

Veinte años después:

Los esfuerzos internacionales para proteger los derechos del personal docente de la enseñanza superior siguen siendo insuficientes



Nelly P. Stromquist
October 2017

RESUMEN EJECUTIVO



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

El presente estudio, basado en entrevistas con educadores con distintas trayectorias profesionales y complementado por diversos trabajos de investigación, pretende examinar la contribución de la Recomendación de la UNESCO relativa al personal docente de la enseñanza superior, de 1997 (en adelante R97), para la protección de los profesionales que trabajan en instituciones de educación superior. Consta de cuatro partes: Empieza detallando el impacto de la R97 a través de las acciones emprendidas por el organismo encargado de su supervisión (CEART) en los últimos 20 años; la segunda da cuenta del grado de conciencia y conocimiento que tienen los educadores respecto a la R97; la tercera aborda algunos de los desafíos más urgentes a los que se enfrentan las instituciones de educación superior hoy en día; y la cuarta presenta recomendaciones a la UNESCO, así como a la OIT, sobre cómo reforzar el rendimiento del CEART y lograr una mayor sensibilización respecto a la R97.

Supervisión de la R97 a través de la CEART

La R97 es en la actualidad el único instrumento internacional que define la libertad académica, caracteriza la gobernanza de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior, y presenta unos principios básicos respecto a los términos y las condiciones de empleo para los miembros de la comunidad académica.

La R97 se apoya en un comité integrado por 12 miembros designados, procedentes de distintas partes del mundo: el Comité de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART). Le han sido encomendadas dos tareas: (1) supervisar la aplicación de la R97, así como de la Recomendación relativa al Personal Docente de la OIT/UNESCO de 1966 en los distintos países, y (2) examinar y resolver las alegaciones respecto a medidas nacionales que resultan contrarias a los principios contenidos en la R97. Existen, no obstante, varias características organizativas y logísticas que limitan el posible impacto de la labor del CEART.

El CEART se reúne cada tres años, con un trabajo limitado por parte de sus miembros entre sesiones; además, cada reunión tiene una duración reducida – unos cinco días. El apoyo aportado por la UNESCO y la OIT es limitado, puesto que el personal de ambas agencias desempeña varias otras tareas simultáneamente. Normalmente, el CEART envía un cuestionario a los Gobiernos cada tres años, para recabar información sobre los progresos respecto a la R97, pero “muchos no completan el cuestionario y a menudo la información que proporcionan es inadecuada” (Informe Mundial sobre la Educación, 1998, p. 24). Un problema más grave es que, en sus 50 años de existencia¹, el CEART haya recibido apenas

1 El CEART ha venido funcionando desde que la OIT y la UNESCO adoptaran la *Recomendación relativa a la situación del personal docente* (aplicable a los profesores de primaria y secundaria) en 1966. Tras la adopción de la R97, se encomendó también al CEART la tarea de examinar los principales problemas que enfrenta el personal de la educación superior.

24 quejas (denominadas “alegaciones”) de las que únicamente dos guardaban relación con la educación superior, ambas sobre cuestiones de libertad académica, derechos de gobernanza y condiciones de trabajo.

Organizaciones que agrupan a docentes (como la Internacional de la Educación), empresarios comerciales en educación (como la Organización Internacional de Empleadores) e investigadores (como la OCDE) asisten a las reuniones del CEART únicamente bajo invitación. Los invitados realizan una presentación al CEART, tras lo cual se abre un breve período de preguntas y respuestas, y a continuación deben abandonar la reunión. Así pues, pese al interés de la UNESCO y la OIT de fomentar el “diálogo social”, aquellos que son invitados a dirigirse al CEART no entablan un auténtico diálogo con otros invitados, únicamente con el CEART. Al finalizar cada una de sus reuniones trienales, el CEART publica un informe que contiene sus recomendaciones. Dichos dictámenes son considerados como “suaves” por muchos observadores. La información contenida en los informes se considera de gran utilidad, pero el problema principal es que los informes no se distribuyen ampliamente a pesar de producir 700 copias en los seis idiomas de la ONU.

Conocimiento de la R97

Entrevistas con académicos, docentes y dirigentes sindicales, así como con personal de distintas organizaciones internacionales que se ocupan de la educación, revelan que el conocimiento respecto a la existencia de la R97 es extremadamente escaso. Un puñado de líderes sindicales docentes (mayoritariamente en Europa y Canadá) indicaron conocerla; en conversaciones con líderes sindicales de la educación en sindicatos emergentes de EE.UU., se mostraron sorprendidos de la existencia de dicho documento y admitieron no haberlo leído. El conocimiento entre los académicos es igualmente limitado. Una encuesta realizada por la UNESCO en 2012, enviada a 623 instituciones de enseñanza superior reveló que apenas el 52% de los encuestados conocía su existencia. Entre los miembros universitarios del sindicato británico University and College Union, el 9,9% indicó no tener noticia de su existencia; datos relativos al resto de los sindicatos de profesores universitarios en Europa revelan un porcentaje apenas ligeramente superior, del 15%.

Por otro lado, aquellos sindicatos que tenían conocimiento de la existencia de la R97 han recurrido a ella en varias ocasiones, como ha sido el caso en Canadá, Argentina y el Reino Unido.

Definir los desafíos a los que se enfrenta actualmente la enseñanza superior

Cinco áreas emergen como desafíos significativos para la enseñanza superior hoy en día: la constante crisis que representan las políticas de “austeridad”, las amenazas a la libertad académica, el aumento de la precarización en la contratación del profesorado, la expansión de la privatización, y el grado y el potencial de la sindicalización.

Austeridad.

La austeridad ha desembocado en medidas para reducir el gasto en personal universitario, particularmente entre investigadores y académicos. Ha surgido una tendencia a reemplazar el estatus de funcionarios o de profesores permanentes por relaciones contractuales de duración determinada entre la universidad y miembros individuales del profesorado. Esto ha ocasionado una menor colegialidad. Los académicos ejercen su liderazgo hoy en día sobre todo mediante decisiones sobre los programas o el currículo de estudio, con aportaciones mínimas en relación con cuestiones de política que afectan a la universidad en su conjunto, como decisiones de incrementar las matrículas, cambiar estructuras organizativas o crear nuevas, decidir sobre temas financieros que afecten a la universidad, establecer la dirección estratégica de la institución, construcción de nuevos edificios, proporcionar enseñanza a distancia, designar nuevo personal de enseñanza superior con posibilidades de acceder a una permanencia (*tenure-track*) en sus propias unidades (generalmente se aduce que no se dispone de fondos para ello), e incluso la creación de nuevos programas académicos. Bajo las consignas de “competitividad” e “innovación”, muchas de esas decisiones se dejan actualmente en manos del administrador principal.

Libertad académica.

Tal como se especifica en la R97, los cuatro pilares relativos a los derechos del personal de enseñanza superior son: (1) la libertad de enseñar; (2) la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas; (3) la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas, incluyendo el derecho a criticar la institución o el sistema en que trabaja (libertad de expresión intra-muros); y (4) la libertad de ejercer sus libertades civiles sin sufrir discriminación alguna y sin temor a represalias o censura institucional.

El cumplimiento gubernamental total con la R97 más común guarda relación con la autonomía institucional. En contraste, la libertad académica está totalmente protegida en menos de la mitad de los 27 países europeos incluidos en el estudio, y la seguridad total de permanencia existe en poco más de la mitad de ellos. Esto representa un grado de cumplimiento relativamente modesto para países con la reputación de tener los más democráticos sistemas de gobernanza académica.

Los datos relativos al último año documentan acciones de violencia contra académicos, estudiantes e instituciones de enseñanza superior en 36 países, siendo los más graves

los registrados en Nigeria y Pakistán. La libertad académica es precaria en China y los ataques contra el personal académico en Turquía son de momento muy graves. Se han registrado asimismo ataques a la libertad académica en Rusia, Irán, Polonia y Hungría. En Europa Central y Oriental se ha constatado la emergencia de amenazas a la autonomía institucional.

Aumento de la precarización.

El continuo incremento del empleo temporal y a tiempo parcial es ahora una característica dominante en la mayoría de las instituciones de enseñanza superior. La situación más extrema puede observarse en EE.UU. Mientras que apenas el 3,3% de los nombramientos del profesorado no implicaban posibilidades de titularidad en 1969, para 2014 era el caso de cerca del 70% de los puestos.

Incluso en países industrializados con derechos de los trabajadores bien establecidos, la proporción de profesorado contingente está también en aumento. En Canadá, por ejemplo, la tercera parte de los miembros del profesorado no pueden aspirar a un puesto permanente. La creciente modalidad de la educación a distancia, particularmente en los países industrializados, favorece también el recurso a profesorado contingente en respuesta a la demanda cada vez mayor de grados y cursos específicos. El incremento del profesorado con contratos precarios resulta también evidente en Europa, como se desprende de una reciente encuesta entre académicos pertenecientes a 10 sindicatos europeos de docentes, donde el 48% de los encuestados no tenían contratos permanentes.

Los problemas asociados con el empleo temporal o a tiempo parcial son múltiples: los beneficios se ven seriamente recortados –ni licencias por enfermedad, ni seguro médico, ni planes de pensiones, desarrollo profesional gratuito muy limitado, y escasas oportunidades de promoción–. Muy a menudo, el trabajo realizado fuera de las horas lectivas no está reconocido: el profesorado contingente generalmente no recibe remuneración alguna por la preparación de los cursos y el trabajo extra, como por ejemplo en asesoramiento o la orientación a los estudiantes, no está pagado. Un aspecto aún más grave es que no participan en la gobernanza colegiada de la institución. Si los profesores titulares se sienten vulnerables en lo que concierne a la libertad académica, los problemas que afectan al profesorado en situación precaria son aún mayores, ya que pueden ser despedidos en caso de manifestar ideas controvertidas y por tanto tienden a aplicar una autocensura.

La educación superior presenta asimismo una situación preocupante en cuanto a la representación de mujeres entre el profesorado. Mientras que más del 60% del profesorado contingente en Europa son mujeres, en promedio, las mujeres siguen siendo minoritarias en los puestos superiores, es decir, las cátedras. Sorprendentemente, esta situación requiere un esfuerzo considerable de mejora en Europa. A pesar de las medidas o iniciativas políticas en la región centradas en prevenir o limitar las diferencias de género, las mujeres representan más del 30% de los profesores titulares en apenas seis de los 26 países miembros del Registro Europeo de la Educación Superior.

Expansión de la privatización.

Las principales repercusiones de la privatización para el profesorado son: (1) la privatización da lugar a una exorbitante proporción de docentes a tiempo parcial, generalmente mal pagados, y (2) crea un entorno donde el profesorado contratado se muestra reacio a expresar puntos de vista alternativos y a criticar sus condiciones de trabajo, por miedo a que sus contratos no sean renovados. Para los profesores titulares o con puestos que podrían dar lugar a la titularidad también hay repercusiones negativas: dado que el profesorado no titular no puede asumir ciertas responsabilidades en la mayoría de los comités académicos y administrativos, el decreciente número de profesores titulares ha de asumir una carga consultiva superior que en el pasado. Puesto que la renovación de sus contratos depende de un rendimiento "satisfactorio", los profesores contingentes suelen aplicarse una autocensura, evitando cualquier tema controvertido o considerado tabú en relación con su enseñanza o investigación. Su papel en tanto que intelectuales públicos se ve por tanto también afectado por las condiciones vulnerables en las que desarrollan su trabajo.

Grado y potencial de la sindicalización.

Un reto importante para los sindicatos de docentes es aumentar la proporción de "puestos decentes" (esto es, empleos con salarios y condiciones de trabajo adecuados) en la enseñanza superior, ya que sin esa premisa la sindicalización resulta extremadamente difícil. Así, los sindicatos quedan atrapados en un círculo vicioso: algunos integrantes del profesorado son demasiado pobres para sindicalizarse y los sindicatos no pueden tener éxito mientras sus potenciales miembros no dispongan de suficientes recursos como para afiliarse. Con todo, también se dan casos en que el profesorado contingente ha actuado colectivamente para defender sus propios intereses. Pese a su innegable fuerza numérica, los sindicatos incorporan de momento una proporción bastante reducida de la fuerza laboral docente en la enseñanza superior.

Varios factores intervienen para explicar la baja representación sindical del personal de educación superior. Uno guarda relación con los obstáculos gubernamentales para prevenir o desalentar a los miembros del profesorado de afiliarse a sindicatos. Un segundo factor sería la creencia, todavía muy extendida en algunos países, de que el personal docente en la enseñanza superior, individualmente, son profesionales con total discreción para negociar sus propias condiciones salariales de acuerdo con sus perfiles profesionales particulares y su titularidad. Un tercer factor es la creciente privatización del sector universitario, que otorga a los propietarios de los establecimientos total discreción para disuadir al profesorado que contratan de organizarse en sindicatos bajo la amenaza implícita de posibles represalias y no volver a contratar a activistas como personal docente. Un cuarto factor es la cada vez mayor interconexión entre universidades y corporaciones, que fomenta la participación de líderes empresariales en los consejos de administración, con lo que la sindicalización se convierte en objeto de resistencia.

Para mejorar la percepción social de los sindicatos, ciertas voces –tanto dentro como fuera del movimiento sindical– mantienen que los sindicatos deberían defender, no únicamente mejores salarios y condiciones de trabajo, sino también la enseñanza como profesión. Pese a que el profesionalismo es un tema que debe acompañar cualquier acción por parte del personal de la enseñanza superior, también está claro que las condiciones de trabajo en los entornos universitarios actuales requieren mayor atención.

Medidas que habría que considerar

Teniendo en cuenta las actuales amenazas y prácticas contra las condiciones del personal docente en la enseñanza superior, es evidente que la R97 continúa teniendo enorme relevancia. Sería altamente recomendable dar a conocer mucho mejor la R97. Esto motivaría a los sindicatos a ponerse en contacto más a menudo con el CEART, bien para solicitar asistencia a la hora de supervisar la aplicación de sus *Recomendaciones* o para presentar alegaciones para su revisión detallada. Esta estrategia requeriría además una clarificación sobre los procesos que hay que seguir al presentar una queja. Para muchos de los que respondieron a este estudio, no estaba claro si las quejas debían remitirse a la IE o directamente al CEART, o si las comunicaciones tendrían que dirigirse a la UNESCO o a la OIT.

Puesto que el CEART se reúne únicamente cada tres años y cuenta con un apoyo de secretariado limitado, sería recomendable explorar de qué manera podría asumir un papel más activo. Algunos observadores han recomendado que el CEART considere incrementar su ritmo de trabajo y que se reúna con mayor frecuencia. En tal caso, sería necesario reevaluar el apoyo que prestan la UNESCO y la OIT al CEART en cuanto a recursos humanos adicionales, concediéndole mayor prioridad. Adicionalmente, la UNESCO y la OIT deberían facilitar un diálogo global sobre libertad académica, privatización y las condiciones que afectan al profesorado precarizado. Este diálogo tendría que contar con la participación de la Internacional de la Educación (IE), que –al representar a más de 32,5 millones de docentes en el mundo– aportaría a los debates la perspectiva de aquellos que se dedican a la enseñanza y la investigación en instituciones de educación superior.

Comentarios finales

El poder de la R97 deriva de la estrategia de “nombrar y avergonzar” empleada por el CEART. Pero para poder utilizarla con fines de defensa y legitimización, la R97 deberá distribuirse de manera mucho más amplia e invocarse con mayor frecuencia. Tal como demuestra este estudio, la R97 no es suficientemente conocida, mucho menos aplicada, por los propios implicados, los sindicatos. El que

20 años después resulte prácticamente invisible no hace justicia a un documento tan valioso. La responsabilidad para su distribución ha de estar compartida por la OIT y la UNESCO, incluyendo las comisiones nacionales de esta última y las cátedras que ocupa en muchas universidades. Existe un enorme potencial para otras instituciones, y grupos como el Equipo de trabajo internacional de docentes para la EPT, así como la IE y sus afiliadas nacionales deberían promoverlo más activamente.

Al discutir la relevancia de la R97 hoy en día, estamos obligados a reconocer que los modelos económicos neoliberales han planteado desafíos significativos para la enseñanza superior a distintos niveles. El día de hoy, se concede gran importancia a la noción de calidad, de ahí las frecuentes referencias a “control de calidad” y “rendición de cuentas”. Pero la noción de calidad merece un debate a fondo. A menudo se pasa por alto el fuerte vínculo existente entre la calidad de la educación superior y la calidad de sus docentes. La calidad del cuerpo docente –y por tanto del aprendizaje– a nivel de la enseñanza superior debe ligarse a la contratación y retención de los profesionales más competentes en las instituciones de enseñanza superior y a hacer que las universidades estén bien equipadas y resulten un lugar satisfactorio donde trabajar. En ambos casos, las consideraciones relativas a la financiación y el estatus del personal docente de la enseñanza superior revisten enorme importancia. Cuando la gran mayoría del profesorado trabaja con un estatus de personal contingente, valores preciosos como la libertad académica resultan extremadamente vulnerables. Sin lugar a dudas, una mayor libertad académica desembocaría en críticas a las políticas gubernamentales. Pero es el precio que debe estar dispuesta a pagar una democracia digna de ese nombre.



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

Sede

5 bd du Roi Albert II
1210 Bruselas, Bélgica
Tel +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org

www.ei-ie.org
[#unite4ed](https://twitter.com/unite4ed)