicas.

32. Las autoridades, previa consulta con las organizaciones del personal docente, deberían favorecer el establecimiento de un sistema de instituciones y de servicios de procedimiento que sean puestos al alcance de todo el personal docente a título gratuito. Este sistema, que debería ofrecer una gran variedad de opciones, debería también asociar a las instituciones de formación y a las instituciones científicas y culturales así como a las organizaciones de personal docente. Deberían organizarse cursos de perfeccionamiento especiales para el personal docente que vuelve a las funciones de la enseñanza después de una interrupción en sus servicios.

33. 1) Deberían organizarse cursos y tomarse otras disposiciones para permitir que el personal docente pueda mejorar su capacitación, modificar o ampliar su campo de actividad, aspirar a un ascenso y mantenerse al corriente de los progresos efectuados en su disciplina y en su campo de enseñanza, tanto respecto al contenido como en cuanto a los métodos.

    2) Deberían tomarse medidas para poner libros y otros instrumentos de trabajo a la disposición del personal docente para el mejoramiento de su cultura general y su capacitación profesional.

34. Al proporcionarle todas las facilidades para este efecto, sería necesario estimular al personal docente a participar en esos cursos y aprovecharse de esas disposiciones a fin de obtener el mayor beneficio posible de ellos.

35. Las autoridades escolares deberían tomar todas las medidas necesarias para lograr que las escuelas puedan aplicar los resultados de las investigaciones que les interesan, tanto a las disciplinas que enseñan como a los métodos pedagógicos.

36. Las autoridades deberían estimular y, en la medida de lo posible, ayudar al personal docente para que realice viajes colectivos o individuales, tanto dentro de su país como al extranjero, con miras a lograr su procedimiento.

37. Convendría que las medidas de cada país relativas a la formación y el procedimiento del personal docente puedan ser desarrolladas y completadas merced a la cooperación financiera y técnica proporcionada en el plano internacional o regional.

VII. Contratación y carrera profesional

Ingreso en la profesión docente

38. La política de contratación del personal docente debería definirse claramente en el nivel apropiado, en colaboración con las organizaciones de educadores y convendría establecer normas que definan las obligaciones y los derechos del personal docente.

39. El establecimiento de un período de prueba al comenzar el ejercicio de la profesión debería ser considerado tanto por el personal docente como por los establecimientos de enseñanza como una oportunidad ofrecida al principiante para estimularle y permitirle actuar satisfactoriamente, para establecer y mantener niveles de eficiencia profesional adecuados y para favorecer el desarrollo de sus dotes pedagógicas. La duración normal del período de prueba debería conocerse de antemano y los requisitos exigidos deberían ser de orden estrictamente profesional. Si el nuevo maestro no da satisfacción durante el período de prueba, habrían de comunicársele las razones de las quejas contra él formuladas y reconocerle el derecho a impugnarlas.

Ascenso y promoción

40. El personal docente debería estar facultado para ascender de una categoría a otra o bien de un nivel de enseñanza a otro, a condición de poseer las calificaciones requeridas.

41. La organización y la estructura de la enseñanza así como las de cada institución escolar, deberían permitir y reconocer al personal docente la posibilidad de ejercer atribuciones complementarias con tal de que éstas no perjudiquen a la calidad ni a la regularidad de su labor docente.

42. Convendría tener en cuenta las ventajas que el profesorado y los alumnos podrían obtener de los establecimientos suficientemente importantes en los que las diferentes funciones puedan ser repartidas adecuadamente según los títulos y cualificaciones de los docentes.

43. En la medida de lo posible, convendría nombrar al personal docente experimentado, para puestos de responsabilidad en la enseñanza tales como inspector, administrador escolar director de enseñanza u otro puesto que tenga atribuciones especiales.

44. Los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las cualificaciones del interesado para el puesto de que se trata, según criterios estrictamente profesionales determinados en consulta con las organizaciones de personal docente.

Seguridad del empleo

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

46. El personal docente debería estar protegido eficazmente, contra los actos arbitrarios que atenten contra su situación profesional o su carrera.

Procedimientos disciplinarios por faltas profesionales

47. 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.

48. Deberían designarse claramente las autoridades y los órganos calificados para proponer o aplicar las sanciones al personal docente.

49. Las organizaciones de personal docente deberían ser consultadas cuando se establezcan normas para los procedimientos disciplinarios.

50. Todo educador debería gozar en cada etapa del proceso disciplinario, de garantías equitativas, que deberían comprender especialmente:

    a) el derecho a ser informado por escrito de los reproches que se le hacen y de los hechos en que se fundan tales imputaciones;

    b) el derecho de conocer sin restricciones el contenido del expediente;

    c) el derecho a defenderse y a ser defendido por un representante de su elección y de contar con el tiempo suficiente para preparar su defensa;

    d) el derecho a ser informado por escrito de las decisiones que se tomen respecto de él, así como de los motivos;

    e) el derecho a interponer apelación ante las autoridades y órganos competentes claramente determinados.

51. Las autoridades deberían reconocer que la efectividad de la disciplina y de las garantías disciplinarias será mucho mayor si el personal docente fuese juzgado con la participación de personas de su misma categoría.

52. Las disposiciones de los párrafos 47 a 51, que preceden, no afectan en modo alguno a los procedimientos que, con arreglo a las legislaciones nacionales, son aplicables a la represión de los actos que caen bajo las leyes penales.

Exámenes médicos

53. El personal docente debería ser sometido periódicamente a reconocimiento médico y estos reconocimientos deberían ser gratuitos.

Educadores con cargas de familia

54. El matrimonio no debería impedir a las mujeres obtener un puesto en la enseñanza y conservarlo. No debería tampoco afectar a su remuneración ni a sus condiciones de trabajo.

55. Debería prohibirse a quienes empleen personal docente rescindir el contrato de una educadora por razones de embarazo o por licencia de maternidad.

56. Cuando fuese conveniente habría que procurar poner a la disposición de las educadoras que tengan cargas de familia, los servicios de atención para los niños, tales como las guarderías infantiles o casas cuna.

57. Deberían tomarse medidas para que las educadoras con cargas de familia obtengan puestos en su lugar de residencia y para que los matrimonios en que ambos cónyuges son educadores puedan ser empleados en destinos próximos o incluso en el mismo establecimiento docente.

58. Cuando las circunstancias lo aconsejen, las mujeres con cargas de familia que se han retirado de la enseñanza antes de la edad normal para el retiro, deberían ser estimuladas para volver al servicio.

Dedicación parcial

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

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

a) recibir una remuneración proporcionalmente igual y gozar de las mismas condiciones básicas de trabajo que el personal docente empleado a jornada completa;

b) gozar de los mismos derechos correspondientes al personal docente a jornada completa, sin perjuicio de que se apliquen las mismas reglas, en materia de vacaciones pagadas y los descansos por enfermedad o maternidad;

c) beneficiarse con una protección adecuada y apropiada en lo relativo a seguridad social, incluyendo los regímenes de pensiones pagados por los empleadores.

VIII. Derechos y obligaciones del personal docente

Libertades profesionales

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

62. El personal docente y sus organizaciones deberían participar en la elaboración de nuevos programas, manuales y medios auxiliares de enseñanza.

63. Todo sistema de inspección o de supervisión debería ser concebido con el objeto de estimular y ayudar al personal docente para el mejor cumplimiento de sus tareas profesionales y para evitar que sea restringida la libertad, la iniciativa y la responsabilidad del personal docente.

64. 1) Cuando la actividad de un educador sea objeto de una apreciación directa, ésta debería ser objetiva y puesta en conocimiento del interesado.

2) El personal docente debería tener derecho a recurrir contra una apreciación que crea injustificada.

65. El personal docente debería tener plena libertad para aplicar todas las técnicas de evaluación que juzgue convenientes para conocer el progreso de sus alumnos, cuidando de que no se cometa ninguna injusticia respecto de ninguno de ellos.

66. Las autoridades deberían prestar consideración adecuada a las recomendaciones del personal de enseñanza relativas al tipo de enseñanza que mejor convenga a cada uno de los alumnos, así como a la orientación futura de sus estudios.

67. En interés de los alumnos deberían realizarse todos los esfuerzos para favorecer la cooperación entre los padres y el personal de enseñanza, pero los educadores deberían estar protegidos contra toda injerencia injustificada de los padres en materias que son esencialmente de la competencia profesional de los educadores.

68. 1) Los padres de familia que desearan presentar quejas sobre una institución escolar o sobre un educador, deberían tener la facultad de discutirlas primeramente con el director de la institución y con el educador interesado. Toda queja que se presentara ulteriormente a las autoridades superiores debería formularse por escrito y su texto debería comunicarse al educador interesado.

2) El estudio de las quejas debería hacerse de forma que el personal docente interesado tenga plena posibilidad de defenderse sin que se dé publicidad alguna al asunto.

69. Dado que el personal docente debería evitar en forma especial que sobrevengan accidentes a sus alumnos, los empleadores del personal docente deberían protegerlos contra el riesgo del pago de daños y perjuicios si los alumnos son víctimas de accidentes tanto en la propia escuela como en el transcurso de actividades escolares que se realicen fuera de la escuela.

Obligaciones del personal docente

70. Al reconocer que la situación del personal docente depende en gran parte de su propio comportamiento, todos los educadores deberían esforzarse en alcanzar los más altos niveles posibles en todas sus actividades profesionales.

71. Los niveles de eficiencia exigibles al personal docente deberían definirse y hacerse respetar con el concurso de las organizaciones de dicho personal.

72. 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.

73. Las organizaciones de personal docente deberían elaborar normas de ética y de conducta ya que dichas normas contribuyen en gran parte a asegurar el prestigio de la profesión y el cumplimiento de los deberes profesionales según principios aceptados.

74. Los educadores deberían estar dispuestos a participar en las actividades extraescolares en beneficio de los alumnos y los adultos.

Relaciones entre los educadores y los servicios de educación en general

75. Con objeto de que el personal docente pueda cumplir plenamente con sus obligaciones, las autoridades deberían establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de educadores sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza, la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza.

76. Las autoridades y el personal docente deberían reconocer la importancia de la participación de los educadores, por conducto de sus organizaciones o por otros medios, en la elaboración de las disposiciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, en la investigación pedagógica y en el desarrollo y divulgación de métodos de enseñanza nuevos y mejores.

77. Las autoridades deberían facilitar la creación de grupos de trabajo encargados de fomentar dentro de una escuela o de una estructura más vasta, la cooperación del personal docente de una misma disciplina y considerar con la debida atención las opiniones y las sugerencias de dichos grupos.

78. El personal administrativo y cualquier otro personal encargado de los diversos servicios de educación debería tratar de establecer las mejores relaciones posibles con el personal docente y este último debería observar, recíprocamente, la misma actitud.

Derechos del personal docente

79. Convendría estimular la participación del personal docente en la vida social y pública por el propio interés de los educadores, de la enseñanza y de la sociedad en general.

80. Los educadores deberían tener libertad para ejercer todos los derechos cívicos de que goza el conjunto de los ciudadanos y ser elegibles para cargos públicos.

81. Cuando un cargo público obligue a un educador a abandonar su puesto, debería conservar sus derechos de antigüedad, así como sus derechos de pensión y poder, a la expiración de su mandato, volver a ocupar su puesto u obtener otro equivalente.

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

83. Deberían establecerse procedimientos, por vía de reglamentación o de acuerdo entre las partes, para garantizar al personal docente el derecho de negociar, por medio de sus organizaciones, con sus empleadores públicos o privados.

84. Debería instituirse un sistema paritario, encargado de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el personal docente y sus empleadores por causa de las condiciones de empleo. Una vez agotados los recursos y procedimientos establecidos con tal propósito o en caso de que se rompan las negociaciones entre las partes, las organizaciones de educadores deberían tener derecho a tomar las medidas de las que normalmente disponen otras organizaciones para la defensa de sus legítimos intereses.

IX. Condiciones necesarias para una enseñanza eficaz

85. Dado que el educador es un especialista muy valioso debería organizarse y facilitarse su trabajo para evitar que pierda tiempo y esfuerzos.

Número de alumnos en las clases

86. El número de alumnos en las clases debería ser suficientemente reducido para que el personal docente pueda ocuparse personalmente de cada uno. De vez en cuando, debería poderse reunir a los alumnos en pequeños grupos, e incluso tomarlos uno a uno para darles, por ejemplo, enseñanzas correctivas. Se debería también poder reunirlos en gran número, para sesiones de enseñanza audiovisual.

Personal auxiliar

87. A fin de permitir que el personal docente se dedique plenamente al ejercicio de sus funciones, debería asignarse a las escuelas un personal auxiliar encargado de las tareas ajenas a la enseñanza propiamente dicha.

Material auxiliar de enseñanza

88. 1) Las autoridades deberían suministrar a los educadores y a los alumnos materiales pedagógicos modernos. Estos materiales no deberían considerarse como sustitutivos del personal docente, sino como modo de mejorar la calidad de la enseñanza y de extender al mayor número de alumnos los beneficios de la educación.

    2) Las autoridades deberían fomentar las investigaciones relativas al empleo de este material y alentar al personal docente a participar activamente en dichas investigaciones.

Horas de Trabajo

89. Las horas de enseñanza que los educadores requieren para su trabajo diario y semanal deberían establecerse previa consulta con las organizaciones de personal docente.

90. Al fijar las horas de trabajo del personal docente, deberían tomarse en cuenta todos los factores que determinan el volumen de trabajo total de dicho personal, como:

    a) el número de alumnos de los cuales el educador ha de ocuparse durante la jornada y durante la semana;

    b) la conveniencia de disponer del tiempo necesario para el planeamiento y la preparación de las lecciones, así como para la corrección del trabajo de los alumnos;

    c) el número de clases diferentes que el educador ha de impartir cada día;

    d) el tiempo que se exige al personal docente para que participe en investigaciones, en actividades complementarias del programa escolar y para vigilar y aconsejar a los alumnos;

    e) el tiempo que conviene conceder al personal docente para informar a los padres de los alumnos sobre el trabajo de sus hijos y tener consultas con ellos.

91. El personal docente debería disponer de tiempo suficiente para poder participar en actividades destinadas a promover su procedimiento profesional durante el ejercicio del cargo.

92. Las actividades para escolares del personal de enseñanza no deberían constituir una labor excesiva ni tampoco un perjuicio para sus labores esenciales.

93. Cuando el personal docente deba cumplir funciones pedagógicas especiales, además de sus propias funciones, debería reducírsele el número de horas de clase.

Vacaciones anuales pagadas

94. El personal docente debería tener derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración suficiente.

95. 1) El personal docente debería gozar cada cierto tiempo de licencias de estudio total o parcialmente pagadas.

2) Las licencias de estudio deberían ser computadas para el cálculo de la antigüedad y la pensión de retiro.

3) En las regiones alejadas de los centros urbanos, y reconocidas como tales por las autoridades públicas, el personal de enseñanza debería gozar de licencias de estudio más frecuentes.

Licencias especiales

96. Las licencias especiales otorgadas en virtud de acuerdos de intercambio cultural, bilaterales o multilaterales, deberían considerarse como servicios efectivos.

97. El personal docente asignado a programas de asistencia técnica debería gozar de licencias especiales y sus derechos a la antigüedad, ascensión y pensión deberían conservarse en sus países de origen. Además, deberían tomarse disposiciones especiales para sufragar los gastos extraordinarios que realice.

98. El personal docente invitado a un país extranjero debería gozar igualmente de una licencia concedida en su palas de origen y conservar sus derechos a la antigüedad y a la pensión.

99. 1) El personal docente debería tener la ocasión de obtener licencias pagadas, con el objeto de participar en las actividades de sus organizaciones.

2) El personal docente debería tener el de ejercer la representación de sus organizaciones y gozar, en estos casos, de derechos iguales a los del personal docente que asume un cargo público.

100. El personal docente debería poder disfrutar de vacaciones pagadas por razones personales fundadas, según las disposiciones convenidas previamente a su ingreso a la función docente.

Descanso por enfermedad y por maternidad

101. 1) El personal docente debería tener derecho a descansos pagados por causas de enfermedad.

2) Al determinar el período durante el cual ha de devengarse el sueldo parcial o completo que corresponda a los interesados, debería tenerse en cuenta los casos en que es indispensable que los educadores permanezcan aislados de los alumnos durante largos períodos.

102. Deberían hacerse efectivas las normas de la Organización Internacional del Trabajo en la esfera de la protección de la maternidad, en particular el Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919, y el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952, así como las normas mencionadas en el párrafo 126 de la presente Recomendación.

103. Debería alentarse a las educadoras que son madres de familia a conservar su puesto, autorizándolas por ejemplo a obtener a su instancia una licencia de maternidad complementaria, sin sueldo, por un año o más, después del nacimiento del niño, conservando su empleo y todos los derechos inherentes al mismo con plenas garantías.

Intercambio de personal docente

104. Las autoridades deberían reconocer el valor que representan, tanto para los servicios docentes como para su personal, los intercambios profesionales y culturales entre países y los viajes del personal docente al extranjero; las autoridades deberían tratar de aumentar estas oportunidades y tener en cuenta la experiencia personal adquirida en el extranjero por el personal docente.

105. El personal docente que se beneficie con estos intercambios, debería ser seleccionado sin discriminación alguna y no debería ser considerado como representante de ninguna opinión política.

106. El personal docente que viaje con objeto de prestar sus servicios o de estudiar en el extranjero debería gozar de facilidades adecuadas para hacerlo y de una legítima protección de su puesto y situación.

107. El personal docente debería ser animado a compartir con sus compañeros la experiencia obtenida en el extranjero.

Edificios escolares

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Remuneración del personal docente

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

115. La retribución del personal docente debería:

a) estar en relación de una parte, con la importancia que tiene la función docente, y por consiguiente aquéllos que la ejerzan, para la sociedad y, de otra, con las responsabilidades de toda clase que incumben a los docentes desde el momento en que comienzan a ejercer;

b) poderse comparar favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga o equivalente;

c) asegurar un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal, docente como para sus familias, así como permitirle disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales;

d) tomar en cuenta que determinados puestos requieren más experiencia, cualificaciones superiores e implican responsabilidad más amplia.

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

117. 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.

118. 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.

119. 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.

120. Para establecer los sueldos básicos de las personas encargadas de la enseñanza profesional o técnica que no tengan grado universitario, debería tenerse en cuenta el valor de su formación práctica y de su experiencia.

121. Los sueldos del personal docente deberían calcularse sobre una base anual.

122. 1) 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.

2) El tiempo previsto para ascender del grado más bajo hasta el tope de la escala no debería exceder de 10 a 15 años.

3) 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.

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

2) Cuando se adopte un sistema de ajuste automático de los salarios con arreglo a un índice del costo de vida, dicho índice debería determinarse con participación de las organizaciones del personal docente. Todo subsidio concedido por carestía de vida debería incluirse en el cómputo para señalamiento de pensión.

124. No debería instaurarse ni aplicarse sistema alguno de remuneración con arreglo a méritos sin haber consultado previamente y obtenido el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesadas.

XI. Seguridad social

Disposiciones generales

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

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

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

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

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

Asistencia médica

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

Prestaciones por enfermedad

129. 1) Las prestaciones por enfermedad deberían concederse durante todo el período de incapacidad que entrañe una pérdida de retribución.

2) Dichas prestaciones deberían pagarse desde el primer día en que deje de percibirse la retribución.

3) En los casos en que las prestaciones por enfermedad se concedan por un período ilimitado, deberían tomarse disposiciones para prolongar dicho período cuando sea necesario aislar al interesado de los alumnos.

Prestaciones en caso de accidentes de trabajo

130. El personal docente debería estar protegido contra las consecuencias de accidentes ocurridos no sólo durante las horas dedicadas a la enseñanza en el interior de la escuela, sino también en el curso de actividades escolares fuera del establecimiento escolar.

131. Determinadas enfermedades infecciosas de los niños deberían considerarse como enfermedades profesionales cuando sean contraídas por el personal docente expuesto al contagio por su relación con los alumnos.

Prestaciones por vejez

132. Cuando el personal docente sea trasladado a un destino diferente que dependa de autoridad distinta en el mismo país, debería conservar en cuanto a pensiones, el beneficio de sus derechos anteriores.

133. Teniendo en cuenta las reglamentaciones nacionales y en caso de penuria debidamente comprobada de personal docente, los años de servicio prestados por el profesor que siga ejerciendo sus funciones, después de perfeccionar el derecho de jubilación, deberían: o ser computados para la determinación de la pensión, o tenerse en cuenta para que a ese personal se le asegure una pensión complementaria por medio de organismos apropiados.

134. Las prestaciones por vejez deberían calcularse en función de las últimas retribuciones percibidas, para que el interesado pueda conservar un nivel de vida adecuado.

Prestaciones por invalidez

135. Las prestaciones por invalidez deberían concederse al personal docente que se ve obligado a interrumpir sus actividades por causa de incapacidad física o mental. Deberían tomarse medidas para abonar estas pensiones en los casos en que la invalidez no esté protegida por prestaciones de enfermedad u otra índole.

136. Deberían pagarse prestaciones por invalidez en caso de incapacidad parcial, o sea, cuando el personal docente perjudicado pueda desempeñar sus funciones a tiempo parcial.

137. 1) Las prestaciones por invalidez deberían calcularse en función de las últimas retribuciones percibidas para que el interesado pueda conservar un nivel de vida adecuado.

2) El personal docente afectado de incapacidad debería disfrutar de asistencia médica y prestaciones conexas con objeto de que pueda restablecerse o por lo menos mejorar su salud; debería también poder disfrutar de servicios de readaptación para prepararlo, en cuanto sea posible, a reanudar su anterior actividad.

Prestaciones por supervivientes

138. Los requisitos para conceder prestaciones por supervivientes y la cuantía de dichas prestaciones deberían permitir que los beneficiarios gocen de un nivel de vida adecuado y que quede asegurado el bienestar y la educación de los hijos que tengan a su cargo.

Disposiciones para extender la protección de la seguridad social al personal docente

139. 1) Los seguros sociales previstos para la protección del personal docente deberían concederse en virtud de un régimen general, aplicable a los trabajadores del sector público o del sector privado, según los casos.

2) Cuando no exista un régimen general para una o más de las contingencias que han de protegerse, deberían establecerse regímenes especiales en virtud de la legislación u otros medios.

3) Cuando las prestaciones concedidas en virtud de un régimen especial sean inferiores a las que se han fijado en la presente Recomendación, dichas prestaciones deberían aumentarse hasta el nivel señalado mediante un régimen complementario.

140. Debería considerarse la posibilidad de hacer participar a los representantes de las organizaciones del personal docente en la administración de los regímenes especiales o complementarios, así como en la gestión de sus fondos.

XII. Escasez de personal docente

141. 1) Debería sentarse el principio de que toda decisión adoptada para hacer frente a cualquier crisis grave de escasez de personal debe considerarse como medida excepcional que no deroga, ni modifica de ningún modo, las normas profesionales establecidas o por establecer, y reduce al mínimo el riesgo de perjudicar los estudios de los alumnos.

2) Al reconocer que ciertos procedimientos adoptados con el fin de resolver la escasez de personal docente (tales como grupos de alumnos excesivamente numerosos o una prolongación indebida de las horas de trabajo de los educadores), son incompatibles con los fines y los objetivos de la educación y perjudiciales para los alumnos, las autoridades competentes deberían tomar medidas con carácter de urgencia para que dichos procedimientos queden sin efecto y sean desechados.

142. En los países en vías de desarrollo, donde la escasez de personal docente pueda exigir programas de formación intensivos y de urgencia a corto plazo, debería señalarse un programa con el fin de formar un personal docente profesionalmente competente para orientar y dirigir la enseñanza.

143. 1) Los alumnos admitidos en los programas de urgencia a corto plazo deberían seleccionarse de conformidad con las condiciones de ingreso prescritas para un programa de formación normal, o incluso con condiciones más difíciles, a fin de tener plena seguridad de que dichos candidatos puedan completar su formación ulterior.

2) Deberían tomarse disposiciones y concederse facilidades especiales, incluso permisos de estudios suplementarios con sueldo entero, para que estos profesores puedan completar ulteriormente su formación en el ejercicio de sus funciones.

144. 1) En lo posible, el personal no calificado debería estar dirigido y estrechamente controlado por educadores plenamente calificados.

2) Para poder seguir ejerciendo, debería exigirse a los interesados que adquiriesen las calificaciones necesarias o completasen las que ya posean.

145. Las autoridades deberían reconocer que el mejoramiento de la situación social y económica del personal docente, así como sus condiciones de vida y trabajo, sus condiciones de empleo y sus perspectivas dentro de la carrera, constituyen el mejor medio tanto para remediar la escasez del

personal docente competente y experimentado, como para atraer a la profesión docente, y retener en ella a un gran número de personas plenamente capacitadas.

XIII. Cláusula final

146. Cuando el personal docente se encuentre ya disfrutando, en determinados aspectos, de una situación más favorable que la que se derive de las disposiciones de la presente Recomendación, dichas disposiciones no deberían, en ningún caso, invocarse para disminuir o rebajar los derechos de que ya disfruta.

Apéndice II

Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (1997)

Preámbulo

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunida en París del 21 de octubre al 12 de noviembre en su 29.ª reunión, consciente de la obligación de los Estados de impartir educación para todos en cumplimiento del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948),

Recordando en particular la obligación de los Estados de impartir enseñanza superior en cumplimiento del artículo 13, apartado 1, *c)*, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),

Consciente de que la enseñanza superior y la investigación contribuyen a la búsqueda, el progreso y la transferencia de los conocimientos y representan un activo cultural y científico excepcionalmente rico,

Consciente asimismo de que los gobiernos e importantes grupos sociales como los estudiantes, la industria y los trabajadores tienen un interés vital en los servicios y productos de los sistemas de enseñanza superior, con los que se benefician,

Reconociendo la función decisiva que desempeña el personal docente de la enseñanza superior en el avance de ésta, así como la importancia de su contribución al progreso de la humanidad y de la sociedad moderna,

Convencida de que el personal docente de la enseñanza superior, al igual que todos los demás ciudadanos, ha de afanarse por promover en la sociedad el respeto de los derechos culturales, económicos, sociales, civiles y políticos de todos los pueblos,

Consciente de la necesidad de remodelar la enseñanza superior para adecuarla a los cambios sociales y económicos, y de que el personal docente de la enseñanza superior participe en este proceso,

Manifestando su preocupación por la vulnerabilidad de la comunidad académica a las presiones políticas adversas que podrían menoscabar la libertad académica,

Considerando que sólo se puede disfrutar del derecho a la educación, la enseñanza y la investigación en un ambiente de libertad y autonomía académicas de las instituciones de enseñanza superior y que la libre comunicación de las conclusiones, hipótesis y opiniones se sitúa en el centro mismo de la enseñanza superior y constituye la mejor garantía de la precisión y la objetividad de la formación académica y la investigación,

Preocupada por lograr que el personal docente de la enseñanza superior goce de una condición acorde con sus funciones,

Reconociendo la diversidad de las culturas del mundo,

Teniendo en cuenta la gran diversidad de leyes, reglamentos, prácticas y tradiciones que determinan en los distintos países las estructuras y la organización de la enseñanza superior,

Respetuosa de la diversidad de regímenes que se aplican en los distintos países al personal docente de la enseñanza superior, en particular según rijan para el mismo o no las normas relativas a la función pública,

Convencida, sin embargo, de que en todos los países se plantean cuestiones similares respecto de la condición del personal docente de la enseñanza superior y de que esas cuestiones requieren que se adopte un enfoque común y, en la medida de lo posible, se apliquen las normas comunes que esta Recomendación se propone establecer,

Teniendo presentes instrumentos como la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960) que reconoce que la UNESCO tiene el deber no sólo de proscribir cualquier forma de discriminación en el ámbito de la educación,

sino además de promover la igualdad de oportunidades y de trato para todos en todos los niveles de la educación, comprendidas las condiciones en que ésta se imparte, así como la Recomendación relativa a la situación del personal docente (1966) y la Recomendación de la UNESCO relativa a la situación de los investigadores científicos (1974), así como los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación y negociación colectiva y sobre igualdad de oportunidades y trato,

Deseosa de complementar los convenios, convenciones, pactos y recomendaciones existentes que figuran en los instrumentos internacionales relacionados en el apéndice A con disposiciones relativas a los problemas de interés particular para las instituciones y el personal docente y de investigación de la enseñanza superior,

Aprueba la presente Recomendación el día 11 de noviembre de 1997.

I. Definiciones

1. A los efectos de esta Recomendación:

   a) por «enseñanza superior» se entiende los programas de estudios, formación o formación para la investigación posteriores a la enseñanza secundaria e impartidos por universidades u otros establecimientos que estén habilitados como instituciones de enseñanza superior por las autoridades competentes del país y/o por sistemas reconocidos de homologación;

   b) por «investigación», en el contexto de la enseñanza superior, se entiende una investigación original en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la ingeniería, la medicina, la cultura, las ciencias sociales y humanas o la educación que requiera una indagación cuidadosa, crítica y disciplinada, variando sus técnicas y métodos según el carácter y las condiciones de los problemas identificados y orientada hacia el esclarecimiento y/o la solución de los problemas y que, cuando se lleva a cabo en un marco institucional, cuenta con el respaldo de una infraestructura apropiada;

   c) «labor intelectual» («scholarship») designa los procesos en virtud de los cuales el personal docente de la enseñanza superior se mantiene al día en su disciplina, o se dedica a elaborar publicaciones especializadas y a difundir su labor, así como a reforzar sus aptitudes pedagógicas para la docencia de su disciplina y mejorar su historial académico;

   d) por «trabajo de extensión a la comunidad» se entiende un servicio mediante el cual los recursos de una institución educativa se extienden más allá de sus confines con objeto de atender a una comunidad muy diversificada dentro del Estado o la región que se considere zona propia de la institución, en la medida en que sus actividades no contradigan el cometido de la institución. En la enseñanza puede comprender un gran número de actividades como la enseñanza extrauniversitaria y la educación permanente y a distancia impartida en clases nocturnas, cursos de corta duración, seminarios e institutos. En la investigación puede consistir en aportar conocimientos especializados a los sectores público, privado y sin fines de lucro, diversos tipos de consultas, la participación en investigaciones aplicadas y la utilización de los resultados de la investigación;

   e) «instituciones de enseñanza superior» designa a universidades, otros establecimientos educativos, centros y estructuras de enseñanza superior y centros de investigación y cultura asociados a alguno de los anteriores, sean públicos o privados, que hayan sido reconocidos como tales con arreglo a un sistema reconocido de homologación, o por las autoridades competentes del Estado;

   f) «personal docente de la enseñanza superior» designa a todas las personas que en instituciones o programas de enseñanza superior se dedican a enseñar y/o realizar estudios académicos o investigaciones, y/o a prestar servicios educativos a los estudiantes o la comunidad en general.

II. Ámbito de aplicación

2. La presente Recomendación se aplica a todo el personal docente de la enseñanza superior.

III. Principios rectores

3. Los objetivos generales de paz, entendimiento, cooperación y desarrollo sostenible en el plano internacional, objetivos que persiguen todos los Estados Miembros y las Naciones Unidas, requieren, entre otras cosas, una educación para la paz y en la cultura de paz, según la define la UNESCO, así como diplomados de instituciones de enseñanza superior calificados y cultos, capaces de atender a la comunidad como ciudadanos responsables y de realizar una labor intelectual eficaz y de emprender investigaciones avanzadas y, como consecuencia, un profesorado de enseñanza superior competente y altamente calificado.

4. Las instituciones de enseñanza superior y en particular las universidades son comunidades de especialistas que preservan, difunden y expresan libremente su opinión sobre el saber y la cultura tradicionales y buscan nuevos conocimientos sin sentirse constreñidos por doctrinas prescritas. La búsqueda de nuevos conocimientos y su aplicación constituyen la esencia del cometido de esas instituciones. En los establecimientos de enseñanza superior donde no se exigen investigaciones originales, el personal docente de la enseñanza superior debe mantener y ampliar su conocimiento de la materia que enseña mediante su labor intelectual y el mejoramiento de sus aptitudes pedagógicas.

5. Los progresos de la enseñanza superior, la formación académica y la investigación dependen en gran medida de las infraestructuras y los recursos, tanto humanos como materiales, y de las calificaciones y el saber del profesorado de enseñanza superior, así como de sus cualidades humanas, pedagógicas y profesionales, respaldadas por la libertad académica, la responsabilidad profesional, la colegialidad y la autonomía institucional.

6. La docencia en la enseñanza superior constituye una profesión que se adquiere y se mantiene gracias a un esfuerzo riguroso de estudio y de investigación durante toda la vida: es una forma de servicio público que requiere del personal docente de la enseñanza superior profundos conocimientos y un saber especializado; exige además un sentido de responsabilidad personal e institucional en la tarea de brindar educación y bienestar a los estudiantes y a la comunidad en general así como para alcanzar altos niveles profesionales en las actividades de estudio y la investigación.

7. Las condiciones de trabajo del profesorado de la enseñanza superior deben ser tales que fomenten en el mayor grado posible una enseñanza, una labor intelectual, una investigación y un trabajo de extensión a la comunidad eficaces y permitan al personal docente de la enseñanza superior desempeñar sus tareas profesionales.

8. Se debe considerar y reconocer a las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior como una fuerza que puede contribuir en gran medida al progreso de la educación y que, por consiguiente, deben participar, junto con otros actores y partes interesadas, en la determinación de las políticas de enseñanza superior.

9. Se respetará la diversidad de los sistemas institucionales de enseñanza superior en cada Estado Miembro, habida cuenta de sus leyes y prácticas nacionales y de las normas internacionales.

IV. Objetivos y políticas de la educación

10. En todas las fases de la planificación nacional en general y de la planificación de la enseñanza superior en particular, los Estados Miembros deberían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que:

    a) la enseñanza superior se oriente hacia el desarrollo del individuo y el progreso de la sociedad;

    b) la enseñanza superior contribuya al logro de los objetivos de la educación permanente y al desarrollo de otras formas y grados de la educación;

    c) cuando se asignen fondos públicos a las instituciones de enseñanza superior, se considere que esos fondos constituyen una inversión pública, sujeta a un control público efectivo;

    d) la financiación de la enseñanza superior sea considerada una forma de inversión pública la mayor parte de cuyos dividendos se obtendrá necesariamente a largo plazo, y que depende de prioridades gubernamentales y públicas; y

    e) se informe constantemente a la opinión pública sobre la justificación de esa financiación pública.

11. El personal docente de la enseñanza superior debería tener acceso a bibliotecas con colecciones actualizadas que reflejen los distintos aspectos de una cuestión y cuyos fondos no estén sujetos a censura ni forma alguna de injerencia intelectual. Asimismo, deberían tener acceso sin censura alguna a las redes informáticas internacionales, a los programas por satélite y a las bases de datos que necesiten para el ejercicio de la docencia, su formación académica o sus investigaciones.

12. Se debe promover y facilitar la publicación y la difusión de los resultados obtenidos por el personal docente de la enseñanza superior en sus investigaciones, a fin de contribuir a que adquieran la reputación que merecen y promover el adelanto de la ciencia, la tecnología, la educación y, en términos generales, la cultura. A tal efecto, los docentes de la enseñanza superior deberían tener la libertad de publicar los resultados de sus investigaciones y su labor intelectual en libros, revistas y bases de datos de su propia elección y con su firma, siempre que sean autores o coautores de la producción intelectual mencionada. La propiedad intelectual del personal docente de la enseñanza superior debe gozar de una protección jurídica adecuada, en particular la que ofrece la legislación nacional e internacional sobre derecho de autor.

13. El intercambio de ideas y de información entre el personal docente de la enseñanza superior de todo el mundo es vital para un desarrollo sólido de la enseñanza superior y la investigación, por lo que deberá ser objeto de una activa promoción. A tal efecto, se velará por que el personal docente de la enseñanza superior esté en condiciones durante toda su carrera de participar en reuniones internacionales relativas a la enseñanza superior o a la investigación, y de viajar al extranjero sin restricciones políticas, o de utilizar la red Internet y las teleconferencias con esos fines.

14. Se han de elaborar y fomentar programas que faciliten en la mayor medida posible el intercambio del personal docente de la enseñanza superior entre instituciones, tanto en el plano nacional como en el internacional, comprendidos la organización de simposios, seminarios y proyectos cooperativos y el intercambio de información educativa y especializada. Se debería facilitar asimismo la extensión de las comunicaciones y los contactos directos entre universidades, instituciones de investigación y asociaciones, y entre científicos e investigadores, así como el acceso del personal docente de la enseñanza superior de otros Estados al material de información no confidencial de archivos, bibliotecas, institutos de investigación y órganos similares de carácter público.

15. Sin embargo, los Estados Miembros y las instituciones de enseñanza superior deberían tener muy presente el éxodo del personal docente de la enseñanza superior de los países en desarrollo y, en particular, de los menos adelantados. En consecuencia, deberían impulsar los programas de ayuda a los países en desarrollo a fin de contribuir a sostener en esos países un ambiente académico que ofrezca al personal docente de la enseñanza superior condiciones satisfactorias de trabajo, de modo que se pueda frenar ese éxodo y, en último término, invertir la tendencia.

16. Se deberían adoptar políticas y prácticas nacionales que sean equitativas, justas y razonables a fin de homologar títulos y credenciales expedidos en otros Estados necesarios para ejercer la docencia en la enseñanza superior, de acuerdo con la Recomendación de la UNESCO sobre la convalidación de los estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior (1993).

V. Derechos, obligaciones y responsabilidades de las instituciones

A. Autonomía de las instituciones

17. El ejercicio auténtico de la libertad académica y el cumplimiento de las funciones y atribuciones enumeradas más adelante requieren la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos. No obstante, la índole de la autonomía puede variar en función del tipo de establecimiento de que se trate.

18. La autonomía es la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior.

19. Los Estados Miembros tienen la obligación de proteger a las instituciones de enseñanza superior de las amenazas que se presenten contra su autonomía, sea cual fuera su origen.

20. Las instituciones de enseñanza superior no deben utilizar la autonomía como pretexto para limitar los derechos del personal docente de la enseñanza superior mencionados en esta Recomendación o en los demás instrumentos internacionales que se enumeran en el apéndice.

21. El autogobierno, la colegialidad y una dirección académica apropiada son elementos esenciales de una verdadera autonomía de las instituciones de enseñanza superior.

B. Obligación de rendir cuentas

22. Habida cuenta de las importantes inversiones financieras efectuadas, los Estados Miembros y las instituciones de enseñanza superior deben garantizar un equilibrio apropiado entre el grado de autonomía de que gozan dichas instituciones y sus sistemas de rendición de cuentas. En el marco de estos últimos, las instituciones de enseñanza superior deberían velar por la transparencia de su gestión y estar obligados a rendir cuentas sobre la medida en que respetan los siguientes principios:

a) velar por informar eficazmente al público sobre la índole de su misión educativa;

b) velar por la calidad y la excelencia de sus funciones de docencia, de formación académica y de investigación y proteger y garantizar la integridad de éstas ante toda injerencia incompatible con su misión académica;

c) defender activamente la libertad académica y los derechos humanos fundamentales;

d) impartir una enseñanza de alta calidad al mayor número posible de personas calificadas académicamente dentro de los límites de los recursos disponibles;

e) esforzarse por ofrecer posibilidades de educación permanente, según la misión de la institución y los recursos de que disponga;

f) garantizar que se dispense un trato equitativo y justo a todos los estudiantes sin discriminación alguna;

g) adoptar políticas y procedimientos para garantizar un trato equitativo a las mujeres y a las minorías y acabar con el acoso sexual y los vejámenes raciales;

h) garantizar que no se obstaculice con actos de violencia, intimidación o acoso, el desempeño del personal docente de la enseñanza superior, ya se trate de su labor en el aula o de sus actividades de investigación;

i) velar por la honradez y la transparencia de la contabilidad;

j) velar por la eficaz utilización de los recursos;

k) elaborar, mediante un proceso colegial y/o la negociación con las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior, en consonancia con los principios de libertad académica y libertad de expresión, declaraciones o códigos de ética que sirvan de guía al personal de la enseñanza superior en la docencia, la labor intelectual, la investigación y los servicios de extensión a la comunidad;

l) contribuir al ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de las personas, procurando al mismo tiempo evitar que se utilicen el saber, la ciencia y la tecnología en detrimento de esos derechos o para fines que se opongan a la ética académica generalmente reconocida, a los derechos humanos y a la paz;

m) velar por que se traten los problemas contemporáneos a que debe hacer frente la sociedad; a tal efecto, sus planes de estudios y sus actividades deben atender, donde sea necesario, a las necesidades actuales y futuras de la comunidad local y de la sociedad en general, y desempeñar un papel importante en el mejoramiento de las posibilidades laborales de los estudiantes diplomados;

n) fomentar, siempre que sea posible y apropiado, la cooperación académica internacional que rebase las barreras nacionales, regionales, políticas, étnicas, etc., procurando evitar la explotación científica y técnica de un Estado por otro, y promoviendo la asociación, en pie de igualdad, de todas las comunidades académicas del mundo, con miras a la búsqueda y utilización del saber y a la preservación del patrimonio cultural;

o) contar con bibliotecas actualizadas y el acceso sin censura alguna a los recursos modernos de la enseñanza, la investigación y la información que faciliten la información requerida por el personal de la enseñanza superior o por los estudiantes con miras a la docencia, la formación académica o la investigación;

p) proporcionar los locales y equipos necesarios para la misión de la institución y su mantenimiento adecuado; y

q) velar por que, de realizar investigaciones de carácter confidencial, éstas no sean incompatibles con el cometido y los objetivos educativos de las instituciones, ni contrarias a los objetivos generales de la paz, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

23. Los sistemas de rendición de cuentas de las instituciones deben basarse en métodos científicos y ser claros, realistas, sencillos y eficaces en relación con su costo. En su aplicación deberían ser imparciales, justos y equitativos y ser transparentes tanto en la metodología como en los resultados.

24. Las instituciones de enseñanza superior deben elaborar y aplicar, por separado o colectivamente, sistemas adecuados de rendición de cuentas, comprendidos mecanismos de garantía de la calidad, con el fin de lograr los objetivos expuestos sin menoscabar la autonomía institucional ni la libertad académica. Las organizaciones que representan al personal docente de enseñanza superior deberían participar, en la medida de lo posible, en la planificación de esos sistemas. Si existen estructuras de responsabilización impuestas por el Estado, sus procedimientos deben negociarse, si es factible, con las instituciones de enseñanza superior interesadas y con las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior.

VI. Derechos y libertades del personal docente de la enseñanza superior

A. Derechos y libertades individuales: derechos civiles, libertad académica, derechos de publicación, e intercambio internacional de información

25. El acceso a la profesión académica en la enseñanza superior debe basarse exclusivamente en las calificaciones, la competencia y la experiencia académicas, y ningún miembro de la sociedad debería ser discriminado.

26. Al igual que todos los demás grupos e individuos, el personal docente de la enseñanza superior debe gozar de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales reconocidos internacionalmente y aplicables a todos los ciudadanos. En consecuencia, todo el personal docente de la enseñanza superior debe disfrutar de la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión, reunión y asociación, así como del derecho a la libertad y seguridad de la persona y la libertad de movimiento. No se les obstaculizará o impedirá en forma alguna el ejercicio de sus derechos civiles como ciudadanos, entre ellos el de contribuir al cambio social expresando libremente su opinión acerca de las políticas públicas y de las que afectan a la enseñanza superior. No deberían ser sancionados por el mero hecho de ejercer tales derechos. El personal docente de la enseñanza superior no debe ser objeto de detención o prisión arbitrarias ni torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En caso de violación grave de sus derechos debe poder apelar a los órganos nacionales, regionales o internacionales competentes, como los organismos de las Naciones Unidas, y las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior han de prestarle todo su apoyo en tales ocasiones.

27. Se ha de favorecer el cumplimiento de las normas internacionales mencionadas en beneficio de la enseñanza superior en el plano internacional y dentro de cada país. Con ese fin, se debe respetar rigurosamente el principio de la libertad académica. El personal docente de la enseñanza superior tiene derecho al mantenimiento de la libertad académica, es decir, la libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas, la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas, la libertad de expresar libremente su opinión sobre la institución o el sistema en que trabaja, la libertad ante la censura institucional y la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas. Todo el personal docente de la enseñanza superior debe poder ejercer sus funciones sin sufrir discriminación alguna y sin temor a represión por parte del Estado o de cualquier otra instancia. Este principio sólo puede aplicarse de manera efectiva si el entorno en que actúa es propicio, requisito que, a su vez, sólo se

puede cumplir si el ambiente es democrático: de ahí que incumba a todos la tarea de construir una sociedad democrática.

28. El personal docente tiene derecho a enseñar sin interferencias, con sujeción a los principios profesionales aceptados, entre los que se cuentan la responsabilidad profesional y el rigor intelectual inherentes a las normas y los métodos de enseñanza. El personal docente de enseñanza superior no debe verse obligado a impartir enseñanzas que contradigan sus conocimientos y conciencia ni a aplicar planes de estudios o métodos contrarios a las normas nacionales o internacionales de derechos humanos. Asimismo, debería desempeñar un papel importante en la elaboración de los planes de estudios.

29. El personal docente de la enseñanza superior tiene derecho a llevar a cabo sin interferencias ni restricción alguna su labor de investigación, de acuerdo con su responsabilidad profesional y con sujeción a los principios profesionales nacional e internacionalmente reconocidos de rigor científico, de indagación intelectual y de ética de la investigación. Asimismo debe disfrutar del derecho a publicar y comunicar las conclusiones de las investigaciones de las que es autor o coautor, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 12 de la presente Recomendación.

30. El personal docente de la enseñanza superior tiene derecho a realizar actividades profesionales al margen de su empleo, en particular las que mejoran sus capacidades profesionales o permiten la aplicación de sus conocimientos a los problemas de la comunidad, siempre que esas actividades no interfieran con las obligaciones primordiales que ha contraído con la institución que más los emplea, de conformidad con las políticas o, en su caso, con los reglamentos de la institución o la ley y las prácticas nacionales.

B. Autonomía y colegialidad de la gestión

31. El personal docente de la enseñanza superior debería tener el derecho y la posibilidad de participar, sin discriminación alguna y de acuerdo con sus capacidades, en los órganos rectores, así como de criticar el funcionamiento de las instituciones de enseñanza superior, comprendida la suya propia, respetando al mismo tiempo el derecho a participar de otros sectores de la comunidad académica; asimismo, debe tener derecho a elegir una mayoría de representantes en los órganos académicos de la institución de enseñanza superior.

32. Entre los principios de colegialidad figuran la libertad académica, la responsabilidad compartida, la política de participación de todos los interesados en las actividades y estructuras internas de adopción de decisiones y la creación de mecanismos consultivos. Las decisiones que se adopten de forma colegiada deben ser las relativas a la administración y determinación de la política de la enseñanza superior, los planes de estudios, la investigación, la labor de extensión a la comunidad, la asignación de los recursos y otras actividades conexas, con el fin de reforzar la excelencia y la calidad académicas en beneficio de toda la sociedad.

VII. Obligaciones y deberes del personal docente de la enseñanza superior

33. El personal docente de la enseñanza superior ha de reconocer que el ejercicio de sus derechos entraña obligaciones y deberes como el de respetar la libertad académica de los demás miembros de la comunidad académica y garantizar el debate imparcial entre opiniones contrarias. La libertad de enseñanza debe ser compatible con la obligación del investigador de basar su labor en una búsqueda honrada de la verdad. La enseñanza, la investigación y la labor intelectual del profesorado deben realizarse de pleno acuerdo con las normas éticas y profesionales y, cuando sea necesario, responder a los problemas contemporáneos con que se enfrenta la sociedad y preservar el patrimonio histórico y cultural del mundo.

34. En particular, los deberes del personal docente de la enseñanza superior inherentes a su libertad académica son:

    a) enseñar eficazmente con los medios proporcionados por la institución y el Estado, conducirse de forma imparcial y equitativa con los estudiantes, independientemente de su sexo, raza y religión, así como de cualquier discapacidad que les aqueje, y fomentar el libre intercambio de ideas entre ellos mismos y sus estudiantes, para quienes deben estar disponibles a fin de orientarles en sus estudios. El personal docente de la enseñanza superior debe velar, cuando sea necesario, por que se enseñe el mínimo previsto en el programa de cada asignatura;

b) llevar a cabo investigaciones especializadas y difundir sus conclusiones o, si no procede realizar investigaciones originales, mantener al día y mejorar sus conocimientos sobre la materia en que está especializado mediante estudios e investigaciones y elaborando una metodología que le permita mejorar su capacidad pedagógica;

c) basar sus investigaciones y su labor intelectual en una búsqueda honrada del saber, respetando debidamente la demostración, el razonamiento imparcial y la honestidad en la presentación de informes;

d) respetar la ética de la investigación cuando ésta trate de personas, animales, el patrimonio o el medio ambiente;

e) respetar y reconocer la labor intelectual de sus colegas y sus estudiantes y, en particular, garantizar que en las obras publicadas figuren como autores todas las personas que hayan contribuido efectivamente a preparar el contenido de las mismas y compartan la responsabilidad con respecto a dicho contenido;

f) salvo autorización del autor, abstenerse de utilizar información, conceptos o datos nuevos contenidos originalmente en manuscritos confidenciales o solicitudes de financiación para investigación o formación que haya podido ver de resultas de procesos tales como el trabajo crítico entre colegas;

g) velar por que la investigación se realice de acuerdo con la legislación y los reglamentos del Estado en que se lleve a cabo, no viole las normas internacionales sobre derechos humanos, y por que las conclusiones de la investigación y los datos en los que se base se hagan efectivamente accesibles a los intelectuales e investigadores de la institución huésped, salvo cuando su divulgación pueda poner en peligro a los informantes o se les haya garantizado el anonimato;

h) evitar los conflictos de intereses y resolverlos mediante la divulgación de la información pertinente y la consulta de todos sus aspectos con la institución de enseñanza superior que lo emplea, para contar con la aprobación de ésta;

i) administrar con honradez todos los fondos que se le encomienden, destinados a las instituciones de enseñanza superior, a los centros de investigación y a otros organismos profesionales o científicos;

j) dar muestras de equidad e imparcialidad en la presentación de evaluaciones profesionales de colegas y estudiantes;

k) ser consciente de la responsabilidad que tiene al hablar o escribir al margen de los canales académicos sobre cuestiones que no están relacionadas con su ámbito de especialización, a fin de no confundir al público sobre el carácter de su competencia profesional;

l) llevar a cabo las tareas que requiera el gobierno colegiado de las instituciones de enseñanza superior y los organismos profesionales.

35. El personal docente de la enseñanza superior debe intentar alcanzar los niveles más altos que sea posible en su labor profesional, ya que su condición depende en gran medida de ellos mismos y de la calidad de sus logros.

36. El personal de enseñanza superior debe respetar la necesidad de que las instituciones de enseñanza superior rindan públicamente cuentas sobre sus actividades, sin que ello afecte al grado de autonomía institucional necesario para su labor, su libertad profesional y el progreso de los conocimientos.

VIII. Preparación para la profesión

37. Las normas que rigen la admisión en los cursos de preparación para ejercer la docencia en la enseñanza superior responden a la necesidad de proporcionar a la sociedad un número suficiente de profesores con las cualidades éticas, intelectuales y pedagógicas indispensables, amén de los conocimientos y aptitudes profesionales necesarios.

38. La preparación del personal de enseñanza superior en todos sus aspectos debe estar exenta de toda forma de discriminación.

39. Las mujeres y los miembros de minorías con igual titulación y experiencia académica que los demás candidatos que deseen recibir preparación para ejercer la docencia en la enseñanza superior deberán gozar de igualdad de oportunidades y de trato.

IX. Condiciones de empleo

A. Ingreso en la profesión docente de la enseñanza superior

40. Los empleadores del personal docente de la enseñanza superior deberían determinar las condiciones de empleo más adecuadas para el ejercicio eficaz de la docencia o la investigación, la labor intelectual o el trabajo de extensión a la comunidad, y que sean equitativas y sin discriminación de ninguna clase.

41. Las medidas temporales destinadas a acelerar el proceso hacia la igualdad efectiva de los miembros desfavorecidos de la comunidad académica no deben considerarse discriminatorias, siempre que se interrumpan una vez alcanzados los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato y se hayan establecido sistemas para garantizar el mantenimiento de esa igualdad en el futuro.

42. Se reconoce que la existencia de un período de prueba al ingresar en la docencia y la investigación en la enseñanza superior contribuye a motivar al principiante y a iniciarle en la profesión, además de constituir un medio para conseguir y mantener niveles profesionales adecuados y favorecer el propio desarrollo de las competencias docentes y de investigación de la persona. La duración normal del período de prueba debe conocerse con antelación y las condiciones que determinen la superación satisfactoria del mismo deben depender estrictamente de la competencia profesional. Si la actuación durante el período de prueba no se considera satisfactoria, los candidatos deben tener derecho a conocer las razones en que se funda esa apreciación y recibir esa información con tiempo suficiente antes de que finalice el período de prueba a fin de darles la posibilidad de mejorar sus resultados. También deben tener derecho a recurrir contra la decisión.

43. El personal docente de la enseñanza superior debería gozar de:

    a) un sistema abierto y equitativo de desarrollo profesional, con procedimientos justos en materia de nombramientos, titularización, cuando este procedimiento exista, ascensos, despidos y otras cuestiones conexas;

    b) un sistema eficaz, justo y equitativo de relaciones laborales dentro de la institución, compatible con los instrumentos internacionales recogidos en el apéndice.

44. Deberán establecerse mecanismos que permitan las manifestaciones de solidaridad con otras instituciones de enseñanza superior y con su personal docente cuando sean objeto de persecución. Esta solidaridad puede ser tanto material como moral, y, cuando ello sea posible, debe incluir la concesión de refugio y la provisión de empleo o formación a las víctimas de la persecución.

B. Seguridad del empleo

45. La titularidad, cuando este régimen exista o, en su defecto, su equivalente funcional, constituye uno de los principales dispositivos de salvaguardia de la libertad académica y de protección ante decisiones arbitrarias. También fomenta la responsabilidad individual y contribuye a que las instituciones no se vean privadas de docentes competentes.

46. Debe salvaguardarse la seguridad en el empleo de los docentes, en particular la titularidad, cuando este régimen exista o su equivalente funcional, ya que es esencial tanto para los intereses de la enseñanza superior como para los del personal docente de la misma. Garantiza que los docentes de la enseñanza superior que conservan su empleo tras rigurosas evaluaciones sólo puedan ser despedidos por razones profesionales y siguiendo la debida tramitación. Pueden ser asimismo despedidos por motivos financieros válidos, siempre y cuando se permita la inspección pública de toda la contabilidad, la institución haya adoptado todas las medidas alternativas razonables para evitar la terminación de la relación de trabajo, y existan salvaguardias jurídicas para garantizar la imparcialidad del procedimiento de despido. La titularidad, cuando este régimen exista, o su equivalente funcional, deberá garantizarse en la medida de lo posible, incluso cuando se modifique la organización de la institución o sistema de enseñanza superior, o se introduzcan cambios en éstos, y deberá concederse tras un período razonable de prueba a quienes reúnan una serie de condiciones objetivas previamente determinadas en materia de docencia, labor intelectual o investigación, a

juicio de un órgano académico, o realicen un trabajo de extensión a la comunidad satisfactorio a juicio de la institución de enseñanza superior.

C. Evaluación

47. Las instituciones de enseñanza superior deberían garantizar que:

    a) la evaluación y estimación de la labor de su personal docente forme parte integrante de los procesos de enseñanza, aprendizaje e investigación y que su principal función sea el desarrollo de las personas de acuerdo con sus intereses y capacidades;

    b) la evaluación de la labor de investigación, de enseñanza y otras tareas académicas o profesionales que lleven a cabo colegas universitarios del evaluado, se base únicamente en criterios académicos;

    c) los procedimientos de evaluación tengan debidamente en cuenta la dificultad que entraña apreciar la capacidad personal, que raras veces se manifiesta de forma constante y sin variaciones;

    d) cuando estudiantes, colegas o administradores realicen una evaluación directa de la labor de miembros del personal de la enseñanza superior, dicha evaluación sea objetiva y los criterios empleados y los resultados obtenidos se pongan en conocimiento de la(s) persona(s) interesada(s);

    e) también se tomen en cuenta los resultados de la evaluación del personal de la enseñanza superior cuando se nombre a los docentes de la institución y se estudie la prórroga del contrato de trabajo;

    f) el personal de la enseñanza superior tenga derecho a recurrir ante un organismo imparcial contra las evaluaciones que consideren injustificadas.

D. Disciplina y despido

48. Ningún miembro de la comunidad académica debe estar sometido a medidas disciplinarias comprendidas las del despido, salvo de haber causas justificadas y suficientes que puedan demostrarse ante terceros, como un consejo independiente de colegas, o ante instancias imparciales como tribunales o árbitros.

49. Todos los miembros del personal de la enseñanza superior deben gozar de garantías equitativas en cada una de las etapas de todo procedimiento disciplinario, comprendido el del despido, de conformidad con los instrumentos normativos internacionales que se citan en el apéndice.

50. El despido como sanción sólo debe producirse por causas justas y suficientes relacionadas con la conducta profesional, por ejemplo, negligencia persistente en el cumplimiento del deber, notoria incompetencia, fabricación o falsificación de resultados de investigaciones, irregularidades financieras graves, conducta inaceptable debido a sus connotaciones sexuales o de otro tipo con estudiantes, colegas u otros miembros de la comunidad o amenazas serias a los mismos, corrupción del proceso educativo, por ejemplo, falsificando resultados académicos, diplomas o títulos a cambio de remuneración, favores sexuales o de otro tipo o solicitando favores sexuales, financieros o de otro tipo a empleados o colegas subordinados a cambio del mantenimiento en el empleo.

51. La persona afectada debe tener derecho a recurrir contra la decisión de despido ante instancias independientes y externas, como árbitros o tribunales con facultad para adoptar decisiones definitivas y vinculantes.

E. Negociación de las condiciones de empleo

52. El personal docente de la enseñanza superior debe gozar del derecho de asociación, y ha de favorecerse el ejercicio de dicho derecho. Se fomentará la negociación colectiva o un procedimiento equivalente, de conformidad con los instrumentos normativos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se mencionan en el apéndice.

53. Los sueldos, las condiciones de trabajo y todas las cuestiones relacionadas con las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior se establecerán mediante un proceso voluntario de negociación entre las organizaciones que representan al personal de la enseñanza superior y los

empleadores del personal docente, salvo cuando existan otros procedimientos equivalentes compatibles con las normas internacionales.

54. Se establecerá un dispositivo adecuado, en armonía con la legislación nacional y las normas internacionales, mediante unos estatutos o un acuerdo en virtud de los cuales se garantice el derecho del personal docente de la enseñanza superior a negociar por conducto de las organizaciones que lo representan con sus empleadores, ya sean públicos o privados; estos derechos legales y estatutarios deberán aplicarse sin demora indebida mediante un proceso imparcial.

55. Si se agotan los procedimientos establecidos con estos fines o si se produce una ruptura de las negociaciones entre las partes, las organizaciones del profesorado de la enseñanza superior deben tener derecho a adoptar otras medidas, como se permite normalmente a otras organizaciones para defender sus intereses legítimos.

56. El personal de la enseñanza superior debe tener la posibilidad de recurrir a procedimientos de reclamación y arbitraje imparciales o a otros equivalentes para resolver los conflictos que puedan surgir con sus empleadores en relación con las condiciones de empleo.

F. Sueldos, volumen de trabajo, prestaciones de la seguridad social, salud y seguridad

57. Se adoptarán todas las medidas financieramente viables para ofrecer al personal docente de la enseñanza superior una remuneración que le permita dedicarse de modo satisfactorio a sus tareas y consagrar el tiempo necesario a la formación permanente y a la actualización periódica de sus conocimientos y capacidades, esencial en este nivel de la enseñanza.

58. Los sueldos del personal docente de la enseñanza superior deberán:

    a) estar en relación con la importancia que reviste para la sociedad la enseñanza superior y, por ende, la de su personal docente, así como con las responsabilidades de todo tipo que recaen sobre ellos desde el inicio de su carrera profesional;

    b) ser al menos comparables a los sueldos pagados en otros puestos que requieren competencias similares o equivalentes;

    c) proporcionar a los profesores de enseñanza superior los medios para que ellos y sus familias disfruten de un nivel de vida razonable y puedan seguir formándose o realizar actividades culturales o científicas y mejorar así sus competencias profesionales;

    d) tener en cuenta que determinados puestos requieren más competencias y experiencia que otros y entrañan asimismo mayores responsabilidades;

    e) pagarse regularmente y en las fechas previstas;

    f) revisarse periódicamente para tomar en consideración distintos factores como el aumento del coste de la vida, el mejoramiento del nivel de vida resultante del incremento de la productividad o un movimiento general de subida de los sueldos.

59. Las diferencias entre sueldos se basarán en criterios objetivos.

60. La remuneración del personal docente de la enseñanza superior se basará en la escala de sueldos establecida de acuerdo con las organizaciones que representan al personal de la enseñanza superior, salvo cuando existan otros procedimientos equivalentes compatibles con las normas internacionales. Cuando un miembro del personal de la enseñanza superior cualificado efectúe un período de prueba o esté contratado temporalmente, no deberá cobrar un sueldo inferior al establecido para el personal de la enseñanza superior del mismo nivel.

61. Un sistema de evaluación de méritos justo e imparcial puede brindar mayores garantías de calidad y de control de la misma. Cuando se introduzca y aplique para la determinación de los sueldos, se impondrá una consulta previa con las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior.

62. El volumen de trabajo del personal docente deberá ser razonable y equitativo, permitirle cumplir eficazmente con sus deberes y responsabilidades para con los estudiantes, así como con sus obligaciones en relación con la formación académica, la investigación y/o la administración universitaria, ofrecer la debida compensación salarial a aquellos a quienes se solicite impartir cursos fuera de las horas estipuladas, y ser negociado con las organizaciones que representan al personal

docente de la enseñanza superior, salvo cuando existan otros procedimientos equivalentes compatibles con las normas internacionales.

63. Se brindará al personal docente de la enseñanza superior un entorno laboral que no afecte su salud ni su seguridad ni tenga efectos adversos sobre ellas; deberá gozar de medidas de protección social, entre ellas las prestaciones por enfermedad, discapacidad y jubilación, así como de las medidas destinadas a la protección de la salud y la seguridad en relación con todos los casos enumerados en los convenios y recomendaciones de la OIT. Los niveles de protección deben ser equivalentes a los establecidos en los convenios y recomendaciones correspondientes de la OIT. Las prestaciones de la seguridad social se considerarán un derecho del personal de la enseñanza superior.

64. Los derechos de jubilación del personal de enseñanza superior deberían ser transferibles nacional e internacionalmente, habida cuenta de la legislación y las disposiciones fiscales nacionales, bilaterales y multilaterales existentes, si la persona se traslada a otra institución de enseñanza superior. Las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior tendrán derecho a elegir representantes a fin de participar en la gestión y en la administración de los planes de jubilación destinados al profesorado, cuando proceda, en particular en los de carácter privado costeado mediante cotizaciones.

G. Permisos para estudios e investigaciones y vacaciones anuales

65. Se concederán al personal de la enseñanza superior permisos a intervalos regulares para realizar estudios e investigaciones percibiendo todo o parte del sueldo, cuando proceda, como permisos sabáticos.

66. El período de permiso para realizar estudios o investigaciones se contará como tiempo de servicio a efectos de antigüedad y jubilación, con sujeción a lo dispuesto en el régimen de jubilaciones.

67. Se concederán al personal docente de la enseñanza superior permisos ocasionales percibiendo el sueldo íntegro o parte del mismo para permitirle participar en actividades profesionales.

68. Los permisos concedidos en el marco de intercambios culturales y científicos bilaterales y multilaterales o de programas de asistencia técnica en el extranjero se considerarán parte del servicio, y se garantizará a los beneficiarios antigüedad, posibilidades de ascenso y derechos de jubilación en la institución en que trabajan. Deberán establecerse además arreglos especiales para costear sus gastos extraordinarios.

69. El personal de enseñanza superior tendrá derecho a vacaciones anuales por un período de tiempo adecuado y percibiendo la totalidad del sueldo.

H. Condiciones de empleo del personal docente femenino de la enseñanza superior

70. Se adoptarán todas las medidas necesarias para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato del personal docente femenino de la enseñanza superior a fin de garantizarles, en aras de la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos reconocidos por los instrumentos normativos internacionales que se citan en el apéndice.

I. Condiciones de empleo en la enseñanza superior del personal docente discapacitado

71. Se adoptarán todas las medidas necesarias para que las condiciones laborales del personal docente discapacitado de la enseñanza superior estén, como mínimo, en armonía con las disposiciones pertinentes de los instrumentos normativos internacionales que figuran en el apéndice.

J. Condiciones de empleo de personal docente que trabaja en la enseñanza superior con régimen de dedicación parcial

72. Se reconocerá la importancia del servicio a tiempo parcial prestado por el personal docente cualificado de la enseñanza superior. El profesorado contratado regularmente a tiempo parcial debe:

a) percibir proporcionalmente la misma remuneración y disfrutar de condiciones de empleo básicas equivalentes a las del personal docente empleado a tiempo completo;

b) gozar de condiciones equivalentes a las del personal docente de la enseñanza superior empleado a tiempo completo por lo que se refiere a las vacaciones pagadas y los permisos por enfermedad y maternidad; los pagos correspondientes deben determinarse proporcionalmente a las horas trabajadas o al sueldo percibido; y

c) estar debidamente protegido por la seguridad social y, cuando proceda, poder acogerse a los planes de jubilación de los empleadores.

X. Utilización y aplicación

73. Los Estados Miembros y las instituciones de enseñanza superior deben adoptar todas las medidas posibles para extender y complementar su propia acción respecto de la condición del personal docente de la enseñanza superior, fomentando la cooperación entre todas las organizaciones nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, cuyas actividades corresponden al alcance y a los objetivos de esta Recomendación.

74. Los Estados Miembros y las instituciones de enseñanza superior deben adoptar todas las medidas posibles para aplicar todo lo dispuesto anteriormente, a fin de poner en práctica, en sus respectivos territorios, los principios enunciados en la presente Recomendación.

75. El Director General deberá preparar un informe sobre la situación mundial, la libertad académica y el respeto de los derechos humanos del personal docente de la enseñanza superior, basándose en los datos facilitados por los Estados Miembros y en cualquier otra información fehaciente obtenida por los métodos que considere convenientes.

76. En el caso de que una institución de enseñanza superior situada en el territorio de un Estado no dependa de la autoridad directa o indirecta de dicho Estado sino de autoridades independientes de él, las autoridades competentes deben transmitir el texto de la presente Recomendación a la institución interesada para que ésta pueda poner en práctica sus disposiciones.

XI. Disposición final

77. Cuando el personal docente de la enseñanza superior disfrute en determinados aspectos de mejores condiciones que las previstas en esta Recomendación, no deben invocarse los términos de ésta para suprimir privilegios ya reconocidos.

Apéndice

Naciones Unidas

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948;
- Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, 1965;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966;
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1975;
- Declaración de los Derechos de los Impedidos, 1975;
- Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979;
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y de discriminación fundadas en la religión o en las creencias, 1981;
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984.

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

- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 1960, y Protocolo, 1962;
- Recomendación relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, 1960;
- Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales, 1974;
- Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos, 1974;
- Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional, 1974;
- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, 1978;
- Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional, 1989;
- Recomendación sobre la convalidación de los estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior, 1993.

Organización Internacional del Trabajo

- Convenio núm. 87: Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948;
- Convenio núm. 95: Protección del salario, 1949;
- Convenio núm. 98: Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949;
- Convenio núm. 100: Igualdad de remuneración, 1951;
- Convenio núm. 102: Seguridad social (norma mínima), 1952;
- Convenio núm. 103: Protección de la maternidad (revisado), 1952;

- Recomendación núm. 95: Protección de la maternidad, 1952;
- Convenio núm. 111: Discriminación (empleo y ocupación), 1958;
- Convenio núm. 118: Igualdad de trato (seguridad social), 1962;
- Convenio núm. 121: Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980];
- Convenio núm. 128: Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967;
- Recomendación núm. 131: Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967;
- Convenio núm. 130: Asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969;
- Convenio núm. 132: Vacaciones pagadas (revisado), 1970;
- Convenio núm. 135: Representantes de los trabajadores, 1971;
- Recomendación núm. 143: Representantes de los trabajadores, 1971;
- Convenio núm. 140: Licencia pagada de estudios, 1974;
- Recomendación núm. 148: Licencia pagada de estudios, 1974;
- Convenio núm. 151: Relaciones de trabajo en la administración pública, 1978;
- Recomendación núm. 159: Relaciones de trabajo en la administración pública, 1978;
- Recomendación núm. 162: Trabajadores de edad, 1980;
- Convenio núm. 154: Negociación colectiva, 1981;
- Recomendación núm. 163: Negociación colectiva, 1981;
- Convenio núm. 156: Trabajadores con responsabilidades familiares, 1981;
- Recomendación núm. 165: Trabajadores con responsabilidades familiares, 1981;
- Convenio núm. 158: Terminación de la relación de trabajo, 1982;
- Convenio núm. 159: Readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983;
- Recomendación núm. 168: Readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983.

Otros

- Recomendación relativa a la situación del personal docente, aprobada el 5 de octubre de 1996 por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la situación del personal docente (convocada por la UNESCO en cooperación con la OIT), 1966;
- UNESCO: Convención Universal sobre Derecho de Autor, 1952, revisada en 1971;
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI): Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, Acta de París, 1971 (enmendado en 1979).