

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

**Informe
de la Comisión conjunta OIT/UNESCO
de expertos en el cumplimiento
de la recomendación relativa a la situación
del personal docente**

Tercera Reunión, Ginebra, 8-19 Marzo 1976

Informe



ISBN 92-2-301555-3

Primera edición 1976

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países 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 publicaciones 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, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y
LA CULTURACOMISION CONJUNTA OIT-UNESCO DE EXPERTOS EN EL
CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACION RELATIVA
A LA SITUACION DEL PERSONAL DOCENTE

(Tercera reunión, Ginebra, 8-19 de marzo de 1976)

INFORMEIndice

	<u>Párrafos</u>
Introducción	1-19
Capítulo I: Cuestiones generales	20-23
Capítulo II: Formación del personal docente del primer grado	24-55
Capítulo III: Preparación pedagógica del personal docente de las escuelas secundarias	56-79
Capítulo IV: Participación del personal docente en el desarrollo de la educación	80-98
Capítulo V: Derechos sindicales y de negociación colectiva	99-134
Capítulo VI: Contratación y carrera profesional del personal docente	135-164
Capítulo VII: Seguridad social	165-170
Conclusiones	171-237

INTRODUCCION

1. El presente informe lo presenta la Comisión conjunta OIT-UNESCO de expertos en el cumplimiento de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, Comisión cuya creación fue decidida en la 14.^a reunión de la Conferencia general de la UNESCO (París, octubre-noviembre de 1966) y en la 167.^a reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, noviembre de 1966). El mandato de la Comisión de expertos consiste en examinar los informes sometidos por los gobiernos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente e informar al respecto al Consejo de Administración de la OIT y a la Conferencia general de la UNESCO.

2. En sus reuniones celebradas en otoño de 1967, el Consejo de Administración de la OIT (170.^a reunión) y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO (77.^a reunión) decidieron que la Comisión estaría integrada por 12 miembros nombrados a título personal y actuando como tales, designados por tres años, con posibilidad de renovación del mandato; los miembros de la Comisión deberían ser personalidades independientes, elegidas únicamente por su competencia en las principales esferas abarcadas por la Recomendación y conocer a fondo los problemas que puede plantear su aplicación, ya se refieran a la educación, a la formación de personal docente, a la administración de la enseñanza, a las condiciones de empleo y de trabajo, a la seguridad social, a cuestiones jurídicas, etc.; cada organización, en principio, debería elegir los expertos en las esferas que a cada una corresponde particularmente; el Consejo de Administración de la OIT, a propuesta del Director General de la OIT, y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, a propuesta del Director General de la UNESCO, elegirían cada uno de ellos la mitad de los miembros de la Comisión. La composición de la Comisión debería ser lo más equilibrada posible, tanto desde el punto de vista de la distribución geográfica y de los distintos sistemas de educación como del punto de vista de las esferas de competencia de sus miembros.

3. Los miembros actuales de la Comisión conjunta, nombrados por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO y por el Consejo de Administración de la OIT, cuyo mandato termina a fines de 1976, son los siguientes:

Sr. S.B. Adaval	Director del Departamento de Pedagogía de la Universidad de Allahabad, India.
Sr. Pablo González Casanova	Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, ex Rector de la Universidad, México.
Hon. Rex Nettleford O.M.	(Jamaica, director del Departamento de Educación Permanente, Director de Estudios del Instituto de Educación Sindical, Universidad del Caribe).
Sr. Y.S. Kotb	Ex Rector de la Universidad Ain Shams, Abbassia, El Cairo, Egipto.
Sr. Pierre Laroque	Presidente de la Sección de Asuntos Sociales del Consejo de Estado, Francia.
Sra. Ulla Linström	(Suecia, ex miembro del Parlamento, ex Ministro encargado de la asistencia técnica y de la familia, presidente de la Federación Sueca <u>Save the children</u>).
Sr. Frederic Meyers	Profesor de relaciones de trabajo, Universidad de California, Estados Unidos.
Sr. K.V. Sizov	Rector del Instituto Pedagógico de Lenguas Extranjeras, URSS.

Sr. Tatsuo Morito	Presidente del Consejo Central de Enseñanza, ex Ministro de Educación, Japón.
Sr. Ben Morris	(Reino Unido, profesor emérito de educación de la Universidad de Bristol; ex Director de la National Foundation for Education Research, Presidente del Institute of Human Relations, Londres).
Sr. Alassane N'Daw	Profesor de la Universidad de Dakar, Senegal.
Sr. José de Segadas Vianna	Ex Ministro de Trabajo, Industria y Comercio, Brasil.

4. La Comisión de expertos celebró su primera reunión en Ginebra del 16 al 20 de septiembre de 1968, habiendo elegido presidente por unanimidad al Sr. P. Laroque, vicepresidente al Sr. Y.S. Koth, y ponente al Sr. S.B. Adival. Celebró su segunda reunión en París del 27 de abril al 8 de mayo de 1970. La Comisión, en su tercera reunión, celebrada en Ginebra del 8 al 19 de marzo de 1976, prolongó por unanimidad los respectivos mandatos de los Sres. P. Laroque, Y.S. Koth y S.B. Adival.

Anteriores reuniones de la Comisión conjunta

5. En su primera reunión (Ginebra, 1968), la Comisión adoptó cierto número de decisiones relativas a sus métodos de trabajo. En primer lugar, decidió que, además de las memorias de los gobiernos, podría examinar todas las informaciones sobre aplicación de la Recomendación procedentes de organizaciones nacionales de personal docente o de sus empleadores, así como de organizaciones internacionales de personal docente que gozan de estatuto consultivo ante la UNESCO, sin excluir los elementos de información provenientes de otras fuentes autorizadas. Quedó entendido que, cuando tales informaciones se refirieran a la situación de un país determinado, serían, comunicadas al gobierno interesado para que presentara sus observaciones si lo juzgara necesario.

6. La Comisión preparó un cuestionario que debía permitirle obtener las informaciones necesarias sobre la aplicación de las principales disposiciones de la Recomendación. Dicho cuestionario fue enviado a todos los Estados Miembros de las dos organizaciones. Asimismo, la Comisión encargó a su secretaría, a cargo de la OIT y la UNESCO, que preparara un análisis preliminar de las informaciones recibidas en respuesta al cuestionario y nombró un grupo de trabajo encargado del examen preliminar de esas informaciones y de su análisis, para facilitar la redacción del informe.

7. En su segunda reunión (París, 1970), la Comisión examinó las memorias sobre la aplicación de la Recomendación enviadas por 77 países. También tuvo en cuenta comunicaciones de tres organizaciones internacionales de personal docente. Más bien que proceder a un análisis crítico de la situación en cada uno de los países, la Comisión procuró evaluar la situación general por lo que respecta a la aplicación de las disposiciones más importantes de la Recomendación y limitar los principales problemas que quedan todavía por resolver. Al cabo de esas labores, la Comisión adoptó una serie de conclusiones y de recomendaciones. Estimó que ningún Estado Miembro aplicaba todavía plenamente ciertas disposiciones de la Recomendación. Entre las esferas en que le pareció poco satisfactoria esa aplicación, señaló, por una parte, el de las libertades profesionales del personal docente y de su derecho de sindicación y de negociación colectiva y, por otra, la cuestión de la remuneración del personal docente. La Comisión recomendó que se emprendan estudios internacionales sobre esos dos temas.

Efecto dado al informe de la Comisión

8. El informe de la Comisión fue presentado a la 16.^a reunión de la Conferencia general de la UNESCO (octubre de 1970), así como a la 181.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT (noviembre de 1970) y a la 56.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1971). Los órganos directores de las dos organizaciones aprobaron las conclusiones generales del informe de la Comisión. Invitaron respectivamente al Director General de la UNESCO y al Director General de la OIT a comunicar los resultados de las labores de la Comisión a los Estados Miembros y a las organizaciones de personal docente, rogándoles promuevan la aplicación de las disposiciones de la Recomendación y, en particular, aquellas señaladas en las conclusiones de la Comisión. También se pidió a los Directores Generales de ambas instituciones especializadas que, al preparar los programas de actividad de sus respectivas organizaciones, tengan en cuenta las recomendaciones de la Comisión. Por último, los órganos directores de ambas instituciones fijaron un calendario para el futuro examen de las memorias sobre la aplicación de la Recomendación, examen previsto para 1976.

9. Las principales organizaciones internacionales de personal docente (CMOPE, FISE, SPIE, CSME) contribuyeron considerablemente a la divulgación y a la discusión del informe de la Comisión. Lo presentaron para examen a sus congresos internacionales y en sus reuniones regionales en Europa, Africa, Asia y América latina.

10. Para llevar a la práctica las recomendaciones de la Comisión, la OIT emprendió una encuesta internacional sobre los salarios del personal docente. Por su parte, la UNESCO procedió a un estudio internacional sobre las libertades profesionales del personal docente de primero y segundo grado. Actualmente se están terminando ambos estudios.

Segundo examen de las memorias de los Estados Miembros

11. Conforme a las decisiones adoptadas conjuntamente por las dos instituciones especializadas, el cuestionario destinado a los gobiernos para efectuar un nuevo examen de la aplicación de la Recomendación debía ser preparado por las dos secretarías, previa consulta escrita con los miembros de la Comisión conjunta. Tenía que ser más selectivo que el primero y limitarse en particular a ciertas esferas seleccionadas a la luz de las primeras memorias de los Estados Miembros examinadas en 1970. Siguiendo esas instrucciones y la opinión de los miembros de la Comisión, las dos secretarías elaboraron un cuestionario en dos partes:

- A. Cuestiones generales. Esta parte requería, en base a las disposiciones fundamentales de la Recomendación, informaciones sobre los principales cambios ocurridos desde 1969, en derecho y de hecho, respecto de la situación del personal docente.
- B. Cuestiones particulares. Esta parte, que requería informaciones más detalladas, se refería a los siguientes campos:
 - I. Formación del personal docente del primer grado.
 - II. Preparación pedagógica del personal docente de las escuelas secundarias.
 - III. Participación del personal docente en el desarrollo de la educación.
 - IV. Derechos sindicales y negociación colectiva.
 - V. Empleo y carrera profesional del personal docente.
 - VI. Seguridad social.

12. El 22 de abril de 1974 se envió este cuestionario a los Estados Miembros de las dos organizaciones, invitándolos a responder antes del 15 de enero de 1975.

Tercera reunión de la Comisión conjunta

13. Al 1.º de diciembre de 1975, se habían recibido en respuesta al cuestionario de la Comisión memorias de 72 gobiernos. Las memorias procedían de los siguientes países:

Afganistán	España
Alemania, República Federal de	Estados Unidos
Argelia	Filipinas
Argentina	Finlandia
Australia	Francia
Austria	Ghana
Bangladesh	Grecia
Bélgica	Guyana
Benin	Hungría
República Socialista Soviética de Bielorrusia	India
Birmania	Indonesia
Brasil	Irak
Bulgaria	Irlanda
Canadá	Islandia
Cuba	Italia
Chile	Japón
Chipre	Kuwait
Dinamarca	Líbano
República Dominicana	Liberia
Ecuador	Malasia
Egipto	Malta
El Salvador	Marruecos
México	Mauricio
Níger	Sierra Leona
Nigeria	Singapur
Noruega	República Árabe Siria
Nueva Zelandia	Sri Lanka
Omán	Sudán
Países Bajos	Suecia
Pakistán	Suiza
Panamá	Tailandia
Paraguay	Turquía
Perú	República Socialista Soviética de Ucrania
Polonia	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
Reino Unido	Venezuela
República Democrática Alemana	República de Viet-Nam del Sur

14. En el informe sólo se analizaron las respuestas recibidas antes del 1.º de noviembre de 1975. La Comisión observó que varias de las memorias no contenían todas las informaciones que cabía esperar.

15. No contestaron al cuestionario los siguientes países: Albania*, Alto Volta, Arabia Saudita, Barbados, Bahrain*, Bolivia, Burundi, Camboya, República Unida del Camerún, República Centroafricana, Colombia, Congo, Corea*, Costa de Marfil, Costa Rica, Chad, Checoslovaquia, China, Emiratos Arabes Unidos, Etiopía, Fiji, Gabón, Gambia*, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau*, Haití, Honduras, Irán, Israel, Jamaica, Jordania, Kenia, República lao, Lesotho*, República Árabe Libia, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mónaco*, Mongolia, Nepal, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, Portugal, Qatar, Rumania, Rwanda, Senegal, Somalia, Swazilandia, Tanzania, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Uganda, Uruguay, Yemen, Yemen Democrático, Yugoslavia, Zaire y Zambia.

* País miembro de la UNESCO, pero no de la OIT.

16. Además, transmitieron informaciones y observaciones de organizaciones nacionales de personal docente, la Conferencia Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza (CMOPE), el Secretariado Profesional Internacional de la Enseñanza (SPIE) y la Confederación Sindical Mundial de la Enseñanza (CSME). Tales comunicaciones se refieren a los siguientes países: República Federal de Alemania (SPIE), Canadá (SPIE), Fiji (CMOPE), Gambia (CSME), Japón (CMOPE), Luxemburgo (SMOPE), Nigeria (SMOPE y SPIE), Países Bajos (SPIE), Reino Unido (CMOPE), Suiza (CMOPE) y Uganda (CMOPE). Conforme a las decisiones adoptadas por la Comisión conjunta en su primera reunión, los informes y observaciones relativos a la situación en un país determinado fueron comunicados al gobierno interesado para que, si lo desea, envíe sus comentarios al respecto. Los Gobiernos de Fiji, Gambia, Luxemburgo y Uganda no enviaron ninguna memoria, por lo cual la Comisión utilizó las informaciones proporcionadas por las organizaciones de personal docente para realizar los análisis respecto de esos países.

17. La Comisión, salvo indicación diferente, se basó esencialmente, para su examen, las respuestas oficiales facilitadas por los gobiernos. Pese al cuidado con que se examinaron las respuestas y las observaciones, la Comisión tiene conciencia de que, en particular por los diferentes métodos aplicados por los gobiernos al responder al cuestionario, su interpretación ha podido dar lugar a inexactitudes.

Plan del informe

18. El análisis que figura a continuación de la introducción comprende siete capítulos relativos, sucesivamente, a las cuestiones generales y a las cuestiones particulares que figuraban en el cuestionario, tal y como se indica en el párrafo 11 supra. Este análisis va seguido de las conclusiones y sugerencias formuladas por la Comisión conjunta.

19. Además de las respuestas de los Estados y de las comunicaciones de las organizaciones mencionadas en el párrafo 16, la Comisión ha utilizado sólo las informaciones oficiales pertinentes que figuran en los documentos de las Naciones Unidas, la OIT y la UNESCO.

CAPITULO I

CUESTIONES GENERALES

20. Esta sección, que corresponde a la parte A del cuestionario, tenía por objeto obtener informaciones sobre los principales cambios ocurridos en derecho y de hecho respecto de la situación del personal docente desde 1969 (o 1966 en el caso de los países que no habían contestado al cuestionario de 1969). Las informaciones solicitadas debían referirse a las disposiciones fundamentales de la Recomendación respecto de las siguientes esferas:

- Preparación inicial y perfeccionamiento del personal docente (Recomendación, partes V y VI).
- Contratación y carrera profesional (Recomendación, parte VII).
- Derechos y obligaciones del personal docente (Recomendación, parte VIII).
- Condiciones necesarias para una enseñanza eficaz (Recomendación, parte IX).
- Remuneración del personal docente (Recomendación, parte X).
- Seguridad social (Recomendación, parte XI).
- Escasez de personal docente (Recomendación, parte XII).

21. Han contestado a esta parte del cuestionario los 22 Estados siguientes: República Federal de Alemania, Argelia, Australia, Benin, Birmania, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Ghana, Guyana, Italia, Japón, Líbano, Malta, Níger, Omán, Reino Unido, Siria, Suecia, República de Viet-Nam del Sur. Entre los países enumerados, los siguientes no habían respondido al cuestionario de 1969: Argelia, Canadá, Malta, Níger.

22. Los 23 países enumerados en el párrafo anterior respondieron igualmente a la parte B del cuestionario en la que se solicitaban informaciones detalladas sobre la aplicación de la Recomendación en seis esferas determinadas. Entre las dos series de informaciones se produce inevitablemente duplicación. La mayoría de estas informaciones se analizan en los capítulos siguientes del presente informe. A continuación se resumen las informaciones recibidas con respecto a la escasez de personal docente, tema que no se incluía en las "Cuestiones particulares".

23. Cierta número de memorias, en particular las procedentes de países del tercer mundo, aluden a una escasez de personal docente, como ya había puesto de relieve la Comisión en su precedente informe. Ciertos países de este grupo, como Níger, Argelia y Benin, mencionan en su memoria repercusiones de la elevada tasa de natalidad sobre la formación del personal docente, y las medidas que se han adoptado para hacer frente al crecimiento demográfico. En memorias de otros países se pone de relieve que ya no hay escasez y a veces incluso se indica que a la escasez ha sucedido un exceso de personal docente. Por otra parte, las palabras "escasez" y "exceso" son poco claras, ya que pueden reflejar cierta situación demográfica, o bien una insuficiencia de los recursos presupuestarios asignados a las remuneraciones del personal docente, más que la apreciación de la situación en cuanto respecta a la proporción adecuada de personal docente con respecto al número de niños en edad escolar. La Comisión es consciente de que esta penuria de personal docente puede variar según las normas aplicadas en el sistema de educación y el número de empleos previstos en el presupuesto de la educación y según las categorías del personal docente considerado.

CAPITULO II

FORMACION DEL PERSONAL DEL PRIMER GRADO

Introducción.

24. Al proceder al primer examen de las mejorías de los Estados Miembros sobre la aplicación de la Recomendación, la Comisión conjunta OIT-UNESCO de expertos constató que en gran número de países el nivel de preparación del personal docente del primer grado es inferior a las normas estipuladas en la Recomendación (párrafo 21), y consideró que esta formación debería ser mejorada progresivamente. Esta mejora es deseable ante todo para asegurar la calidad de la educación, ya que la población escolar es más numerosa en las escuelas primarias. Además, una mejor formación de los maestros primarios podría favorecer un acercamiento profesional y social entre el personal docente del primer grado y el de la enseñanza secundaria, contribuyendo así a un desarrollo armonioso de los sistemas escolares.

25. Según las disposiciones de la Recomendación (párrafos 14, 20, 21, 25-29, 31-37), los mismos criterios generales concernientes al nivel y contenido de la formación del personal docente se aplican tanto al del primero como al del segundo grado. Para ser admitido a la formación inicial, el candidato debería haber terminado la instrucción secundaria y manifestar las necesarias cualidades personales. La formación debería ser impartida en establecimientos de nivel postsecundario e incluir esencialmente estudios generales, estudios especializados según las disciplinas que hayan de enseñar los candidatos, estudios pedagógicos y práctica de la enseñanza. Los profesores de los establecimientos de formación de personal docente deberían estar calificados para dar una enseñanza de nivel comparable al de la enseñanza superior. El personal docente debería disponer durante toda su carrera de la posibilidad de perfeccionarse en cuanto al contenido y los métodos de su enseñanza.

26. Por consiguiente, la parte del cuestionario relativa a esta sección tenía por objeto determinar en qué medida la formación inicial y la formación continua de los enseñantes del primer grado corresponde a las normas de la Recomendación. Las informaciones obtenidas de los Estados Miembros serán agrupadas a continuación bajo rúbricas inspiradas por las disposiciones pertinentes de la Recomendación.

Admisión a la formación del personal docente del primer grado y nivel de dicha formación.

27. La Recomendación (párrafo 14) exige que se hayan terminado los estudios secundarios para ser admitido en las instituciones de formación de maestros. De los 67 países que contestaron acerca de este punto, 23 - o sea, 30 por ciento - indican que los estudios previos cumplidos por los candidatos antes de ingresar a la institución de formación son de nivel inferior. Se trata de los siguientes países: Argelia*, Benin*, Cuba*, Chile (en parte), República Dominicana, Ecuador, Egipto (parcialmente), Gambia*, Ghana* (parcialmente), Indonesia, Italia, Líbano, Liberia, Níger, Nigeria*, Panamá, Siria (en parte), Sudán* (en parte), Suiza (en parte), Tailandia, Turquía, RSS de Ucrania (en parte), URSS (en parte), Venezuela*, República de Viet-Nam del Sur*. En los países marcados por un asterisco, los candidatos deben pasar un examen para ingresar en el establecimiento de formación, lo cual puede ofrecer cierta garantía respecto de la calidad del futuro personal docente. En Argentina, Guyana, Irak y Paraguay, cuyas memorias de 1969 revelaban que los criterios de admisión eran inferiores a las normas de la Recomendación, se indica, según las memorias de 1975, que la situación es acorde con tales normas.

28. En varios países, el nivel de reclutamiento y formación del personal docente de primera enseñanza se ha mejorado recientemente a consecuencia de las reformas introducidas en el sistema escolar. Como consecuencia, un grupo cada vez mayor de maestros relativamente jóvenes posee una formación de nivel superior al que habían tenido los maestros que pertenecían a otros grupos de edad.

29. El cuadro I ilustra esta dualidad del cuerpo docente en algunos países. No parece fácil reunir estadísticas sobre el nivel real de la formación y muchos informes son poco explícitos al respecto. El cuadro se basa en parte en las respuestas al cuestionario sobre la aplicación de la Recomendación, y en parte sobre datos proporcionados por el Servicio de Estadística de la UNESCO.

Duración de la formación.

30. La mayoría de los Estados Miembros que contestaron al cuestionario indican que la formación de los maestros del primer grado se sitúa al nivel post-secundario. La duración de esta formación varía considerablemente, como lo indican las informaciones siguientes, basadas en las memorias gubernamentales:

2 años:	Argentina (desde 1971), Bélgica, Bulgaria, Ghana, Grecia, Guyana, India, Irak, Luxemburgo, Marruecos, Mauricio, Paraguay, Singapur.
3 años:	República Federal de Alemania, Australia*, Dinamarca, Chipre, España, Finlandia*, Hungría, India (clases inferiores), Indonesia, Irlanda, Islandia, Malta (desde 1973), Países Bajos, Perú, Reino Unido.
4 años y más:	Reino Unido (Escocia), Estados Unidos, Filipinas, India (clases superiores), Japón, México, Noruega, Polonia, República Democrática Alemana.

*

Las memorias de 1969 de los países marcados con un asterisco indicaban la duración de dos años.

Instituciones de preparación del personal docente del primer grado.

31. La Recomendación (párrafo 25) establece que los profesores de instituciones de formación de personal docente de toda categoría deberían estar calificados para proporcionar una enseñanza de nivel comparable al de la enseñanza superior. Los profesores encargados de la formación pedagógica deberían tener la experiencia de la enseñanza escolar y renovarla mediante la práctica de la enseñanza en una escuela.

32. Las informaciones recogidas no permiten evaluar los progresos que se habrían hecho para alcanzar el primer objetivo señalado en el párrafo precedente. La gran mayoría de los países indican que se exige que los profesores encargados de capacitar al personal docente de primer grado posean diplomas de tercer grado. En varios casos se admite que la totalidad de ese personal no posee los diplomas necesarios: 34,6 por ciento únicamente en Ecuador, 80 por ciento en Afganistán, 95 por ciento en Nueva Zelandia y en Finlandia. Cierta número de profesores carecen de diplomas pedagógicos de tercer grado en los siguientes países: Australia, Tanzania (17 por ciento), Suecia (50 por ciento). Por otra parte, en los siguientes países, los profesores del personal docente poseen diplomas de nivel inferior al tercer grado: Bangladesh, Cuba, Dinamarca, Ghana, Níger. Como en diferentes países existen diferencias de nivel entre los diplomas del tercer grado, la Comisión estima que no puede evaluar la aplicación de la Recomendación sobre esta cuestión.

CUADRO I

Formación inicial del personal docente del primer grado

(Los datos que figuran a continuación provienen de una encuesta realizada por el Servicio de Estadística de la UNESCO en 1973.)

Países	Número total de personal docente según las estadísticas de 1971-1973	Porcentaje del personal docente formado a nivel	
		Secundario	Postsecundario
Afganistán	14 648	81,50	13,50
Australia	20 904	7,60	90,90
Birmania	74 266	96,00	4,00
Bulgaria	*	*	27,40
Canadá (ámbito federal)	166 739	13,00	76,20
Cuba	60 132	35,50	64,00
Chipre	2 629	*	100,00
República Dominicana	15 216	20,00	1,00
Ecuador	27 471 (1971)	*	2,71
Egipto	97 375	9,20	85,90
Estados Unidos	1 274 000	4,60	95,40
Finlandia	21 201	35,00	65,00
Ghana	32 828	64,80	34,80
Grecia	28 424	23,80	*
Guyana	4 485 (1970)	55,00	*
Kuwait	3 753	87,90	12,10
Liberia	3 522	24,00	*
Malasia (occidental)	46 155	12,50	86,60
Marruecos	*	95,00	5,00
Níger	2 736	58,20	8,40
Nigeria	103 652	66,10	1,20
Pakistán	111 408	*	1-10,00
Polonia	224 944	*	68,30
Singapur	10 858	4,70	95,30
Suecia	63 041	25,00	75,00
Tailandia	179 456	*	12,00
República Socialista Soviética de Ucrania	87 373	80,00	20,00
URSS	555 937	90,00	10,00

* Informaciones no disponibles.

33. Se exige generalmente experiencia docente, en la mayor parte de los casos cinco años (8 a 10 años en Grecia y en Ecuador). Tal experiencia no se exige en Nueva Zelandia. En algunos casos se exige haber desarrollado actividades de investigación: Birmania, Irlanda, Liberia, Polonia, Singapur. En Hungría se exige que los profesores conozcan el marxismo-leninismo y estén dispuestos a participar en las actividades extraescolares de los alumnos. En Birmania, deben interesarse por la vida de la comunidad y desempeñar en ella un papel activo.

34. Entre las características de una buena institución de formación de personal docente, la Recomendación (párrafo 26) menciona las investigaciones en materia de educación y de enseñanza de las diferentes disciplinas, en las que deberían participar alumnos y profesores. Sólo los países siguientes han contestado que no se desarrollaba ninguna actividad de investigación en sus establecimientos de formación para el personal docente de primer grado: Dinamarca, República Dominicana, Guyana, Liberia, Malasia, México, Países Bajos, Siria. Los países o regiones siguientes han declarado que las actividades de investigación se desarrollan en la mayor parte de los establecimientos de formación: República Federal de Alemania, Argelia, Argentina, Australia (Tasmania), Bélgica, Bulgaria, Canadá, Cuba, Escocia, Egipto, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Ghana, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Inglaterra-País de Gales, Islandia, Japón, Nueva Zelandia, Paraguay, Polonia, República Democrática Alemana, Suecia, Turquía, RSS de Ucrania, URSS. Los países siguientes han señalado que las investigaciones sólo se efectúan en un número limitado de establecimientos de formación: Afganistán, Bangladesh, Birmania, Chile, Chipre, Francia, Irlanda, Líbano, Malta, Marruecos, Noruega, Pakistán, Perú, Sudán, Suiza, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Venezuela.

35. Según las memorias recibidas, los futuros docentes participan en las investigaciones en los países siguientes: Afganistán, República Federal de Alemania, Argelia, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chile, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas (a veces), Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Japón, Líbano, Malta, Marruecos, Mauricio, Nueva Zelandia (a veces), Noruega, Pakistán, Paraguay, Perú (exclusivamente sobre temas pedagógicos), Polonia, República Democrática Alemana, Sri Lanka, Tailandia, Turquía, Ucrania, URSS.

36. No contestaron a la pregunta sobre las investigaciones en las instituciones de formación los siguientes países: Benin, Gambia, India, Indonesia, Irak, Kuwait, Luxemburgo, Níger, República de Viet-Nam del Sur.

Contenido de la preparación de los maestros de primer grado.

37. La mayoría de los informes especifican la proporción de tiempo dedicada en la duración total de formación a los principales componentes de la misma: estudios generales, estudios especializados, estudios pedagógicos, práctica de la enseñanza. La parte dedicada a los estudios generales tiende a ser más importante en los países en que los maestros reciben una formación de nivel postsecundario: Argelia (45 por ciento), Cuba (44 por ciento), Benin (38 por ciento), República Dominicana (40 por ciento), Ecuador (62 por ciento), Pakistán (50 por ciento), Siria (38,6 por ciento), Sudán (62 por ciento), República de Viet-Nam del Sur (100 por ciento para los maestros de las clases menos elevadas). No obstante, esta proporción es relativamente alta también en países en que la formación tiene nivel postsecundario: Birmania (40 por ciento), Canadá-Quebec (40 por ciento), Dinamarca (38 por ciento), Egipto (100 por ciento para los maestros de las clases menos elevadas y 42 por ciento para los otros), Filipinas (65,3 por ciento), Guyana (50 por ciento), Kuwait (100 por ciento), Líbano (34 por ciento), Malasia (40 por ciento), Marruecos (60 por ciento), Noruega (40 a 70 por ciento), Panamá (60 por ciento), Paraguay (40 por ciento), Sierra Leona (40 por ciento). Según los informes procedentes de Afganistán, República Federal de Alemania, Bélgica, Chile, India, Sri Lanka y Suecia, los estudios generales no forman parte de los programas de capacitación de personal docente en esos países.

38. Los estudios especializados ocupan el lugar preponderante en los programas de formación de cierto número de países: Afganistán (59 a 81 por ciento), República Federal de Alemania (35 a 70 por ciento), Australia (54 por ciento), Bulgaria (53,8 por ciento), India (50 por ciento), Dinamarca (30 por ciento),

Estados Unidos (50 por ciento), Finlandia (55 por ciento), Hungría (8 a 56 por ciento, según el nivel de las clases), Indonesia (40 por ciento), Islandia (34 por ciento), Líbano (39 por ciento), Marruecos (30 por ciento), Noruega (15 a 30 por ciento), Polonia (70 por ciento), República Democrática Alemana (41,9 por ciento), Singapur (30,6 por ciento), Sri Lanka (60 por ciento), Siria (36,1 por ciento), Suecia (40 a 55 por ciento), República de Viet-Nam del Sur (35 por ciento). Estos porcentajes revelan la evolución del prototipo del maestro de enseñanza primaria, quien, en un número cada vez mayor de países, se va acercando a su colega de enseñanza secundaria, asumiendo la enseñanza de materias especializadas en las clases superiores de primaria.

39. En la mayoría de los países la proporción de tiempo dedicado a los estudios pedagógicos asciende al parecer a un 20 por ciento. En los países siguientes esa proporción es particularmente importante para la duración media total de los estudios de dos años: Bangladesh (40 por ciento), Birmania (60 por ciento), Chile (50 por ciento), República Dominicana (40 por ciento), Hungría (72 por ciento, clases menos elevadas), India (40 por ciento), Indonesia (42 por ciento), Irán (62 por ciento), Irlanda (60 por ciento), Malta (50 a 75 por ciento), Países Bajos (60 a 65 por ciento). En cambio, en un pequeño número de países dicha proporción es menor: Australia (Tasmania) (12 por ciento), Cuba (18 por ciento), Filipinas (17,3 por ciento), Finlandia (15 por ciento), Liberia (12,5 por ciento), Mauricio (10 por ciento), Pakistán (10 por ciento), Panamá (14 por ciento), Siria (5,1 por ciento). Estos porcentajes tienen una significación diferente según se dispense la formación enteramente o en parte a nivel postsecundario (véase párrafo 27).

40. La duración de los períodos de práctica de la enseñanza constituye en promedio de 15 a 25 por ciento de la duración total del programa de formación en la mayoría de los países que contestaron al cuestionario. Existen, sin embargo, países en que las prácticas ocupan un lugar más importante dentro de los programas de formación de personal docente: Bélgica (30 por ciento), España (40 por ciento), Mauricio (50 por ciento), Singapur (33,3 por ciento), Suecia (30 por ciento, clases menos elevadas), Turquía (43 por ciento). La reserva formulada en el párrafo 39 se aplica igualmente a los porcentajes que aquí se dan.

Perfeccionamiento de los maestros del primer grado en el ejercicio de sus funciones.

41. La eficacia y la reputación del cuerpo docente de primer grado se ven seriamente menoscabadas por el hecho de que una proporción más o menos importante de dicha categoría no posea las calificaciones requeridas. Por tal motivo, el cuestionario tenía por objeto obtener informaciones sobre las políticas y medidas prácticas de los gobiernos para poner remedio a esa situación, así como sobre el número de educadores de ambos sexos que en 1972 y 1973 se han beneficiado con esas medidas. Se planteaban otras dos preguntas: qué medios se ofrece a los educadores para ensanchar su horizonte profesional con miras a mejorar sus calificaciones y obtener promociones; qué medidas nacionales se han aplicado desde 1969 para que los maestros de primer grado puedan mantenerse al corriente del contenido y de los métodos pedagógicos en su órbita docente.

42. Las memorias procedentes de Bélgica, Chipre, España, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Islandia, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suiza declaran que en esos países ya no se plantea el problema del personal docente subcalificado, según reza en la Recomendación. Los países que figuran a continuación no facilitan las informaciones solicitadas: Bangladesh, Chipre, Benin, Ghana, India, Indonesia, Níger, Pakistan, Perú, Venezuela. La Comisión recuerda que en 1969 los países siguientes indicaron que, en razón de la escasez, organizarían una formación acelerada para cierto personal docente: Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos (en algunos casos), Finlandia, Francia, Ghana, Guatemala, Guyana, Japón, Líbano, Liberia, Marruecos, Filipinas, Sudán, Suiza, Tailandia, Turquía, Venezuela y República de Viet-Nam del Sur.

43. Por último, cabe señalar el caso de los países en que los maestros calificados según las normas en vigencia en determinada época se consideran ahora insuficientemente calificados y se ven obligados a adquirir calificaciones suplementarias al introducirse nuevos programas. Tal ocurre, por ejemplo, en Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Hungría, Suecia y ciertos estados de Estados Unidos, donde

todos los maestros que no han recibido la formación de nivel más reciente deben seguir cursos de readaptación dentro de plazos establecidos. Muchos países en vías de desarrollo se encuentran en una situación semejante (Argentina, Chile, Ecuador, Irak, Sierra Leona, Siria, Sri Lanka, Sudán, etc.).

44. Las memorias recibidas revelan que donde subsiste un número considerable de personal docente subcalificado, los gobiernos toman medidas sistemáticas para ayudarlos a completar sus calificaciones. Ciertos países han adoptado un plan según el cual se admite cada año un número determinado de educadores subcalificados, después de varios años de experiencia y con becas del Estado, en establecimientos de formación (Bangladesh, Birmania, Chile, Egipto, India, Kuwait, Marruecos, Turquía). En otros países, la formación complementaria se lleva a cabo en parte durante las vacaciones, mediante cursos escalonados a lo largo de varios años en un establecimiento especializado y, en parte, por cursos por correspondencia (Cuba, Ecuador, Malasia, Panamá, Ucrania). En Francia, aquellos maestros cuya formación es incompleta siguen un curso de un año en una escuela normal. En Benin, los consejeros pedagógicos asisten a los maestros insuficientemente calificados en su propio lugar de trabajo y contribuyen así a su formación. En Chile cumplen una función análoga equipos itinerantes. Con frecuencia, el éxito de la formación complementaria es la condición misma para que el maestro persevere en la carrera docente (Canadá) o para ser ascendido. Las medidas progresivas adoptadas por ciertos países han permitido recientemente regularizar las calificaciones de todos los educadores subcalificados en Singapur y en Malta (1972) y en Irlanda (1975). Irak espera alcanzar este objetivo en 1980. En sus memorias, Cuba, Paraguay, Polonia y Turquía mencionan que todos los maestros subcalificados están obligados a completar su formación con la ayuda material de las autoridades. Varios países (Marruecos, Sierra Leona) reciben ayuda extranjera para completar la formación de su personal docente, sea gracias a educadores de otros países, sea mediante becas.

45. Una categoría aparte de perfeccionamiento permite al personal docente calificado adquirir calificaciones suplementarias que les permitan acceder a nuevas funciones. La mayor parte de las memorias describen medidas gracias a las cuales los maestros del primer grado pueden alcanzar grados superiores de formación. En ciertos casos (Argelia, Australia, Cuba, Egipto, Grecia, Japón, Nueva Zelanda, Suecia, etc.), se trata de una política deliberada tendiente a atraer a los maestros del primer grado hacia los grados superiores del sistema de enseñanza. En muchos países se conceden licencias pagadas de estudio a los maestros que siguen cursos de seis meses a un año para obtener diplomas superiores (Afganistán, República Federal de Alemania, Argentina, Australia, Birmania, Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, República Dominicana, Filipinas, Finlandia, Grecia, Guyana, Hungría, India, Irak, Irlanda, Islandia, Kuwait, Liberia, Malasia, Malta, Mauricio, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Sudán, Suecia, Singapur, Tailandia).

46. Paralelamente, se ofrecen cursos y seminarios de perfeccionamiento o de iniciación a nuevos métodos en la mayoría de los países, en particular en Argelia, Bélgica, Filipinas, Marruecos, Paraguay. Estos programas son de corta duración (1 a 4 semanas). Se señalan programas de formación por radio en Australia, Benin, Polonia y Reino Unido. Se mencionan programas por correspondencia en la República Federal de Alemania, Benin, Marruecos, Ucrania. Se cita la posibilidad de adquirir calificaciones gracias a estudios en el extranjero en las memorias de los siguientes países: Canadá, Dinamarca, España, Grecia, Malta, Mauricio, México, Paraguay.

47. Entre los programas de perfeccionamiento para la adquisición de las calificaciones requeridas para la enseñanza del primer grado o la obtención de calificaciones académicas superiores, las memorias suministran informaciones interesantes sobre los programas de formación continua propuestos a todo el personal docente. El objeto de estos programas es alentar a los docentes a mantenerse al día en lo que respecta al contenido de los métodos de la enseñanza, y en forma general tomar conciencia de su función dentro de la evolución de la educación y de la comunidad a la que pertenecen. En realidad se trata del concepto de educación permanente aplicado a la profesión docente. En ciertos países, disposiciones reglamentarias autorizan a los docentes a dedicar un número determinado de días por año a los estudios personales de su elección (cinco días en Noruega y en Suecia; un número no especificado de días en Bélgica y en Turquía). En Francia todo maestro titular en actividad tiene derecho a un "crédito de formación" equivalente a un año escolar (36 semanas) que cuenta como tiempo de servicio. En tres países por

Lo menos se han creado instituciones permanentes cuya vocación es estimular el desarrollo profesional de los docentes: Dinamarca (Escuela de Educación), Grecia ("Didaskalé"), Singapur (Instituto). Se han puesto centros de consulta regionales a disposición de los docentes para intercambiar informaciones y experiencia en Polonia, Reino Unido y URSS. En la mayoría de los países se organizan programas de corta duración en forma de cursos, conferencias, clases prácticas, programas radiofónicos o televisivos, destinados sobre todo a ayudar a los maestros a mantenerse al corriente de las innovaciones en su esfera de enseñanza. Casi siempre esas actividades están organizadas por las autoridades escolares y establecimientos de formación. En algunos países las organizaciones de personal docente participan en la planificación de estos programas: Estados Unidos, Francia, Ghana, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido. Muchos países dedican un esfuerzo especial a la difusión gratuita de revistas pedagógicas entre el personal docente (por ejemplo, Argentina, Birmania, Canadá, Cuba, Chipre, Egipto, Estados Unidos, Hungría, República Democrática Alemana, Singapur, Sudán, Turquía, Venezuela). En términos generales se constata que la idea de una "educación continua" en el seno del personal docente de primer grado ha hecho progresos en el curso de los últimos cinco años y que las autoridades de la enseñanza adoptan medidas para ayudar a los maestros a proseguir su instrucción a lo largo de toda su carrera.

48. El cuadro II reproduce los datos estadísticos enviados por algunos Estados Miembros en lo que concierne a la participación del personal docente en los programas de perfeccionamiento. Estas cifras se dan sólo a título indicativo. Engloban diferentes grados de perfeccionamiento y no son comparables, en razón de una gran diversidad de situaciones. Muchos países han declarado que no poseen las estadísticas solicitadas.

CUADRO II

Participación del personal docente del primer grado en el ejercicio de sus funciones en los programas de perfeccionamiento 1972-1973

Países	Total de personal docente del primer grado	Total para todos los programas		Duración de los programas		
		HM ¹	M	1 semana/2 meses	2/6 meses	Más de 6 meses
				HM		
Afganistán	14 648	519	242	-	-	761 HM
Argelia	...	(38 339 han seguido cursos de duración indefinida)				
Australia*	20 904					800 HM (Tasmania)
Bangladesh	...	450			450 HM	
Bulgaria	47 798	6 570		6 570		
Canadá (Fed.)	166 739	250	220			470 HM
Cuba	60 132					10 955 10 meses 25 686 1 año 31 545 5 años
Dinamarca	47 314	5 861		5 861	8 194 HM	
España	...	38 000				38 000 HM
Finlandia	21 201			6 000	500 HM	500 HM
Francia	184 326				27 000 HM	2 200 HM
Gambia	677				3/6 meses	
Hungría	63 125	10 500	7 500		10 500 HM/ 7 500 M	
Irlanda	16 981	7 585		7 500		85 HM
Islandia	1 383	713		702		11 HM
Líbano	...			5 012		
Liberia	3 522	306	87	86	40 HM/40 M	180 HM/47 M
Malasia ²	46 155	24 079	3 448	23 070 HM/2 930 M	930 HM/480 M	79 HM/38 M
Malta	2 385		4 HM			4 HM
Marruecos	36 446	...				
Níger	2 736	150	23	150 23		
Noruega	22 303	27 200		26 000		1 200 HM 2/3 años
Nueva Zelanda	19 499	6 010		4 980	830	200 HM
Países Bajos	50 182	11 410		11 410		11 718 HM
Paraguay	14 114	1 268			1 200	68 HM
Polonia	224 944	54 500		12 500		42 000 HM
Reino Unido	262 000			3 680 RU y Gales 850 Escocia 4 300 Irlanda del Norte	874 RU y Gales 150 Escocia	2 211 RU y Gales 130 Escocia
Singapur	10 858	459	258		370 HM/212 M	89 HM/46 M
Sri Lanka	...			574		
Sudán	24 257	8 304		5 090	2 894	320
Suecia	38 000	2 720		2 000	100	620
Tailandia	179 456	9 534	(5 025 M)	7 572 HM (3 698 M)	1 395 HM (952 M)	567 HM (375 M)
Turquía	158 299			159 599		
Venezuela	56 386	2 624			2 624	
República de Viet-Nam del Sur	62 013	5 972		5 972		

* Once por ciento de la totalidad del personal ha tomado parte en los programas de perfeccionamiento (a jornada completa y a jornada parcial).

1 Hombres-Mujeres.

2 Malasia occidental.
... Cifras no disponibles.

49. Relativamente pocos informes indican las cantidades respectivas de hombres y mujeres que han aprovechado los programas de perfeccionamiento. En los casos en que se proporcionan esas cifras, el número de mujeres es a menudo inferior al de los hombres. Si se considera que, en la mayor parte de los países que respondieron al cuestionario, las mujeres constituyen la mayoría del personal docente de enseñanza primaria, se puede ver la considerable desproporción en materia de perfeccionamiento entre los maestros y las maestras.

50. La gran mayoría de las memorias responde afirmativamente a la pregunta sobre la instrucción del personal docente en utilización de las nuevas técnicas de enseñanza y de los medios modernos de información. Este aspecto de la formación no se practica en los siguientes países: Bangladesh, Benin, Canadá-Quebec, Turquía.

Relaciones entre los maestros del primer grado y otras ramas de la enseñanza.

51. A medida que se eleva el nivel de la formación de los maestros del primer grado, tiende a desaparecer la rígida separación tradicional entre esta categoría y los profesores de segundo grado. La Recomendación subraya (párrafo 10, e)) que, en interés de la educación, que es un proceso continuo, debe desarrollarse una coordinación estrecha en cuanto a su condición profesional y social entre las diferentes categorías del personal docente. Una de las secciones del cuestionario tenía por objeto obtener informaciones sobre los progresos alcanzados en esta coordinación y esta cooperación entre las instituciones de formación, las escuelas, los profesores, individualmente y por intermedio de sus organizaciones.

52. La formación en las mismas instituciones de los maestros de primero y de segundo grado se practica en los siguientes países: Afganistán, Canadá (ámbito federal y provincia de Quebec), Dinamarca (primer ciclo de secundaria), Finlandia, Malasia (desde 1973), Malta, Nueva Zelanda (desde 1975), Polonia, Reino Unido, Singapur, Suecia, RSS de Ucrania, URSS. Algunos países mencionan la formación común de los maestros del primer grado con los educadores de adultos (Chipre) y los agentes de alfabetización (Bulgaria, Egipto). Varios países anuncian medidas preparatorias para instaurar la formación común: Filipinas, Pakistán, República Democrática Alemana, Turquía; existen con tal fin consejos de coordinación establecidos por las autoridades escolares en Ghana, Guyana, Hungría, Noruega, Panamá, Paraguay. Parece que en la mayoría de los países, sin existir una integración orgánica, en la práctica, las instituciones de formación colaboran entre sí. A este respecto, los programas de perfeccionamiento constituyen un terreno práctico de encuentros y cooperación entre las dos categorías de docentes (Argentina, Australia, Austria, Japón, Líbano, Liberia, Níger, Marruecos, Países Bajos, Sri Lanka, Tailandia, Venezuela). No obstante, no existe ninguna cooperación en este ámbito en los siguientes países: Bangladesh, Bélgica, Benin, Ecuador, España, Finlandia, Grecia, India, Irlanda, Líbano, Luxemburgo, Siria, Sudán, República de Viet-Nam del Sur. Los siguientes países no han contestado a esta pregunta del cuestionario: Chile, Indonesia, Irak, Mauricio, Omán, Perú, Siria.

53. Corresponde a las autoridades escolares el mérito de promover la formación conjunta y los programas de perfeccionamiento comunes a las diferentes categorías de educadores. Ciertas memorias observan que las organizaciones de personal docente desempeñan un papel activo en la preparación de la unidad de la profesión. Tal es el caso en particular en los siguientes países: Argelia, Argentina, Bélgica, Bulgaria, Cuba, Fiji, Ghana, Guyana, Irlanda, Italia, Japón, Malasia, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Polonia, Singapur, Sri Lanka, Suecia, Suiza.

54. Según numerosas memorias, es frecuente la cooperación entre los dos grupos de docentes dentro de cada escuela. En Islandia, en un distrito determinado, el mismo maestro puede enseñar en una escuela primaria y en una escuela secundaria. En Gambia, los profesores del segundo grado prestan regularmente asistencia a los maestros. Se menciona la participación común de los docentes de ambas categorías en las diversas actividades de la comunidad en las memorias de los siguientes países: Argelia, Bangladesh, Birmania, Canadá, Cuba, República Dominicana,

Ecuador, España, Filipinas, Francia, Ghana, Grecia, Guyana, Hungría, Malasia, Mauricio, México, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Polonia, República Democrática Alemana, Singapur, Sri Lanka, Suecia, Tailandia, Venezuela.

55. Uno de los medios de evitar la "segregación" de los maestros del primer grado es crear organizaciones unitarias en las que estén representados junto con otras categorías de docentes. Según las memorias, actualmente existen semejantes organizaciones en los siguientes países: República Federal de Alemania, Australia (Tasmania), Argelia, Bélgica, Birmania, Bulgaria, Cuba, Benin, República Dominicana, Ecuador, Filipinas, Gambia, Irak, Líbano, Liberia, Níger, Nigeria, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Sri Lanka, Suiza, Turquía, RSS de Ucrania, URSS. Las memorias de los siguientes países comunican la existencia de organizaciones separadas para cada una de las dos categorías de docentes, indicando sin embargo que existe cooperación entre ellas en cuestiones profesionales: Australia, Canadá, Chipre, Dinamarca, Egipto, España, Francia, Grecia, India, Mauricio, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Malasia, México, Singapur, Sudán, Suecia, Suiza, Venezuela, República de Viet-Nam del Sur. Las memorias de Guyana, Luxemburgo y Malta señalan falta de cooperación entre las dos asociaciones de personal docente.

CAPITULO III

PREPARACION PEDAGOGICA DEL PERSONAL DOCENTE DE LAS ESCUELAS SECUNDARIAS

Introducción.

56. En 1970 el examen de las memorias de los Estados Miembros había revelado que la calidad de la formación pedagógica de los docentes del segundo grado no correspondía en muchos casos a las exigencias de la Recomendación. Por eso la Comisión conjunta OIT-UNESCO recomendó que se prestara una atención particular a mejorar este aspecto de la situación.

57. No cabe duda de que en nuestra época una buena formación pedagógica, teórica y práctica, es indispensable a los profesores de la enseñanza secundaria, que se enfrentan con una población escolar cada vez más numerosa, representativa de todos los sectores de la comunidad. Si hasta un pasado todavía reciente las materias especiales enseñadas en una universidad constituían casi exclusivamente la preparación de un profesor de enseñanza secundaria, hoy en día conviene concebir esa formación como un equilibrio entre las asignaturas especializadas, por una parte, y los estudios pedagógicos y la práctica de la enseñanza, por otra.

58. Según la Recomendación (párrafo 20) un programa de formación pedagógica debería comprender esencialmente: estudio de los elementos fundamentales de filosofía, de psicología y de sociología aplicados a la educación; 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; práctica de la docencia y de las actividades paraescolares. Las disposiciones de la Recomendación relativas al perfeccionamiento del personal docente se aplican, claro está, al personal docente del segundo grado y abarcan, entre otras materias, las técnicas pedagógicas.

59. La parte del cuestionario dedicada a este problema tenía por objeto obtener informaciones sobre la duración, el contenido y la calidad de la preparación pedagógica de los profesores de enseñanza secundaria, tanto en la formación preliminar como en el perfeccionamiento en el ejercicio de su función.

Contenido de la formación pedagógica.

60. De los 68 países que respondieron a esta sección del cuestionario, 44 declaran que sus programas de formación incluyen las materias pedagógicas enumeradas en el punto II.2 del cuestionario, que reproduce la esencia de las disposiciones de la Recomendación. En cambio, varios países indican que ciertas materias no figuran en el programa. Tal es el caso de la filosofía de la educación (Argelia, Benin, Birmania, Irak, Islandia, Liberia); de la educación comparada (Argelia, Benin, Birmania, Chipre, Ecuador, Filipinas, Guyana, Irak, Islandia, Luxemburgo, Perú, Reino Unido, Sudán, Venezuela); de la sociología de la educación (Argelia, Chile, Grecia, Liberia, Luxemburgo, República Democrática Alemana, Sudán); de la historia de la educación (Afganistán, Argelia, Benin, Chipre, Guyana, Irak, Paraguay).

61. No obstante, un número considerable de memorias señala que existen materias suplementarias que no se mencionan en la Recomendación. Así, por ejemplo, Argelia cita: deporte, música, artes artesanales, animación; Bulgaria: actividades de juventud, medios de enseñanza técnica; Ecuador: planeamiento de la educación; Egipto: socialismo árabe; Estados Unidos: crecimiento y desarrollo humanos; Francia: antropología social; Japón: teoría pedagógica; Malasia: organización de bibliotecas; República Democrática Alemana: higiene escolar, expresión oral; Singapur: educación correctiva; Sri Lanka: educación en Africa. Las nuevas materias que se enumeran a continuación han sido introducidas por varios países: economía de la educación (Afganistán, Países Bajos, Polonia, Singapur); dinámica de grupos (Nueva Zelandia, Países Bajos, Tailandia); educación estética (Australia, Bélgica, Sri Lanka, Tailandia); revisión de los programas escolares (Ecuador, Guyana); educación estética (Argelia, Japón); comunicación (Afganistán,

Malta, Nueva Zelandia, Singapur, República de Viet-Nam del Sur); evaluación (Estados Unidos, Liberia, Paraguay, Perú, Singapur); técnicas de investigación (Argelia, Turquía); medios audiovisuales (Malasia, República Democrática Alemana); orientación escolar y profesional (Bulgaria, Filipinas, Perú, Turquía, Ucrania, República de Viet-Nam del Sur); educación preprofesional (Sri Lanka, Tailandia).

Duración de la preparación pedagógica.

- a) Profesores para las escuelas secundarias de enseñanza general.

62. Aunque no pueda afirmarse que la calidad de la formación dependa de su duración, no cabe duda de que las informaciones sobre el período dedicado a la preparación pedagógica de los profesores de enseñanza secundaria aportan indicaciones interesantes sobre la importancia relativa que se da a las disciplinas académicas por una parte, y a las asignaturas pedagógicas, por otra, dentro de los programas de formación. Las informaciones sobre la práctica de la enseñanza indican que generalmente se considera como parte integrante de la formación pedagógica de los profesores de segundo grado, aun cuando su duración varía considerablemente de un país a otro (véase más adelante el cuadro III).

63. En ciertos países, la formación de profesores para el primer ciclo de las escuelas secundarias (alumnos de 11 a 15 años) dura menos (promedio 2 años), y su componente pedagógico es de distinta duración, que la formación de los futuros profesores del segundo ciclo (alumnos de 15 a 18 años). La preparación pedagógica de los profesores del segundo ciclo secundario es más breve en Bangladesh, Países Bajos (ninguna preparación pedagógica), Singapur. Es igual a la impartida a los profesores del primer ciclo o más larga en la República Federal de Alemania, Argelia, Francia, Guyana, Malasia, Nueva Zelandia, Reino Unido, Sudán, Turquía, República de Viet-Nam del Sur.

64. Las memorias de los gobiernos no revelan claramente qué relación existe entre la duración total de la formación y la duración de la preparación pedagógica, en particular en el caso de los países en que ésta se da al mismo tiempo ("concurrently") que los cursos de formación especializada (Bulgaria, Cuba, República Dominicana, Fiji, Japón, México, Sierra Leona). Los países que expresaron la duración de la preparación pedagógica como porcentaje de la duración global de los programas de formación figuran en tres grupos en el cuadro a continuación (cuadro III). La segunda columna indica la duración de la práctica docente.

CUADRO III

Formación pedagógica del personal docente de segundo grado

La formación pedagógica constituye el 40% o más de la duración total de la formación	Práctica docente en meses	La formación pedagógica constituye el 20%-35% de la duración total de la formación	Práctica docente en meses	La formación pedagógica constituye menos de 20% de la duración total de la formación	Práctica docente en meses
Benin	12	Argelia	?	Rep. Federal de Alemania (8%-10%)	2
Birmania	3	Australia	2	Austria (13%)	10
Chile	2-6	Bangladesh (30%)	2	Filipinas (12%)	5
Chipre	?	Canadá (Alberta)	2-6	Finlandia (10%)	6
India (50%)	1,5	Canadá (Quebec) (30%)	1,5	Grecia (5%)	2,5
Luxemburgo	24	Egipto (30%)	2	Hungría (8%)	5,5
Malta (50%)	2,5-4	España	14	Marruecos (18%)	3
Nueva Zelandia	3-7	Estados Unidos	4,5	Noruega (12%)	2
Perú (50%)	16	Francia	3		
Paraguay (50%)	?	Ghana	1-1,5		
Singapur (50%)	6	Guyana	2		
Sri Lanka	2,5	Irlanda	2		
URSS (60%-65%)	?	Islandia	?		
Rep. de Viet-Nam del Sur	2,5-5	Líbano	1		
		Liberia	5		
		Malasia	3		
		Pakistán	1		
		Polonia	1		
		Reino Unido (30%-35%)	6		
		Suecia	6		
		Tailandia	3		
		Turquía	1-3		
		Uganda	2,5		

b) Personal docente para escuelas técnicas secundarias.

65. La Recomendación (párrafos 20, 21) establece que las normas relativas a la preparación pedagógica del personal docente deben ser aplicadas sin distinción alguna a la formación de profesores para las escuelas técnicas secundarias. Además, en la Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional (UNESCO, 1974) se estipula que uno de los objetivos de todo tipo de programa de enseñanza técnica y profesional debería ser "mantener las normas de enseñanza y de preparación profesional que se apliquen a la profesión docente considerada en su totalidad y contribuir a la elevación de esas normas generales".

66. Menos de la mitad de las respuestas de los gobiernos proporcionan informaciones sobre este punto. Los países que se enumeran a continuación declaran que no dan formación a los profesores técnicos: España, Gambia, Omán, Paraguay, Sri Lanka. Las memorias de los siguientes países revelan que la duración de la preparación pedagógica (y de la práctica de la enseñanza) es casi la misma que la de los candidatos a la enseñanza general: Austria, Bulgaria, Filipinas, Guyana, Islandia, Malasia, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Sierra Leona, Suecia, Tailandia, Turquía, Uganda. Mientras que por su parte Afganistán, Egipto, República Federal de Alemania, Finlandia, Hungría, Polonia, Singapur y República de Viet-Nam del Sur ofrecen a los candidatos a la enseñanza técnica una preparación pedagógica menos sólida que a los futuros profesores de enseñanza general, Malta, Marruecos y Sudán, en cambio, consideran que los profesores de escuelas técnicas necesitan una preparación pedagógica más larga que los de enseñanza secundaria general.

Instituciones de formación para profesores de enseñanza secundaria.

67. Según la Recomendación (párrafo 25), los profesores encargados de la preparación pedagógica deberían ser capaces de ofrecer en su asignatura una enseñanza comparable a la enseñanza superior. En tal contexto, la pregunta II.4 del cuestionario tenía por objeto obtener precisiones sobre las calificaciones académicas de los profesores de pedagogía. Casi todas las respuestas indican títulos universitarios elevados (licenciatura, doctorado), pero no es fácil darse cuenta en cuántos de los casos esos diplomas corresponden a estudios pedagógicos.

68. La mayoría de las respuestas mencionan la práctica de la enseñanza como condición exigida para convertirse en profesor en una institución de formación de personal docente de segundo grado. La duración de la práctica de la enseñanza requerida es en general cinco años. En la mayor parte de los casos, los propios profesores son responsables de supervisar la práctica docente de sus alumnos. Dos excepciones: Canadá-Quebec y Dinamarca.

69. Los estudios y las investigaciones sobre temas pedagógicos forman parte de las actividades de la mayoría de las instituciones de formación en los siguientes países: República Federal de Alemania, Argelia, Argentina, Australia (Tasmania), Benin, Dinamarca, Egipto, Ecuador, Estados Unidos, Islandia, Italia, Líbano, Liberia, Marruecos, Noruega, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Tailandia, Ucrania, URSS, Venezuela. Los siguientes países declaran que las actividades de investigación pedagógica sólo se llevan a cabo en un número limitado de instituciones de formación: Afganistán; Bélgica, Birmania, Canadá (Quebec), España, Filipinas, Francia, Guyana, Malasia, Malta, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Perú, Singapur, República Árabe Siria, Turquía, República de Viet-Nam del Sur. Dos países contestaron que tales actividades no se llevan a cabo en el seno de las instituciones.

70. Es de presumir que la participación de los futuros profesores en las actividades de investigación contribuye a su formación teórica y da una dimensión complementaria a sus trabajos prácticos en clase. Por eso en la gran mayoría de los países antes citados, los estudiantes participan regularmente en los estudios e investigaciones pedagógicas entendidas en la institución en que siguen cursos de formación. Esta participación no es regular en la República Federal de Alemania, Hungría, Malasia, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Árabe Siria. No tiene lugar en Birmania, Finlandia, Francia ni Luxemburgo.

Profesores de segundo grado sin formación pedagógica suficiente.

71. Cierta número de países proporcionan cifras acerca del número de profesores de segundo grado sin ninguna formación pedagógica: Australia, 30 por ciento del total; Birmania, 24,3 por ciento; Canadá (ámbito federal), 10 por ciento; Canadá (Quebec), 4,6 por ciento; Ecuador, 62,45 por ciento; Egipto, 24,7 por ciento; España, 10 por ciento; Francia, 19 por ciento; Hungría, 13 por ciento; Indonesia, 38 por ciento; Liberia, 50 por ciento; Malasia, 8,7 por ciento; Malta, 10 por ciento; Marruecos, 20 por ciento; Polonia, 0,8 por ciento; Singapur, 3,2 por ciento (1972), 2,5 por ciento (1973); República Arabe Siria, 58 por ciento; Sri Lanka, 30 por ciento; URSS, 7,3 por ciento; República de Viet-Nam del Sur, 20 por ciento; la República Federal de Alemania, Bulgaria y Suecia constatan "algunos casos poco numerosos".

72. Ciertas memorias han mencionado una categoría de profesores con formación pedagógica rudimentaria por debajo de la norma. Las cifras a continuación expresan en porcentajes el número de esos profesores: Australia (Meridional), 34 por ciento; Birmania, 4,4 por ciento; Canadá (Quebec), 15 por ciento; Cuba, 30 por ciento; República Dominicana, 31 por ciento; España, 90 por ciento; Finlandia, 6,7 por ciento; Ghana, 25 por ciento; Indonesia, 40 por ciento; Malta, 10 por ciento; Marruecos, 15 por ciento; México, 10 por ciento; Polonia, 3 por ciento; URSS, 0,4 por ciento; Venezuela, 76 por ciento; República de Viet-Nam del Sur, 80 por ciento.

Mejoramiento de las calificaciones pedagógicas del personal docente de segundo grado.

73. Basado en las memorias de los gobiernos, el cuadro IV presenta, por países, el número de profesores del segundo grado en ejercicio que han podido completar su preparación pedagógica en 1972-1973. Las autoridades toman diversas medidas para alentar esta preparación complementaria: cursos a tiempo parcial: República Federal de Alemania, Afganistán, Filipinas, Irlanda, Islandia, Liberia, Malasia, Malta, Pakistán, Polonia, Singapur; clases nocturnas: Egipto, Hungría, India, URSS; cursos por correspondencia: Hungría, Nueva Zelanda, Sri Lanka, República Socialista Soviética de Ucrania, URSS. Se dispensa preparación a tiempo completo en cursos de vacaciones en la República Dominicana, Ecuador, Malasia, México, Noruega, Sri Lanka. En España se han creado recientemente un Instituto Nacional de Ciencias de la Educación y centros regionales, que ofrecen preparación pedagógica acelerada.

74. Al igual que los maestros del primer grado, los profesores de secundaria, cualquiera que sea el nivel de la formación inicial recibida, deben mantenerse al corriente de los progresos en su disciplina y de la evolución de los métodos y técnicas pedagógicas. En la mayor parte de los países se utilizan soluciones análogas a las enumeradas en el párrafo precedente para ayudar a los profesores del segundo grado a proseguir su "formación continua". Asimismo, las memorias mencionan con frecuencia la celebración de "jornadas pedagógicas", reuniones a fin de semana, sesiones de estudio. Se mencionan licencias de estudio en Filipinas, Ghana, Reino Unido, Sudán (en el extranjero), URSS.

75. Los programas de perfeccionamiento para el personal docente de la enseñanza secundaria están dedicados en gran parte a los problemas de asignaturas especializadas. Como el punto esencial de la encuesta era la preparación pedagógica, lo que se trataba de obtener eran informaciones sobre el lugar que en esos programas se destina a las materias, métodos y técnicas pedagógicas. Los datos cuantitativos enviados por ciertos países son los siguientes: 100 por ciento de la totalidad de los programas de perfeccionamiento en Argentina, Chile, República Dominicana, Filipinas, India; 75 por ciento en Irlanda, Malta y Tailandia; 80 por ciento en Benin; 60 por ciento en Birmania, Cuba y Guyana; 30 por ciento en Bulgaria y Grecia; 35 por ciento en Irak; 33 por ciento en Polonia; 50 por ciento en la República Democrática Alemana; 25 por ciento en México; 35 por ciento en Ecuador; 40 por ciento en España; 30 por ciento en la República de Viet-Nam del Sur. El algunos países, la proporción de los programas pedagógicos es más modesta: República Federal de Alemania, 18 por ciento; Canadá (Quebec), 5 por ciento; Malasia, 5 por ciento; Turquía, 0,6 por ciento. Luxemburgo indica la falta "casi total" de materias pedagógicas en los programas de perfeccionamiento.

CUADRO IV

Número de docentes de segundo grado que han terminado, en
curso de empleo, su formación pedagógica en 1972-1973

(véase el párrafo 73)

(Cifras extraídas de los informes de los Estados Miembros)

República Federal de Alemania	3 735 H	3 578 M
Australia	42 H	27 M
Birmania	324 H	275 M
Bulgaria	1 700	
Canadá, Pq Fed.	2 500	
Chile	2 933	
Cuba	1 908	
Dinamarca	258	
España	9 640 HM	
Gambia	2	
Ghana	328 HM	
Grecia	11 832 HM	
Guyana	35 H	9 M
Hungría		210 M
Indonesia	5 167 H	1 085 M
Irak	1 336	
Japón	336 (ens. sup.)	236 (ens. sec.)
Malasia	1 109 H	554 M
Malta	30 H	80 M
Marruecos	70	
Noruega	1 000 H	
Paraguay	154 H	
Polonia	14 600	
Reino Unido	RU y Gales 8 000 H	11 000 M
Sri Lanka	3 627 H	2 156 M
Turquía	29 H	16 M
URSS	20% del número total por año	
Venezuela	400 HM	

76. Entre los temas tratados con mayor frecuencia en los programas de perfeccionamiento, se citan los siguientes: evaluación (Afganistán, Argentina, España, India, Malta, Marruecos, México, Pakistán, Suecia, Tailandia, Turquía, República de Viet-Nam del Sur); orientación escolar y profesional (Chile, Grecia, Japón, Singapur, Tailandia); teorías de aprendizaje (Australia, Ecuador, Guyana, Pakistán, Sri Lanka); tecnología educativa (Argentina, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Filipinas, Guyana, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Suecia, Tailandia, República de Viet-Nam del Sur); psicología del niño y del adolescente (Estados Unidos, Guyana, Paraguay, Tailandia); organización y administración escolares (Argentina, Australia, Cuba, Chile, Pakistán); problemas psicosociales (Argentina, Estados Unidos, Polonia, Suecia); psicología y educación colectivas (República Democrática Alemana, Cuba); artes plásticas y música (Japón); ciencias políticas, psicología, pedagogía (URSS).

77. Sobre la participación cuantitativa en los programas de perfeccionamiento en 1972-1973, las respuestas son relativamente escasas. A continuación figuran las cifras contenidas en las memorias, en algunos casos para hombres y mujeres:

		Total de personal docente del segundo grado 1972-1973		Total de personal docente del segundo grado 1972-1973
República Federal de Alemania	más de 125 000 HM	300 265	Japón	72 000 HM
Australia	2 970 HM	60 935	Malasia	520 HM
Bélgica	17 300 HM	-1	Malta	300 HM
Bulgaria	2 300 HM	25 143	México	3 177 HM
Canadá (Quebec)	8 000 HM	-1	Noruega	350 HM
Chile	29 879 HM	-1	Nueva Zelandia	1 950 HM
República Dominicana	650 HM	5 647	Pakistán	750 H 522 M
España	25 000 HM	-1	Paraguay	154 HM
Estados Unidos	38 889 H 49 817 M	1.055 000	Polonia	65 000 HM
Filipinas	112 HM	57 972	Singapur	20 HM
Francia	44 068 HM	304 681	Sri Lanka	22 292 HM
Grecia	11 832 HM	14 935	Sudán	365 HM
(77 programa de 2 años)	HM		Suecia	300 HM
Guyana	35 HM	2 539	Turquía	1 700 H 400 M
Hungría	9 200 HM	23 398	URSS	759 000 HM
Irak'	70% H 30% M	15 478	Venezuela	1 451 HM
Irlanda	627 H 1 260 M	20 760		

78. La organización de los programas de perfeccionamiento corre por cuenta de diversos organismos en diferentes países. A menudo la responsabilidad se reparte entre varios organismos en un mismo país. Destacan el papel de las autoridades escolares a nivel del ministerio y de las autoridades locales y regionales las memorias de los siguientes países: Afganistán, República Federal de Alemania, Bélgica, Birmania, Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Guyana, India, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Malasia, Malta, Marruecos, México, Pakistán, Paraguay, República Democrática Alemana, Sri Lanka, Suecia, Turquía. Algunos de esos países mencionan también las instituciones de formación, incluidas las universidades. Estas instituciones son mencionadas en particular por: Afganistán, Bangladesh, Canadá, Filipinas, Finlandia, Ghana, Grecia, Guyana, Hungría, India, Japón, Malta, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Polonia, Sudán, Suecia, Tailandia, Venezuela. Contribuyen a las actividades de perfeccionamiento organizaciones científicas y profesionales en: Argentina, Bélgica, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Reino Unido; los sindicatos y organizaciones de personal docente son mencionados por: Argentina, Bélgica, Canadá, Francia, Irlanda, Suiza. Por último, en ciertos países se han creado instituciones especializadas para ocuparse exclusivamente o en gran parte del perfeccionamiento del personal docente (a veces del primero y del segundo grado): República Federal de Alemania, Dinamarca, España, Sri Lanka, URSS.

79. La calidad de los programas de perfeccionamiento, claro está, depende de la competencia y de la experiencia del personal responsable. Las memorias revelan gran diversidad en las calificaciones de dicho personal. Con la mayor frecuencia se mencionan los profesores de las universidades e instituciones de formación de profesores del segundo grado. También desempeñan cierto papel profesores con gran experiencia y cierto renombre, así como los "animadores" llamados a estimular la participación activa de los alumnos. Además del personal empleado regularmente por las instituciones educativas, con frecuencia se apela a personas provenientes de diversos medios profesionales. La otra gran categoría responsable del contenido de los programas de perfeccionamiento son los especialistas y funcionarios dependientes de la autoridad escolar, sea el Ministerio de Educación, sean las autoridades locales y regionales. Actualmente la función de los "inspectores" en ciertos países se orienta cada vez más hacia las actividades de perfeccionamiento en disciplinas y métodos pedagógicos (Argentina, Australia, Bélgica, Francia, Irlanda, Marruecos, Reino Unido, Sri Lanka, Turquía, etc.). Varios países informan sobre la contribución aportada en esta esfera por expertos extranjeros en concepto de asistencia bilateral o internacional (UNESCO): Afganistán, Ecuador, España, Kuwait, Malta, Pakistán, Paraguay, República de Viet-Nam del Sur.

CAPITULO IV

PARTICIPACION DEL PERSONAL DOCENTE
EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACION

Introducción.

80. Los objetivos, estructuras, contenidos y métodos de la enseñanza están siendo objeto de cambios más o menos profundos en la mayoría de los países. Para que el personal docente participe eficazmente en esa evolución y la aplique efectivamente en su labor cotidiana en la escuela, convendría que estuviera asociado a la elaboración de las nuevas políticas de educación, de los nuevos programas y de los métodos pedagógicos. La Recomendación expresa claramente esta exigencia, atribuyendo, por una parte, un papel activo a las organizaciones representativas de personal docente en los procedimientos de consulta que las autoridades deberían establecer y aplicar sistemáticamente cuando prevean cualquier cambio en la enseñanza y, por otra, insistiendo en la participación de los docentes, individual y colectivamente, en todo esfuerzo tendiente a mejorar la calidad de la enseñanza (párrafos 9, 61, 62, 75 y 76).

81. La finalidad de la sección III del cuestionario relativa a estas cuestiones era obtener informaciones sobre la participación efectiva de los docentes en la planificación y aplicación de los cambios en el sistema de enseñanza. Las preguntas tenían por objeto precisar el papel desempeñado a la vez por las organizaciones de personal docente y por los docentes individualmente en la elaboración de la política escolar nacional y describir la contribución de los mismos a la renovación de los programas y del material pedagógico, así como a la aplicación de nuevos métodos de enseñanza. Una de las preguntas tenía por finalidad establecer si el principio de una cooperación de esta índole ha sido incorporado en reglamentos oficiales.

Cooperación del personal docente en la
elaboración y aplicación de planes y
políticas nacionales de educación.

82. Según numerosas memorias, se consulta con las organizaciones de personal docente al comienzo de la elaboración de los planes y políticas nacionales de educación. Así ocurre en los siguientes países: República Federal de Alemania, Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, Benin, Bulgaria, Canadá (Quebec), Chipre, Cuba, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Gambia, Grecia, Guyana, Hungría, India, Irak, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, Mauricio, México, Nigeria, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Tailandia, Turquía, Uganda, URSS, República de Viet-Nam del Sur. Si bien la memoria de Chile da cuenta de consultas realizadas por una organización de personal docente, a la luz de las consideraciones que se exponen en el párrafo 103 del presente informe, no parece que estas consultas correspondan a las condiciones previstas por la Recomendación.

83. Por supuesto, esta participación en el proceso de evolución de la educación no es posible en aquellos países en que no existen organizaciones de personal docente: Afganistán, Birmania. No se aplica en otros países: República Federal de Alemania, Argelia, República Dominicana, Fiji, Japón, Kuwait, Líbano, Liberia, Noruega, Venezuela. En Argelia se invita a los docentes a examinar los planes y políticas existentes y, en su caso, a formular comentarios críticos. Las memorias de Omán y Perú guardan silencio sobre esta cuestión.

84. En la mayoría de los casos en que no se celebran consultas al comienzo, y en casi todos aquellos en que sí se celebran, las organizaciones de personal docente disponen de otras posibilidades para expresar sus opiniones frente a las autoridades. Con frecuencia los representantes de las organizaciones de personal docente ocupan un puesto en los órganos consultivos junto con los representantes de las autoridades; las comisiones de tipo "Conseils supérieurs de l'Education nationale", de competencia general, o los comités especializados que se ocupan de aspectos particulares de la enseñanza (primaria, secundaria, formación de personal docente); las comisiones paritarias que reúnen a un mismo número de docentes y de

representantes de la administración escolar constituyen un marco particularmente propicio al diálogo. Existen en los siguientes países: Afganistán, Argelia, Argentina, Australia, Bélgica, Benin, Bulgaria, Canadá, Cuba, Chipre, Dinamarca, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Gambia, Ghana, Grecia, Guyana, Hungría, India, Irak, Irlanda, Japón, Kuwait, Malasia, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Uganda, Ucrania, URSS, Venezuela. Parece que en diversos casos, por ejemplo en Japón, el personal docente que participa en estas comisiones no es designado por sus organizaciones.

85. Varias memorias indican que existen otros medios por los cuales las organizaciones de personal docente procuran influir en las autoridades para obtener cambios en el sistema de educación. Es corriente que las organizaciones dirijan al Ministro de Educación las resoluciones de sus congresos nacionales respecto de cuestiones de actualidad en la esfera pedagógica. En ocasiones, las organizaciones de los siguientes países envían memorias con proposiciones: Argentina, Francia, Grecia, Japón, Malta, Nigeria, Singapur, Siria, Sudán, Suiza. En Suecia los profesores envían peticiones a los gobernantes. En otros países las organizaciones de personal docente han tomado la iniciativa de organizar debates públicos sobre reformas escolares (Polonia, Reino Unido) y han utilizado la radio y la televisión.

86. El personal docente contribuye más concreta y continuamente aún en el marco de comités técnicos establecidos por las autoridades escolares para cumplir con tareas precisas. Los comités de revisión de los programas de enseñanza apelan a los representantes de los profesores en muchos países y, en particular en: Australia, Canadá, Chipre, Dinamarca, Ecuador, Filipinas, Francia, Hungría, Islandia, Níger, Noruega, Nueva Zelandia, Polonia, Reino Unido, Sudán, Tailandia, Turquía, Uganda, URSS. Ciertos subcomités dedicados a asuntos particulares cuentan con una importante participación de docentes en Guyana (enseñanza de la lectura), Gambia, Kuwait, Malasia, Tailandia (ciencias y matemáticas modernas). En Francia, los profesores participan en grupos de trabajo en el momento de elaborarse un plan o una política. También participan en organismos encargados de preparar manuales y otros materiales pedagógicos (por ejemplo, en Bulgaria, Canadá (Quebec), Ecuador, Pakistán, Sierra Leona, Siria, URSS, etc.).

87. La mayor parte de las memorias destaca que el papel de los representantes del personal docente en los comités establecidos por el gobierno es meramente consultivo. No obstante, según las memorias de los países que se enumeran más adelante, el personal docente tiene no sólo voz sino también facultad de decisión, con respecto a ciertas cuestiones, a igual título que los representantes de las autoridades: Australia Meridional, Bulgaria, Chipre, Estados Unidos, Filipinas, Ghana, Guyana, India, Islandia, Marruecos, Nigeria, Nueva Zelandia, Uganda.

88. Se han expresado algunas reservas acerca de la forma y la eficacia de la consulta entre las autoridades y las organizaciones de personal docente. O la consulta tiene lugar demasiado tarde para que se pueda tener en cuenta (Canadá), o bien las autoridades manifiestan poco interés por las observaciones del personal docente (Luxemburgo).

89. El Sindicato de Maestros del Japón deplora que ninguno de sus representantes ni ninguna persona propuesta por él haya sido autorizada a participar en las labores de los comités encargados de la elaboración y aplicación de la política escolar. Añade que, pese a esta situación, piensa haber contribuido al desarrollo de la educación en el Japón, gracias a sus intervenciones ante las autoridades centrales y locales. El Gobierno del Japón, en su respuesta, confirma esta situación y declara que no considera al Sindicato como una organización profesional de personal docente en virtud de la Recomendación. Ahora bien, según las informaciones de que dispone la Comisión, se trata de una organización representativa de personal docente japonés afiliada a la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza. La Asociación Nacional de Maestros de Escocia (The Education Institute of Scotland) recuerda que el párrafo 75 de la Recomendación estipula que debe consultarse con las organizaciones de educadores sobre "cuestiones tales como la política de la enseñanza". Basándose en su experiencia frente al Departamento de Educación de Escocia, la Asociación manifiesta temores de que ciertas autoridades prefieran elegir ellas mismas a los educadores que deberán participar individualmente en las comisiones, más bien que dejar que las organizaciones designen a sus representantes.

Por otra parte, las memorias de los gobiernos no siempre permiten ver con certeza en qué calidad los docentes participan en las consultas sobre las cuestiones mencionadas en el párrafo 75 de la Recomendación.

90. Menos de la mitad de las memorias señalan la existencia de reglamentos oficiales en que se establece el derecho de las organizaciones de personal docente a ser consultadas por las autoridades escolares. Ciertos países subrayan que, pese a la falta de reglamentos oficiales, está sólidamente establecida la costumbre de consultar con las organizaciones (Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Nueva Zelanda, República de Viet-Nam del Sur). En los últimos años, varios países han adoptado un reglamento oficial en la materia: Bélgica (1971), Dinamarca (1971, 1973), Egipto (1974), España (1970), Estados Unidos (gran número de acuerdos locales desde 1969), Islandia (1974), Marruecos (1971), Níger (1972), Noruega (1970), Panamá (1973), Suiza (1971). Asimismo, las memorias de los países citados a continuación confirman la existencia de un reglamento oficial: República Federal de Alemania, Australia, Bulgaria, Filipinas, Finlandia, Francia, Hungría, Kuwait, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Siria, Suecia, Turquía, Venezuela. En el Japón, los representantes del personal docente son elegidos a título individual, a excepción de los miembros del Sindicato de Personal Docente del Japón. La memoria de Chile se refiere a una reglamentación oficial que prevé consultas de las autoridades con un "Colegio Nacional de Personal Docente". La Comisión estima que este organismo no puede considerarse como una organización de personal docente según reza en la Recomendación.

91. Las memorias de los gobiernos reconocen que el personal docente y sus organizaciones han tomado la iniciativa de importantes realizaciones nacionales en materia de educación. Así, por ejemplo, la orientación de las nuevas estructuras en la enseñanza debe mucho a las propuestas de los educadores en Argentina, Bélgica, Benin, Bulgaria, Cuba, Egipto, Finlandia, Ghana, Guyana, Hungría, Nigeria, Pakistán, Polonia, Sri Lanka, Suiza. Estas innovaciones pedagógicas han sido introducidas por impulso de los docentes en los siguientes países: Dinamarca, Luxemburgo, Pakistán, Reino Unido, Suiza. Varias memorias mencionan medidas adoptadas en materia de formación y de situación del personal docente, a propuesta de sus organizaciones: organización de la práctica de la enseñanza (República Federal de Alemania); programas de perfeccionamiento (Filipinas, Francia, Guyana, Islandia, República de Viet-Nam del Sur).

Participación del personal docente a nivel local en el mejoramiento de la enseñanza.

92. Las preguntas formuladas en este capítulo tenían por objeto obtener información sobre el papel desempeñado por los docentes, individual o colectivamente, en la renovación de los programas y de los métodos de enseñanza dentro de sus escuelas y de las comunidades locales. La participación de los educadores a nivel local en la elaboración de nuevos programas escolares, señalada por numerosas memorias, revela una descentralización del proceso de reformas y una ampliación de la base de la consulta al incluir a los profesores individual o colectivamente. Esta posibilidad existe en los siguientes países: República Federal de Alemania, Argelia, Australia, Bélgica, Benin, Canadá, Chipre, Ecuador, Egipto, España, Finlandia, Gambia, Ghana, Grecia, Guyana, Hungría, Irlanda, Líbano, Malasia, Marruecos, Mauricio, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Polonia, Singapur, Siria, Suiza, Tailandia, Uganda, Venezuela, República de Viet-Nam del Sur. La memoria de Singapur destaca el papel que han desempeñado los profesores, a título individual, en la evaluación de nuevos programas.

93. El aporte del personal docente a la elaboración de manuales escolares y material didáctico es citado por los mismos países y también por Cuba, Fiji, Islandia, Sri Lanka y URSS. En las memorias de este grupo de países, y también en la de Estados Unidos, se indica que los profesores pueden seleccionar y adaptar los métodos pedagógicos que juzguen adecuados para utilizarlos en sus clases.

94. Ciertas memorias señalan otros tipos de contribuciones del personal docente al progreso cualitativo de la educación. Así, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, Bulgaria y Malta los profesores participan en los comités pedagógicos dentro de la escuela; en Dinamarca, Estados Unidos y Nigeria, forman

parte de los órganos responsables de la educación en las comunas; se mencionan comités sobre nuevos métodos y técnicas pedagógicas en las memorias de la República Federal de Alemania y Estados Unidos. Los profesores del Ecuador participan en los programas de educación de adultos. Por último, en varios países el personal docente y sus organizaciones procuran despertar el interés de la opinión pública sobre las cuestiones de educación organizando conferencias, mesas redondas, etc.

95. El derecho de los educadores de tomar la iniciativa en materia de organización, contenido y métodos de enseñanza no ha sido tanto objeto de reglamentación oficial como la consulta y concertación en el plano nacional entre organizaciones de profesores y autoridades. No obstante, en algunos países existen esos reglamentos, a veces en forma muy elaborada como en Dinamarca, donde el reglamento revisado de 1973 define las competencias de un consejo del personal docente, de la asamblea de docentes y de los consejos de cooperación en las escuelas secundarias de segundo ciclo (la "cooperación" se refiere a las relaciones entre el personal docente y los alumnos). En Cuba se está preparando un "reglamento escolar" que responde a la misma necesidad. En Suiza, el cantón de Ginebra posee un reglamento general sobre la situación profesional y la participación del personal docente. Varios países hacen mención de "cartas" de derechos y obligaciones de dicho personal, aparentemente otorgadas por las autoridades: Filipinas, Polonia, República Democrática Alemana, Turquía. Otros países, como ciertas partes de Australia y Benin, reglamentan la participación del personal docente en el desarrollo de la educación mediante circulares de los ministerios e instrucciones a los directores de escuela.

Algunos resultados.

96. Entre los resultados que las memorias gubernamentales atribuyen al personal docente en el plano local figura en primer plano la contribución al desarrollo de nuevos programas escolares. El personal docente ha desempeñado un papel capital en la elaboración de los nuevos programas, sobre todo en matemáticas y ciencias en Benin, Canadá, Cuba, Chipre, Islandia, Kuwait, Malasia, Noruega, Singapur, Turquía. La Unión de Maestros del Sudán ha creado su propio comité para el desarrollo de nuevos programas escolares. En varios países el personal docente figura entre los que preparan nuevos manuales escolares: República Federal de Alemania, Argelia, Chipre, Ecuador, Hungría, Pakistán, Singapur, Siria, Sri Lanka, Uganda, URSS. En Australia (Tasmania) el personal docente dio el impulso inicial a la creación de escuelas experimentales y a la introducción de estudios de la comunidad. Se han creado escuelas de comunidad en Polonia, en aplicación de propuestas formuladas por el personal docente. La memoria del Reino Unido señala el papel desempeñado por dicho personal en el ámbito regional, gracias a su participación en los organismos regionales responsables de la formación del personal docente.

97. En el Estado de Massachusetts (Estados Unidos) es la asociación del personal docente la que establece los programas de estudio y contrata a los profesores, y también la que elabora los programas de perfeccionamiento. Un interesante ejemplo de la contribución de los docentes a la eficacia del sistema escolar es el citado por Noruega, donde el profesorado ha consentido en aumentar el número de horas de clase dentro de los horarios en vigencia. También merece citarse la observación contenida en la memoria de la URSS de que la principal contribución de un educador al desarrollo de la educación es la calidad de su enseñanza, que puede medirse por el número de alumnos que pasan al nivel superior.

98. Varios gobiernos insistieron en expresar su agradecimiento por la contribución del personal docente y sus organizaciones al progreso de la educación en su país; así, el Gobierno de Ghana subraya el aporte intelectual de la Asociación Nacional de Personal Docente de Ghana a la elaboración de una reforma de la enseñanza y al establecimiento de un servicio nacional de personal docente. Las memorias de Islandia y de Suiza declaran que las principales innovaciones introducidas en sus sistemas respectivos se deben esencialmente a la iniciativa de las organizaciones de personal docente. El Gobierno de Singapur se felicita de la cooperación de la Unión de Personal Docente en las principales esferas relativas a la educación; elaboración de informes relativos a la planificación y a la política de educación; revisión de los programas escolares; elaboración de manuales y de materiales de enseñanza; animación de cursillos de perfeccionamiento de personal docente.

CAPITULO V

DERECHOS SINDICALES Y NEGOCIACION COLECTIVA

99. La finalidad del cuestionario a este respecto era obtener información sobre el derecho del personal docente a constituir organizaciones y adherirse a las libremente elegidas, sobre los procedimientos de negociación de las condiciones de trabajo y de empleo, la solución de conflictos entre los profesores y sus empleadores, y la participación de las organizaciones de profesores en estas actividades, así como sobre el derecho a la huelga y el ejercicio de dicho derecho (párrafos 82 a 84 de la Recomendación). Estas cuestiones están reguladas para los trabajadores en general por el Convenio de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)¹.

100. La situación relativa a la ratificación de ambos Convenios era la siguiente al 1.º de enero de 1976:

Habían ratificado los dos Convenios, el 87 y el 98: Albania, Alemania (República Federal), Alto Volta, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Benin, Bolivia, Bielorrusia (República Socialista Soviética), Bulgaria, Camerún, República Centroafricana, Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chad, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Lesotho, Liberia, Luxemburgo, Malí, Malta, Mongolia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Rumania, Senegal, Sierra Leona, República Árabe Siria, Suecia, Trinidad y Tabago, Túnez, Ucrania (República Socialista Soviética), URSS, Uruguay, Yugoslavia.

Habían ratificado el Convenio núm. 87 únicamente: Birmania, Canadá, Congo, Kuwait, Madagascar, Mauritania, México, Países Bajos, Suiza, Togo.

Habían ratificado el Convenio núm. 98 únicamente: Brasil, China, Fiji, Haití, Indonesia, Irak, Jordania, Kenia, República Árabe Libia, Malasia, Malawi, Marruecos, Mauritania, Portugal, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Turquía, Uganda, Venezuela, República de Viet-Nam del Sur, República Democrática Popular del Yemen, Zaire.

¹ La aplicación de estos Convenios por los países que los han ratificado se examina con carácter regular, sobre la base de las memorias que envían los gobiernos, por los órganos de control de la OIT y en particular la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (que se designa a continuación con las siglas CEACR). En el informe que esta Comisión presenta cada año a la Conferencia Internacional del Trabajo, formula observaciones a los gobiernos de los países donde parece que los Convenios no se aplican plenamente. Cuando una observación se ha referido a cuestiones relativas a la libertad sindical del personal docente en cuanto a tal, o a trabajadores que abarcarían normalmente al personal docente, se hará breve mención de ello en una nota de pie de página. Asimismo, por medio de notas, se hará referencia a ciertos casos relativos a los sindicatos de personal docente examinados por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT o por la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, que tienen ambos competencia para examinar las quejas relativas a la libertad sindical, incluso en el caso de que el gobierno interesado no haya ratificado los Convenios núms. 87 y 98.

El derecho de constituir organizaciones
y de libre afiliación.

101. Las dos primeras preguntas se referían al derecho del personal docente a constituir organizaciones y a la libre afiliación, así como a las formalidades correspondientes. Las respuestas de Egipto, El Salvador, Fiji, Italia, la Sultanía de Omán y la República Árabe Siria no contenían indicaciones sobre estos puntos. Las respuestas de la República Dominicana y de Venezuela se limitan a remitir a la legislación del trabajo o a los convenios colectivos en vigor. La respuesta de Afganistán no muestra claramente si el personal docente tiene derecho a constituir organizaciones de su elección, pero indica que no existen organizaciones de personal docente en el país. Las respuestas de numerosos países, como Austria, Bangladesh, Benin, Ecuador, Francia, Guyana, Ghana, India, Marruecos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Singapur, Suecia o Suiza muestran que el personal docente, de conformidad con el Convenio núm. 87, tiene derecho a constituir organizaciones libres así como a afiliarse a las mismas.

102. Son pocos los países en los cuales se deniega pura y simplemente este derecho. La respuesta de España indica que el personal docente funcionario queda excluido de la aplicación de la legislación relativa al derecho de asociación, pero que la ley sobre la educación les concede el derecho a constituir asociaciones profesionales. Añade que hasta hoy esta ley no ha sido aplicada. En Estados Unidos, en Carolina del Norte, la ley prohíbe a los funcionarios públicos afiliarse a sindicatos. No obstante, en este Estado, así como en Texas donde persisten estos obstáculos, la Federación Norteamericana de Personal Docente tiene secciones o miembros. En Líbano, al igual que en Tailandia, según parece, se prohíbe a los docentes de la función pública constituir organizaciones. En Panamá la respuesta indica que se prohíbe al personal docente afiliarse a un sindicato pero puede constituir libremente organizaciones que, para poder ejercer legalmente sus actividades, deben haber obtenido la autorización del Gobierno.

103. En algunos países, la libre elección prevista por el Convenio núm. 87 no existe y el personal docente se ve obligatoriamente afiliado a una organización determinada. Así ocurre en Birmania, donde todos los miembros del personal docente pertenecen al Consejo de los Trabajadores, que es una de las grandes organizaciones de clase del partido del programa socialista de Birmania, partido único del país¹. En Chile, después de diversas modificaciones de la legislación en estos últimos años, existe actualmente una única asociación de enseñantes, el Colegio Nacional de Profesores, constituida en virtud de un decreto-ley de 23 de septiembre de 1974, que les concede un estatuto y derechos diferentes de los que gozan los trabajadores en general. Todos los profesores son miembros del citado Colegio². En España, el personal docente que no tenga la categoría de funcionario público está obligado, en virtud de la ley sindical de 14 de febrero de 1971, a pertenecer a la Unión de Trabajadores y Técnicos del Sindicato de la Enseñanza. Otras respuestas no dan una indicación clara sobre la existencia de una organización de personal docente libremente elegida por el mismo. Por ejemplo, Argelia dice simplemente que los enseñantes son miembros de la Federación de Trabajadores de la Educación y de la Cultura, que actúa como organismo coordinador entre los miembros pertenecientes al personal docente y a la administración escolar. Hungría señala la existencia del sindicato del personal docente, que representa al 96,8 por

¹ Desde hace cierto número de años, la CEACR formula observaciones al Gobierno de este país, para señalar que esta situación se halla en contradicción con el Convenio núm. 87.

² En su informe sobre la Situación sindical en Chile (OIT, Ginebra, 1975), la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical en Chile tomó nota de la intención del Gobierno de substituir el sindicato único de trabajadores de la educación (dirigido por un comité de control nombrado por el Gobierno y en la imposibilidad de dedicarse a auténticas actividades sindicales) por el Colegio Nacional de Profesores, y señaló que, según los principios generales de la libertad sindical, incumbe al propio personal docente decidir cuál es la organización que estima más apropiada para promover y defender sus intereses y el elegir afiliarse a ella.

ciento de los docentes, sin dar respuesta en cuanto a la libertad de afiliación¹. Las respuestas de otros países tales como Cuba, Polonia o Ucrania, señalan la existencia de un sindicato único, al cual puede afiliarse el personal docente². Según la respuesta de Australia, en ciertos Estados el Gobierno exige de los funcionarios, comprendido el personal docente, que sean miembros del sindicato adecuado. En cinco provincias del Canadá, el personal docente que trabaje en escuelas financiadas por fondos públicos debe formar parte de una organización de personal docente; en las otras cinco provincias, la afiliación es automática, con la posibilidad para el docente de renunciar a ella. La situación existente en estos dos países es resultado de acuerdos concluidos entre las autoridades públicas y las organizaciones de personal docente.

104. Por último, en cierto número de países, el derecho de constituir organizaciones de personal docente se somete a ciertas limitaciones sobre las cuales se dan a continuación algunos ejemplos. En el Japón, los enseñantes que desempeñan funciones de dirección de empresas o de supervisión, o que se ocupan de asuntos confidenciales, no pueden ser miembros de las mismas organizaciones a que pertenecen los demás educadores³. En Kuwait, los educadores tienen derecho a constituir las organizaciones que haya aprobado el Gobierno, y a afiliarse a aquellas que defiendan los intereses y la seguridad nacional⁴. En Malasia el secretario principal de los sindicatos en general procede sólo a inscribir un sindicato cuando

¹ La CEACR ha observado que, aunque el Gobierno declare que no existe disposición legal que prohíba la constitución de un comité sindical en la empresa y que el funcionamiento de los sindicatos no esté sometido a inscripción, el Código de Trabajo confiere únicamente al comité de constitución el derecho de ejercer ciertas funciones sindicales fundamentales, tales como la negociación colectiva y la formulación de reclamaciones en la empresa. Concluye que la legislación parece excluir de este modo la posibilidad de constituir otras organizaciones que puedan obrar de manera eficaz para defender los intereses de sus miembros, y por lo tanto, parece ser contrario al Convenio núm. 87 (informes de la CEACR, 1974, pág. 159, 1975, págs. 121-122).

² La CEACR ha formulado observaciones análogas a la precedente, con respecto a estos países.

³ La CEACR formula desde hace varios años observaciones al Japón con respecto a la aplicación del Convenio núm. 87. En una observación de 1973 estimó que las disposiciones legislativas que prohíben al personal de dirección y de supervisión del sector público organizarse con el resto del personal, parecen formularse de manera tan amplia en ciertos casos, que pueden debilitar las organizaciones privándolas de una proporción substancial de sus adherentes actuales o potenciales. La Comisión ha observado también que los sindicatos de funcionarios locales de la enseñanza cuyo campo de acción se extiende más allá de la circunscripción de una prefectura no pueden ser inscritos en el registro. en virtud de la legislación en vigor, lo que limita sus derechos de negociación (informe de la CEACR, 1973, págs. 135-136: Conferencia Internacional del Trabajo, 58.^a reunión (1973), informe III, parte 4 A). La observación más reciente, en la que se toma nota de que el Gobierno estudia la situación con miras a una eventual adopción de una nueva legislación, se formuló en 1975 (informe de la CEACR, 1975, págs. 122-123).

⁴ Desde hace algunos años, la CEACR lleva formulando observaciones a Kuwait para llamar su atención acerca de la incompatibilidad de la legislación sobre sindicatos con el Convenio núm. 87 (véase informe de la CEACR, 1975, pág. 123).

existe ya una organización que agrupa al personal docente del grado considerado. En México, en la función pública se autoriza un solo sindicato por establecimiento¹.

Diferencias entre los derechos del personal docente y de los demás trabajadores a constituir organizaciones y a afiliarse a ellas.

105. En la mayoría de los Estados que han respondido a esta pregunta no parece que existan diferencias entre los derechos del personal docente y de los demás trabajadores. En algunos países, como México, el personal docente público está sujeto a leyes diferentes del personal docente privado, y tiene también derechos diferentes, incluidos los de negociación. En Nueva Zelanda, aunque las organizaciones de profesores están sujetas a una legislación distinta de la que se aplica a la generalidad de los trabajadores, sus derechos son prácticamente los mismos. En Panamá, los educadores no pueden pertenecer a los sindicatos ordinarios, pero pueden constituir y afiliarse a organizaciones profesionales, que funcionan legalmente, previa la debida autorización concedida por la autoridad ejecutiva. Ya se ha mencionado en párrafos precedentes la situación de ciertos países donde los derechos del personal docente que pertenece a la función pública son más limitados que los del personal docente del sector privado. En Estados Unidos, no obstante, conviene precisar que, en algunos Estados, los educadores privados pueden afiliarse a los sindicatos y entablar negociaciones colectivas. En otros Estados, los funcionarios públicos tienen esos derechos, que no tiene, en cambio, el personal docente.

Derecho de las organizaciones de personal docente a afiliarse a federaciones nacionales o internacionales.

106. Las respuestas a las preguntas hechas con arreglo a este título fueron, casi todas ellas, inequívocas, y demostraban que no se imponía ninguna restricción importante, o que se imponían muy pocas, al derecho de las organizaciones de profesores a constituir federaciones de carácter nacional, a afiliarse a las federaciones de los demás trabajadores o a las federaciones internacionales de profesores ya existentes. Tales restricciones parecen ser contrarias a los principios de la libertad sindical, según se enuncian en el Convenio núm. 87. Algunos países, donde los profesores son funcionarios públicos, no permiten la afiliación a las federaciones de carácter nacional más que cuando son federaciones de funcionarios públicos. Casi todas las respuestas dan el nombre o los nombres de las federaciones nacionales o internacionales a que están afiliadas las organizaciones de personal docente. A veces faltaban respuestas sobre estos puntos, o eran incompletas.

107. Cuba ha indicado que la única restricción de carácter internacional era que tales organizaciones no podían afiliarse a ninguna federación internacional que se opusiera a la liberación total de los hombres y de los pueblos. La respuesta de Irak era que la afiliación a las organizaciones internacionales requería ciertas formalidades, pero no las especificaba, y añadía que la organización de profesores - cuyo nombre no se daba - pertenecía a la Federación de Profesores Árabes. En Kuwait, la afiliación a las organizaciones internacionales

¹ La CEACR expresó la opinión de que las disposiciones que rigen el derecho de sindicación de los funcionarios no les garantizan el derecho a constituir organizaciones de su elección. Como sólo puede reconocerse un sindicato por establecimiento, en caso de conflicto entre dos grupos rivales de trabajadores el tribunal reconoce al grupo mayoritario como sindicato único. El sindicato minoritario es disuelto y el mayoritario ocupa su lugar. Resulta de ello que sólo puede haber un sindicato por establecimiento y que los trabajadores que no quieren afiliarse a él, sólo pueden constituir grupos oficiosos que no tienen estatuto de sindicato en virtud de la ley (véase informe de la CEACR, 1973, págs. 138-139 y 1975, pág. 124).

está, al parecer, sujeta a la salvaguardia de los intereses y de la seguridad nacional. En Malasia, es necesaria la aprobación del Ministerio del Trabajo y Mano de Obra para poder adherirse a una organización internacional, aprobación que ha sido concedida para dos organizaciones internacionales de personal docente. En Filipinas se requiere también análoga aprobación. En España, donde la asociación de personal docente forma parte automáticamente de la Organización Sindical Española, corresponde a esta última decidir sus posibles vínculos internacionales. En Tailandia no existe la posibilidad de afiliarse a federaciones nacionales o internacionales, pero no se da razón alguna.

Número total de personal docente (por categorías) y de miembros de sus organizaciones.

108. A esta pregunta se ha recibido un número bastante grande de respuestas, algunas de ellas detalladas y otras expresadas en cifras redondas o en porcentaje del número de miembros de las organizaciones de personal docente en relación con el número total de ellos. Existen dos casos: primero, una sola organización para todo el personal docente o para todos los que tienen una categoría o especialidad determinada, a la cual es necesario - o normalmente necesario - pertenecer, y comprende los casos en que es obligatorio ser miembro de la organización o en que, aunque no sea necesario, se considera, en general, como una de las obligaciones normales de las personas pertenecientes a la profesión, aunque la calidad de miembro pueda no estar formalmente vinculada a su ejercicio y pueda preverse la posibilidad de no ser miembro. Así sucede, al parecer, en Argelia, Australia (algunos Estados), Birmania, Bulgaria, Canadá (salvo en dos territorios), Chile, España (personal docente privado), Hungría, México (escuelas estatales), Polonia, República Democrática Alemana y Sudán.

109. En el segundo caso existen una o más organizaciones de profesores, y el número de sus miembros depende esencialmente del interés que suscite a los enseñantes, si están convencidos de que constituyen medios eficaces o indispensables de expresión de la opinión colectiva sobre diversas cuestiones, tengan derecho o no a la negociación colectiva. Esto último se discute más adelante. En esta categoría figuran los países siguientes, que han suministrado bien un porcentaje aproximado de personal docente sindicado, o bien datos de los que se puede deducir tal porcentaje o un orden de magnitud: República Federal de Alemania (64 por ciento), Austria (60 por ciento), Dinamarca (90 por ciento del número total de docentes de las escuelas primarias y de las escuelas secundarias del primer ciclo), Estados Unidos (las cifras comunicadas no permiten establecer un porcentaje preciso, pero la proporción de los sindicatos parece elevada), Francia (90 por ciento), Grecia (10 por ciento), Indonesia (70 por ciento), Irlanda (70 por ciento), Japón (75 por ciento en el sector público), Malasia (70 por ciento), Malta (30 por ciento), Isla Mauricio (55 por ciento), Noruega (80 por ciento), Paraguay (50 por ciento), Filipinas (90 por ciento), Reino Unido (Inglaterra y País de Gales, 75 por ciento; Irlanda del Norte, 65 por ciento), Sierra Leona (75 por ciento), Singapur (60 por ciento), Sri Lanka (la mayoría), Suecia (cerca del 100 por ciento), Suiza (80 a 95 por ciento) y Turquía (50 por ciento).

110. En varios países, por la información facilitada es difícil decir si la situación puede considerarse del primer tipo o del segundo. El empleo de la palabra "voluntaria" no es siempre concluyente a este respecto. En otros países se dan ambos tipos de situaciones. En Australia, por ejemplo, algunos Estados requieren virtualmente que los profesores de las escuelas estatales se afilien a la asociación profesional adecuada. En Tasmania, por citar un Estado, aunque la afiliación no es obligatoria, existe un acuerdo entre la Federación de Profesores de Tasmania y el Departamento de Educación en virtud del cual el personal docente que no sea miembro de la Federación no podrá ser propuesto para una promoción. Se aplica, en efecto, la política del gobierno de que un funcionario debe pertenecer al sindicato adecuado, o hacer lo necesario para ello. El personal docente de las escuelas privadas, en cambio, no parece enfrentarse con el mismo dilema. La Comisión estima que esta práctica no es compatible con el párrafo 44 de la Recomendación, el cual prevé criterios estrictamente profesionales para la promoción. Podría decirse, de una manera más general, que en los países donde coexisten las escuelas estatales y las privadas, las organizaciones de personal docente en estas últimas cuentan, al parecer, con menor número de miembros. Debería añadirse también aquí que la principal preocupación de esta sección son

aquellas organizaciones cuya labor está directamente relacionada con las condiciones de trabajo y de empleo. Existen naturalmente otras muchas organizaciones o asociaciones en numerosos países a las cuales puede pertenecer libremente el personal docente, y que defienden intereses, educativos o de otro tipo, muy diversos, y que podrían afiliarse a asociaciones internacionales que defienden tales intereses. Algunos países han dado listas detalladas de estas asociaciones.

Fijación de los sueldos del personal docente y de otras condiciones de empleo.

111. En su segunda reunión, la Comisión de expertos examinó con algún detalle las respuestas dadas a una serie de preguntas que reflejaban toda una serie de cuestiones tratadas en la parte X de la Recomendación, que se refiere a los sueldos del personal docente. En esta reunión se examinaron las cuestiones derivadas de las respuestas a las preguntas siguientes: 1) Expónganse los procedimientos de fijación de los sueldos y demás condiciones de empleo del personal docente, e indíquese si sus organizaciones participan en tales procedimientos, y en qué forma. ¿Existe alguna diferencia entre los derechos del personal docente y de los restantes trabajadores en lo que respecta a la negociación colectiva? En caso afirmativo, indíquese la naturaleza y los motivos de tales diferencias. 2) Indíquense las cuestiones tratadas por medio de estos procedimientos y, cuando se haya excluido algún aspecto de las condiciones de empleo, expónganse las razones de la exclusión.

112. El interés de la Comisión por conocer los procedimientos actualmente empleados para la fijación de los sueldos y de las condiciones de empleo se debe, en particular, a lo expresado en los párrafos 82, 83 y 116 de la Recomendación, que prevén la fijación de los sueldos y de las condiciones de trabajo del personal docente "mediante negociaciones entre las organizaciones del personal docente y los empleadores", así como la creación de un procedimiento estatutario o voluntario con tal fin.

113. Como veremos, las respuestas muestran hasta qué punto los procedimientos actuales - si es que existen algunos - dejan de cumplir en muchos países los términos de la Recomendación. De los países que han respondido al cuestionario, no han contestado a las preguntas anteriores de una manera suficientemente concreta para poder identificar los métodos de negociación, los siguientes: Afganistán, Argelia, Bangladesh, Birmania, El Salvador, Italia, República Árabe Siria, República Dominicana, Sierra Leona, Sultanía de Omán, Ucrania (RSS), URSS y Venezuela.

114. En un número reducido de respuestas se ha establecido la distinción entre los métodos en vigor en las escuelas privadas, en los que se indica que el personal docente tiene los mismos derechos que los demás trabajadores en lo que respecta a la fijación por vía de negociación colectiva de su remuneración y condiciones de empleo, y el personal docente de las escuelas públicas. Así ocurre, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, España, Japón o Líbano (donde parece que este derecho no se ejercita). No obstante, en la gran mayoría de las respuestas se han dado sólo informaciones relativas a los métodos en vigor para el personal docente empleado en las escuelas públicas y se ha dado a entender que no existía personal docente fuera de estas escuelas. Al respecto, se estudiarán a continuación las diversas situaciones que pueden presentarse.

115. En un primer grupo de países, a reserva de ciertas diferencias sobre el procedimiento, incumbe en general al gobierno o a otra autoridad nacional o local fijar la remuneración y demás condiciones de empleo del personal docente y las organizaciones de personal docente no son consultadas o bien cuando lo son, su misión es puramente marginal o, de todos modos, su situación no justifica el término "negociación colectiva". Parece no haberse previsto ninguna consulta en España, Irak, Líbano, Kuwait, Liberia, Paraguay, Perú, Filipinas, Tailandia o Turquía. En ciertos países se indica que las organizaciones de personal docente pueden entrar en relación con las autoridades legislativas o locales a fin de influir sobre el contenido de las leyes y reglamentos que fijan su remuneración y condiciones de empleo (República Federal de Alemania), o hacer gestiones a fin de presentar su punto de vista (Grecia), presentar memorándums a la autoridad competente (Ghana) o exponer su opinión con respecto a la clasificación del personal docente en el interior de las escalas de salarios del conjunto de la función

pública, que, aparentemente, se fijan sin su participación (Sudán). En Indonesia, la remuneración y otras condiciones de empleo del personal docente son determinadas por el Ministro de Educación y Cultura; éste puede consultar al presidente del sindicato de personal docente que, en ese caso, hace función de consejero en la materia. En el Japón parece ser que la remuneración, los horarios de trabajo y otras condiciones de empleo del personal docente de las escuelas públicas, nacionales o locales, se fijan por disposiciones legislativas nacionales o locales, determinándose la cuantía de la remuneración según los casos, basándose en las recomendaciones de la administración nacional del personal o de la comisión del personal para el personal docente de las escuelas públicas locales; estos dos organismos son neutrales. El sindicato del personal docente del Japón estima que su neutralidad no es una garantía y que se dejan influenciar por la política financiera y salarial del Gobierno. La Comisión no ve en ello contradicción con alguna disposición de la Recomendación. En la respuesta del Gobierno se declara que si las organizaciones de personal docente no pueden participar en la elaboración de las disposiciones legislativas, pueden, empero, negociar los salarios y otras condiciones de empleo al mismo título que las demás organizaciones de trabajadores del sector público¹. En la India se halla prevista una consulta, en la que el Ministerio de Educación fija la remuneración del personal docente por intermedio de la Comisión de Salarios, así como en Malta, Marruecos, Panamá, Polonia y Suiza. En algunos países los procedimientos en vigor parecen permitir cierta forma de negociación sobre cuestiones cuya índole no se indica claramente. Así, en la Argentina, los sueldos están basados en una serie de escalas que se ajustan anualmente con arreglo a las variaciones del costo de la vida. No se sabe exactamente si en la fijación de tales escalas participan las organizaciones de profesores, pero en lo que respecta a las condiciones de empleo, éstas se han incluido en el estatuto de los profesores, en cuya elaboración participaron las organizaciones de profesores. Tales organizaciones pueden negociar colectivamente sobre cuestiones suplementarias a las del estatuto, pero en lo restante se limitan a solicitar mejores condiciones. En Hungría, las condiciones de empleo son fijadas con arreglo al Código del Trabajo de 1967 y a las disposiciones del Ministro de Cultura. Se indica que fueron, uno y otras, aprobados después de consultar con los organismos sindicales adecuados y que las reglas establecidas por el Ministerio de la Cultura fueron consentidas por estos organismos. En Singapur, los salarios y condiciones de empleo del personal docente de las escuelas públicas se determinan por las autoridades gubernamentales. Se indica que los sindicatos pueden aportar modificaciones por vía de negociación.

116. En otros países, en cambio, la función de las organizaciones del personal docente es al mismo tiempo más concreta y más determinante. En ciertos casos tienen pleno derecho a negociar la conclusión de un acuerdo colectivo con los empleadores interesados, que vincula a ambas partes. En los casos más numerosos, aunque se procede a negociaciones colectivas con el propósito de llegar a un acuerdo final, la decisión oficial es tomada por el gobierno o por la autoridad pública interesada, siguiendo la teoría de que el Estado no puede renunciar a su autoridad en cuestiones que implican importantes compromisos de orden financiero. La validez real del proceso de negociación conjunta depende, en la práctica, de que las

¹ Varios sindicatos de personal docente han formulado quejas al Comité de Libertad Sindical con respecto al alcance limitado de la negociación colectiva. En el caso núm. 745, en que se había planteado una queja por parte del Sindicato de Personal Docente del Japón, los querellantes alegaban, en particular, que los consejos locales de educación se negaban a negociar sobre cuestiones relativas a problemas de personal, tales como las transferencias. La Comisión, en su informe, ha tomado nota de que la ley sobre la función pública local excluye de la negociación "la cuestión relativa a la gestión y al funcionamiento del servicio", pero hace observar que los problemas de efectivos y las transferencias de personal afectan a las condiciones de empleo tanto como la gestión y el funcionamiento del servicio. Se formuló la esperanza de que, al determinar qué cuestiones se refieren a la cuestión y al funcionamiento del servicio, las autoridades responsables se dejarían guiar por los principios de la buena fe y de la razón (142.º informe del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, documento GB.192/11/24, de 1974, párrafos 137 a 141).

decisiones finales sean ordinariamente conformes a los resultados de las negociaciones.

117. En Austria, los sueldos y toda la serie de condiciones de empleo son fijados mediante negociaciones entre los representantes del personal docente y el sindicato de funcionarios del Estado, por una parte, y el Ministerio de Educación y Bellas Artes (de acuerdo con la cancillería y con el Ministerio de Finanzas), por la otra. En Bélgica, los salarios y otras condiciones de empleo se fijan por vía de negociación entre el Gobierno y las asociaciones de personal docente. En Bulgaria, los sueldos se fijan mediante colaboración entre el comité central del sindicato y el Ministerio de Educación, y son aprobados por el Consejo de Ministros y por el sindicato. En Cuba, los sueldos son fijados mediante disposiciones legales dictadas por el Ministerio de Educación, por el Ministerio de Trabajo y por el sindicato. En el Canadá, los sueldos y las condiciones de empleo son, en su mayor parte, fijadas mediante negociaciones colectivas, aunque algunas de las condiciones de empleo son todavía fijadas por las leyes y reglamentos provinciales. En Chipre, los sueldos y demás condiciones de empleo son fijados por el comité mixto del Departamento de Personal del Ministerio de Finanzas, en el cual participan las organizaciones de profesores. Dicho comité mixto presenta sus recomendaciones al Gobierno, para que las apruebe. En caso de no alcanzarse la unanimidad, la cuestión es discutida por un subcomité ministerial, antes de pasar al Gobierno. En Benia, los sueldos y todas las demás condiciones de empleo son fijados por el Consejo Consultivo del Servicio del Estado "que reagrupa a todos los representantes de los trabajadores". En Dinamarca, los sueldos y las horas de trabajo son negociadas cada dos años por el Gobierno y la organización central del personal docente. En lo que respecta a los sueldos, las negociaciones dan como resultado una cifra global que es asignada subsiguientemente, si se considera adecuada; los sueldos de los funcionarios y personal docente del Estado nombrado en virtud de un contrato de grupo, son fijados mediante negociaciones entre el Ministerio de Finanzas o de Educación y las organizaciones de profesores. En Finlandia, los sueldos y la mayoría de las condiciones de empleo son fijados mediante negociaciones colectivas en las cuales participan las organizaciones de profesores.

118. En Francia, el Gobierno fija los sueldos de hecho, después de proceder a negociaciones con las organizaciones de profesores. En la República Democrática Alemana, los sueldos, las horas de trabajo y las demás condiciones de vida y de trabajo son reglamentadas mediante acuerdos entre los ministerios correspondientes y el servicio confederal de los sindicatos, que revisten la forma de "directivas estatales". En Guyana, los sueldos y demás condiciones de empleo son fijados por las comisiones gubernativas, en las cuales están representadas las organizaciones del personal docente, y a las cuales presentan un memorándum, o bien comparecen ante ellas para exponer sus casos. En Islandia, los sueldos y demás condiciones de empleo son fijados mediante negociaciones colectivas, que prevén el recurso a un arbitraje o, con carácter definitivo, a un tribunal cuya decisión final es inapelable. En Irlanda, las cuestiones relativas a los sueldos y demás emolumentos son tratadas en un consejo de conciliación, en el cual están representadas las organizaciones del personal docente, las autoridades gubernativas y las direcciones de las escuelas. Dicho consejo formula recomendaciones al Ministro de Servicios Públicos, quien toma una decisión: si es inaceptable o si no se llega a un acuerdo, está previsto el arbitraje de una junta, en la cual están representadas las organizaciones del personal docente. Las conclusiones de su presidente son aceptadas por el Gobierno o bien son remitidas al Parlamento, que toma la decisión definitiva. Las demás condiciones de empleo son tratadas por las secciones administrativas del Departamento de Educación. En Malasia, las principales revisiones de los sueldos y demás condiciones de empleo suelen estar basadas en las recomendaciones que formula una comisión real, que celebró su última reunión en 1972. Las demás materias relativas a los sueldos y condiciones de empleo son fijadas mediante negociaciones en el consejo mixto nacional de la profesión, que está integrado por representantes del personal docente y del Gobierno. En Mauricio, los sueldos y demás condiciones del personal docente del Estado son negociados por los consejos Whitley (organismos mixtos de negociación), correspondiendo la decisión definitiva a una comisión gubernativa de salarios.

119. En México, aunque la legislación que regula las relaciones entre los órganos docentes y su personal no prevé negociaciones mixtas, los sueldos y demás condiciones son fijados de hecho mediante negociaciones entre las autoridades

y el sindicato, que dan como resultado acuerdos colectivos de dos años de duración. En los Países Bajos, aunque la decisión definitiva sobre los sueldos y condiciones de empleo corresponde al Gobierno, se celebran negociaciones mixtas entre la administración y las organizaciones de profesores, que suelen concluir con un acuerdo. En Nueva Zelanda, los sueldos y condiciones de empleo son objeto de negociaciones entre un comité del Servicio de Educación, en nombre del Gobierno, y las organizaciones del personal docente; si no se llega a un acuerdo, se remite la cuestión al Gobierno, que toma a tal efecto una decisión de carácter definitivo, salvo apelación ante el Tribunal de Servicios del Estado. Las únicas cuestiones a las cuales no es aplicable este procedimiento son las relativas a las plantillas del personal, categorías, asesoramientos, clasificación y nombramiento del personal, pero éstas pueden ser objeto de negociaciones directas entre sus organizaciones y el Ministerio de Educación. En Nigeria, los sueldos y condiciones generales de servicio son revisados de vez en cuando, por comités tripartitos de negociación integrados por autoridades gubernativas locales, representantes de otras escuelas y el sindicato. Estos comités hacen recomendaciones al Gobierno. En Noruega, los sueldos y condiciones de empleo son fijados por negociación colectiva. En Pakistán, los sueldos, los beneficios marginales y demás condiciones de empleo son decididos por el Gobierno; pueden efectuarse negociaciones, pero no se especifican sus circunstancias en la respuesta. En Suecia, a reserva de las disposiciones legales, los sueldos y demás emolumentos son fijados por negociaciones colectivas entre las federaciones nacionales del personal docente y el empleador (Estado, municipios, etc.), dentro de los límites aplicables a todos los empleados públicos.

120 En el Reino Unido funcionan diferentes sistemas de fijación de salarios. En Inglaterra y Gales, son objeto de negociaciones entre un comité compuesto de dos grupos, uno que representa al empleador y otro al personal docente. Todos sus miembros son nombrados por el Secretario de Estado, que nombra también el presidente independiente, toma las medidas de arbitraje que sean necesarias y da efecto a los acuerdos o laudos arbitrales. Los sueldos así fijados o concedidos se aplican en todo el sistema de escuelas "mantenidas", y, frecuentemente, también en otras. Las negociaciones mixtas sobre las condiciones de trabajo tienen carácter ad hoc, ya sea a nivel nacional o local. Las recomendaciones de carácter nacional son usualmente aplicadas localmente, y las modalidades de aplicación son elaboradas por las autoridades locales y las organizaciones, también locales, de profesores. En el Norte de Irlanda, un comité mixto permanente suele hacer recomendaciones al Gobierno sobre los sueldos; este comité no funciona actualmente, pero se están celebrando consultas sobre nuevos procedimientos. Las cuestiones relativas a las condiciones del servicio diferentes de los sueldos son también tratadas por un comité permanente o por acuerdos especiales. Para Escocia no se da ninguna información concreta. En los Estados Unidos de América, los sueldos, condiciones de trabajo, etc., y prácticamente todo lo relativo a las escuelas se fija mediante acuerdos negociados, aunque como los profesores son considerados funcionarios públicos no tienen derecho legalmente, en todos los Estados, a negociar con las juntas escolares, que son organismos públicos.

121. En Australia, los procedimientos de fijación de sueldos y condiciones de empleo son fijados por cada Estado, y varían considerablemente de uno a otro. Además, el servicio de enseñanza del Commonwealth (que funciona desde 1972), del cual dependen las escuelas del Estado en el territorio de la capital australiana y en el Territorio del Norte, tiene un procedimiento especial para el personal docente que consiste, esencialmente, en examinar primero la fijación de los sueldos y demás condiciones, presumiblemente por el Gobierno Federal, y, después, el funcionamiento de los procedimientos de la Comisión de Conciliación y Arbitraje del Commonwealth, para resolver las cuestiones que no hayan sido directamente resueltas entre el Gobierno y las organizaciones profesionales interesadas. En la actualidad, los sueldos y demás condiciones son los vigentes para el servicio público. Las organizaciones del personal docente tienen derecho a someter a la Comisión toda cuestión que consideren discutible, y a exponer su caso ante ella. En el Estado de Victoria, los sueldos son fijados periódicamente por un tribunal encargado de las cuestiones del personal docente. En el Estado de Queensland, los sueldos y condiciones de empleo del personal docente de las escuelas del Estado son fijados mediante laudos de la Comisión Laboral de Conciliación y Arbitraje. Sus sindicatos pueden solicitar de la Comisión modificaciones de tales laudos. En Tasmania, los sueldos del personal docente de las escuelas del Gobierno son fijados mediante negociaciones y discusiones, sobre la base de las propuestas preparadas por la Federación de Profesores y sometidas a la junta del servicio

público, pudiendo recurrirse a arbitraje en caso de necesidad. Las demás condiciones de empleo son establecidas mediante negociaciones entre la Federación y el organismo de educación. En lo que respecta al personal docente de las escuelas privadas, varios Estados disponen a veces que los sueldos y demás condiciones se fijen mediante negociaciones, pero la tendencia general es atenerse estrechamente a los sueldos y condiciones prescritos para el personal docente de las escuelas estatales. En Australia del Sur, los sueldos y demás condiciones de empleo son fijados mediante disposiciones estatutarias de la junta, en la cual está representado el personal docente. Por ello Australia no puede clasificarse en ninguno de los dos grupos de países antes considerados. Además del sistema de conciliación y de arbitraje, que puede considerarse como único en Australia, hay ejemplos de procedimientos tanto reglamentarios como voluntarios de negociaciones colectivas, así como de fijación unilateral de los sueldos y condiciones de empleo por parte del empleador.

122. En lo que respecta a la naturaleza de las cuestiones que pueden ser objeto de negociaciones, y a las razones de que se excluya cualquier aspecto de las condiciones de empleo, las informaciones dadas no permiten llegar a ninguna conclusión bien definida. Casi todos los países se limitan a decir que los sueldos y demás condiciones de empleo son tratados con arreglo a dichos procedimientos, sin dar ninguna relación de las cuestiones incluidas en la expresión "condiciones de empleo". Algunos países dicen que no existen exclusiones, pero ninguna respuesta es muy satisfactoria, ya que la interpretación dada a dicha expresión "condiciones de empleo" varía mucho de un país a otro. Se han observado algunos casos en que se siguió un procedimiento para los sueldos y otro para las condiciones de empleo. Argentina ha respondido diciendo que sólo podían ser objeto de negociaciones colectivas las cuestiones suplementarias a las que figuran en el estatuto del personal docente. En Bélgica, las cuestiones que son objeto de negociación son los salarios, el empleo del tiempo semanal y la índole de los servicios, tales como la vigilancia de los alumnos fuera de los cursos. En Finlandia, la negociación se refiere sobre todo a las condiciones de trabajo, por ejemplo los horarios, las vacaciones y la formación en curso del empleo. En Nueva Zelanda, las cuestiones de efectivos, clasificación y evaluación de puestos, clasificación y nombramiento pueden negociarse directamente entre las organizaciones de personal docente y el Ministerio de Educación, mientras que los salarios y otras condiciones de empleo se negocian de otro modo. En el Reino Unido, las negociaciones paritarias se refieren, en Inglaterra y en el País de Gales, a los salarios, garantía de empleo y, en particular, los procedimientos de despido, la reglamentación sobre las indemnizaciones por enfermedad y licencia de maternidad, el procedimiento tipo de presentación de reclamaciones y el procedimiento de solución de conflictos colectivos. En Singapur, las negociaciones pueden referirse a la forma y a la estructura de las escalas de remuneración y a condiciones de empleo no precisadas.

123. En cuanto a las cuestiones excluidas de la negociación, Suecia ha señalado dos tipos de exclusión, a saber: las cuestiones previstas por la legislación y "las tareas orgánicas y las atribuciones de la administración". El primer tipo de exclusión se refiere a la contratación, el desempeño de los deberes profesionales, los conflictos, las cuestiones disciplinarias y el despido. No obstante, todas estas cuestiones se discuten con las organizaciones de funcionarios antes de recurrir al proceso legislativo. Parece que tal exclusión se halla en numerosos países. Cabe añadir a ello cuestiones citadas por otros países, por ejemplo, las prestaciones por enfermedad y otras prestaciones de seguridad social, las pensiones de retiro, etc., cuando éstas se abonan con cargo a un régimen general de seguridad social. La otra exclusión citada por Suecia comprende probablemente las cuestiones, diferentes según los países, que los gobiernos interesados consideran prerrogativa del Estado como empleador y, por lo tanto, no negociables por los funcionarios (en los cuales están incluidos frecuentemente los profesores). Según el Canadá, aunque el personal docente considera que todas las condiciones de trabajo deben ser objeto de negociación, los empleadores desean reservarse el derecho a decidir sobre cuestiones tales como las relaciones entre profesores y alumnos.

Procedimiento para la solución de conflictos.

124. El enunciado correspondiente era: Expongáanse los procedimientos de solución de conflictos entre el personal docente o sus organizaciones y los empleadores o autoridades públicas debidos a los términos o condiciones de empleo. Den-se detalles particulares sobre todo procedimiento de mediación o de arbitraje.

125. A este respecto, no han respondido o lo han hecho de forma imprecisa unos veinte países, de forma que no han podido identificarse los procedimientos. Cuba respondió diciendo que no hay conflictos, Kuwait y Tailandia que no había habido ninguno. En los países que habían dicho que carecían de sistemas de negociación o de consulta sobre los sueldos y condiciones de empleo, tampoco existía ningún procedimiento para la solución de los conflictos. Entre tales países figura Afganistán, que se limitó a decir que los jefes de departamento resuelven el problema, Filipinas, Indonesia, Paraguay, República Árabe Siria y Turquía. Grecia respondió que los conflictos eran resueltos de conformidad con los procedimientos vigentes para los empleados públicos, y la India que los procedimientos variaban según el Estado.

126. Las respuestas indican que cuando los sueldos y demás condiciones de empleo son fijados mediante acuerdos colectivos, el propio acuerdo prevé frecuentemente la solución de los conflictos mediante el mismo procedimiento. En los demás casos, se establecen procedimientos especiales, a veces de carácter mixto u otras veces por medio de arbitraje. A veces se remite también a un tribunal, laboral o de otro tipo, como recurso final o como única instancia.

127. Así pues, en Argentina, los conflictos colectivos o individuales pueden ser objeto de negociaciones mixtas, pudiendo recurrirse finalmente a los tribunales. En Austria, los conflictos son sometidos a arbitraje. En Bulgaria, son sometidos a la comisión de conciliación. En el Canadá, según la provincia, son tratados de diversas formas, siguiendo procedimientos de mediación, conciliación, arbitraje obligatorio o voluntario, reuniones de estudio, así como por procedimientos más directos. En Benin, pueden ser objeto de negociaciones, que pueden ser a su vez seguidas de arbitraje. En Dinamarca, pueden ser resueltos ateniéndose al estatuto de funcionarios públicos o mediante arbitraje. El personal docente, nombrado en virtud de un contrato colectivo, puede incluir una cláusula de arbitraje en el mismo. Tanto en los conflictos individuales como colectivos, el último recurso serían los tribunales de justicia. En Finlandia debe tratarse en primer lugar de resolver el conflicto mediante negociaciones y, si éstas fracasan, la cuestión se somete a un tribunal del trabajo. En la República Democrática Alemana, el conflicto es discutido en la Comisión Sindical de Conflictos y, en caso de no llegarse a una solución, es remitido al Tribunal del Estado. En Alemania (República Federal) el personal docente con categoría de funcionario del Estado no puede proceder a negociaciones, pero puede recurrir a los tribunales administrativos. El personal docente restante está cubierto por los acuerdos colectivos y, en caso de que las negociaciones no den resultado, la disputa puede someterse a un arbitraje voluntario o ser resuelta por un tribunal del trabajo. En Guyana, aunque no se siguen procedimientos por escrito, las controversias pueden ser resueltas mediante negociaciones o bien, si no se llega a ningún acuerdo, por conciliación. En Hungría, son remitidas a una comisión de arbitraje integrada por un presidente y por representantes, en igual número, de la comisión del sindicato y de la administración. En Islandia, si el conflicto no es resuelto en una discusión conjunta, es remitido a un tribunal, cuya decisión es definitiva. En Japón, el personal docente de las escuelas públicas (nacionales) puede recurrir al Organismo Nacional de Personal, en el caso de conflictos, mientras que los que afectan al de las escuelas privadas son resueltos mediante discusiones conjuntas, conciliación o, como último recurso, arbitraje. En Liberia, los conflictos son resueltos mediante negociaciones, sin que haya ningún procedimiento prescrito. En Malta los conflictos que afectan al personal docente de las escuelas públicas se resuelven por discusión conjunta, o se remiten a la Comisión de Servicios Públicos. Si afectan al personal docente de las escuelas privadas, pueden ser remitidos a la junta de salarios y al tribunal de arbitraje. En Mauricio, el Consejo Mixto Nacional para las profesiones docentes se ocupa de los conflictos, que pueden ser objeto de arbitraje. En México, los conflictos son remitidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, compuesto de un presidente y de sendos representantes del Gobierno y de la Federación de Empleados del Estado. En los Países Bajos, los conflictos son objeto de negociaciones entre ambas partes. En Nueva Zelanda pueden ser también objeto de negociaciones, de la misma manera que los sueldos y otras cuestiones relativas al empleo.

128. En Níger se procede a un acto de conciliación ante el Inspector del Trabajo, seguido de arbitraje o de recurso a los tribunales en caso de necesidad. En Nigeria los conflictos son discutidos por ambas partes, discusión seguida de un acto de conciliación, siendo remitido el conflicto, en caso de necesidad, a una junta de investigación, o bien sometido a arbitraje obligatorio. En Pakistán, los conflictos son resueltos mediante negociaciones entre las partes interesadas. En Polonia se siguen los procedimientos prescritos por un convenio entre el sindicato

y el Ministerio de Educación, que permite a aquél exponer la cuestión al Ministerio, el cual tiene que contestar por escrito. En Singapur, son resueltos mediante discusiones entre los interesados. En España no existe ningún procedimiento para resolver los conflictos que afecten al personal docente del Estado. El personal docente privado puede llevar los conflictos colectivos o individuales a la Magistratura del Trabajo, si no han podido ser resueltos mediante conciliación y arbitraje; puede apelarse, en último caso, al tribunal central del trabajo. En Sudán, los conflictos son resueltos mediante negociación. En Suiza se resuelven mediante compromisos, o por el Tribunal Administrativo, como último recurso. En Suecia son resueltos mediante negociaciones entre los interesados o por el Tribunal del Trabajo, con carácter definitivo. La República Socialista Soviética de Ucrania se limita a responder que todos los conflictos relativos al empleo son competencia del Comité Sindical Local. En la URSS, los conflictos son tratados en las comisiones de representantes de la administración y de los sindicatos. En Inglaterra se han convenido diversos procedimientos entre las asociaciones del personal docente y las autoridades locales para resolver los conflictos colectivos o las quejas individuales. Ambas partes pueden también requerir la ayuda y el asesoramiento del Servicio Asesor Independiente de Conciliación y Arbitraje. En Estados Unidos, casi todos los acuerdos contienen cláusulas relativas a la solución de los conflictos y de las quejas, que pueden ser sometidos, en último recurso, a arbitraje o a la decisión de un tribunal de justicia. El personal docente puede recurrir, naturalmente, a los tribunales ordinarios.

El derecho de huelga.

129. La cuestión del derecho de huelga se aborda en el párrafo 84 de la Recomendación, según el cual en el caso de que se hubieran agotado los medios y procedimientos establecidos a este efecto, o en el caso de que se produjera una ruptura de las negociaciones entre las partes interesadas, las organizaciones de personal docente deberían tener derecho a recurrir a los medios de acción de que disponen las demás organizaciones para defender sus legítimos intereses. En el cuestionario se preguntaba a este respecto si los enseñantes tenían derecho a la huelga; si había limitaciones y restricciones de cualquier clase a este derecho o si el ejercicio del mismo estaba sujeto a ciertas condiciones; si los derechos del personal docente en este campo diferían de los de los demás trabajadores y, en caso afirmativo, que se dieran indicaciones detalladas sobre este punto. No han facilitado ninguna respuesta a esta pregunta unos quince países.

130. Las respuestas de los siguientes países indicaban que el derecho de huelga se reconocía a todo el personal docente, a reserva, a veces, de ciertas condiciones que parecen compatibles con el párrafo 84 de la Recomendación: Australia¹, Austria, Bélgica, Benin, Canadá (véase, empero, más adelante), Chipre,

¹ En el caso del Estado de Nueva Gales del Sur, el Consejo de Sindicatos Australianos y la Federación de Personal Docente de Nueva Gales del Sur formularon, en 1973, quejas relativas a los procedimientos de solución de conflictos y el derecho de huelga. El punto central de la huelga era que la ley de Nueva Gales del Sur sobre el arbitraje laboral deniega al personal docente el derecho a recurrir al arbitraje en problemas relativos a otras condiciones de empleo que no sean salarios y que, por consiguiente, para las cuestiones relativas a otras condiciones de empleo, la Federación no tenía recurso, dado que la ley prohíbe la huelga del personal docente. Para apoyar su queja, la Federación se refería al párrafo 84 de la Recomendación sobre la condición del personal docente, 1966. El Gobierno de Nueva Gales del Sur indicaba en su respuesta que se había realizado una encuesta para estudiar las modificaciones convenientes a la ley sobre el arbitraje laboral, a fin de extender la jurisdicción de los órganos de arbitraje a esferas de las que actualmente se excluye a los funcionarios y al personal docente. Al tomar nota de esta información, el Comité recordó la importancia que atribuye al principio según el cual, cuando las huelgas son prohibidas o sometidas a restricciones en la función pública, estas limitaciones deberían ir acompañadas de procedimientos de conciliación y de arbitraje adecuados, imparciales y expeditivos, a los cuales se asocian las partes interesadas en todas sus fases (caso núm. 759, 143.º y 149.º informes del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración de la OIT, documentos GB.192/11/25 (1974), párrafos 137-156, y GB.195/12/20 (1975), párrafos 44-45).

Finlandia (salvo en el caso de que esté en vigor un convenio colectivo), Francia, Guyana, India, Irlanda (aunque son desaconsejados o prohibidos, en virtud de los acuerdos concluidos mediante negociaciones o mediante procedimientos de conciliación o arbitraje), Liberia, Mauricio, Malta, Malasia (si los dos tercios de los miembros del sindicato han votado afirmativamente), Marruecos (pero las condiciones para poder ejercer tal derecho no han sido todavía fijadas), México (después de haber sido remitido al Servicio de Conciliación y Arbitraje, el cual decide si la huelga provocada por la particular cuestión en litigio es o no legal), Nueva Zelandia, Níger (en caso de que haya fracasado la conciliación o el arbitraje), Pakistán, República Federal de Alemania (o para el personal docente privado), Panamá, Reino Unido, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Suecia (pero sólo por cuestiones relativas a los sueldos y demás condiciones de empleo, y previa decisión de las organizaciones de empleados, como todos los empleados públicos) y los Estados Unidos de América (bajo ciertas condiciones, en Hawái, Minnesota, Oregón y Pensilvania: el personal docente público y privado puede declararse en huelga).

131. En algunos países el ejercicio del derecho de huelga del personal docente tiene ciertas restricciones que no parecen compatibles con la Recomendación. Así, la respuesta de Argentina indica que el Gobierno puede declarar ilegal una huelga sin precisar en qué condiciones. En Canadá, en las provincias de Quebec, Ontario y Alberta, el Gobierno provincial ha promulgado, para poner término a las huelgas de enseñantes, una legislación que obliga al personal docente a que vuelva al trabajo, imponiéndole un arbitraje obligatorio. En Kuwait están prohibidas las huelgas capaces de poner en peligro los intereses y la seguridad de la nación. En los siguientes países se reconoce el derecho de huelga al personal docente del sector privado, pero no al que pertenece a la función pública: República Federal de Alemania, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos (en todos los Estados exceptuados cuatro de ellos), Filipinas, Grecia, Islandia, Japón, Líbano, Países Bajos (pero la legislación se está modificando), Suiza, Tailandia y Turquía. En Birmania, España, Ghana, Indonesia, Nigeria y Perú, la huelga está prohibida para todo el personal docente. Esto es contrario al párrafo 84 de la Recomendación.

132. Bulgaria, Cuba, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, República Socialista Soviética de Ucrania y la URSS han respondido que, dada la organización de la sociedad, las huelgas no están justificadas y, por consiguiente, no es necesaria ninguna ley sobre tal cuestión.

133. En varios países donde las huelgas son ilegales para todo el personal docente o parte de él, ha habido, no obstante, huelgas estos últimos años; por ejemplo, en España, Filipinas (donde fue proclamada la ley marcial), Japón y Turquía. En cuanto al Japón, el Gobierno dice que, desde 1966, el personal docente se ha declarado varias veces en huelga, que ha durado un día, o menos tiempo, y que ha sido de carácter principalmente político. Por su parte, el sindicato de personal docente del Japón se rebela contra la sentencia del Tribunal Supremo de 1973 que niega el derecho a la huelga de los funcionarios nacionales públicos pues, según él, es contraria al párrafo 84 de la Recomendación y a las conclusiones del párrafo 158 del informe de la segunda reunión de la Comisión de expertos. A juicio de la Comisión, la prohibición de la huelga al personal docente público es totalmente contraria a la disposición anteriormente citada. En Filipinas, el personal docente declaró estos últimos años huelgas denominadas de "abandono o ausencia en masa", en apoyo de ciertas reivindicaciones materiales y como medida contra ciertos administradores escolares. En España se declaró en huelga el personal docente privado y el del Estado por cuestiones económicas y a fin de conseguir la seguridad del empleo; la huelga sólo duró algunos días. En Turquía, en estos últimos años se ha declarado una huelga de cuatro días de duración, por cuestiones relativas a los sueldos y a las condiciones de trabajo, y por el deseo de que se reforme el sistema de educación. Se impusieron varias sanciones, algunas de las cuales fueron anuladas, y la huelga no consiguió su propósito.

134. En algunos de los países que reconocen el derecho a la huelga, según las respuestas, no ha habido ninguna en estos últimos años en Chipre, Dinamarca (del personal docente privado), Kuwait, Liberia, Nueva Zelandia, Níger, Reino Unido (Irlanda del Norte), República Federal de Alemania (del personal docente privado), Sierra Leona, Singapur y Sudán. Las respuestas de los demás países no dan siempre detalles de las huelgas. En los Estados Unidos de América (donde el personal docente del Estado tiene derecho a la huelga sólo en cuatro Estados) se declararon

235. La Comisión se planteó la cuestión de saber si la Recomendación permite que se dé efecto a sus disposiciones por medio de regímenes de seguro voluntario. Desearía que el estudio de la OIT mencionado en el párrafo 57 de sus conclusiones contuviera informaciones tan completas como fuese posible al respecto para permitirle pronunciarse sobre esta cuestión.

236. En muchos países, el personal docente del Estado está mejor protegido en materia de seguridad social que el personal docente privado, mientras que, según el párrafo 125 de la Recomendación, todo el personal docente, cualquiera que sea el tipo de escuela donde profese, debe gozar de la misma o análoga protección. Los países que se encuentran en esta situación deberían remediarla lo más rápidamente posible. Además, en los países donde el personal privado está protegido en materia de seguridad social por varios regímenes combinados, la Comisión podría apreciar más fácilmente el grado de aplicación de las disposiciones pertinentes de la Recomendación si dispusiera de informaciones sobre la forma en que se coordinan tales regímenes.

237. La Comisión ha observado que, según el párrafo 132 de la Recomendación, los derechos de pensión adquiridos por un docente deberían poder conservarse en caso de transferencia de una autoridad escolar a otra. La Comisión sugiere que, con ocasión de una futura revisión de la Recomendación, se estudie seriamente la posibilidad de adoptar una disposición que prevea el mantenimiento o la conservación de los derechos de pensión entre diferentes regímenes cuando un miembro del personal docente abandone la profesión o cuando un miembro de otro régimen de pensiones ingrese en la profesión docente.

no obstante 969 huelgas entre 1960 y 1973, en las cuales participaron 772 046 profesores, con una duración de 7 987 817 días-hombre. Los motivos fueron los sueldos, las condiciones de trabajo, el tamaño de las clases y la preparación y reconocimiento de los planes de estudio. En otros países, los motivos fueron: en Pakistán, los sueldos, las indemnizaciones, los beneficios marginales, las categorías y los ascensos; en Malasia (sólo una huelga), los sueldos, la vivienda y los servicios médicos; en Suecia (dos huelgas entre 1966 y 1971), los sueldos y otras cuestiones; en el Reino Unido (Inglaterra), los sueldos reclamados; pero las huelgas no fueron extensas, limitándose a algunos grupos de personal docente y duraron sólo medio día o un día.

CAPITULO VI

CONTRATACION Y CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE

135. Esta parte del cuestionario tiene por objeto averiguar si están garantizados los derechos del personal docente relativos a la seguridad de los medios de vida, a la contratación, ascenso y disciplina, así como en qué medida participan las asociaciones del personal docente en la adopción de decisiones sobre estas materias. Estas cuestiones se tratan en los párrafos 38 a 52 de la Recomendación. Otras disposiciones en la Recomendación, tales como las que figuran en el capítulo V, relativo a la preparación en la profesión docente, o en el capítulo VIII, relativo a los derechos y deberes del personal, también deben tomarse evidentemente en consideración.

Criterios para la contratación del personal docente.

136. Se pedía, bajo este título, que se expusieran los criterios de contratación del personal docente, indicando, en particular, cualquier otro criterio que no fuera el de las calificaciones profesionales. Las calificaciones académicas y profesionales son, en prácticamente todos los casos, el principal criterio de contratación. Sin embargo, muchos países requieren, además, aptitudes físicas y mentales, acreditadas usualmente por un examen médico, y la aptitud para la enseñanza. Algunos países exigen también experiencia o dotes pedagógicas. Otro requisito frecuente es la aprobación de un examen, oral o escrito, y muchos países especifican que es también esencial una entrevista. Entre los demás requisitos citados figuran los relativos al carácter, moralidad o respeto del orden establecido. Por ejemplo, las respuestas de Birmania, donde el candidato ha de presentar un certificado extendido por el Consejo Popular Local, y de Nueva Zelanda aluden al carácter, mientras que las de Cuba, Níger y los Países Bajos aluden a las cualidades morales. En este último es también necesario un certificado de buenas costumbres. La de Alemania (República Federal) dice también que el profesor contratado "deberá apoyar el orden democrático fundamental y libre"¹. En Kuwait se exige la "salvaguardia del patrimonio y de la cultura nacionales". La de Turquía hace referencia a "la buena conducta" sancionada en un certificado de moralidad. En otros países se exige al personal público docente la nacionalidad del país en cuestión, por ejemplo, en Francia, en Alemania (República Federal) y en Suiza (aunque en ciertos casos queda dispensado de esta condición). Otros criterios mencionados ocasionalmente son el estar en posesión de los derechos cívicos y no tener graves antecedentes penales, y en Francia los profesores tienen que haber cumplido sus obligaciones militares antes de ser contratados. La República Socialista Soviética de Ucrania exige la presentación de la tarjeta de trabajo y del pasaporte. La provincia canadiense de Quebec requiere un certificado de que se ha solicitado la admisión en el sindicato de profesores. La respuesta de Sri Lanka es que "el empleo es de carácter electivo" y que se da preferencia a los que están dispuestos a ejercer en lugares inhóspitos. En la India, algunas plazas de profesores son reservadas a los miembros de determinadas castas y tribus menos favorecidas, a fin de compensar la desigualdad que han sufrido durante muchos años. Por último en algunos países como Estados Unidos, Dinamarca y Reino Unido, se deja a las autoridades locales, que son los empleadores de los presuntos contratados, la fijación de criterios diferentes del de las calificaciones profesionales.

Ascenso y promoción de los profesores.

137. A la pregunta de cuáles son los criterios y procedimientos utilizados para el ascenso y promoción de los profesores, las respuestas no distinguían en general entre ambos términos. Esta distinción no existe, por otra parte, en la Recomendación, cuyo párrafo 40 dice: "El personal docente debería estar facultado

¹ Se presentó a la Comisión una comunicación de la Federación Internacional Sindical de la Enseñanza (FISE) a este respecto, la cual se transmitió al Gobierno de la República Federal de Alemania para sus observaciones. En la fecha en que se reunió la Comisión, estas observaciones aún no se habían recibido.

para ascender de una categoría a otra, o bien de un nivel de enseñanza a otro, a condición de poseer las calificaciones requeridas." El párrafo 44 dice: "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." La Comisión considera que no ha lugar, a efectos de la Recomendación, hacer distinción alguna entre ambos conceptos.

138. Bulgaria respondió que se asciende de grado por nombramiento de los consejos democráticos populares o, para ciertos puestos, por nombramiento del Ministerio de Educación Nacional. Algunos países, sin embargo, distinguen entre ascenso y promoción. En el Ecuador, por ejemplo, el ascenso requiere cuatro años de servicio, además de una mayor capacitación, una prueba de eficacia y la presentación de una tesis sobre un tema de la especialidad del profesor; la promoción se hace por concurso. En el Japón, el ascenso se concede previo análisis o juicio de las aptitudes para el ejercicio profesional, en los cuales se tienen en cuenta las calificaciones académicas, los años de experiencia y los antecedentes escolares; la promoción se hace mediante selección entre los que poseen calificaciones de grado determinado y han prestado un servicio excelente durante determinados períodos. En Níger, ascenso significa progresión en la escala de sueldos, y es automático con los años de servicio, mientras que la promoción es un cambio de categoría en una lista establecida por el Ministerio de Educación, previa consulta con una comisión de promociones. En Nueva Zelandia se asciende por escalones automáticos anuales, mientras que la promoción está basada en una valoración general y cualitativa, y es efectiva sólo al cabo de varios años de experiencia. En Suiza, el ascenso en la escala de sueldos es por antigüedad y la promoción está basada en calificaciones superiores y en la adquisición del grado de inspector. En España se asciende por antigüedad únicamente en las escuelas públicas; la promoción está basada en los títulos académicos que se acrediten y en concursos convocados con arreglo a la ley. La República Federal de Alemania distingue, en lo que respecta al personal docente del Estado, entre ascenso y promoción basados en la capacidad y los servicios prestados; y la promoción regular. Para el primero no existen derechos reconocidos por la ley, pero los profesores pueden presentar sus candidaturas; para el segundo, se trata simplemente de una mayor retribución al cabo de 16 años de servicios satisfactorios. En Estados Unidos, el personal docente es retribuido según los años de formación universitaria, más los años de experiencia; la promoción a puestos tales como directores de las escuelas, directores, vicedirectores, especialistas, etc., suele requerir el título de "Master" y lleva implícita una retribución suplementaria.

139. Pero, por lo general, las respuestas no distinguen entre ascenso y promoción, y dan a tal respecto un criterio único. Las calificaciones profesionales son tenidas en cuenta prácticamente en todos los casos. Suele especificarse la experiencia en la profesión y en las disciplinas exigidas, que puede consistir en una experiencia administrativa, cuando el nuevo puesto así lo exija. Se encuentran con frecuencia expresiones tales como "por méritos", y, para Malasia, por ejemplo, por "mérito" se entiende la eficacia, la personalidad, la capacidad y las calificaciones, y la experiencia en relación con el puesto que se ha de desempeñar. También se encuentra con frecuencia la expresión "dotes pedagógicas". En Guyana se exigen condiciones pedagógicas específicas para el ascenso y la promoción a cada categoría, siendo otros requisitos el rendimiento, establecido por los informes anuales; los informes del personal de inspección y de supervisión, y las condiciones de adaptabilidad, por las cuales se entiende una demostrada capacidad de ejercer con éxito en el tipo de comunidad en cuestión, así como dotes profesionales, autoridad y sociabilidad. Además de estas condiciones, algo subjetivas, muchos informes añaden también la antigüedad, lo que en ciertos casos puede significar que para el ascenso o la promoción es necesario un número mínimo de años de servicio, pero que también significa a menudo, según el contexto en que se utiliza, que para el ascenso o la promoción se concede más importancia a la antigüedad que a otros factores, considerados secundarios. Sería superfluo, sin embargo, citar determinados países a este respecto, ya que la información facilitada no suele ser suficientemente detallada para permitir juicios firmes. En Filipinas se consigue por méritos, tal como son definidos en los reglamentos del servicio del Estado. En los países donde las autoridades locales son los empleadores, éstas establecen los criterios para el puesto que desean cubrir, que probablemente será anunciado y que podrán solicitar todos los que posean las calificaciones y la experiencia especificadas.

140. Son numerosos los países que no han suministrado informaciones relativas al procedimiento seguido para la promoción y los ascensos. Entre los procedimientos mencionados cabe citar el llamamiento que se hace a candidatos para los puestos vacantes, la decisión que aparentemente incumbe a las propias autoridades escolares, en la República Federal de Alemania, Canadá, Islandia, Japón y Reino Unido; la celebración de concursos o exámenes en Ecuador, España, Francia, India (para algunos puestos) y Ghana; el recurso a un jurado en Bélgica, o a una comisión paritaria en la que figuran representantes del cuerpo docente o de sus organizaciones, en España, Francia, Marruecos y Nueva Zelandia; o la selección por la comisión de la función pública, en Malta o Singapur. Varios países han indicado que la elección que hacen las autoridades competentes se basa exclusiva o especialmente en los informes anuales u hojas de servicio elaborados por los jefes del personal docente. Tal es el caso, por ejemplo, en Australia (Tasmania), Bélgica, Birmania, Guyana, Irak, Japón, Kuwait, Nueva Zelandia, Turquía y Venezuela.

Personal docente femenino - Eliminación de discriminaciones.

141. Bajo este título se pregunta, en primer lugar, si existen medidas especiales para la contratación y promoción del personal docente femenino, con miras a eliminar la discriminación basada en el sexo.

142. Casi todas las respuestas son que para la contratación o promoción no se hacía ninguna discriminación basada en el sexo, aunque algunos países habían tomado medidas especiales a este respecto. Ciertos países establecen, por lo demás, que se han promulgado últimamente medidas para poner fin a ciertas discriminaciones contra las mujeres. La respuesta del Canadá señala algunos progresos en materia de sueldos, seguridad social y pensiones. Las respuestas de Omán y del Pakistán mencionan la supresión de la regla por la que se prohibía el ejercicio de las funciones docentes a las mujeres casadas. La obligación que se impone a las mujeres encinta que ejercen la enseñanza en Tasmania (Australia) para que presenten su dimisión fue abolida en 1969. Sin embargo, son varios los países que no dieron ninguna respuesta o se limitaron a decir que no existían medidas especiales con respecto al personal docente femenino, sin dar ninguna cifra de la distribución por sexos. La respuesta de Malta es que su política general es confiar al personal docente masculino la enseñanza en las escuelas masculinas (especialmente las secundarias) y al personal docente femenino la de las escuelas femeninas. Al personal docente femenino se le puede exigir que renuncie a disfrutar de cualquier pensión adquirida por el matrimonio y, por lo general, así suele hacerse. En virtud de una reciente disposición gubernativa, las plazas vacantes que estaban cubiertas por una persona del sexo masculino tienen que ser cubiertas por otra persona del mismo sexo. En Pakistán, los centros de enseñanza no son comunes sino distintos para cada sexo, y el personal docente masculino y femenino es también contratado separadamente. La respuesta de Nueva Zelandia es que el sexo no es casi nunca determinante para el nombramiento, pero que a fin de atender necesidades especiales de algunas escuelas, pueden "catalogarse" algunos puestos como adecuados para hombres o para mujeres. En la práctica, ésta es probablemente la verdadera situación en muchos países. La respuesta de Suiza es que se han tomado medidas para eliminar los obstáculos a las mujeres casadas para la enseñanza, y para estimular su reintegración como profesoras al cabo de un período de interrupción, pero no da cifras sobre la distribución del personal docente por sexos.

143. En cuanto a la segunda pregunta, relativa a la distribución del personal docente masculino y femenino según las diversas calificaciones y grados de responsabilidad, indicamos a continuación algunos porcentajes aproximados del personal docente femenino en varios países: Austria (60 por ciento), Bangladesh (4 por ciento en la enseñanza primaria y 8 por ciento en la secundaria), Bulgaria (100 por ciento en la enseñanza preescolar, 70,64 por ciento en total), Bélgica (100 por ciento preescolar, bastante alto en la enseñanza primaria, menos en la secundaria, con tendencia a aumentar), Birmania (45 por ciento), Canadá (las cifras parciales acusan un mayor número de mujeres que de hombre en total, pero para la enseñanza superior el porcentaje es claramente favorable a los hombres, y a las mujeres en lo que respecta a la enseñanza de temas especiales, clases y grados), Cuba (60 por ciento), Chipre (28 por ciento), Dinamarca (ligeramente superior el de las mujeres en la enseñanza primaria y secundaria, y el mismo en la secundaria superior), Francia (casi el triple de mujeres en la enseñanza primaria y en la anterior a la primaria), Grecia (ningún porcentaje para la enseñanza primaria, el 48 por ciento para la secundaria, pero pocas directoras y ningún inspector, en los lugares donde es prácticamente difícil el nombramiento de mujeres), Hungría (100 por ciento en la

enseñanza preescolar y 60 por ciento como promedio), República Democrática Alemana (66 por ciento en las escuelas generales, y 60 por ciento en la segunda enseñanza). Se sigue la política de aumentar el porcentaje de directoras y de vicedirectoras, que es actualmente de sólo el 40 por ciento; en España (la mayoría de los puestos, en total, pero sólo el 40 por ciento de los puestos de dirección), Estados Unidos de América (66 por ciento, pero el número de mujeres en la administración ha disminuido a lo largo de los años. Algunos puestos, especialmente los de director y vicedirector, son desempeñados por hombres, aunque se procura que cambie esta situación), Islandia (el 60 por ciento, pero sólo el 10 por ciento de directoras), India (25 por ciento, con predominio en la enseñanza preprimaria), Liberia (34 por ciento), Malasia (43 por ciento), Marruecos (30 por ciento), Mauricio (20 por ciento), México (la inmensa mayoría), Países Bajos (50 por ciento en la enseñanza primaria, sin ninguna otra cifra), Níger (30 por ciento), Noruega (ninguna cifra, pero parece ser que son pocas las mujeres que desempeñan puestos superiores), Nueva Zelanda (52 por ciento, con predominio en la enseñanza primaria básica), Panamá (70 por ciento), Sierra Leona (28 por ciento), Singapur (60 por ciento), Suecia (60 por ciento del total) y Tailandia (ligeramente superior al de los hombres en todas las categorías, y mejor calificadas).

144. En el Canadá se afirma que el anuncio de los puestos contribuye a evitar la discriminación. Además, las mujeres que se consideren víctimas de una discriminación pueden, en ciertas provincias, apelar a la Comisión de Derechos Humanos.

145. El porcentaje de personal docente femenino y las restantes indicaciones dadas anteriormente merecen algunos comentarios. Cuando se dan cifras por separado, las correspondientes a las mujeres muestran que ocupan el 100 por ciento de los puestos en la enseñanza preprimaria y en los jardines de la infancia. Tal porcentaje, si se incluye en la media total, hace aumentar el porcentaje de los puestos desempeñados por mujeres en todo el período escolar normal, es decir, en la enseñanza primaria y secundaria. Pero también es cierto que, en general, las mujeres suelen desempeñar los puestos de categoría inferior, si se considera la totalidad de la jerarquía escolar. Las informaciones enviadas al Comité no permiten saber si es que no intentan obtener las calificaciones profesionales superiores o especiales necesarias para desempeñar puestos de categoría superior, ni en qué número tienen tendencia a dejar la profesión al casarse antes de haber adquirido la antigüedad y la experiencia que suele exigirse para tales puestos superiores, o bien si, aun no padeciendo ninguna discriminación oficial, padecen, en cambio, los prejuicios inherentes a su función en la sociedad, o dudan, injustificadamente, de su aptitud para los puestos de dirección. Conviene asimismo tener en cuenta el hecho de que en ciertos países las mujeres sólo han ingresado en el cuerpo docente en gran número hace uno o dos decenios, y que, por lo tanto, no han podido llegar todavía a ocupar los cargos más altos de la jerarquía. Los esfuerzos que tienen que realizar para mejorar su situación relativa son una prueba evidente de las desventajas que padecen, en la práctica, en algunos países. En otros países las propias cifras muestran los enormes progresos que todavía hay que hacer antes de que la afirmada falta de discriminación se traduzca en hechos tangibles.

Función de las asociaciones del personal docente en la contratación, promoción, normas de conducta profesional, necesidades de mano de obra y fomento de la educación.

146. La pregunta era ¿cuál es la función de las organizaciones del personal docente en la elaboración de normas y adopción de decisiones relativas a la contratación, promoción, reglas de conducta profesional, necesidades de mano de obra y fomento de la educación?

147. Las respuestas indican, en términos generales, que las organizaciones docentes desempeñan a menudo cierta función en la preparación de normas y en la adopción de decisiones relativas a las cuestiones antes citadas, si bien dicha función, más que institucionalizada, tiene un carácter oficioso. Aunque algunos Estados, como, por ejemplo, Bangladesh, Ecuador, Liberia y Malasia, han respondido que las organizaciones no desempeñan ninguna función, y otros, como Islandia, Japón, Níger, Nigeria y Panamá, han dicho que no desempeñaban ninguna función "directa", "legal", "oficial", "especial" o "significativa", la diferencia entre estas respuestas y todas las demás sería más aparente que real. La mayoría de los demás países que respondieron a esta pregunta aludieron, en realidad, al "derecho de discusión", al derecho de formular "observaciones" o "recomendaciones", o bien utilizaron expresiones análogas. Otros países hacen referencia a las consultas con las

organizaciones de personal docente sobre tales cuestiones. La respuesta de Finlandia, que probablemente refleja también la verdadera situación en otros países, es que las organizaciones pueden influir en la política adoptada tomando sus propias iniciativas. Dinamarca respondió, más directamente, que los sindicatos del personal docente tienen derecho a negociar sobre estas cuestiones, y la misma respuesta dio Malta. Estados Unidos de América y Reino Unido respondieron que preveían negociaciones al nivel adecuado sobre tales cuestiones. Bulgaria respondió que tanto el nombramiento como el ascenso del personal docente son efectuados con la colaboración de los representantes del sindicato. La República Democrática Alemana aludió a la cooperación con el sindicato en la guía y planificación futuras de la educación en general, incluidas las cuestiones que aquí se discuten. Polonia aludió a la extensa colaboración sobre todos estos problemas, y especialmente en lo tocante al nombramiento de personal docente, respecto del cual se consulta al sindicato en virtud de un acuerdo con la administración, y la República Socialista Soviética de Ucrania respondió que para la contratación y despido del personal docente se consulta al sindicato. El Reino Unido respondió también que las organizaciones de personal docente están representadas en todas las consultas sobre cuestiones de educación.

Códigos de ética profesional: Reglamentos e infracciones de la conducta profesional.

148. Esta parte del cuestionario se refería a una serie de cuestiones sobre las cuales se hacían las preguntas siguientes: ¿Existe un código de ética o una serie de reglas de conducta profesional para el personal docente? En tal caso ¿cómo y por quién ha sido dictado? Indíquese, en particular, la función del personal docente y de sus organizaciones en su preparación. Si existe tal código o serie de normas ¿en qué podrían basarse y cuáles serían los tipos de sanciones que podrían imponerse por "infracciones de la conducta profesional"? Expónganse los procedimientos disciplinarios en vigor, dando detalles de los derechos del personal docente a exponer su caso y a apelar, así como de las restantes garantías de que puede gozar. Si no existe tal código ni tal serie de normas ¿qué se entiende por "faltas de conducta profesional"? ¿Por qué motivos podrían imponerse sanciones disciplinarias? A continuación indiquense los procedimientos en vigor, con detalles de los derechos de los profesores a exponer su caso y a apelar, y cualquier otra garantía de que puedan gozar. ¿Cuál es la función de las organizaciones de personal docente en los procedimientos disciplinarios? ¿Tienen derecho a representar o a defender al profesor afectado? ¿Están representadas en los órganos de apelación?

149. Aunque varios países no han respondido a estas preguntas, las respuestas dadas permiten hacerse una idea bastante clara de las diferentes situaciones que pueden presentarse. En algunos países como Canadá, Estados Unidos de América, Guyana, Indonesia y Nigeria, la organización u organizaciones de profesores tienen su propio código de ética, al cual tienen que atenerse los miembros bajo pena de sanciones que pueden llegar, como en Canadá, a su exclusión de la misma. Esta sanción puede ser grave porque, como ya se ha señalado, el ser miembro de una organización puede, de hecho, ser necesario para el nombramiento de profesor. En otros países, como Chile y Pakistán, la organización u organizaciones de personal docente están preparando tal código¹. En la gran mayoría de los casos en que los profesores son funcionarios públicos, están sujetos a un código o a una serie de normas o reglamentos prescritos usualmente por la ley para tales funcionarios, y que contienen, en caso de necesidad, disposiciones especiales para el personal docente. En la mayoría de los casos, tales disposiciones han sido promulgadas sin consultar a sus organizaciones ni a otras organizaciones de funcionarios públicos. En Chipre, Ecuador, Filipinas, Ghana, Irlanda y Polonia, el código o la serie de normas de conducta profesional han sido dictados en consulta con las organizaciones sindicales interesadas. En Bélgica no existe ningún código, pero los deberes del personal docente están prescritos por la ley. En los Países Bajos, las normas de conducta profesional figuran en la carta de nombramiento, cuyas condiciones han sido convenidas entre las organizaciones de dicho personal y las autoridades competentes. En la República Socialista Soviética de Ucrania no existe ningún código ni normas de conducta profesional, pero el personal docente tiene que cumplir la ley fundamental de la Unión Soviética, que le exige una elevada conciencia de

¹ En cuanto respecta a Chile, véanse los párrafos 90 y 103.

sus funciones sociales y profesionales en lo que respecta a la calidad de la enseñanza y a la educación comunista de las generaciones jóvenes. En la URSS, las cuestiones de ética profesional son discutidas en las reuniones locales de trabajadores y en las asambleas de las diversas categorías de personal docente, así como en la prensa especializada. Las reuniones son un importante aspecto de la democracia socialista, que implican un control por parte de la base y la participación del personal docente en la regulación de sus preocupaciones profesionales. En el Reino Unido (Inglaterra) no existe ningún código de conducta profesional, pero las diversas organizaciones de profesores tienen sus propios principios directores. En Irlanda del Norte se está discutiendo la formación de una junta de profesores que se ocuparía de esas cuestiones. No hay ninguna definición aceptada de "infracción a la conducta profesional", y los procedimientos que se siguen a este respecto pueden atenerse a los usuales de los trámites disciplinarios, o tener un carácter menos oficial, si así lo consideran los empleadores. En los Estados Unidos de América existe un código de ética para la profesión docente, es decir, para los propios profesores, así como un código de derechos, de cuya aplicación se encarga al propio personal docente. Sin embargo, en este caso, como en casos análogos, la existencia de códigos aprobados por los profesores no impide que las autoridades escolares tomen medidas disciplinarias en caso de infracción de la norma de conducta profesional.

150. Varios países han facilitado listas de infracciones de las normas de conducta profesional, que implican sanciones cuya severidad depende de la gravedad de la infracción cometida. Austria, por ejemplo, enumera las siguientes infracciones de las normas de conducta profesional que pueden implicar sanciones disciplinarias: incompetencia e ineficacia, negligencia grave, intoxicación en la clase, maltratamiento de los alumnos e insubordinación. Las sanciones pueden consistir en censuras, nuevos exámenes, dilación del aumento de sueldo, traslado o despido. Más adelante figuran ejemplos de faltas graves susceptibles de despido.

151. Los procedimientos vigentes en cuestiones disciplinarias, incluido el derecho de apelación, son, en cada país; más o menos los que se siguen en los casos de despido, con los mismos derechos - o carencia de ellos - para la organización u organizaciones de personal docente que representan, asisten o defienden al inculpado. Pero se tiende, a veces, a reducir el carácter oficial de los trámites en los casos menos graves, y a tratarlos como los casos administrativos usuales. Tales cuestiones se abordarán a continuación en el marco del problema del despido.

Motivos de despido y procedimientos relativos a los mismos.

152. Sobre esta cuestión se hicieron las preguntas siguientes: ¿Por qué motivos pueden ser despedidos los profesores? ¿Cuáles son los procedimientos relativos al despido de los mismos? ¿Cuáles son los motivos y procedimientos del despido inmediato? ¿Tiene derecho el profesor despedido a apelar o a exponer su caso? Y en caso afirmativo, ¿cuál es el órgano al cual podría recurrir y cuál es su composición? Dense detalles de todas las medidas tomadas para defender los derechos del personal docente que haya sido despedido. ¿Cuál es la función de las organizaciones de personal docente en los casos de destitución? En particular, ¿tienen derecho a representar o a defender al interesado? ¿Están representados en los órganos de apelación?

153. Los motivos de despido y los procedimientos relativos a los mismos son a veces muy diferentes de un país a otro, pero con frecuencia sólo difieren en detalle. En primer lugar, el Comité ha intentado indicar en líneas generales los motivos de despido que tienen el mismo carácter general, y, después, señalar algunos casos especiales. Pero debe tenerse en cuenta que aunque el despido puede ser la sanción definitiva por una conducta o por trabajos inaceptables, en casi todos los países existe una serie gradual de sanciones disciplinarias que dependen de la naturaleza de la falta o de la infracción del deber, la más grave de las cuales es el despido.

154. Hechas estas salvedades, podrían ahora resumirse los motivos de despido citados en las diversas respuestas. Algunos motivos son considerados por los diversos Estados de que se trata como falta profesional y están sancionados en virtud de expediente disciplinario: entre ellos figuran la conducta impropia en el centro de enseñanza, la negligencia de la tarea asignada, la mala conducta, la irregularidad, la conducta impropia de un profesor (Guyana), el comportamiento

personal (Bélgica), la conducta impropia (Argentina), la intervención en actividades ilícitas (Dinamarca), las faltas graves de conducta e infracciones repetidas de los reglamentos (Irlanda), los delitos graves y las graves deudas pecuniarias (Sierra Leona). Se añaden a veces otros factores. En la República Democrática Alemana, el despido es la sanción que se impone con carácter definitivo cuando se han cometido graves errores en el empleo o en las obligaciones cívicas, o cuando se han cometido graves infracciones de la disciplina socialista de trabajo. En Grecia se dan como motivos las actividades contrarias al interés del país, la conducta atentatoria a las normas de honestidad y el trabajo insatisfactorio. La respuesta de Turquía hace referencia a los intentos por parte del personal docente de imponer sus opiniones políticas a los alumnos, o discutirlos con ellos, y el incumplimiento de las tareas fijadas por las leyes o reglamentos.

155. Otro motivo de despido frecuentemente citado es la incapacidad del profesor, ya se deba a una causa física, como en el caso de enfermedad, o a la falta de eficacia o de incompetencia del educador. Las respuestas de Argentina, Bélgica, Guyana, Islandia y Sierra Leona se refieren especialmente a ello. Según los países y los casos, esta falta de capacidad puede justificar el despido disciplinario o un procedimiento especial en el que no se ponga en causa una falta del educador.

156. Varios países dan como motivos de despido la supresión del empleo. Entre tales países figuran el Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Japón, Suecia y la URSS. En este caso existe probablemente alguna diferencia de terminología entre los diversos países para designar los casos en los cuales se prescinde de los servicios del educador, no por incapacidad o mala conducta que impliquen una sanción, sino simplemente porque no puede preverse la posibilidad de ser destinado a otro lugar. En tales casos se prevé a veces la indemnización al educador afectado.

157. Por último, el Reino Unido indica en su respuesta que en Inglaterra no existen reglas generales para el despido (aunque han sido establecidas condiciones de contratación con procedimientos recomendables en los casos disciplinarios), ya que las cuestiones relativas a las medidas disciplinarias deben ser examinadas por las autoridades docentes, según cada caso.

158. Los procedimientos que se siguen para el despido de personal docente son muy diversos. No obstante, lo usual en la mayoría de los países es que la cuestión sea examinada por la administración escolar, o bien por las diferentes dependencias administrativas del Departamento de Educación, disponiéndose normalmente que el educador afectado dé detalles de las acusaciones que se le imputan y responda a las mismas, a veces por escrito, por lo general personalmente, y que esté representado por un abogado o por cualquier otra persona. Muchas veces el educador autoriza, de su propia iniciativa, a la organización docente a que actúe en su nombre, asesorándole y prestándole la asistencia jurídica necesaria. Sin embargo, la presencia en los debates de un representante de la organización del educador en un procedimiento de este tipo no priva, según parece, a la administración (o a los empleadores más inmediatos del enseñante) de la facultad de decisión. La decisión definitiva es tomada a menudo a más alto nivel, a veces por las autoridades superiores del Ministerio, o por el propio Ministro de Educación en el Consejo de Ministros. En un menor número de países, se empieza remitiendo la cuestión a un comité mixto disciplinario compuesto de representantes de la administración y de educadores designados por elección (o de representantes de las organizaciones de enseñantes). Así se procede, por ejemplo, en Argelia, Marruecos y Níger. En Francia está también prescrita la constitución de un comité mixto, pero que en esta fase no tiene más que un carácter consultivo. En Bulgaria y en Hungría, los representantes del sindicato participan en el procedimiento, pero las respuestas no dan a entender claramente si su función es consultiva o si participan en la decisión. En Polonia, República Democrática Alemana, RSS de Ucrania y URSS, el despido no puede realizarse sin el acuerdo del comité sindical competente. En Cuba, la primera audiencia tiene lugar ante un consejo de trabajo, cuyos miembros pertenecen al personal docente, y ante el cual presentan las pruebas ambas partes.

159. Existe casi siempre la posibilidad de apelar una o más veces, aunque, por ejemplo, en Bangladesh no existe tal derecho de apelación. Tampoco existe en Isla Mauricio. En España, el personal docente del Estado no tiene derecho a apelar porque la destitución es decidida, después de una audiencia preliminar, por el Consejo de Ministros. El personal docente privado puede apelar ante la Magistratura del Trabajo: el educador afectado tiene derecho a deponer personalmente ante dicha Magistratura o representado por un abogado. En otros lugares, en la

medida en que puede deducirse de las respuestas, existe también el derecho de apelación. Por lo general, aunque no siempre, cuando la cuestión ha sido examinada en primera instancia por un órgano mixto, se apela después a un órgano superior, también de carácter mixto. Los países en los que los órganos de apelación cuentan entre sus miembros con representantes del sindicato o del personal docente son los siguientes: Bélgica, Bulgaria, Cuba, Francia, Hungría, Líbano, Nueva Zelanda, Polonia, República Democrática Alemana, República Socialista Soviética de Ucrania y la URSS. En otros varios países como Austria, España (personal docente privado) y la República Federal de Alemania (personal docente privado) se apela ante la Magistratura del Trabajo, los tribunales del trabajo u otros organismos que se ocupan de cuestiones laborales apeladas. Estos organismos suelen ser de carácter mixto, con un presidente neutral. El miembro o los miembros que representan a los funcionarios pueden no pertenecer al personal docente, pero suele prescribirse que la organización del personal docente esté autorizada a asistir al interesado y a exponer su caso, aunque a veces quede esta función reservada a un abogado, como sucede en la República Federal de Alemania con el Tribunal Federal del Trabajo.

160. En algunos países, en cambio, la decisión es tomada por una persona o por un órgano que representa al empleador, tanto en primera instancia como en apelación (si es que existe). Así sucede frecuentemente cuando los educadores son funcionarios del Estado, como, por ejemplo, en Filipinas, Finlandia, Grecia, Italia, Japón, Malasia, Malta, Noruega, Pakistán, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka y Sudán. En algunos casos puede existir, no obstante, la posibilidad de una apelación final ante el Tribunal Supremo, ante un "Ombudsman", como en Noruega, o ante un tribunal especial de arbitraje.

161. Muchas veces no interviene la organización del personal docente. Podría, naturalmente, tratar de influir en la decisión por medio de manifestaciones, organizando protestas, etc., pero no interviene nunca en los trámites oficiales, ni se le reconoce el derecho a ser oída o a participar en la defensa. Así sucede en Bangladesh, España, Grecia, Liberia, Isla Mauricio, Pakistán, Sierra Leona, Sudán, Suiza y Turquía. Cuando las organizaciones de personal docente han sido aceptadas como órganos de negociación en materia de sueldos y condiciones de empleo, no es probable que la administración ni la autoridad local empleadora se niegue a escuchar sus puntos de vista.

Seguridad de empleo del personal docente.

162. Varias respuestas no hacen ninguna referencia concreta a las medidas tomadas para garantizar la seguridad del empleo del personal docente en el caso de cambios o de redistribución de puestos en los centros docentes. Entre los países que han dado tal respuesta figuran Argelia, Bangladesh, Benin, Cuba, Chile, El Salvador, Francia, Indonesia, Irak, Italia, Japón, Líbano, Marruecos, Omán, Perú, República Árabe Siria, República Dominicana, Sudán, Sri Lanka, Turquía, Venezuela y República de Viet-Nam del Sur. En otros países como Islandia, Malasia, Níger, Nigeria y Noruega, la cuestión no se plantea actualmente, ni tampoco es probable que se plantee en un futuro próximo, a causa de la escasez de personal docente. Otros, en cambio, indican un excedente de enseñantes (Canadá, Malta y Suecia), o prevén medidas para evitar tal excedente en un próximo futuro (Reino Unido). En Estados Unidos se constata un ligero excedente general.

163. La mayoría de las respuestas son que la seguridad de empleo del personal enseñante está asegurada por la ley, o porque es o está asimilado a la categoría de funcionario público, cuya seguridad de empleo está seriamente garantizada. En tal caso se encuentra el personal docente de Austria, Birmania, Chipre, Dinamarca (para los enseñantes que son funcionarios del Estado), Ecuador, Filipinas, Gambia, Ghana, Grecia, India (para los profesores confirmados únicamente), Kuwait, Malta, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, República Federal de Alemania (para los enseñantes que son funcionarios permanentes del Estado), Sierra Leona, Suecia y Tailandia. En la Argentina, los profesores afectados por los cambios o por redistribuciones siguen en la situación de disponibles hasta su nueva colocación. En Bélgica se aborda el problema reduciendo el número de alumnos de las clases y creando nuevas tareas dentro de la comunidad escolar. Canadá no dio una respuesta concreta, pero lo que de ella se deduce es que puede quedar personal disponible, y en tal caso se aplican las disposiciones relativas a la antigüedad, y los arreglos se hacen siguiendo el orden de llamada, etc. En Finlandia existen disposiciones legales que garantizan la seguridad de empleo del personal docente, entre las cuales figuran las relativas a los traslados o a la inclusión en una lista de supernumerarios. Los derechos del personal docente siguen salvaguardados durante el período de cambio de todo el

sistema escolar. En los Países Bajos, las respuestas se limitan a decir que los enseñantes sin empleo disfrutaban de las subvenciones de desempleo. La respuesta de Paraguay no es clara, pero hace alusión al derecho del educador o de su organización a dirigirse a las autoridades administrativas en caso de rescisión de contrato. En España, para el personal docente del Estado la situación es análoga a la de la Argentina, pero el resto del personal docente tiene únicamente los mismos derechos que los demás trabajadores, y además no está cubierto por el seguro contra el desempleo. En Suiza, el personal docente es nombrado por períodos de tres años de duración y son raros los casos en que no se renueva el nombramiento. En Estados Unidos de América, el personal docente está salvaguardado por las leyes estatales relativas a las condiciones de empleo y por las disposiciones de los acuerdos colectivos; en estos acuerdos se tienen cada vez más en cuenta el orden en que deben producirse los ceses, la antigüedad, etc., al haberse agravado el problema de la reducción del personal. En el Reino Unido (Inglaterra) existe una disposición legal que garantiza el sueldo de un educador, cuando es trasladado a otro puesto, bajo la misma autoridad empleadora, una vez terminada la reorganización de su lugar de empleo anterior. Por lo demás, no existen disposiciones reglamentarias de salvaguardia del empleo, del cual es responsable el empleador. Las autoridades locales en consulta con las organizaciones de personal docente preparan, no obstante, métodos y sistemas para reemplazar el personal que ha quedado sin plaza. Con frecuencia puede recurrirse a la apelación.

164. En Hungría, la respuesta es que el Estado procura, en la medida de lo posible, ayudar al personal docente sin plaza. En la República Democrática Alemana se garantiza la seguridad del empleo, y, cuando hay que proceder a una nueva distribución de los puestos de empleo, los cambios se hacen por contrato, con el acuerdo del interesado y con la cooperación del sindicato. En Polonia, las decisiones sobre la redistribución de los puestos de trabajo y la rescisión, previo aviso, de los contratos, requieren el acuerdo del sindicato. La URSS da cuenta de que existen disposiciones sobre la rescisión de los contratos en caso de reducción de plazas o de personal, que salvaguardan los intereses de los educadores más calificados, de los que tienen familia a cargo, de los que tienen mayor número de años de servicio y de los que siguen cursos especiales. En la República Socialista Soviética de Ucrania, la administración no puede denunciar el contrato con un educador sin el consentimiento del comité sindical local. Los traslados requieren la anuencia del interesado, y sólo pueden hacerse al final del año escolar, y antes de las vacaciones.

CAPITULO VII

SEGURIDAD SOCIAL

165. La finalidad de esta parte del cuestionario era obtener informaciones sobre la seguridad social del personal docente y sobre la medida en que este personal y sus organizaciones participan en la gestión y administración de los sistemas de seguridad social (párrafos 125 a 140 de la Recomendación). El párrafo 126 de la Recomendación prevé que las medidas de seguridad social deberían proteger al personal docente contra todos los riesgos previstos por el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y que las normas de seguridad social deberían ser por lo menos tan favorables como las previstas por este Convenio. Puede ser útil mencionar el estado de ratificaciones de este Convenio. Al 1.º de enero de 1976 habían ratificado el Convenio los siguientes países (el paréntesis indica las partes ratificadas: parte II: Asistencia médica; parte III: Subsidio de enfermedad; parte IV: Subsidio de desempleo; parte V: Pensión de vejez; parte VI: Subsidio en caso de enfermedad o lesión profesional; parte VII: Subsidio familiar; parte VIII: Subsidio de maternidad; parte IX: Subsidio de invalidez; parte X: Subsidio a los sobrevivientes): República Federal de Alemania (partes II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X), Austria (II, V, VII, VIII), Barbados (III, V, VI, IX), Bélgica (II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X), Costa Rica (II, V, VI, VII, VIII, IX, X), Dinamarca (II, IV, V, VI, IX), Ecuador (III, V, VI, IX, X), Francia (II, IV, V, VI, VIII, IX), Grecia (II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X), Irlanda (III, IV, X), Islandia (V, VII, IX), Israel (V, VI, X), Italia (V, VII, VIII), República Árabe Libia (II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X), Luxemburgo (II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X), Mauritania (V, VI, VII, IX, X), México (II, III, V, VI, VIII, IX, X), Níger (V, VI, VII, VIII), Noruega (II, III, IV, V(B), VI, VII), Países Bajos (II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X), Perú (II, III, V, VIII, IX), Reino Unido (II, III, IV, V, VII, X), Senegal (VI, VII, VIII), Suecia (II, III, IV, VI, VII, VIII), Turquía (II, III, V, VI, VIII, IX, X), Yugoslavia (II, III, IV, V, VI, VIII, X).

CUADRO V

Resumen de las respuestas dadas a la pregunta sobre los casos en que el personal docente está protegido en los diversos países

Pais	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	Observaciones
Afganistán	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Sistema obligatorio administrado por el Ministro de Educación. Contribución del personal docente: 3 por ciento de los emolumentos.
Argelia	sí	sí	no	no	sí	sí	sí	sí	no	Los enseñantes están acogidos al sistema de seguridad social. Contribución de los enseñantes: 4,5 por ciento del sueldo.
Argentina	sí	sí	no	no	sí	sí	sí	sí	no	Sistema especial, obligatorio y contributivo, dependiente del Ministerio de Educación. El personal docente participa en su administración y dirección.
Australia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Los subsidios a), c) y f) son percibidos en virtud del sistema general de seguridad social australiano, y el e), en virtud de las leyes de compensación de los trabajadores; el d) es percibido usualmente con arreglo a los sistemas de jubilación o a las leyes relativas a las pensiones de jubilación de cada Estado.
Austria	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	En virtud del sistema general de seguridad social, que es obligatorio y está administrado por las autoridades federales, es posible una extensión de la cobertura mediante seguros privados.
Bangladesh	sí	no	no	sí	?	sí	sí	sí	no	Sistema general obligatorio de seguros sociales. Existe además un fondo voluntario y un sistema de seguros por grupos.
Bélgica	sí	no	to- da- vía no	sí	?	no	sí	no	sí	El subsidio de desempleo se pagará cuando hayan sido completadas las medidas administrativas. Los subsidios indicados se aplican a los enseñantes que son funcionarios permanentes del Estado. Los enseñantes temporales están protegidos por el sistema general de seguridad social. Los sistemas son contributivos.
Benin	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Plan financiado por el Estado, que protege a todos los funcionarios públicos.
Bielorrusia	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Sistema general financiado por contribuciones obligatorias de las empresas, instituciones y organizaciones, y por el presupuesto del Estado, sin contribuciones de los trabajadores.
Birmania	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	El personal docente disfruta de la protección que se concede a los funcionarios del Estado.
Bulgaria	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Sistema estatal de seguridad social, obligatorio. La asistencia médica está también a cargo del Estado, y es general.
Canadá	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Los subsidios c), d), f), g), h) e i) son pagados total o parcialmente por el Estado. Los a), e) y h) son de carácter provincial. El subsidio de enfermedad b) para el personal docente está a cargo de las juntas locales escolares o de las organizaciones de enseñantes. El subsidio de invalidez h) puede ser también complementado por un seguro privado.
Cuba	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	El sistema general de seguridad social, aplicable a todos, está financiado por el Estado.
Chile	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Todos los subsidios son percibidos con cargo al fondo de seguridad social para los funcionarios públicos, al cual es obligatorio pertenecer, y que está financiado por suscripciones. El subsidio familiar consiste solamente en alimentos.
Chipre	no	sí	sí	sí	no	no	sí	sí	sí	Régimen general aplicable a todos los asalariados administrado por el Estado y financiado por contribuciones, en partes iguales, de los empleadores, de los trabajadores y del Estado. El enseñante recibe además prestaciones suplementarias del Estado.
Dinamarca	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Los enseñantes están cubiertos por el sistema general de seguridad social. El personal docente de las escuelas secundarias superiores y de los demás centros oficiales tendría derecho a una pensión estatal, no contributaria.
Ecuador	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	El personal docente está acogido al sistema general de seguridad social, que es obligatorio y contributivo y goza también de un plan especial de jubilación.
Egipto										no se da ningún detalle Los enseñantes están protegidos contra los mismos riesgos que las demás categorías de trabajadores.

País	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	Observaciones
España										Los subsidios que se conceden al personal docente del Estado están sujetos a medidas especiales. El personal docente privado está acogido al sistema general de seguridad social. Ambos sistemas son obligatorios y contributarios.
Estados Unidos de América										La asistencia médica a) es prestada en virtud de planes médicos privados; d) e i) son concedidos con arreglo a los planes estatales de jubilación y de seguridad social. Tanto las pensiones de jubilación como los restantes subsidios están financiados por los fondos públicos y por las contribuciones de los enseñantes. Las organizaciones de enseñantes no participan en estos planes.
Fiji*	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	Todos los funcionarios del Estado están protegidos - contribución obligatoria y parcial, administrada por el Gobierno.
Filipinas										El personal docente estatal está acogido al sistema especial aplicable a todas las sociedades públicas. El personal docente privado está acogido al sistema general de seguridad social, obligatorio y contributivo, que cubre la enfermedad e invalidez, la vejez y la muerte. Las organizaciones de enseñantes están representadas en el sistema aplicable a los enseñantes del Estado.
Finlandia	sí	a) Es prestado con arreglo al sistema público sanitario; el subsidio de enfermedad b) es concedido con arreglo al sistema nacional, que es obligatorio y contributivo; c) es voluntario para el personal docente cuando se trata de un seguro contra el desempleo, pero es obligatorio cuando se trata de los pagos que abona el Estado en los casos de desempleo o cuando se han producido vacantes por reducción del personal. e) Está financiado por el empleador. Los demás subsidios se conceden en virtud de los planes nacionales o, para los funcionarios del Estado, mediante acuerdos.								
Francia	sí	El personal docente está cubierto por el sistema especial de seguridad social de los funcionarios públicos, que es obligatorio y contributivo. Puede conseguirse una protección suplementaria mediante contribuciones voluntarias a un fondo especial.								
Gambia	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	Los funcionarios públicos están protegidos por la seguridad social, a la cual hay que pertenecer obligatoriamente, y que es parcialmente contributiva.
Ghana	sí	no	no	sí	no	no	sí	no	sí	La protección se concede con arreglo a un plan obligatorio y contributivo administrado por el Gobierno. Algunos de los subsidios b), e) y h) son concedidos en virtud, probablemente, de acuerdos sobre las licencias de enfermedades.
Grecia	sí	sí	no	no	sí	no	no	no	no	Plan contributivo de seguridad social, administrado por el Estado, y aplicable a todos los funcionarios públicos.
Guyana	no	sí	no	sí	sí	no	sí	no	no	El personal docente de las escuelas del Estado goza de reducción en los gastos médicos, y de un subsidio global para los sobrevivientes. La organización de enseñantes tiene un fondo voluntario de previsión.
Hungría	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Los que no pueden encontrar un trabajo adecuado perciben un subsidio contra el desempleo. El plan estatal que cubre a todos los trabajadores es parcialmente contributivo y está administrado por los sindicatos.
India	sí	sí	no	sí	no	sí	sí	no	sí	No se dan detalles. El plan se aplica a los funcionarios del Estado, y está financiado por los empleadores.

* Información facilitada por las organizaciones del personal docente.

País	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	Observaciones
Indonesia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	No se dan detalles.
Irlanda	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	La cobertura depende del régimen a que esté acogido el enseñante. Los profesores pensionables gozan de una protección limitada, que no incluye el subsidio de desempleo. Los planes son administrados por el Estado, son contributivos, y permiten una cobertura adicional con seguros voluntarios. Para poder disfrutar de la licencia de maternidad, las enseñantes tienen que pagar el sueldo de una reemplazante, o parte del mismo.
Islandia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Las contingencias están cubiertas por el seguro nacional y por la caja común de pensiones de los empleados.
Japón	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Sistemas diferentes para el personal docente estatal y para el personal docente privado. Para los primeros es obligatorio y contributivo y es administrado conjuntamente. Para los segundos existe una asociación de ayuda mutua, cuyo modelo es la de las escuelas públicas.
Kuwait	----- no se conocen detalles -----									Se afirma que la asistencia médica es gratuita, y que existe un sistema de seguridad social a cargo del Estado, al que pueden acogerse todos los ciudadanos.
Líbano	sí	sí	no	no	sí	sí	sí	sí	no	Administrado por el fondo nacional de la seguridad social.
Liberia	no	sí	no	sí	sí	no	sí	no	sí	Sistema obligatorio y contributivo administrado por la junta estatal. b) Es una licencia de enfermedad, que puede durar hasta 14 días cada año.
Malasia	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	no	no	Plan estatal no contributivo, que cubre a todos los funcionarios públicos y que es administrado por el Estado.
Malta	sí	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	sí	Asistencia médica sólo para los accidentes del trabajo. No existe la licencia de maternidad, porque las enseñantes deben dejar de prestar servicio al casarse. El plan es administrado por el Estado, y contributivo. El personal docente del Estado goza de una protección suplementaria para viudas y huérfanos.
Marruecos	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Plan estatal de seguridad social obligatorio y contributivo, más un plan de ayuda mutua para los casos de enfermedad y parte de los subsidios a los sobrevivientes. Para el personal docente privado no hay más que un solo plan.
Mauricio	----- no se dan detalles -----									El personal docente disfruta, en todo caso, de pensiones de jubilación, previstas igualmente para las viudas y huérfanos, todas ellas de carácter contributivo, como para los demás funcionarios públicos.
México	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	La protección es diferente según se trate de personal docente del Estado o privado. Para ambos existen planes estatales obligatorios y contributivos. Los representantes de los enseñantes intervienen en ambos planes.
Níger	----- no se dan detalles -----									El personal docente tiene una situación especial.
Nigeria	sí	sí	no	sí	no	no	sí	sí	no	Información proporcionada por la organización de enseñantes.
Noruega	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Sistema general de seguridad social administrado por el Estado, obligatorio y contributivo, más un plan obligatorio de pensiones.
Nueva Zelanda	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	El personal docente está protegido por un plan general financiado con los impuestos; con respecto a b), d), g), h) e i), son también considerados como funcionarios públicos, o protegidos por planes voluntarios.

País	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	Observaciones
Países Bajos	no	sf	No se concede asistencia médica, pero el personal docente tiene que estar asegurado por el empleador contra los gastos más importantes, y puede también asegurarse voluntariamente. Los planes son administrados por el Estado, y son obligatorios y contributarios.							
Pakistán	sf	sf	no	sf	sf	sf	sf	sf	sf	Protección concedida en virtud del plan de seguridad social de los funcionarios públicos, que es contributivo, salvo para los que tienen sueldos bajos. Existe también un plan especial de seguros por grupos.
Panamá	sf	sf	no	sf	sf	sf	sf	sf	?	Plan general de seguridad social administrado por el Estado, obligatorio y contributivo.
Paraguay	sf	sf	no	sf	sf	no	sf	?	?	No se dan detalles.
Perú	sf	sf	no	sf	sf	no	sf	sf	sf	Plan general de seguridad social a cargo del Estado, obligatorio y contributivo.
República Democrática Alemana	sf	sf	no	sf	sf	sf	sf	sf	sf	El personal docente está cubierto por el plan general de seguridad del Estado, que es obligatorio y contributivo. Los enseñantes participan en su administración.
República Federal de Alemania	sf	sf	no	sf	sf	sf	sf	sf	sf	El personal docente no está protegido por a), b), y g), cuando su sueldo excede de una determinada cantidad, pero puede asegurarse voluntariamente, salvo el que depende del Estado, que está también cubierto contra tales riesgos y percibe ciertos subsidios familiares. No pagan las contribuciones previstas por el plan de funcionarios del Estado. El restante personal docente está cubierto por el plan general de seguridad social, que es contributivo, y goza también de cierta protección contra el desempleo.
Reino Unido	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	El plan general de seguridad social, administrado por el Estado, obligatorio y contributivo. El personal docente de las escuelas del Estado, y de algunas otras, disfrutan también de una protección suplementaria, con arreglo a un plan de jubilación.
Salvador, El	----- ninguna respuesta -----									
Sierra Leona	sf	sf	no	sf	no	no	sf	no	no	Las madres solteras no tienen ninguna subvención y tienen que dimitir, pero pueden desempeñar posteriormente otros empleos.
Singapur	sf	sf	no	sf	no	no	sf	sf	sf	Plan que protege a los funcionarios públicos, sin ningún otro detalle. Existe también un fondo de previsión, financiado con contribuciones.
Sri Lanka	no	no	no	sf	no	no	sf	no	sf	Fondo de pensiones para los funcionarios del Estado, que es obligatorio y contributivo, con arreglo al cual se conceden d) e i).
Sudán	sf	sf	no	sf	sf	sf	sf	sf	sf	Plan obligatorio y contributivo. Faltan otros detalles.
Suecia	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	sf	Salvo c), todos los subsidios son concedidos en virtud de los planes de seguridad social. El seguro contra el desempleo es administrado por los sindicatos y financiados de diversas formas, según la contingencia.
Suiza	sf	sf	no	sf	sf	sf	sf	sf	sf	a) y b) son facultativos. Las demás contingencias están cubiertas por el plan general de seguridad social, y son contributivas. g) Se concede como licencia de maternidad.

Pafs	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	Observaciones
Tailandia	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Plan aplicable únicamente a los funcionarios públicos. Es administrado por el Estado, y no es contributivo.
Turquía	sí	sí	sí	sí	sí	no	sí	no	sí	Con arreglo al plan general de seguridad social, y que tiene, al parecer, características especiales para el personal docente, como para los demás funcionarios públicos.
Ucrania, RSS	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Plan general de seguridad social que cubre a todos los trabajadores y que está financiado por el Estado. Ninguna contribución por parte del personal docente.
URSS	sí	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Plan general de seguridad social financiado por el Estado. Ninguna contribución del personal docente.
Venezuela	sí	sí	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	Fondo administrado por el Estado, voluntario y contributivo.
Rep. de Viet-Nam del Sur	sí	no	no	sí	sí	no	sí	sí	sí	No se dan detalles.

a) - Asistencia médica; b) - Subsidio de enfermedad; c) - Subsidio de desempleo; d) - Pensión de vejez;
e) - Subsidio en caso de enfermedad o lesión profesional; f) - Subsidio familiar; g) - Subsidio de maternidad;
h) - Subsidio de invalidez; i) - Subsidio a los sobrevivientes.

166. Se observará que algunos países no responden a esta pregunta o no facilitan informaciones suficientes para poder tabular su posición. Otros responden en términos generales, diciendo que el personal docente está cubierto contra todas o algunas de las contingencias indicadas en el cuestionario, sin dar más detalles. La Comisión insiste también en que, en todo caso, el grado de protección contra los diversos riesgos varía enormemente de un país a otro. La asistencia médica puede significar en un país el tratamiento que puede darse en los hospitales - relativamente pocos y muy distantes - que existan. En otros, puede llegar hasta la asistencia médica completa para el educador (y a veces para su familia), incluida la hospitalización, el tratamiento quirúrgico y otros tratamientos que de él se derivan, medicamentos, etc. Los subsidios de enfermedad varían en cuanto a cantidad y duración. Para el personal docente con categoría de funcionario público, revisten frecuentemente la forma de una licencia de enfermedad con todo el sueldo, pero el período puede ser limitado y ser reducida la paga a la mitad al cabo de un cierto tiempo. Las prestaciones de maternidad no están previstas en algunos países. La Comisión ha encontrado a este respecto ciertas situaciones anormales. Así, en Irlanda, las educadoras tienen que pagar todo, o parte del sueldo, a su sustituta para poder tener derecho al permiso de maternidad; y en Sierra Leona, las madres solteras no tienen derecho a ninguna prestación y están obligadas a dimitir. Los subsidios familiares varían desde las subvenciones regulares para los hijos a cargo, a los alimentos o ayuda de otro tipo en casos particulares, si es que se conceden. Las pensiones de vejez y de jubilación varían también mucho en cuanto a la edad en que pueden disfrutarse, a la proporción del sueldo que se abona, si la prestación está vinculada al sueldo. Los subsidios a los sobrevivientes están frecuentemente limitados a las viudas, sin que exista ninguna disposición para los hijos a cargo. Se observará en el cuadro que en un número bastante grande de países no se conceden subsidios de desempleo. La explicación que se da es, por una parte, que en tales países no existe desempleo y, por otra, que los educadores son, en muchos países, funcionarios públicos, cuyo empleo está garantizado.

167. Las notas incluidas en el cuadro dan sucintamente, y en la medida de lo posible, las características de los sistemas tales como: 1) si son voluntarios u obligatorios; 2) las contribuciones y el sistema de financiación; 3) las características especiales de las prestaciones proporcionadas, y 4) el carácter de la administración. No pueden obtenerse conclusiones generales, aunque puede decirse, en general, que los sistemas son prácticamente obligatorios en lo que respecta a las prestaciones básicas. Los subsidios suplementarios son facilitados frecuentemente por medio de sistemas voluntarios, de fondos de ayuda mutua y, aunque con menos frecuencia, por medio de iniciativas tomadas por las organizaciones de personal docente. Cuando la cobertura forma parte de un sistema general de seguridad social, es financiada, en algunos países, por medio de impuestos generales, pero casi siempre con las cuotas de los empleadores y de los trabajadores, con o sin contribución por parte del Estado. Cuando los educadores son funcionarios públicos, o están asimilados a ellos, la cobertura de los riesgos está asegurada, por regla general, por un sistema especial, estatal o provincial, que puede estar o no financiado por contribuciones, pero que lo está, frecuentemente, al menos en lo que respecta a las pensiones de vejez y de jubilación y a las prestaciones de sobreviviente. Los sistemas están administrados, en su gran mayoría, por el Estado, y, en la esfera nacional o provincial, por los organismos públicos creados con tal fin. En los países socialistas, las organizaciones de educadores (si se trata de un sistema aplicable al personal docente) o, más usualmente, los sindicatos en general, suelen estar asociados o encargados de la administración de la seguridad social. Así sucede también en otros pocos países, pero se trata de una excepción más que de una regla.

168. En lo que respecta a los subsidios que percibe el personal docente, y a las cuotas que debe pagar, puede decirse, en relación con las de los restantes trabajadores, que su situación es, en general, por lo menos tan favorable como la del conjunto de todos los trabajadores y que gozan con frecuencia de importantes ventajas. Tales ventajas se deben usualmente a su condición de funcionarios públicos que supone, en muchos países, la percepción de los diversos subsidios que se les concede como parte de sus emolumentos totales, con frecuencia sin contribuciones. Además, los propios subsidios son superiores a los que perciben la mayoría de los trabajadores. En muchos países en desarrollo, los funcionarios públicos son los únicos que están cubiertos por un sistema importante de seguridad social. Otro factor que puede añadirse en su favor es que su nivel de educación y su estabilidad en el empleo son tales que facilitan la creación de sistemas suplementarios de carácter voluntario, para poder financiar otras prestaciones.

169. La Comisión no ha podido, sin embargo, determinar sobre la base de las informaciones suministradas, si el nivel de las prestaciones de los enseñantes alcanza el previsto en el Convenio núm. 102 de la OIT. Tampoco le ha sido posible enjuiciar la manera en que se ha dado efecto a los párrafos 127 a 138 de la Recomendación, en los que se establecen medidas especiales de protección para el personal docente.

170. Se han sometido a la Comisión alegaciones presentadas por el Sindicato de Personal Docente del Japón, según las cuales las disposiciones de seguridad social aplicables a dicho personal en este país no corresponden a las previstas en la Recomendación. El Gobierno del Japón ha respondido a tales alegatos. Basada la Comisión en las informaciones de que dispone, no ha podido pronunciarse sobre las razones válidas de esas alegaciones. La Comisión desearía que el estudio especial que se menciona en los párrafos 4 a 57 de sus conclusiones incluyera aclaraciones sobre estas cuestiones.

CONCLUSIONES

Conclusiones generales

171. El mandato de la Comisión de expertos invita a ésta a controlar periódicamente la aplicación de la Recomendación relativa a la condición del personal docente en todos los Estados Miembros de la UNESCO y de la OIT. Este mandato puede desempeñarse sólo en caso de que, para el período objeto del control, el mayor número posible de Estados envíe las memorias en las que se describe la evolución de la situación en el curso de este período y si, por otra parte, estas memorias facilitan, con respecto a todas las disposiciones de la Recomendación, las informaciones más precisas posibles sobre la situación de hecho y de derecho. Ahora bien, de ciento cuarenta y cuatro Estados, sólo setenta y dos han respondido al cuestionario, en comparación con setenta y siete de los ciento veintiséis que lo habían hecho cuando se procedió al examen precedente en 1970, y las respuestas facilitadas respectivamente para cada uno de ambos períodos previstos no siempre proceden de los mismos Estados. Por tanto, resulta muy difícil proceder a comparaciones útiles sobre la situación comprobada en el curso de estos períodos y juzgar de una manera válida la evolución de esta situación. Por otra parte, si bien el cuestionario invitaba a los diferentes Estados a suministrar elementos de información, en una parte general, sobre la aplicación global de los diversos capítulos de la Recomendación, y, de una manera más detallada, sobre diversos problemas específicos, las informaciones facilitadas en la parte general de las memorias nacionales son de una insuficiencia tal que la Comisión se ha visto en la imposibilidad de llegar a conclusión alguna realmente útil. Por consiguiente, se halla en la incapacidad de desempeñar lo esencial de su mandato.

172. En su informe precedente, la Comisión había subrayado en particular que no disponía de elementos suficientes para apreciar el contenido de la noción de "libertades académicas" del personal docente del primero y del segundo grado, y por consiguiente de juzgar de las condiciones en las cuales se aplicaban las disposiciones de la Recomendación a este respecto, y, por otra parte, que las memorias nacionales no contenían lo esencial de las informaciones que se les habían solicitado para verificar si se respetaban los principios enunciados con respecto a la remuneración de este personal. Por consiguiente, había expresado el deseo de que, sobre el primer punto, la UNESCO, y, sobre el segundo punto, la OIT realizaran los oportunos estudios. Por estos motivos no había creído necesario deber insistir en estos problemas, no obstante esenciales, en el nuevo cuestionario dirigido a los gobiernos. Ahora bien, como las organizaciones internacionales no pudieron terminar enteramente los estudios solicitados, y las memorias presentadas no contenían casi ninguna nueva indicación sobre estos temas, la Comisión se ve en la imposibilidad de formular cualquier parecer o propuesta sobre la aplicación de estos capítulos de la Recomendación. En razón de las graves carencias que de ello resultan para las presentes conclusiones, la Comisión se ha planteado la cuestión de saber si sería oportuno poder reunirse de nuevo, en un próximo futuro, tan pronto pudiese disponer de los resultados de los estudios solicitados, así como del estudio mencionado en el párrafo 174, con el fin de dar a su informe un complemento sin el cual éste perdería gran parte de su efecto.

173. Desde que la Comisión redactó su informe anterior, la evolución de la enseñanza ha sido alterada por múltiples factores, de los cuales uno de los más importantes ha sido sin duda la situación demográfica. En efecto, en los países industrializados el descenso de la natalidad constatado desde 1964 trajo como consecuencia una disminución del número de niños que alcanzan la edad de la escolaridad, lo que explica que cierto número de memorias revelan no sólo que ya no hay escasez de personal docente, sino que incluso se comprueban a veces excedentes que por primera vez acarrearán desempleo. En los países en vías de desarrollo, o por lo menos en la mayoría, por el contrario persiste una elevada tasa de natalidad que, conjugada con la disminución de la mortalidad infantil, con las dificultades económicas y financieras y con los esfuerzos emprendidos por los gobiernos para generalizar la asistencia escolar, mantiene y a veces acentúa la escasez de personal docente. Contemplada desde un punto de vista dinámico, esta escasez muy probablemente se prolongará. La Comisión estima que la situación comprobada en estos países debería llevar a una revisión fundamental del enfoque de los problemas de organización de la enseñanza. Por ejemplo, haciendo referencia a los logros mencionados en ciertas memorias, podría estudiarse la posibilidad de apelar a maestros itinerantes, a asistentes e incluso a estudiantes, dentro de un sistema

de control, en un esfuerzo integrado por acrecentar el número de docentes. La Comisión desearía que se tuviera en cuenta esta consideración en caso de emprenderse una revisión de la Recomendación. Más aún, en ciertos países en vías de desarrollo la escasez de personal docente se agrava por el fenómeno del "éxodo de cerebros". La Comisión estimó que debería invitarse a los gobiernos a investigar las causas de este fenómeno, por ejemplo en la esfera de la remuneración, y a esforzarse por remediar esta situación. No obstante, fue del parecer que, cuando el fenómeno se produce entre países en vías de desarrollo, sus efectos globales no son alarmantes y los gobiernos interesados, en tales casos, deberían velar simplemente por que el fenómeno se mantuviese dentro de límites acordes con sus intereses respectivos.

174. La Comisión observa con satisfacción que la mayoría de los gobiernos que han contestado al cuestionario han declarado que el personal docente de su país ha comenzado un proceso de cambio pedagógico, al participar, en distintos planos, en investigaciones, estudios y encuestas sobre temas pedagógicos. Las respuestas indican que entre la investigación, por una parte, y los estudios y encuestas por otra, la diferencia es menos clara en la práctica que en el cuestionario. La Comisión admite este punto de vista y estima que la terminología importa poco pues lo que cuenta es que se desarrollen una serie de actividades muy útiles para llegar a mejores normas de enseñanza.

175. Sobre la parte B, los gobiernos hicieron un claro esfuerzo por comunicar lo más detalladamente posible las informaciones solicitadas. No obstante, cabe observar varias lagunas e insuficiencias considerables. En particular, con frecuencia las respuestas estaban formuladas superficialmente o en términos demasiado vagos para poder juzgar el grado de aplicación real de la Recomendación. A veces las respuestas no venían acompañadas por suficientes elementos de prueba, en particular estadísticas. La insuficiencia de informaciones transmitidas por los gobiernos se acusa especialmente en cuanto respecta a las disposiciones de la Recomendación relativas a la seguridad social; en efecto, estas informaciones no permiten verificar si se aplica al personal docente el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, ni si las prestaciones alcanzan siempre la norma fijada por dicho Convenio. Esta grave carencia indujo a la Comisión a desear que la OIT, con el concurso de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), realice sobre esta cuestión un estudio global de la situación, cuyos resultados podrían examinarse bien durante la reunión especial prevista en el párrafo 172, o bien con ocasión de un próximo control.

176. En el cuestionario se indicaba claramente que, de conformidad con el párrafo 2 de la Recomendación, la encuesta se refería al personal docente de los establecimientos de enseñanza pública y privada. Sin embargo, la Comisión tuvo la impresión de que numerosos gobiernos, al redactar sus respuestas, se habían referido principalmente, cuando no únicamente, al sector público. Por consiguiente, sobre este punto, la imagen que se desprende de la encuesta es incompleta. En encuestas futuras será conveniente adoptar las medidas adecuadas para que las informaciones recogidas abarquen a ambos sectores.

177. La experiencia parece demostrar que los métodos adoptados para controlar la aplicación de la Recomendación no son totalmente satisfactorios. Deberían ser revisados para que la Comisión pueda encarar su doble cometido: por una parte, verificar la aplicación del conjunto de disposiciones de la Recomendación por cada uno de los Estados Miembros de la OIT y de la UNESCO y, por otra, sacar las conclusiones respecto de la evolución general de la situación del personal docente a partir de esa aplicación. Para eso convendría, en primer lugar, que el cuestionario que se envíe a los gobiernos sea revisado periódicamente para tener en cuenta tanto la experiencia adquirida como la evolución de las diversas situaciones, destacando los dos tipos de preocupaciones que acaban de evocarse. Si se considerase oportuno, en el curso de cada ciclo de verificación, limitar el examen de las condiciones de aplicación de la Recomendación a ciertas secciones de ésta, habría que insistir en la importancia de completar las respuestas a las preguntas concretas planteadas con elementos más generales que permitan apreciar la evolución de la situación en su conjunto. Quizás pudiera establecerse una muestra representativa de los principales tipos de países a los que se pediría especialmente que contribuyeran a este segundo aspecto del cometido de la Comisión. En tal caso convendría también acercar las fechas de las reuniones de la Comisión para que todas las secciones de la Recomendación sean objeto de la atención merecida en un plazo razonable. En

segundo lugar, para poder asumir su misión en una perspectiva dinámica, la Comisión estima conveniente que el cuestionario sea redactado de modo que permita comparaciones significativas entre las informaciones facilitadas sucesivamente por un mismo país, así como comparaciones de conjunto de la situación del personal docente en general en el curso de los sucesivos ciclos de verificación. La misma preocupación debería llevar a pedir a los países que no han contestado al cuestionario anterior que envíen informaciones sobre los últimos cinco años.

178. La Comisión desea subrayar la importancia del procedimiento para la formulación del cuestionario. A estos efectos convendría utilizar métodos científicos de encuesta.

179. Para cumplir su misión en las mejores condiciones, la Comisión insta a los gobiernos a facilitarle el mayor número posible de informaciones sobre las cuestiones que serán objeto de examen por su parte. Las informaciones completas y detalladas serán tanto más valiosas cuanto que sólo así las memorias nacionales y el informe de la Comisión podrán, en lo posible, servir de base para aportar el máximo de asistencia a los gobiernos de los Estados Miembros. La Comisión recuerda además a los gobiernos que conviene que comuniquen copia de sus respuestas a las organizaciones de personal docente, para que éstas puedan presentar observaciones. Los gobiernos deberían hacer saber sistemáticamente a la Comisión si han consultado o no a las organizaciones de personal docente al formular sus respuestas. Por su parte, la Comisión piensa que en el futuro tendrá que formar su juicio completando las respuestas recibidas con otras informaciones de fuente oficial.

180. Por último, al observar la situación económica y social, así como las mutaciones cualitativas y cuantitativas ocurridas en la esfera de la educación desde la fecha (1966) en que se había adoptado la Recomendación, la Comisión se planteó la cuestión de saber si sería conveniente revisar este instrumento, ya sea para ponerlo al día en cuanto al fondo, o bien para extenderlo a nuevas categorías de educadores. Por lo que respecta a una eventual revisión en cuanto al fondo, puso de relieve diversas cuestiones que, a su modo de ver, requieren una actualización y que se mencionan en las presentes conclusiones, y señala a la atención de los órganos competentes de la UNESCO y de la OIT el interés de prever, desde ahora, la eventualidad de la revisión. En cuanto a la posibilidad de extender la aplicación de la Recomendación a nuevas categorías, se informó a la Comisión de la opinión expresada recientemente por las principales organizaciones de personal docente, quienes, aunque reconocen la necesidad de garantizar una protección a otras categorías de educadores, estiman que convendría hacerlo mediante nuevos instrumentos internacionales, en lugar de hacerlo por una extensión de la Recomendación. La Comisión estimó que el campo de aplicación de la Recomendación debería seguir siendo el que se define en el párrafo 2 de ese instrumento.

Conclusiones sobre cuestiones particulares

Formación del personal docente del primer grado.

181. Si bien la Recomendación exige que los candidatos a la formación de personal docente del primer grado hayan terminado la enseñanza secundaria y que dicha formación sea de nivel postsecundario (párrafos 14 y 21), un tercio de las memorias (23 países, de los cuales cinco europeos) indicaba que esos objetivos no han sido alcanzados todavía. La comparación con las memorias recibidas en 1969 revela que cuatro países han elevado sus normas de formación al nivel exigido por la Recomendación.

182. La comparación entre la situación en 1969 y la de 1975 revela que en los últimos años el nivel de formación de los maestros se ha elevado. En un número bastante importante de países, una de las consecuencias de la evolución es la existencia en ellos de grupos de docentes del primer grado formados anteriormente a niveles y con programas diferentes. La Comisión subraya la necesidad de programas de renovación pedagógica para los docentes formados en un nivel inferior, en interés de una mayor calidad de la enseñanza y de la unidad del cuerpo docente.

183. La duración de la formación de los maestros tiende a prolongarse para superar cuatro años de estudios postsecundarios en algunos países. Aunque aprueba el deseo de las autoridades de dar a sus maestros una formación inicial sólida, la Comisión estima, por una parte, que no conviene medir la calidad de la formación inicial únicamente por su duración. Insiste, por otra parte, en que, conforme al párrafo 32 de la Recomendación, deberían ponerse a disposición de todo el personal docente, posibilidades de formación permanente en el curso del empleo.

184. Parece reinar la mayor diversidad respecto del contenido de los programas de formación y de la proporción del tiempo dedicado respectivamente a los estudios generales, los estudios especializados y la preparación pedagógica. Como en un número cada vez mayor de países las clases superiores de enseñanza primaria tienden a asimilarse al primer ciclo de la enseñanza secundaria, la formación de maestros para este grupo de edad otorga un lugar importante a las materias especializadas. La Comisión estima que, cualquiera que sea la atribución de tiempo a los diversos elementos del programa, debería reservarse una parte considerable a la preparación pedagógica.

185. En la gran mayoría de países, los profesores de las instituciones de formación de maestros del primer grado tienen calificaciones de nivel universitario, lo que constituye una base esencial de progreso hacia el objetivo formulado en el párrafo 25 de la Recomendación. Poseen experiencia de la enseñanza y en gran número de casos realizan investigaciones pedagógicas. En muchos países los futuros maestros participan en esas investigaciones.

186. Aun cuando las memorias de los gobiernos sean imprecisas en cuanto al número de docentes en ejercicio que no tienen la formación requerida, las informaciones proporcionadas sobre las medidas tendientes a completar la calificación de esos maestros hacen pensar que en algunos países dicho número es importante. La Comisión ha observado con interés programas y métodos muy diversificados que las autoridades ponen en práctica en las diferentes regiones del mundo para mejorar la formación de los maestros con calificaciones inferiores. En particular, ha observado que ciertos países han adoptado y aplican un plan a plazo medio según el cual todos los maestros subcalificados deben regularizar sus calificaciones antes de una fecha dada.

187. La Comisión tiene conciencia de que gran número de maestros que han recibido la formación exigida en una fecha dada pueden encontrarse insuficientemente calificados al introducirse nuevos programas y métodos. Como en numerosos países están al orden del día las innovaciones en el sistema escolar, se ha hecho necesario establecer programas sistemáticos de readaptación y perfeccionamiento para todo el personal docente, tal como lo preconizan los párrafos 31 a 33 de la Recomendación.

188. La Comisión ha tomado nota con satisfacción de los progresos realizados en la aplicación de la noción de "formación continua" del personal docente para ampliar y profundizar los conocimientos y las experiencias del educador durante toda su carrera, conforme a lo establecido en los párrafos 31 a 33 de la Recomendación. Son alentadoras las disposiciones adoptadas por algunos países para facilitar esa formación personal continua, en particular mediante licencias de estudio. Corresponde subrayar también el papel activo que en esta esfera desempeñan las organizaciones de personal docente. La Comisión estima que estas disposiciones y medidas son esenciales para asegurar la calidad del personal docente del primer grado y que deberían generalizarse en todos los países.

189. Pese a la insuficiente información estadística de que pudo disponer la Comisión sobre los números respectivos de hombres y de mujeres que han seguido los cursos de perfeccionamiento, la Comisión piensa poder llegar a la conclusión de que la proporción de maestras que participan en esos programas es generalmente inferior a la de maestros. En vista de que en la mayoría de los países que contestaron a esta pregunta las mujeres constituyen la mayoría del cuerpo docente del primer grado, la Comisión estima que convendría velar por que las maestras y los maestros gocen de igualdad de oportunidades para participar en los programas de perfeccionamiento, según el espíritu del párrafo 7 de la Recomendación.

190. En lo que respecta a las conclusiones precedentes, la Comisión propone que se creen - en caso de que no existieren - centros, institutos o departamentos que permitan organizar de una manera práctica y permanente las actividades de formación del personal docente y de investigación que se mencionan más arriba. Las instituciones que respondan a esta preocupación pueden ser de diversos tipos, por

ejemplo: centros de educación continua; centros de investigación sobre la situación del personal docente; centros o departamentos de coordinación para la formación práctica del personal docente; centros o departamentos para la promoción de la educación permanente del personal docente en el país o en el extranjero; centros o institutos para la coordinación y ampliación de las relaciones entre la enseñanza primaria, secundaria y universitaria.

191. La Comisión ha observado que en un creciente número de países la formación del personal docente de primero y segundo grado se organiza según formas análogas y en los mismos establecimientos, que dura el mismo número de años y que comienza a tener importantes elementos comunes en sus aspectos profesionales. Este acercamiento al que se propone tender la Recomendación (párrafos 10 e) y 24) puede favorecer la movilidad en el seno de la profesión (párrafo 40). La Comisión estima que ésta y otras formas de coordinación o de relaciones orgánicas pueden permitir a todo el personal docente a aportar más fácilmente una contribución máxima a la enseñanza y ayuda a corto plazo a que se reduzcan las diferencias de estatuto vinculadas a los diversos niveles de la enseñanza. Si bien la Comisión es consciente de que, por motivos de orden económico y otros, ciertos países no pueden prever alcanzar la igualdad de estatuto para los diferentes niveles de enseñanza en un próximo futuro, espera, no obstante, que la evolución que se menciona más arriba y otros nuevos factores contribuirán a realizar este objetivo último y deseable.

Preparación pedagógica del personal docente de las escuelas secundarias.

192. La Comisión constata que según dos tercios de las memorias recibidas, el contenido de los programas de preparación pedagógica del personal docente de segundo grado responde a las disposiciones de la Recomendación. Si en los programas de algunos países se omiten ciertos elementos tradicionales, como por ejemplo la educación comparada, numerosas memorias mencionan materias complementarias que no figuran en la Recomendación. Sin duda, estos cambios de programas revelan las nuevas necesidades y dimensiones de la educación, que habrá que tener en cuenta en caso de revisarse la Recomendación.

193. Las informaciones proporcionadas sobre el lugar que la preparación pedagógica ocupa en la formación global del personal docente de las escuelas secundarias suscita varias reflexiones. En primer lugar, en ciertos países la duración de esta formación es demasiado breve habida cuenta de la duración total de los programas de formación. En segundo lugar, parece apuntar una tendencia a que los profesores que se encargarán del primer ciclo de enseñanza secundaria, o sea, de los alumnos más jóvenes, reciban una preparación más reducida que la dispuesta a los futuros profesores del segundo ciclo. Por último, en general, la duración de la práctica de enseñanza no parece suficiente. La Comisión recuerda que conviene aplicar las disposiciones 20 y 21 de la Recomendación, según las cuales los programas de formación deberían ser de nivel comparable, cualquiera que sea la categoría del personal docente a que se destinan.

194. La Comisión deplora que más de la mitad de las memorias no contengan indicaciones sobre la formación pedagógica del personal docente de las escuelas técnicas. Se alarma de la tendencia revelada por varias memorias, según la cual los candidatos a la enseñanza técnica no parecen recibir una preparación pedagógica tan sólida como sus colegas de enseñanza general. La Comisión recuerda las disposiciones de la Recomendación, según las cuales es indispensable impartir una formación pedagógica seria a todas las categorías del personal docente, incluidos los profesores para las escuelas técnicas secundarias, exigencia especialmente subrayada por la Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional (UNESCO, 1974).

195. Si las medidas más o menos recientes adoptadas en cierto número de países para asegurar una formación pedagógica adecuada a los profesores del segundo grado parecen estar conformes a la Recomendación, no por ello desaparece el problema de los profesores en ejercicio que han sido contratados con poca o ninguna preparación pedagógica. La Comisión constata que en varios países, de 30 a 50 por ciento de todo el personal docente en ejercicio en las escuelas secundarias pertenece a una u otra de esas categorías y recuerda a los países de que se trata la necesidad de organizar programas de perfeccionamiento para el personal. La Comisión observa que en general las autoridades tienen conciencia de esta necesidad y adoptan medidas que permiten a los profesores en ejercicio adquirir las calificaciones pedagógicas de que carecían.

196. Los programas de perfeccionamiento destinados al personal docente del segundo grado, destinados a permitirles estar al corriente de sus asignaturas y de la evolución de los métodos y técnicas pedagógicas, parecen multiplicarse y diversificarse. Cabe subrayar que las cuestiones de actualidad pedagógica ocupan un lugar considerable en estos programas. En ausencia de informaciones sobre la situación del personal docente de las escuelas privadas, la Comisión formula el deseo de que estos docentes puedan participar en los programas de perfeccionamiento al mismo título que los docentes de la enseñanza pública. La duración de los programas varía y puede llegar a un año escolar en caso de licencia de estudios. Estas se hallan en vías de ser institucionalizadas en varios países.

197. La Comisión observa con satisfacción que se encargan de organizar programas de perfeccionamiento no sólo las autoridades gubernamentales sino también las instituciones de formación, incluidas las universidades y diversas organizaciones científicas y profesionales. El activo papel de las organizaciones de personal docente, mencionado en varias memorias, le parece particularmente oportuno en esta esfera y estima que la participación de tales organizaciones en la concepción de los programas debería ser alentada en todos los países.

198. Según las indicaciones relativamente poco numerosas acerca de la participación en los programas de perfeccionamiento en 1972-1973, la Comisión tiene la impresión de que el número de educadores del segundo grado que han aprovechado efectivamente esos programas es muy restringido frente a la totalidad de los mismos. La Comisión estima que incumbe a las autoridades responsables tomar sin demora medidas financieras y administrativas que permitan asegurar a todos los educadores el acceso a los programas de formación continua, conforme al espíritu y la letra de la Recomendación.

Participación del personal docente en el desarrollo de la educación.

199. La Comisión ha tomado nota de las declaraciones contenidas en la mayoría de las memorias gubernamentales según las cuales las organizaciones de personal docente son consultadas al comienzo de la elaboración de los planes y de las políticas nacionales de educación. Lamenta, sin embargo, que tal consulta, prevista en el párrafo 9 de la Recomendación, no ocurra en ciertos casos, sea por no existir organizaciones de personal docente, sea por la actitud de las autoridades. La Comisión se mostró particularmente preocupada por la situación de un país en el que el gobierno se niega sistemáticamente a consultar a una organización representativa de docentes, a pesar de su carácter representativo. La Comisión recuerda que los representantes del personal docente en estas consultas deberían ser elegidos por las organizaciones representativas de personal docente o, por lo menos, de acuerdo con ellas.

200. La existencia de comisiones paritarias, en las que participan en igual número representantes de los docentes y de las autoridades escolares, de que dan cuenta una gran mayoría de memorias, parece indicar una influencia creciente de las organizaciones de personal docente en los cambios de sistema de educación. La Comisión recuerda, no obstante, que los representantes del personal docente en estas comisiones deberían ser elegidos por las organizaciones representativas de personal docente o por lo menos con su acuerdo.

201. Un número considerable de memorias mencionan la participación activa de los representantes de las organizaciones de personal docente en las labores de los comités técnicos establecidos por las autoridades para buscar soluciones a problemas particulares, tales como la revisión de los programas escolares, la introducción de nuevos métodos pedagógicos, etc. La Comisión constata con satisfacción que varios gobiernos aprecian la importante contribución de las organizaciones

de personal docente a la renovación y mejoramiento de la enseñanza. Desea que otros países puedan seguir los ejemplos citados por algunas memorias.

202. Las memorias de varios países subrayan que el papel de los representantes de las organizaciones de personal docente en el seno de organismos establecidos por el gobierno no es meramente consultivo sino que participan igualmente en las decisiones sobre ciertas cuestiones. La Comisión estima que los dos aspectos del papel de las organizaciones de personal docente - el de consulta y el de decisión - corresponden al espíritu de la Recomendación.

203. La Comisión ha examinado con atención las reservas y las críticas formuladas por varias organizaciones de personal docente acerca del procedimiento y de la eficacia de las consultas entre las autoridades y los docentes en el ámbito nacional. Esas organizaciones se quejan en particular de que sus opiniones no sean tomadas en cuenta; que la consulta tenga lugar después de adoptarse las decisiones y que las autoridades consulten a los educadores en forma individual más bien que a los representantes que han recibido mandato de las organizaciones representativas.

204. La Comisión estima que las situaciones que dan lugar a esas críticas podrían ser evitadas más fácilmente si un reglamento oficial rigiera las modalidades de consulta y de cooperación entre el personal docente y las organizaciones, por una parte, y las autoridades escolares, por otra. Según las memorias recibidas, tal reglamento no existe en la mayoría de los países. Pero es alentador constatar que cierto número de países lo han adoptado en el curso de los últimos cinco años. La Comisión manifiesta el deseo de que otros países sigan el ejemplo.

205. Numerosas memorias revelan una amplia participación del personal docente, en el marco de la escuela y la comunidad local, en actividades tendientes a renovar los programas y los métodos de enseñanza, la elaboración de manuales escolares y material didáctico. Parece que en una gran mayoría de los países el personal docente queda libre de utilizar los métodos de enseñanza que les parezca oportuno, conforme al párrafo 61 de la Recomendación. En varios casos las memorias mencionan el activo papel de los educadores en el seno de organismos responsables de la educación en las comunas o las regiones.

206. Si en muchos países no existen reglamentos oficiales que rijan la consulta en el ámbito nacional entre las organizaciones de personal docente y las autoridades, los textos oficiales que estipulan los derechos de iniciativa de los educadores en el ejercicio de sus actividades cotidianas son todavía más excepcionales. Por otra parte, la ausencia del reglamento oficial no impide en modo alguno a los educadores en ciertos países tomar iniciativas novadoras cuyo valor es reconocido ulteriormente por las autoridades. La Comisión observa con interés que varios gobiernos han reconocido explícitamente al personal docente del país el principal mérito en materia de innovaciones y de reformas escolares.

Derechos sindicales y negociación colectiva.

207. La Comisión observa que, según las respuestas de los gobiernos, el personal docente goza del derecho de constituir libremente organizaciones y afiliarse a ellas, en la mayoría de los países que han contestado al cuestionario. En algunos de ellos, sin embargo, el derecho de organización de dicho personal está sujeto a restricciones, ya que se le priva, por participar en la función pública, del derecho de crear organizaciones sindicales y afiliarse a ellas, permitiéndosele sólo la creación de asociaciones profesionales que no están autorizadas a actuar como los sindicatos, y a veces con la autorización previa de las autoridades gubernativas, ya sea porque no pueden escoger libremente la organización a la cual afiliarse o porque se ven obligados a formar parte de una determinada organización. La Comisión recuerda que la Recomendación contiene numerosas disposiciones, que reconocen a las organizaciones del personal docente una función importante por desempeñar en el mejoramiento del sistema de enseñanza y en la defensa de sus intereses. Como la Comisión lo había subrayado en el párrafo 336 de su informe precedente, esas organizaciones pueden desempeñar el cometido que les incumbe sólo si el personal docente tiene toda libertad para crear organizaciones y afiliarse a ellas. La Comisión estima igualmente que las organizaciones de personal docente deben tener derecho a formular su programa de acción y organizar libremente sus actividades, y los gobiernos no deben tratar de aceptar como interlocutor a una organización que no corresponda a su concepción de lo que debe ser

una organización profesional o sindical. Las organizaciones de personal docente deben tener también derecho a afiliarse libremente a federaciones nacionales e internacionales de trabajadores. Al parecer estos derechos no están garantizados en cierto número de países. No obstante, son elementos esenciales e indisolubles de la libertad sindical, tal y como se define en el Convenio de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), al que se refiere el preámbulo de la Recomendación.

208. En lo que respecta al derecho del personal docente a discutir sus sueldos y condiciones de trabajo con sus empleadores por intermedio de sus organizaciones (párrafos 82 y 83 de la Recomendación), la Comisión comprueba que, si tal derecho parece concederse, en general, al personal docente del sector privado, como a los demás trabajadores de este sector, en muchos países no se concede todavía al del sector público. Para éstos se plantea, por lo demás, de una manera general, el problema de saber si puede considerarse que los países que aplican a la función pública un régimen estatutario reconocen a sus funcionarios un verdadero derecho de negociación colectiva, en la medida en que los acuerdos que se concluyan no tengan un estatuto jurídico que les dé fuerza ejecutoria.

209. La Comisión ha observado con interés que en algunos países se ha producido en el curso de estos últimos años una evolución en favor de una mayor participación de las organizaciones de personal docente en la determinación de las condiciones de empleo del personal docente del servicio público. La Comisión ha comprobado que es poco elevado el número de países en los cuales los métodos de determinación de la remuneración y otras condiciones de trabajo del personal docente del sector público corresponden estrictamente a los párrafos 83 y 84 de la Recomendación, es decir, donde existe una negociación colectiva que desemboque en acuerdos que obliguen jurídicamente al empleador. En un número bastante importante de países, la negociación entre las organizaciones del personal docente del sector público y sus empleadores finaliza generalmente con la conclusión de acuerdos que obligan política y moralmente a las autoridades, pero que, para ser ejecutorias, deben incorporarse en leyes o reglamentos. La Comisión aprecia los esfuerzos desplegados por los gobiernos de estos países para conciliar el espíritu de la Recomendación y el régimen jurídico en vigor en la función pública, que no autoriza la conclusión de acuerdos colectivos que obliguen al Estado con su personal. Estima que la situación existente en estos países puede ser compatible con los párrafos 82 y 83 de la Recomendación, a condición de que existan verdaderas negociaciones, realizadas de buena fe y en plano de igualdad, y de que los empleadores públicos desplieguen todos los esfuerzos posibles para que el resultado de estas negociaciones sea sancionado por la autoridad competente.

210. La Comisión ha observado que en numerosos países que respondieron al cuestionario, los sueldos y condiciones de trabajo del sector público siguen estando fijados unilateralmente por las autoridades públicas, a causa de su calidad de funcionarios, y sus organizaciones se limitan a hacer observaciones o peticiones a las autoridades públicas competentes, o a ser consultadas por ellas, sin ejercer ninguna influencia sobre las decisiones adoptadas, lo cual es contrario a la Recomendación, por lo que la Comisión espera que los gobiernos de los países interesados tomen las medidas necesarias para garantizar a las organizaciones del personal docente, tanto del sector privado como del sector público, el derecho a negociar que les reconocen los párrafos 83 y 84 de la Recomendación. Estas medidas se imponen tanto más cuanto que, en casi todos los países, la mayoría del personal docente pertenece al sector público, por lo cual ejerce una función dominante en la fijación de las condiciones de empleo de todo el personal, ya que los empleadores del sector privado se basan, en la práctica, en las condiciones de empleo que están en vigor en las escuelas públicas.

211. El párrafo 84 de la Recomendación prevé que deberían constituirse organismos paritarios adecuados con el fin de resolver los conflictos planteados con relación con las condiciones de empleo del personal docente que pudiesen surgir entre éstos y sus empleadores. La Comisión observa que existen pocos países en los cuales los mecanismos de solución de conflictos correspondan a los que se prevé en esta disposición. Si el recurso a tribunales parece existir en la mayoría de los países para resolver conflictos individuales que pongan en juego cuestiones de derecho, parece que en la mayoría de los países no se ha previsto procedimiento alguno para resolver conflictos colectivos, que se solucionan de manera informal entre las partes. Cuando existe un procedimiento, la mayoría de las veces se hace intervenir a un tercer órgano encargado de una función de mediación, conciliación o de arbitraje. Por consiguiente, la Comisión sólo puede repetir

su observación formulada en el párrafo 338 del informe precedente, según la cual es raro que los conflictos se planteen ante "organismos paritarios" donde el personal docente y sus empleadores estén directamente representados en plano de igualdad. La Comisión estima que este defecto de aplicación revela la inadaptación de la Recomendación contenida en la primera frase del párrafo 84 a las situaciones que se encuentran en numerosos países en la función pública. Una formulación nueva en la que se hiciese una distinción según el tipo de conflictos, que tuviese en cuenta características propias de la función pública que emplea a la mayoría del personal docente, y que tuviese por objeto garantizar un mecanismo independiente e imparcial establecido de común acuerdo en lugar de no prever más que un solo método posible de solución de conflictos, permitiría escapar al dilema actual. La Comisión estima que esta cuestión podría examinarse en la hipótesis de una eventual revisión de la Recomendación.

212. También según el párrafo 84 de la Recomendación, una vez agotados los recursos y procedimientos establecidos a tal propósito, o cuando se rompan las negociaciones entre las partes, las organizaciones de personal docente deberían tener derecho a tomar las medidas que suelen tomar normalmente otras organizaciones para defender sus legítimos intereses. En su último informe, la Comisión había estimado que esta disposición implicaba que las organizaciones del personal docente podrían tener derecho a la huelga, pero comprueba que la huelga sigue estando prohibida para el personal docente con categoría de funcionarios públicos, o para todo él, en un número todavía bastante importante de los países que han contestado al cuestionario. La Comisión recuerda que el párrafo 84 de la Recomendación es válido para todo el personal docente, cualquiera que sea su estatuto jurídico, y que si bien puede admitirse una limitación del derecho a la huelga durante el período de solución de los conflictos en tanto no haya ruptura de negociaciones entre las partes, su prohibición total al personal docente es incompatible con tal disposición.

213. Las principales dificultades para aplicar las disposiciones de la Recomendación relativas a los derechos sindicales y a la negociación colectiva surgen en relación con el personal docente perteneciente a la función pública, como se deduce del examen de sus posibilidades de aplicación. Las relaciones profesionales en la función pública son un dominio en el que se están produciendo actualmente cambios importantes en muchos países. A nivel internacional, en la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo deberá discutir, en 1977 y 1978, la adopción de un instrumento sobre esta cuestión. La Comisión acoge con gran interés esta evolución y confía en que repercutirá favorablemente sobre la situación del personal docente. Reitera su esperanza de que en los países donde tal personal no goce de los derechos mencionados en los párrafos 82 a 84 de la Recomendación, por pertenecer a la función pública, los gobiernos procuren concederles tales derechos, ya sea por medio de medidas generales relativas a la función pública o por medidas que afecten especialmente al personal docente.

Empleo y carrera.

214. De las memorias de los gobiernos se deduce que las calificaciones profesionales son el criterio principal para la contratación o el nombramiento del personal docente. La Comisión atribuye gran importancia a que los criterios, según lo prevé el párrafo 11 de la Recomendación se basen en las cualidades morales, intelectuales y físicas necesarias, así como sobre los conocimientos y la competencia requeridos, para el ejercicio de la enseñanza y estima que otros criterios que no guarden relación con el desempeño de la profesión, no deberían tenerse en cuenta.

215. La Comisión ha observado que, en algunos países, las personas que no reúnen las calificaciones exigidas pueden ser, a pesar de ello, contratadas temporalmente. La Recomendación no autoriza a establecer distinciones en cuanto a las calificaciones exigibles - ni tampoco en cuanto a las condiciones de empleo - según sea el empleo permanente o temporal. La Comisión opina que si esas medidas pueden revelarse inevitables en países donde hay una gran escasez de personal docente y calificado, no se debería, como se señala en el párrafo 141 de la Recomendación, recurrir a ellas de manera permanente, bajo pena de anular toda la labor tendiente a conseguir una enseñanza de calidad y a mejorar la condición del personal docente, como pretende la Recomendación. Pero si se admiten en la profesión docente personas en esas condiciones deberían tomarse medidas para que pudieran

adquirir en cierto plazo las calificaciones exigidas por el puesto, sin que la contratación temporal excediera de un período determinado, de conformidad con el párrafo 144, 2) de la Recomendación.

216. La Comisión estima que la disposición en vigor en ciertos países, según la cual el candidato debe ser favorable al sistema o a la ideología política en vigor, contradice al párrafo 7 de la Recomendación, según el cual la formación y el empleo del personal docente no deberían dar lugar a ninguna forma de discriminación fundada en particular en la religión o en las opiniones políticas. Por otra parte, observa que en muchos países se exigen al candidato cualidades morales y buena conducta, que en algunos casos deben ser acreditadas por un certificado expedido por las autoridades de policía o por otra autoridad pública, o por un organismo dependiente del partido político dominante. La Comisión estima que si esta última exigencia tuviera por efecto práctico subordinar la entrada en la profesión de la enseñanza a un control político por parte de las autoridades o de un partido político, apartando de este modo de la profesión a personas por otra parte plenamente calificadas que no compartiesen las opiniones de estas autoridades o de este partido, tal situación estaría en contradicción con el párrafo citado de la Recomendación.

217. El párrafo 44 de la Recomendación prevé que las promociones deberían basarse en criterios estrictamente profesionales. Parece que, en todos los países que respondieron al cuestionario, los criterios de promoción se hallan esencialmente vinculados a la profesión. La Comisión ha observado que, en algunos países, el ascenso está subordinado a la adquisición de nuevas calificaciones o a la participación en cursos de formación o de perfeccionamiento. Esta exigencia no hace más que reflejar las preocupaciones de la Recomendación en lo que respecta al perfeccionamiento del personal docente, aunque da por supuesto que, como indican sus párrafos 32 y 34, se ponen gratuitamente a disposición de todo el personal docente las instituciones y los servicios de perfeccionamiento existentes, y que al citado personal docente se le da toda clase de facilidades para poder participar en los cursos de perfeccionamiento. La Comisión recuerda a este respecto que, según el párrafo 91 de la Recomendación, el personal docente debería disponer de tiempo suficiente para poder participar en actividades destinadas a promover su perfeccionamiento profesional durante el ejercicio del cargo y que, según el párrafo 95, se le debería conceder de vez en cuando vacaciones total o parcialmente retribuidas, para consagrarlas al estudio.

218. La Comisión observa que, en algunos países, los criterios de ascenso no se basan únicamente en los factores antes citados, sino en otros, como el carácter, la actitud o la personalidad del enseñante, cuya apreciación objetiva puede presentar más dificultades. Los factores vinculados a la persona desempeñan ciertamente una cuestión importante en el ejercicio de la profesión docente. La Comisión subraya la importancia de que los criterios de ascenso sean definidos con la mayor claridad y precisión posible. Al emitir un juicio sobre el personal docente con miras al ascenso, las autoridades competentes deberían, por lo tanto, procurar valorar estas cualidades con la mayor objetividad posible, de forma que pueda siempre evitarse toda discriminación fundada en los motivos enumerados en el párrafo 7 de la Recomendación y de conformidad con el principio enunciado en el párrafo 46.

219. Los procedimientos de ascenso deberían concebirse de forma que, como indica el párrafo 44 de la Recomendación, quedara garantizada la valoración objetiva de las calificaciones del interesado en función de los criterios establecidos. Las respuestas dadas por los gobiernos no permiten a la Comisión pronunciarse, en la mayoría de los casos, sobre el carácter objetivo de tales procedimientos. La Comisión ha comprobado que en un cierto número de países los informes de inspección o los informes anuales del superior jerárquico influyen decididamente en la valoración de las calificaciones del personal docente con miras al ascenso. Recuerda a este respecto que, según el párrafo 63 de la Recomendación, todo sistema de inspección o de supervisión debería concebirse de forma que estimulara y ayudara al personal docente a cumplir mejor sus tareas profesionales y evitar que se restringiera la libertad, la iniciativa y la responsabilidad del personal docente, y que, según el párrafo 64, cuando la actividad de un educador tenga que ser objeto de una apreciación directa, ésta debería ser objetiva y puesta en conocimiento del interesado, quien debería tener derecho a recurrir contra una apreciación que considere injustificada.

220. De las respuestas de los gobiernos, la Comisión concluye que la seguridad del empleo del personal docente referente a los cambios en los sistemas escolares, preconizada en el párrafo 45 de la Recomendación, está desigualmente garantizada y que, en algunos países, tal seguridad depende de que el personal docente forme o no parte de la función pública o puede variar incluso dentro de dicha función pública. Por ejemplo, al personal docente del Estado se le garantiza con frecuencia una seguridad total en el empleo, salvo en el caso de falta disciplinaria, pero esta protección no se hace extensiva al personal no titular o no permanente. Por otra parte, en el sector privado no existe con frecuencia más garantía de la seguridad en el empleo que la que se deriva de la falta de personal docente, bajo reserva de las garantías de que gozan los asalariados en general. Los plazos de preaviso requeridos para rescindir el contrato de un educador son considerados a veces como insuficientes. A fin de asegurar una mejor aplicación del párrafo 45 de la Recomendación, en bastantes países deberían tomarse medidas, en lo que concierne al personal docente no permanente o titular de las escuelas públicas, o con el que trabaja en las escuelas privadas. La Comisión ha tomado nota con interés de las informaciones facilitadas por ciertos gobiernos en lo que respecta a los acuerdos previstos para facilitar el reemplazo del personal docente afectado por medidas de reorganización o de reducción de efectivos, o por acuerdos concluidos entre las organizaciones de personal docente y de empleadores para establecer el procedimiento que hay que seguir y las garantías que deben concederse en estos casos. Otros países podrían inspirarse en estas medidas. La Comisión estima que el problema de la seguridad del empleo del personal docente reviste hoy en día una importancia cada vez mayor porque en ciertos países, debido en especial a la disminución de la natalidad, se pasa progresivamente de una situación de escasez a una situación de exceso de personal docente.

221. En lo que se refiere a las garantías disciplinarias previstas por la Recomendación (párrafos 47 a 52), la Comisión ha observado que la disposición en virtud de la cual deberían definirse claramente las medidas disciplinarias aplicables por faltas profesionales (párrafo 47) y aquella otra en virtud de la cual deberían designarse claramente las autoridades calificadas para proponer y aplicar las sanciones (párrafo 48) son, al parecer, aplicadas. Las garantías de procedimiento previstas por el párrafo 50 parecen aplicarse en la gran mayoría de los países, aunque la Comisión observa que, en dos países, cuando un educador es despedido por motivos disciplinarios no tiene derecho a ser oído en defensa propia, y que, en tres países, no tiene derecho a apelar contra la decisión disciplinaria. La Comisión subraya que el derecho a defenderse y a ser defendido, así como el de apelación, son garantías fundamentales sin las cuales ningún procedimiento puede ser equitativo. Los gobiernos de esos países desconocen la Recomendación y deben tomar las medidas necesarias para asegurar tales garantías al personal docente.

222. La Comisión observó que en gran número de códigos de ética o de conducta, elaborados en unos 30 países, entre las exigencias subjetivas e indeterminadas con respecto a la conducta del personal docente figuran criterios bien definidos con respecto a las faltas profesionales, que se vinculan con las ideas que prevalecen en su ambiente. Al parecer la mayor parte de los códigos ha sido establecida por los gobiernos y las autoridades interesadas sin la participación de las organizaciones de personal docente o después de simples consultas formales. Tales códigos son más exigentes respecto de la conducta del personal docente, comprendida la amenaza de sanciones disciplinarias, que los códigos elaborados por las organizaciones independientes de personal docente. De conformidad con la Recomendación (párrafos 71 y 73) las organizaciones de personal docente deberían establecer un código de ética para garantizar el prestigio de la profesión y el respeto de sus normas. La Comisión debe señalar las diferencias existentes entre los códigos que de este modo se recomiendan y los que imponen las autoridades y los empleadores que, cuando son adoptados sin consulta o acuerdo con las organizaciones de personal docente, son contrarias al párrafo 71 de la Recomendación. La Comisión estima que el considerable número de exigencias que figuran en los códigos con respecto a la moral, actitudes y opiniones del personal docente merecen un estudio más detallado, preferentemente en el marco del estudio relativo a las libertades académicas que se halla en curso de realización. Los resultados de este estudio indicarán, tal vez, si un reglamento-tipo internacional de esa clase podría mejorar la condición del personal docente.

223. Por lo que respecta a la función de las organizaciones de personal docente en materia de empleo y de carrera, de las respuestas dadas por los gobiernos se deduce que, en la mayoría de los países, las organizaciones del personal docente participan, de una u otra forma, en la definición de la política de contratación.

La Comisión ha observado que hay, sin embargo, algunos países en los que tales organizaciones no tienen ninguna intervención en este dominio, contrariamente a lo prescrito en el párrafo 38 de la Recomendación. Por otra parte, las informaciones disponibles no permiten, en general, a la Comisión apreciar si las organizaciones del personal docente ejercen una influencia importante o determinante sobre las medidas adoptadas. Parece que, en definitiva, la influencia de las organizaciones del personal docente depende con frecuencia, en la mayoría de los países, de su peso político.

224. En lo que respecta a la función de las organizaciones del personal docente en el establecimiento de los criterios de ascenso, parece ser que es consultiva y oficiosa en la gran mayoría de los países que han dado informaciones a este respecto. En algunos de ellos se pide el acuerdo del sindicato antes de tomar las medidas aplicables al personal docente, mientras que en otros las negociaciones entre tales organizaciones y las autoridades competentes versan también sobre las normas de ascenso. La Comisión señala no obstante que, en algunos países, las organizaciones del personal docente no tienen ninguna intervención en este dominio, lo cual es contrario al párrafo 44 de la Recomendación, que reconoce a tales organizaciones el derecho a ser consultadas.

225. Según el párrafo 49 de la Recomendación, las organizaciones de personal docente deberían ser consultadas al establecer normas para los procedimientos disciplinarios, y según el párrafo 51, "la efectividad de la disciplina y de las garantías disciplinarias sería mucho mayor si el personal docente fuese juzgado con la participación de personas de su misma categoría". Estas dos disposiciones sólo se aplican, al parecer, en pocos países, ya que en la mayoría de ellos las organizaciones de personal docente no intervienen en el procedimiento disciplinario más que como consejeros o defensores del acusado y, en unos diez países, las respuestas de los gobiernos indican que ellos no desempeñan o no están autorizados a desempeñar ninguna función en tales procedimientos. La Comisión debe recordar, por consiguiente, a los gobiernos y autoridades responsables la necesidad de una mayor intervención del personal docente y de sus organizaciones en el procedimiento disciplinario, ya sea al instituirlo o durante su curso, de conformidad con los párrafos 49, 50, c) y 51 de la Recomendación.

226. La Recomendación concede especial atención al empleo del personal docente femenino, recordando, en su párrafo 7, el principio de la no discriminación fundada en el sexo, y preconizando, en sus párrafos 54 a 58, determinadas medidas en favor del personal docente con cargas de familia. La Comisión observa que, según los informes de los gobiernos, si bien, por regla general, las disposiciones legislativas, reglamentarias y convencionales relativas a la contratación, carrera y condiciones de empleo no establecen ninguna distinción basada en el sexo del personal docente, son muchos los países donde, al parecer, deben tomarse medidas para garantizar, en la práctica, al personal docente femenino las mismas posibilidades de progreso en la carrera. Estas medidas podrían inspirarse en los esfuerzos que sistemáticamente se despliegan en algunos países a fin de incitar al personal docente a que acceda a los puestos de responsabilidad, esfuerzos de los que la Comisión tomó nota con interés. Señala también a la atención el párrafo 56 de la Recomendación, que preconiza que se pongan a disposición del personal docente femenino con cargas de familia servicios como las guarderías infantiles o las casas-cuna. Este tipo de medidas podrían permitir a dicho personal consagrarse más eficazmente a su carrera, aliviando el peso de sus cargas familiares.

227. La Comisión estimó que en el caso de ciertas cifras citadas en el párrafo 143 que se comentan en el párrafo 145 de su informe, ponen de relieve la persistencia de desigualdades en el desarrollo de la carrera del personal docente, y tal situación no debe seguir justificando la falta de medidas especiales para eliminar la discriminación basada en el sexo. A este respecto podrían mencionarse los términos del Convenio de la OIT sobre discriminación (empleo y ocupación), 1958, y el Convenio de la UNESCO contra la discriminación en la educación, 1960. El artículo 3 del primero de ellos dice que: "Todo Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales a: a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política; b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política; c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política; d) llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos

al control directo de una autoridad nacional; e) asegurar la aplicación de esa política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional; f) ...". La Comisión considera que cualquier Estado, haya ratificado o no estos convenios, si desea realmente garantizar en la práctica la igualdad de posibilidades y de trato en la contratación y promoción del personal docente, con miras a eliminar toda discriminación fundada en el sexo, debe tomar medidas positivas y apropiadas a las condiciones y prácticas nacionales, según lo indicado en el artículo que acabamos de citar.

228. La Comisión observa por último que, en uno de los países que ha respondido al cuestionario, los miembros femeninos del personal docente no pueden, en caso de matrimonio, conservar un puesto que tenga derecho a pensión. Esto es contrario al párrafo 54 de la Recomendación, según el cual el matrimonio no debe impedir a las mujeres conservar el puesto que hayan obtenido en la enseñanza, ni afectar a su retribución o a sus condiciones de trabajo. El gobierno del país en cuestión, así como los de los países donde existan situaciones análogas, deberían poner término a ellas, a fin de cumplir la Recomendación.

Seguridad social.

229. La Comisión ha comprobado que las respuestas dadas por los gobiernos no eran, la mayoría de las veces, lo suficientemente detalladas para permitirle hacerse una idea precisa de la forma en que se aplican ciertas disposiciones de la Recomendación. En algunos casos, tales respuestas no pueden valorarse más que tomando como base otras informaciones sobre la situación nacional en el dominio de la seguridad social, informaciones que no han sido facilitadas. Las conclusiones que la Comisión puede obtener de su examen son, por consiguiente, esquemáticas, y tendrían que ser confirmadas o rechazadas por un examen más detenido, basado en informaciones más completas, y, si llega el caso, en fuentes más diversas. La Comisión desearía que la OIT proceda con el concurso de la Asociación Internacional de Seguridad Social a un estudio detallado sobre la aplicación de las disposiciones de la Recomendación relativas a la seguridad social, estudio que podría examinar en el curso de una reunión especial o en su próxima reunión ordinaria.

230. Según el apartado 1 del párrafo 126 de la Recomendación, "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 (núm. 102) de la Organización Internacional del Trabajo, como prestaciones de asistencia médica, enfermedad, desempleo y vejez, prestaciones por accidentes del trabajo, prestaciones familiares y prestaciones por maternidad, invalidez y sobrevivientes". La Comisión comprueba que, según las informaciones que ha recibido, el personal docente está protegido contra todos los riesgos antes citados sólo en una decena de países. Los subsidios de vejez e invalidez se conceden, al parecer, prácticamente en todos los países que han respondido al cuestionario, como también los subsidios de enfermedad y las prestaciones de asistencia médica. Los subsidios de maternidad no son concedidos, al parecer, en algunos países, y lo mismo parece ocurrir con los subsidios en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesionales; en lo que respecta a esta última eventualidad, no parece que sea objeto de una protección especial, sino de la protección concedida en caso de enfermedad o de invalidez en general. El personal docente no percibe subsidios familiares en muchos países en los que, de una manera general, no hay un régimen de seguridad social por cargas de familia, y, en la gran mayoría de los países que han contestado al cuestionario, no están protegidos por la seguridad social en caso de desempleo, ya sea porque los trabajadores del país no gozan, en su totalidad, de dicha protección, o porque forman parte de la función pública, en la cual se considera poco probable, por lo general, el desempleo. La Comisión ha podido apreciar varios casos en los cuales el personal docente del sector privado, o el que trabaja en las escuelas públicas sin tener el estatuto de funcionario, no está, al parecer, cubierto por el régimen de protección contra el desempleo aplicable a los trabajadores del sector privado en general. Dada la desfavorable evolución del mercado del empleo para el personal docente, y la existencia de un exceso de personal calificado en algunos países, la Comisión subraya que las lagunas de la protección social contra el desempleo pueden tener actualmente, en la práctica, consecuencias más graves que en épocas pasadas, en los países en cuestión.

231. La Comisión recuerda que el personal docente, ya sea del sector público o del sector privado, según la Recomendación, debería estar protegido contra todos los riesgos antes mencionados, incluso si el conjunto de los trabajadores del país no goza de tal protección. Cuando no exista un régimen general para ciertas

contingencias, deberían establecerse, según el apartado 2 del párrafo 139 de la Recomendación, regímenes especiales, en virtud de la legislación u otros medios. Numerosos países deberían tomar medidas en ese sentido.

232. En lo que respecta al grado de protección de que disfruta el personal docente, la Comisión no ha podido apreciar en qué medida es aplicado a los diferentes países el apartado 2 del párrafo 126 de la Recomendación, según el cual los seguros sociales concedidos al personal docente deberían ser tan favorables, por lo menos, como los fijados en el Convenio núm. 102 de la OIT. Para ello, la Comisión debería disponer de informaciones más detalladas sobre la naturaleza y cuantía de las prestaciones de seguridad social que se conceden al personal docente en los diferentes países. Podría entonces completar estas informaciones con las que facilitan a la OIT los gobiernos que han ratificado el Convenio núm. 102, y con las conclusiones que de ellas obtienen los órganos de control de la OIT.

233. Basándose en las informaciones de que disponía, la Comisión tampoco ha podido apreciar si los estudiantes empleados ya regularmente en la enseñanza y los educadores en período de prueba gozan de la misma protección que el restante personal docente, como se indica al final del párrafo 125 de la Recomendación, ni la medida en que se han cumplido los párrafos 128 a 138 de la Recomendación, relativos a ciertas modalidades especiales de protección que completan las normas del Convenio núm. 102, como la prolongación del pago de las prestaciones de enfermedad en el caso en que el personal docente deba permanecer aislado de los alumnos (apartado 3 del párrafo 129), la protección del personal docente contra las consecuencias de los accidentes ocurridos en el curso de actividades escolares organizadas fuera de la escuela (párrafo 130), la indemnización al personal docente que haya contraído por contagio de los alumnos determinadas enfermedades infecciosas de los niños, que en tal caso deben considerarse como enfermedades profesionales (párrafo 131), o la conservación de los derechos adquiridos en cuanto a pensiones en caso de traslado a un destino diferente que dependa de otra autoridad escolar (párrafo 132). La Comisión considera que la aplicación de estas disposiciones presenta un interés particular, ya que han sido concebidas teniendo en cuenta las particulares condiciones de empleo de personal docente, por lo cual debería ser objeto de un examen más detenido.

234. En lo que concierne a la naturaleza de los sistemas que aseguran la protección del personal docente en materia de seguridad social, el párrafo 139 de la Recomendación preconiza que se recurra a un régimen general aplicable al sector público o al sector privado, según los casos, y, cuando tal régimen general no exista para una o más de las contingencias que han de protegerse, que se establezcan regímenes especiales para el personal docente. Además, cuando el grado de protección que concede un régimen especial sea inferior al previsto por la Recomendación, debería recurrirse a un régimen complementario que compense tales deficiencias. La Comisión ha observado que, de los sesenta países, aproximadamente, que han dado informaciones sobre este punto, en dieciséis de ellos el personal docente está protegido contra todos los riesgos por el régimen general de seguridad social aplicable a la totalidad de los trabajadores o de residentes, y que en la mayoría de esos países se aplica el mismo régimen a todo el personal docente, mientras que algunos de ellos sólo lo aplican al personal del sector privado. En unos veinte países, el personal docente está protegido contra todos los riesgos por un régimen especial de seguridad social, que, salvo en dos casos, es el de la función pública; en esos dos casos, existe un régimen especial para el personal docente, basado en el vigente para la función pública. En veinticinco países, el personal docente está protegido por una combinación de diversos regímenes, según el tipo del riesgo (régimen general, régimen de la función pública, regímenes especiales o complementarios) o por el régimen general para la totalidad de los riesgos, mejorado para todos los riesgos o para algunos de ellos por el régimen de la función pública o por regímenes particulares para el personal docente. Para determinados riesgos - principalmente el desempleo y la vejez - existen regímenes especiales en unos veinte países. Cuando tales regímenes son de carácter mutualista o están reservados a los miembros de las organizaciones sindicales, como sucede en la mayoría de los países, las organizaciones del personal docente participan en la administración de los regímenes especiales o complementarios, como preconiza el párrafo 140 de la Recomendación. Las memorias de los gobiernos no dan informaciones sobre un régimen especial para el personal docente existente en un país, ni sobre los regímenes complementarios existentes en varios países bajo los auspicios del Ministerio de Educación.

235. La Comisión se planteó la cuestión de saber si la Recomendación permite que se dé efecto a sus disposiciones por medio de regímenes de seguro voluntario. Desearía que el estudio de la OIT mencionado en el párrafo 57 de sus conclusiones contuviera informaciones tan completas como fuese posible al respecto para permitirle pronunciarse sobre esta cuestión.

236. En muchos países, el personal docente del Estado está mejor protegido en materia de seguridad social que el personal docente privado, mientras que, según el párrafo 125 de la Recomendación, todo el personal docente, cualquiera que sea el tipo de escuela donde profese, debe gozar de la misma o análoga protección. Los países que se encuentran en esta situación deberían remediarla lo más rápidamente posible. Además, en los países donde el personal privado está protegido en materia de seguridad social por varios regímenes combinados, la Comisión podría apreciar más fácilmente el grado de aplicación de las disposiciones pertinentes de la Recomendación si dispusiera de informaciones sobre la forma en que se coordinan tales regímenes.

237. La Comisión ha observado que, según el párrafo 132 de la Recomendación, los derechos de pensión adquiridos por un docente deberían poder conservarse en caso de transferencia de una autoridad escolar a otra. La Comisión sugiere que, con ocasión de una futura revisión de la Recomendación, se estudie seriamente la posibilidad de adoptar una disposición que prevea el mantenimiento o la conservación de los derechos de pensión entre diferentes regímenes cuando un miembro del personal docente abandone la profesión o cuando un miembro de otro régimen de pensiones ingrese en la profesión docente.
