

En el ojo del huracán:

La educación superior en tiempos de crisis

RESUMEN EJECUTIVO

Howard Stevenson
Maria Antonietta Vega Castillo
Melanie Bhend
Vasiliki-Eleni Selechopoulou
Junio de 2025



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

La educación superior en tiempos de crisis

En 2024, el *Grupo de Alto Nivel de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente* publicó su informe y sus recomendaciones (OIT, 2024). El informe destacaba los múltiples retos a los que se enfrentan ahora quienes trabajan en el sistema educativo, desde preescolar hasta la educación superior (ES). También incluía 59 recomendaciones para abordar los problemas identificados.

Una de las propuestas fundamentales del Grupo de Alto Nivel es adoptar un instrumento que revise y actualice la *Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966)* y la *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997)*. En ellas se establecen normas internacionales relacionadas con "las preocupaciones más importantes de tipo social, ético y material de los docentes" (UNESCO, 2002), siendo la de 1997 la que se centra específicamente en el sector de la educación superior (ambas *Recomendaciones*, la de 1966 y la de 1997, aparecen reproducidas en OIT, 2016).

El llamamiento para revisar y actualizar estos instrumentos supuso reconocer que el entorno en el que desarrolla su labor el personal de las instituciones educativas está cambiando a gran velocidad. El Grupo de Alto Nivel recomendó además otorgarle un "mandato fortalecido" al órgano responsable del seguimiento y la promoción de los instrumentos para el establecimiento de normas: el *Comité Mixto OIT/UNESCO*

de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART).

En este informe nos centraremos en las cuestiones presentadas en la Recomendación de 1997 e identificaremos las evoluciones constatadas en el sector de la educación superior en todo el mundo, dándole especial importancia al periodo transcurrido desde la reunión del CEART de 2021. Como demuestra nuestro estudio, la escala de los cambios que se están produciendo, el ritmo al que están alterando el sector de la ES y la radical incertidumbre e inestabilidad del contexto mundial en el que se enmarcan las instituciones de educación superior (IES) justifican sin lugar a dudas el refuerzo de la *Recomendación de 1997*. La existencia de una educación superior pública y de calidad a la que pueda acceder todo el mundo de forma igualitaria tiene un potencial enorme para transformar vidas individuales, además de contribuir a nivel social a afrontar los retos globales. Sin embargo, el personal de la educación superior depende de un entorno más amplio con voluntad de apoyar esta labor, no de socavarla. En estos momentos, el contexto internacional está marcado por una policrisis: múltiples crisis coincidentes que, además, están llevando a numerosas instituciones de educación superior a su propia crisis. Son muchos los factores que contribuyen a esta situación, pero en este informe destacamos tres aspectos que se combinan para generar una crisis de categoría "triple A":

- **Austeridad:** Las instituciones de educación superior carecen del apoyo económico necesario, con recortes de fondos reales que a menudo se remontan a la crisis financiera de 2007 y 2008, a los que se suman la reciente espiral inflacionaria y los fallos de unos modelos de financiación que no se adecuan a su propósito.
- **Autoritarismo:** Estamos asistiendo al auge del autoritarismo en todo el mundo y al llamamiento a instaurar "Estados fuertes" para resolver retos sociales complejos a largo plazo. Las instituciones de educación superior se encuentran a menudo en la

diana de estos movimientos, ya que los Gobiernos pretenden ejercer un mayor control sobre lo que se investiga y lo que se puede enseñar.

- **Automatización:** Las nuevas tecnologías están avanzando a gran velocidad y no tienen ya nada que ver con las que estaban disponibles cuando se aprobó la *Recomendación de 1997*. Buena parte de esa tecnología se desarrolla en el seno de las instituciones de educación superior y tiene el potencial de aportar considerables beneficios, pero también plantea riesgos sustanciales. Sin el marco normativo adecuado, las nuevas tecnologías, y en especial las relacionadas con la inteligencia artificial (IA), pueden socavar la libertad académica, conducir a una experiencia estandarizada e impersonal para el alumnado y erosionar las condiciones de trabajo del personal.

En el informe completo aportamos más detalles sobre la influencia que están teniendo estos factores, junto con otras cuestiones relacionadas, en las condiciones en las que desarrolla su labor la fuerza laboral de la educación superior. El estudio se basa en la revisión de investigaciones publicadas (informes de investigación, revistas revisadas por pares, estudios por encargo), en una encuesta a organizaciones afiliadas a la Internacional de la Educación que representan a personal de educación superior y en entrevistas a representantes sindicales con experiencia directa en las cuestiones correspondientes. Para obtener más información sobre las fuentes de los datos y una lista de todas las referencias, consulte el informe completo. En este resumen ejecutivo presentamos sucintamente los temas principales.

El contexto internacional de la educación superior: Problemas actuales y retos futuros

La financiación de la educación superior

La importancia de disponer de recursos adecuados para la educación es una constante en la *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997* y se reitera en las Recomendaciones del *Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente*.

De acuerdo con el informe publicado por *Higher Education Strategy Associates* sobre la financiación de la educación superior (Williams y Usher, 2022), el Norte Global todavía concentra la mayor parte del gasto público del sector, aunque el crecimiento anual relativo del Sur Global es superior. En general, los países del Norte Global no están ampliando sus inversiones en este ámbito, pero esta tendencia también refleja la bajísima base histórica de la que partía la financiación en el Sur Global.

Los niveles de gasto en educación superior son muy desiguales entre distintos países: el porcentaje del PIB nacional destinado a la educación terciaria va del 0,016 al 2,77 % (UNESCO, 2023).

De media, a escala mundial, los Gobiernos destinan el 0,83 % del PIB a la educación superior. En un reciente estudio sobre la financiación de la educación superior para la Internacional de la Educación, Garritzmán (2024) incide en la necesidad de ver estas tendencias en el contexto de las crecientes presiones que sufre el sistema. No solo ha sido la repercusión a largo plazo de la crisis económica de 2007-2008, sino que los fenómenos migratorios

en curso, el efecto de la pandemia de COVID-19 y las consecuencias de los conflictos internacionales (y los episodios inflacionarios asociados) también han incrementado las exigencias en un sector bajo presión. La práctica congelación del gasto, en un contexto de aumento de las demandas y las expectativas, amenaza con incrementar la presión sistémica, aunque de formas no siempre evidentes.

En general, es obvio que el panorama general de la financiación de la educación superior sigue siendo excepcionalmente complejo. Ha habido cierto crecimiento en algunos países, pero la concurrencia de múltiples factores contribuye a menguar el valor real de cualquier subida. En algunos casos, el aumento de la inversión pública tiene su contrapartida en el declive de las aportaciones privadas (fundamentalmente debido al descenso de los ingresos por matrículas), a lo que se suman la alta inflación y las crecientes demandas al sector, que exacerban la brecha entre los recursos necesarios y los disponibles. También está claro que a la educación superior se le hace difícil competir por la inversión pública cuando el gasto gubernamental ha de atender otras necesidades.

La privatización y la comercialización en la educación superior

El asunto de la financiación pública y privada abre cuestiones más amplias sobre las tendencias de privatización y comercialización en la educación superior. La *Recomendación de 1997*, en parte como reflejo de un entorno en el que se asumía el predominio de la gestión pública, identificaba el trabajo en la educación superior como "una forma de servicio público" (UNESCO, 1997, p. 6), sustentada en los valores del bien común y con el compromiso de satisfacer las metas sociales y comunitarias. Sin embargo, desde entonces, la complejidad de la situación se ha multiplicado, ya que la inversión y los actores privados han adquirido

una importancia mayor en la educación superior en muchas partes del mundo. Eso repercute inevitablemente en la naturaleza, la forma y los objetivos del sector de distintos modos, alguno de los cuales no siempre son obvios o transparentes.

La investigación de Williamson y Hogan (2021) demostró que durante la pandemia de COVID-19 los actores privados y las organizaciones comerciales reforzaron su presencia en la educación superior, aportando asesoría y servicios digitales, entre ellos: acceso a plataformas educativas y sistemas de gestión del aprendizaje, la infraestructura para cursos en línea masivos y abiertos (MOOC) y servicios en la nube (Williamson y Hogan, 2021).

Según un informe gubernamental, la pandemia COVID-19 "creó oportunidades imprevistas en materia de tecnología digital" en la educación (DfE, 2022, p. 9), lo que se tradujo en un crecimiento de mercado del 72 % en 2020, cuando las instituciones educativas se vieron obligadas a adoptar la enseñanza a distancia. Se calcula que el valor total del "mercado" de la educación ascenderá a 10 billones de dólares en 2030, de los cuales 100 000 millones corresponden a las tecnologías de la educación. Dentro de estas cifras, el gasto estimado en inteligencia artificial será de 21 000 millones de dólares en 2028 (Foro Económico Mundial, 2024).

A pesar de que las amenazas de la privatización para el sistema internacional de la educación superior no se reducen a la creciente importancia de las compañías tecnológicas, los datos apuntan a que, desde la pandemia, este es el principal campo de crecimiento del sector privado en la educación superior.

Salarios, remuneración y pensiones

Los párrafos de 57 a 64 de la *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior* exponen, directa o indirectamente, la necesidad de una remuneración que resulte competitiva

al compararla con otras ocupaciones equivalentes y que se considera esencial para que el personal de la educación superior desempeñe su labor adecuadamente. Este compromiso se confirma en el informe del *Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente*, que también insiste en la importancia de la igualdad de género en lo referido a los salarios y la remuneración (ILO, 2024, pár. 36, p. 9).

A juzgar por los datos recabados de los distintos países, está claro que la situación general, tendente a la degradación del valor real de los ingresos, ha influido drásticamente en los salarios de la educación superior. Los factores externos más reseñables han sido la pandemia de COVID-19 y la reciente alza de la inflación. La pandemia condujo a una considerable inestabilidad económica, a menudo asociada a reducciones salariales o de beneficios y a congelaciones en todos los sistemas de educación superior. Por su parte, el incremento de las tasas de inflación en los últimos años ha afectado al valor relativo de los salarios académicos (AAUP, 2023; Ogden, 2023). Varios informes señalan que el deterioro de los sueldos reales está agravando los problemas de contratación, en especial en disciplinas y campos en los que la remuneración del sector privado es mucho más atractiva. Los altos tipos de inflación también han repercutido en el valor de las pensiones.

Junto al descenso del valor real de los sueldos, la brecha salarial de género sigue siendo un problema sustancial en la educación superior. Un informe centrado en una única disciplina ha detectado una diferencia salarial del 27,8 % entre hombres y mujeres en el personal académico a escala mundial (INOMICS, 2022). Otra prueba en este sentido es el estudio de Colby y Bai (2023), que detectó diferencias en la remuneración en todas las categorías laborales en los Estados Unidos, aunque con especial incidencia en la categoría de profesorado titular, en la que las mujeres académicas perciben de media un 14 % menos que sus colegas masculinos. Un estudio previo desarrollado en las IES africanas desveló una brecha salarial de

género del 8 % a nivel de profesorado titular (basado en un análisis de datos de la Asociación de Universidades de la Commonwealth; véase Makoni, 2018).

Por último, es importante destacar que las desigualdades salariales por motivos de género están relativamente bien estudiadas en comparación con las debidas a otras características y que la creación de una base de evidencia sólida con respecto a estas últimas es fundamental y ha de ser un próximo paso prioritario para resolver la cuestión de las disparidades salariales desde una óptica más amplia.

(In)seguridad y precariedad laboral

Los párrafos 45 y 46 de la *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior* (UNESCO, 1997) se centran específicamente en la seguridad del empleo y en las cuestiones relacionadas con la seguridad laboral y la titularidad. El párrafo 46 indica claramente:

Debe salvaguardarse la seguridad en el empleo de los docentes, en particular la titularidad, cuando este régimen exista o su equivalente funcional, ya que es esencial tanto para los intereses de la enseñanza superior como para los del personal docente de la misma. (UNESCO, 1997, pár. 46)

Este compromiso se reitera en las Recomendaciones del *Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente*, que se refiere a la necesidad de ofrecer un empleo seguro y unas condiciones de trabajo decentes que permitan contratar personal cualificado y mantenerlo.

El Informe sobre la situación del personal docente en el mundo 2021 de la Internacional de la Educación (Thompson, 2021) resaltó la persistencia del trabajo precario en el sector de la educación en su conjunto, pero reseñó la especial gravedad

del problema en la educación superior: el 17,2 % del personal de este nivel educativo trabajaba con contratos inseguros o poco estables (ibid., p. 29).

Un reciente informe del Reino Unido (Ogden, 2023) sugiere que el trabajo de Thompson (2021) podría haber subestimado la magnitud de la cuestión, y sin duda la infravaloraba en varios países. Este informe indicaba que el 33 % del personal estaba empleado con contratos temporales. Esa proporción ascendía al 68 % en el caso de la plantilla dedicada únicamente a la investigación. Ese trabajo también subrayaba que la inmensa mayoría de los despidos que se produjeron en la educación superior durante la pandemia de COVID-19 afectaron a trabajadoras y trabajadores precarios.

Un estudio de Solomon y Du Plessis (2023) pone de manifiesto que el trabajo precario reproduce y refuerza las desigualdades estructurales a través de una red compleja de efectos interseccionales. En concreto, concluye lo siguiente con respecto a la experiencia de las mujeres:

La proporción de mujeres se concentra en las categorías de contratos temporales, por horas, prorrateados o de cero horas; el hecho de verse apartadas, ninguneadas y relegadas a contratos de empleo precario suele traducirse en pérdidas de ingresos e inseguridad a largo plazo; la precariedad académica está feminizada, lo que agrava la desigualdad estructural. (Solomon y Du Plessis, 2023, p. 12)

Tecnología, digitalización e inteligencia artificial

La *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997* hace relativamente pocas referencias a la tecnología y las posibles consecuencias que plantea reflejan la época en la que se publicó. Desde entonces han cambiado muchas cosas.

Como cabría esperar, las recientes Recomendaciones del *Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente* aportan una visión mucho más profunda y matizada de la tecnología en contextos educativos. El prólogo insta a "promover el uso de la tecnología digital a fin de aumentar —pero no sustituir— la relación humana esencial que constituye el fundamento de la enseñanza" (p. ix) y en el informe se incluye una sección importante dedicada a la necesidad de entender y desarrollar una "tecnología orientada a la educación y centrada en las personas".

Varias investigaciones recientes ponen de relieve la compleja naturaleza de las relaciones entre el creciente uso de las tecnologías, su efecto en los "resultados" (ya sean de docencia o de investigación) y las experiencias de quienes trabajan en la educación superior, además de señalar que la investigación disponible sobre el uso de las tecnologías en la educación superior suele ir por detrás de la práctica real (Marshall et al., 2024).

Los potenciales beneficios del creciente uso de tecnologías suelen vincularse a la posibilidad de personalizar el aprendizaje y a la eficiencia que brindarían la mejora de los sistemas de gestión de la información y la automatización de los flujos de trabajo. Ninguno de esos argumentos es incuestionable. Por otra parte, las investigaciones también destacan serias preocupaciones sobre la integridad académica, el aluvión de artículos de "ciencia falsa" generados por IA que han aparecido en Google Scholar (Haider et al., 2024) y el aumento de las desigualdades digitales (Kuhn et al., 2023).

En los estudios se constata una tendencia hacia una mayor estandarización (que contrasta con la pretendida personalización) y la emergencia de una "fatiga digital" que tiene un notable efecto en la conciliación entre la vida profesional y la privada y, en última instancia, repercute en la salud psicosocial del personal de la educación superior. Las nuevas tecnologías desdibujan las distinciones tradicionales entre la casa y el trabajo y crean la sensación de estar "siempre en

espera" (Arantes y Vicars, 2024, p. 606), una situación que se considera insostenible a largo plazo.

En su informe para la Internacional de la Educación, Komljenovic y Williamson (2024) plantearon cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual (PI), cuya complejidad se ha multiplicado con la llegada de las plataformas de tecnologías de la educación al "debate de la propiedad" existente entre las instituciones de educación superior y el personal. Este tema hace eco de la afirmación de la *Recomendación* de que la "*propiedad intelectual del personal docente de la enseñanza superior debe gozar de una protección jurídica adecuada*" (UNESCO 1997, pár. 12).

Komljenovic y Williamson lo resumen así:

La introducción de las plataformas de tecnologías de la educación en las universidades conforma nuevos tipos de prácticas que pueden llegar a normalizarse, muchas veces incluso sin un debate democrático ni el escrutinio del sector. Esto plantea el riesgo de explotación de la PI académica y de que las instituciones de ES, las compañías de tecnologías de la educación o ambas restrinjan la libertad de cátedra, ya que las plataformas digitales ostentan un lugar cada vez más destacado en los sistemas de ES.

El desarrollo y la adopción de la IA a gran escala, sin un marco normativo adecuado, amenazan con seguir despojando la educación superior de los valores de la educación pública. Establecer marcos jurídicos sólidos y protecciones que garanticen que estas cuestiones se incorporan a la negociación colectiva será fundamental para seguir avanzando.

Gobernanza colegiada, libertad académica y diálogo social

Una de las aportaciones esenciales de la *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997* es su reconocimiento

de la contribución de las IES a la creación de espacios democráticos en el ámbito público, que se consideran básicos para lograr y mantener culturas democráticas sólidas en la sociedad política y civil. Junto a la democracia, el otro gran tema que vertebra la *Recomendación* es la libertad académica o de cátedra, a la que se suman temas relacionados como la autonomía institucional, la gobernanza colegiada y la importancia del diálogo social y la negociación colectiva.

La degradación de los estándares en todos estos ámbitos suscita profundas inquietudes.

Libertad académica

La libertad académica o de cátedra se cuenta entre las libertades fundamentales y, como tal, siempre está en el punto de mira en algún sitio y debe defenderse en todos. Los límites a la libertad académica suelen estar vinculados a contextos en los que se han restringido los derechos democráticos y los gobiernos no están sujetos a la revocación del mandato en las urnas. Sin embargo, en la actualidad, es evidente que las amenazas a la libertad académica están volviéndose mucho más habituales en ámbitos teóricamente democráticos, pero en los que el gobierno actúa de un modo cada vez más autoritario. En un mundo en el que la política de la posverdad y las "guerras culturales" prefabricadas han adquirido una mayor prevalencia, la comunidad académica e investigadora se enfrenta a un creciente cuestionamiento cuyo objetivo es silenciar el debate académico y la actividad investigadora.

Durante la redacción de este informe, los sucesos de Argentina y los Estados Unidos han aportado dramáticas pruebas de los múltiples métodos que están utilizando los gobiernos, desde los recortes presupuestarios a instituciones concretas hasta la coartación de la investigación y la docencia.

Además de las reducciones de fondos (BBC, 2024), el abuso de los contratos precarios (Rea, 2021) y el creciente (mal) uso de la

tecnología (Kissoon y Karran, 2024) son ejemplos de estrategias, a menudo opacas, encaminadas a constreñir la libertad de cátedra.

Gobernanza colegiada y autonomía institucional

Las cuestiones relacionadas con la gobernanza colegiada y la autonomía institucional siguen siendo una preocupación importante para las organizaciones afiliadas a la IE, que señalan la importancia de este ámbito para su organización y su base de afiliación en un 65 % de los casos desde 2021. Muchos de estos aspectos constituyen una prolongación de los planteados al CEART y son una muestra del deterioro progresivo de la situación. En el centro de estas inquietudes está la convicción de que la gestión exacerbada está suplantando las estructuras democráticas y la gobernanza colegiada en las instituciones de educación superior. Estas tendencias llevan tiempo en marcha, pero parece que se están acelerando. En consecuencia, se acumulan las evidencias de la erosión de los sistemas democráticos de gobernanza en los que las decisiones clave las toman integrantes de la comunidad académica que han sido elegidos y elegidas por sus pares.

Negociación colectiva y diálogo social

Una proporción significativa de las respuestas a la encuesta (42,5 %) apuntan a la insatisfacción con la negociación colectiva y los acuerdos derivados del diálogo social.

El auge del autoritarismo y de los gobiernos autoritarios ha repercutido en las relaciones laborales en muchos países, lo que se refleja en que muchos sindicatos indican la falta de disposición del gobierno a iniciar negociaciones colectivas con el sector de la educación superior, por ejemplo, en Turquía y Argentina.

No hay duda de que el diálogo social es inadecuado y frágil en el sector de la educación superior en muchos países y que a menudo es vulnerable a las amenazas, ya sean confrontaciones directas con los sindicatos o la cuestión

menos visible pero igual de problemática de dejar de lado los procedimientos de negociación establecidos y marginar a las organizaciones sindicales. Esta realidad contrasta radicalmente con las expectativas del *Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente*, que les concedía una importancia prioritaria a los sistemas robustos de diálogo social.

Conclusión: valoración de un instrumento revisado para el personal de la educación superior

Este resumen ejecutivo pone de manifiesto el difícil contexto en el que desarrollan su labor las trabajadoras y los trabajadores de la educación superior. Inevitablemente, hay diferencias entre los distintos territorios y los problemas expuestos no se repiten de forma uniforme y homogénea. No obstante, el carácter global de las crisis que asolan buena parte del mundo se materializa en numerosas experiencias compartidas.

Por lo tanto, cabe celebrar las oportunas recomendaciones del *Grupo de Alto Nivel de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente* (OIT, 2024) que instan a "adoptar un instrumento internacional actualizado, incluido un convenio o una revisión de los instrumentos existentes" (ibid., p. 14).

De acuerdo con las pruebas recabadas y las cuestiones presentadas en el informe, identificamos cuatro ámbitos en los que ese instrumento revisado debe reflejar mejor las condiciones actuales.

La gobernanza colegiada y la degradación de la libertad académica

Durante los últimos años, las disposiciones de gobernanza de la educación superior han cobrado una complejidad cada vez mayor con una clara tendencia hacia enfoques de gestión y la consecuente disminución de la influencia de los órganos académicos elegidos democráticamente. Resulta evidente que las cuestiones relacionadas con la gobernanza colegiada

y la libertad de cátedra presentan una creciente complejidad y que los nuevos modelos de gestión, las nuevas tecnologías y los nuevos medios pueden dañar gravemente las estructuras de gobernanza democrática establecidas y la libertad académica. La amenaza directa que el auge de los gobiernos autoritarios supone para la libertad académica debe recibir la atención trascendental que merece. Cualquier instrumento revisado ha de abordar sin dilación estas cuestiones.

El efecto cambiante de la tecnología en la educación

La tecnología ha avanzado a gran velocidad desde la publicación de la *Recomendación de 1997* y la inteligencia artificial ya ha empezado a transformar el sector de la educación superior demostrando una capacidad de influencia que, con toda probabilidad, será más intensa en el futuro.

No cabe duda de que cualquier documento revisado y los mecanismos que puedan desarrollar quienes deben encargarse de garantizar su cumplimiento han de prestar la máxima atención a todo el abanico de avances tecnológicos. Es obvio el potencial de la tecnología para lograr considerables beneficios en todos los ámbitos de la educación superior, tanto en la enseñanza como en la investigación. Sin embargo, es esencial reconocer los riesgos que estas innovaciones suponen para las condiciones laborales, la libertad académica y los valores y la independencia de la educación superior pública si no se crea un marco regulatorio adecuado. Además, es imposible abordar estas cuestiones de forma mínimamente satisfactoria sin entender la necesidad de un sistema mucho más sólido de diálogo social y negociación colectiva.

El reto de las desigualdades en la fuerza laboral

En la *Recomendación de 1997*, no hay demasiadas referencias a la igualdad de trato para todo el personal más allá de menciones a las "mujeres y miembros de minorías" (párrafo 39) y al "personal docente discapacitado" (párrafo 71).



Para los estándares actuales, estas recomendaciones resultan insuficientes. No solo no tienen cuenta las múltiples fuentes de opresión que trascienden el género y la discapacidad, sino que tampoco contemplan la interacción de esos mecanismos ni su capacidad para exacerbar la discriminación y los prejuicios a los que se enfrentan los grupos oprimidos.

Cualquier actualización del instrumento de 1997 debe implicar un análisis mucho más sofisticado para comprender cómo se anclan las desigualdades estructurales en la sociedad, cómo se interrelacionan las distintas formas de opresión generando fuerzas de represión más complejas y cómo se viven estas cuestiones en el contexto de la educación superior, que a menudo reproduce y amplifica las desigualdades, en lugar de atenuarlas.

Un instrumento revisado puede contribuir notablemente a defender iniciativas destinadas a promover la igualdad que, en estos momentos, son cada vez más vulnerables a la acción de los gobiernos y otras autoridades hostiles a estos compromisos.

La importancia del bienestar

El pensamiento contemporáneo reconoce el carácter interrelacionado e interdependiente de muchos de los factores identificados en este informe, así como la consiguiente necesidad de resolver los problemas de un modo holístico e integrado. También existe la conciencia de que no abordar el bienestar del personal de la educación superior con seriedad contribuye directamente al estrés y al agotamiento, que imponen enormes costes personales e institucionales en numerosos sistemas de educación superior. Este enfoque más integrado se refleja en la mayoría del trabajo del *Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente*, que le concede una gran importancia al bienestar y exhorta a elaborar "políticas sistémicas para el bienestar del personal docente que se reflejen en sus condiciones de servicio" (OIT, 2024, p. 9). Como consecuencia,

cualquier instrumento revisado ha de centrarse en el bienestar para garantizar un abordaje integrado y holístico de mejora de las condiciones de trabajo.

La Recomendación de la UNESCO de 1997 y su aplicación a través del trabajo del CEART: Garantizar su idoneidad en tiempos cambiantes

Tanto la *Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente de 1966* como la *Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997* están sujetas a la labor de promoción y seguimiento de un órgano conjunto creado por la OIT y la UNESCO: el *Comité de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente* (CEART).

Las Recomendaciones del *Grupo de Alto Nivel de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente* (OIT, 2024) proponen que la UNESCO actualice los instrumentos existentes teniendo en cuenta las nuevas y cambiantes circunstancias (ibid., p. 14) y que:

La aplicación de dicho instrumento debería supervisarse a través de un mandato fortalecido para el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, o un órgano similar (OIT, 2024, p. 14)

La petición de un mandato fortalecido resulta importante y oportuna, al igual que la revisión de la labor del CEART para que el Comité pueda seguir desempeñando una función clave con el fin de garantizar que las *Recomendaciones* mantienen y amplían su relevancia y credibilidad.

En el informe completo, buscamos "ver por dentro" el funcionamiento del CEART aportando casos de estudio detallados de tres sindicatos que representan a personal de la educación superior y han presentado alegaciones ante el CEART. Dichas organizaciones son:

- *DM* (Dinamarca) – reclamación presentada en 2008
- *Federación Nacional de Docentes Universitarios* (CONADU, Argentina) – reclamación presentada en 2018
- *University and College Union* (UCU, Reino Unido) – reclamación presentada en 2019.

Es importante reseñar que las tres alegaciones se centraban en cuestiones de gobernanza colegiada y libertad académica. En el informe, los estudios de casos se basan en entrevistas a representantes sindicales que participaron en la elaboración y presentación de la reclamación de su organización. Todas las personas entrevistadas coincidieron en que el proceso había merecido la pena. Sin duda, plantearon ciertos problemas de recursos, pero no se consideraron sustanciales, a diferencia de los potenciales beneficios.

La principal utilidad que reseñaron las personas entrevistadas fue la oportunidad que brinda el proceso de obligar al gobierno correspondiente a abordar las preocupaciones planteadas por el sindicato en un foro que no solo es público, sino también internacional. Forzar a los gobiernos a explicarse de ese modo se vio como un importante avance, sobre todo en los casos en los que a los gobiernos nacionales les resulta relativamente fácil evadir su responsabilidad, negarse a responder a las inquietudes de los sindicatos e incluso renunciar a estudiarlas.

Por otra parte, aunque el sentir general de los sindicatos con los resultados no era de total satisfacción, todos reconocieron la enorme utilidad de algunas de las conclusiones o recomendaciones del Comité. Por ejemplo, en el caso del UCU, el CEART reconoció la magnitud del problema



relativo a los contratos precarios, lo que aportó al sindicato un importante capital político. En una línea similar, en el caso del DM, el informe del CEART identificó y justificó el vínculo entre los nuevos mecanismos de gestión y el potencial impacto en la libertad académica. En cuanto a la CONADU, se confirmaron las alegaciones de acoso e intimidación al personal académico y se abordaron esas cuestiones. En todos los casos, la alegación al CEART contribuyó a "cambiar el discurso", lo que se tradujo, en general, en un cambio positivo, incluso aunque no siempre se percibiera la relación directa con las recomendaciones del Comité Conjunto.

Por último, es importante mencionar que no es necesario presentar una reclamación formal para hacer uso del proceso y que un alto porcentaje de los sindicatos encuestados (82 %) que conocían la *Recomendación de 1997* y el proceso del CEART afirmaron haber utilizado el contenido de la *Recomendación* y, en ocasiones, la amenaza de presentar una alegación en sus conversaciones con gobiernos y empresas. En el informe completo incluimos ejemplos de sindicatos que han recurrido a la *Recomendación* en estas negociaciones sin llegar a presentar formalmente la alegación.

Revisión del proceso del CEART: tres puntos de mejora

El *Grupo de Alto Nivel de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente* (OIT, 2024) exhortó a reforzar el mandato del CEART. En función de las experiencias relatadas en los tres casos de estudio, hemos identificado tres posibles áreas de mejora.

Consolidar el valor de los resultados

Dado que el instrumento de 1997 es una "recomendación" (al igual que el de 1966), no tiene fuerza de ley y el CEART no puede obligar a su cumplimiento. Este aspecto puede verse como una limitación, aunque la flexibilidad que aporta también debe

entenderse como una ventaja. El reto reside en adoptar prácticas que respalden el cumplimiento mediante el refuerzo de la influencia de las conclusiones del CEART. Este objetivo podría lograrse parcialmente aumentando el conocimiento de los instrumentos correspondientes y, sobre todo, dando más visibilidad a los resultados y las recomendaciones del CEART. Las investigaciones realizadas para este informe pusieron de manifiesto la importancia de la "visibilidad del proceso" para presionar a gobiernos y empresas a acometer las medidas recomendadas por el CEART, por lo que cualquier paso que mejore esa visibilidad ha de verse como un avance positivo. Es prioritario ejercer presión en los gobiernos para que respondan a las conclusiones del CEART.

Garantizar la transparencia

Las y los representantes sindicales entrevistados para preparar este informe mostraron a menudo su frustración por lo que describieron como un proceso remoto, burocrático y, en cierto modo, impersonal. El CEART se reúne con muy poca frecuencia (cada tres años) y durante un periodo breve. Las peticiones al CEART se presentan como documentos escritos y no hay conversaciones en persona ni entre los integrantes del CEART y los sindicatos reclamantes ni entre el CEART y el gobierno del país en cuestión. No hay mecanismos para invitar a terceras partes (por ejemplo, especialistas nacionales) a presentar pruebas y eso hace que a los gobiernos les resulte más fácil desestimar las alegaciones sindicales como meros desacuerdos políticos.

Todos estos aspectos se podrían mejorar, pero requerirían reforzar el CEART tanto constitucionalmente (lo que aportaría, por ejemplo, más autoridad formal para requerir la presentación puntual de documentos) como en materia de recursos (lo que le permitiría hacer investigaciones más minuciosas). Una propuesta muy concreta para mejorar la transparencia sería incorporar a una persona representante de la Internacional de la Educación (IE) al Comité Conjunto.

Resolver los problemas de gobernanza

Una cuestión más compleja, que ha surgido reiteradamente en las entrevistas de los estudios de caso y también se ha planteado en los informes propios del CEART, es la relativa a la gobernanza del sistema de educación superior y la asunción de la responsabilidad. Los firmantes de la *Recomendación* son los gobiernos, por lo que las conversaciones del CEART con "el lado patronal" se producen únicamente con los gobiernos (normalmente, con el ministerio encargado de la educación superior). Sin embargo, en todos los estudios de caso utilizados para el informe (Dinamarca, Argentina y el Reino Unido), los ministerios gubernamentales respondieron a la reclamación argumentando que ese asunto no era de su responsabilidad y que sería inapropiado intervenir en cuestiones que competen a las instituciones

individuales. Esta realidad atestigua la creciente complejidad de la gobernanza de la educación superior, que aumenta la opacidad y reduce la rendición de cuentas democrática. No hay certezas sobre cómo habría de reformarse esta cuestión, pero, si el CEART no puede intervenir ante la instancia que ostente la responsabilidad real, su influencia queda limitada. En un momento de creciente preocupación por la gobernanza institucional y las cuestiones relacionadas con la libertad académica, es importante abordar estos problemas.

Bibliografía

American Association of University Professors – AAUP (2023). *Annual report on the economic status of the profession, 2022-2023*. <https://www.aaup.org/report/annual-report-economic-status-profession-2022-23>

Arantes, J. et Vicars, M. (2024). Always on standby: acknowledging the psychosocial risk of our postdigital presence in online digital labour in higher education. *Higher Education Research and Development*, 43(3), 606-619. <https://doi.org/10.1080/07294360.2023.2280209>

BBC (24, abril 2024). Buenos Aires: Thousands protest against education cuts. BBC online. <https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-68886411#:~:text=Tens%20of%20thousands%20of%20people,a%20chainsaw%20to%20public%20spending>

Colby, G. et Bai, Z. (2023). *A path toward equity for women faculty in higher education*. TIAA Institute. <https://www.tiaa.org/content/dam/tiaa/institute/pdf/insights-report/2023-03/tiaa-institute-a-path-toward-equity-for-women-faculty-wvoee-colby-bai-march-2023.pdf>

DfE (2022). *Future opportunities for education technology in England*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/629f2065e90e070395bb3e4c/Future_opportunities_for_education_technology_in_England_June_2022.pdf

Foro Económico Mundial (26 de febrero de 2024). *These 5 Key trends will shape the EdTech market up to 2030*. Foro Económico Mundial. <https://www.weforum.org/agenda/2024/02/these-are-the-4-key-trends-that-will-shape-the-edtech-market-into-2030/>

Garritzmán, J. (2024). *Financiación de la Educación Superior en el mundo: Panorama general, causas y consecuencias en el sector de la Educación Superior, Postsecundaria e Investigación*. Internacional de la Educación. <https://www.ei-ie.org/es/item/28580:higher-education-funding-across-the-globe>



- Haider, J., Söderström, K. R., Ekström, B. et Rödl, M. (2024). GPT fabricated scientific papers on Google Scholar: Key features, spread and implications for pre-empting evidence manipulation. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*. <https://doi.org/10.37016/mr-2020-156>
- OIT, 2016. *La Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997) – Édition révisée (2016)* Bureau international du Travail
- OIT (2024). *Groupe de haut niveau sur la profession enseignante du secrétaire général des Nations Unies*. OIT/ONU/UNESCO. <https://www.ilo.org/industries-and-sectors/education-sector/united-nations-secretary-generals-high-level-panel-teaching-profession>
- INOMICS (2022). *Salary report 2022: Annual economics job market review*. INOMICS GmbH. https://inomics.com/sites/default/files/INOMICS_Salary_Report/inomics_salary_report_2022.pdf
- Kissoon, C. et Karran, T. (2024). *Academic Freedom in the Digital University*. UCU. https://www.ucu.org.uk/media/14406/Academic_Freedom_in_the_Digital_University_Report/pdf/Academic_Freedom_in_the_Digital_University_Report.pdf
- Komljenovic, J. et Williamson, B. (2024). *L'envers des plateformes. L'envers des plateformes : protéger la liberté académique et les droits de propriété intellectuelle dans l'enseignement supérieur*. Internationale de l'Éducation. <https://www.ei-ie.org/fr/item/28484:behind-the-platforms-safeguarding-intellectual-property-rights-and-academic-freedom-in-higher-education>
- Kuhn, C., Khoo, S.-M., Czerniewicz, L., Lilley, W., Bute, S., Crean, A., Abegglen, S., Burns, T., Sinfield, S., Jandrić, P., Knox, J. et MacKenzie, A. (2023). *Understanding Digital Inequality: A Theoretical Kaleidoscope*. *Postdigital Science and Education*. Springer. <https://doi.org/10.1007/s42438-023-00395-8>
- Makoni, M. (20 avril 2018). *Academics earn some of the best salaries in Commonwealth*. University World News. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180417135318863>
- Marshall, S., Blaj-Ward, L., Dreamson, N., Nyanjom, J., & Bertoul, M.T. (2024). The reshaping of higher education: Technological impacts, pedagogical change and future projections. *Higher Education Research and Development*, 43(3), 521-541. <https://doi.org/10.1080/07294360.2024.2329393>
- Ogden, E. (2023). *Comparative Study of Higher Education Academic Staff Terms and Conditions*. Higher Education Policy Institute, SUMS Consulting. <https://www.hepi.ac.uk/wp-content/uploads/2023/05/Comparative-Study-of-Higher-Education-Academic-Staff-Terms-and-Conditions.pdf>
- Rea, J. (2021). Precarious work and funding make academic freedom precarious. *Australian Universities' Review*, 63(1), 26-30.
- Solomon, S. et Du Plessis, M. (2023). Experiences of precarious work within Higher Education Institutions: A qualitative evidence synthesis. *Frontiers in Education*, 8. <https://doi.org/10.3389/feduc.2023.960649>
- Thompson, G. (2021). *Informe sobre la situación del personal docente en el mundo*. Internacional de la Educación. <https://www.ei-ie.org/es/item/25403:the-global-report-on-the-status-of-teachers-2021>
- UNESCO (1997). *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior*. UNESCO. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel>
- UNESCO (2002). *La Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente: ¿en qué consiste? ¿quién debe utilizarla?* https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126086_spa
- UNESCO (2023). *Welcome to the UIS data browser*. <https://databrowser.uis.unesco.org/>
- Williams, J. et Usher, A. (2022). *World Higher Education: Institutions, students and funding*. Higher Education Strategy Associates. <https://higheredstrategy.com/world-higher-education-institutions-students-and-funding/>
- Williamson, B. y Hogan, A. (2021). *Pandemia y privatización en la educación superior: tecnologías de la educación y reforma de la universidad*. Internacional de la Educación. <https://www.ei-ie.org/es/item/25245:pandemic-privatisation-in-higher-education-edtech-university-reform>

En el ojo del huracán:

La educación superior
en tiempos de crisis

RESUMEN EJECUTIVO

Howard Stevenson
Maria Antonietta Vega Castillo
Melanie Bhend
Vasiliki-Eleni Selechopoulou
Junio de 2025



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



Para el papel completo (en inglés)
<https://eiie.io/2025HEAgeOfCrises>