

## La situación del personal docente Conferencia intergubernamental especial

CARLOS CARRASCO CANALS  
*Jefe de la Sección de Institutos*

En París, del 21 de septiembre al 5 de octubre, se celebró en la sede de la UNESCO la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente, asistiendo 74 delegaciones de los Estados miembros de la misma y un Estado miembro asociado, además de representantes de la ONU, OIT y observadores, organizaciones intergubernamentales, así como 17 organizaciones no gubernamentales.

La trascendencia de esta reunión es evidente con la simple ojeada a la participación numerosa de Estados, que interesados en la tarea de dotar al personal docente de un estatuto jurídico, durante el período señalado y tras laboriosas sesiones, redactaron un proyecto de recomendación, que será sometido a la aprobación de los distintos Gobiernos; dicho instrumento internacional tiene una trascendencia esencial, tanto en razón a la participación casi total de los países existentes en el mundo como al tema discutido de un interés evidente.

España, con una participación decisiva no sólo en cuanto al número de sus representantes, enviando la delegación más numerosa de las participantes, sino también en cuanto a la intervención en las tareas de la conferencia, desempeñó un papel interesante al representar los ideales y criterios del mundo de habla hispana, así como la lengua oficial, que juntamente con el inglés, francés y ruso se manejaban en las reuniones.

Prescindiendo de los datos concretos sobre composición de la mesa presidencial, comité de redacción, intervenciones concretas de las delegaciones, vamos a intentar ofrecer una panorámica al lector de los temas y problemas discutidos, que representa una simple toma de contacto con una materia tan interesante, polémica de vital importancia para el mundo actual, si bien no renunciaremos a exponer en su día algunos aspectos concretos de los tan ampliamente debatidos en el otoño parisino de 1966.

La recomendación que se aprobó sobre el personal docente era un proyecto ampliamente estudiado ya en enero de 1966 por una reunión conjunta de expertos pertenecientes a las dos organizaciones internacionales OIT y UNESCO, cristalizada en 145 puntos o proposiciones debatidos con amplitud e interés por los representantes del mundo actual.

Sobre este texto básico a que hemos hecho referencia existía una justificación, denominada «informe», elaborado por los expertos, del que pudimos disponer desde los primeros momentos de las reuniones, que aclaraba la postura, debates y justificaba el motivo por el que se había llegado a la elaboración de dicho documento.

Sobre los dos documentos citados, los Estados miembros y miembros asociados de la UNESCO hicieron sus observaciones elaborando un documento nuevo, que, juntamente con los otros dos, fué el material del que se dispuso para confeccionar el instrumento internacional conocido por las siglas CTS-6, que ha sido sometido a la aprobación de los Estados participantes.

La conferencia tenía un mandato concreto: redactar y aprobar una recomendación relativa al personal docente; intentaremos describir el proceso panorámico para la consecución de aquel objetivo, a través de los debates, de los acuerdos y disensiones que como experto pudimos detectar.

Es evidente que si en el ánimo de todas las delegaciones existía un acuerdo común, éste no era otro que la preocupación general por el *status* del personal docente, si bien en este caso concreto el campo de aplicación de dicha situación estaba circunscrito a los grados primero y segundo de la enseñanza de cualquier clase, prescindiendo de la Enseñanza superior.

En los primeros momentos, de acuerdo con el común quehacer de este tipo de reuniones, las cuestiones debatidas no fueron las más importantes, a pesar de discutirse el preámbulo de la recomendación, parte importantísima desde nuestra perspectiva. La razón de esta trivialización aparente era la común conformidad en cuanto a los principios básicos contenidos en el proyecto; por ello, se votó en estas primeras sesiones sobre formas y giros de expresión más que en relación con cuestiones básicas. Si bien es justo hacer observar la intervención de nuestra delegación para definir en torno a la enseñanza los valores morales que dicha educación representa. Aspecto que se había omitido, tal vez inadvertidamente, pero que figura en la actualidad rellenando una laguna importante, observación aprobada por la asamblea con el unánime asentimiento, pese a las dificultades que algunas tendencias y corrientes representan, sobre todo en orden a hablar de valores simplemente éticos o no calificados, prescindiendo del aspecto espiritual, que definitivamente matizado quedó reflejado en el documento.

En cuanto a la naturaleza del documento a discutir, como cuestión previa, se manifestaron bastantes divergencias, pues algunos países intentaban que el proyecto se convirtiera en una convención internacional, con una fuerza coercitiva superior a la de una recomendación, e incluso algún sector, si bien minoritario, intentaba desvirtuar completamente los acuerdos que se iban a tomar, por la inaplicabilidad para sus Gobiernos respectivos de la formalización de unos compromisos irrealizables a nivel nacional. Fué necesaria la inter-

vencción del asesor jurídico de la conferencia, puntuando acerca de la naturaleza del texto discutido, acordándose por casi unanimidad que éste fuera propuesto bajo la forma de recomendación, que no entraña estrictamente una vinculación jurídica, pero sí moral, para los países firmantes, pudiéndose aplicar de forma paulatina a cada una de las legislaciones nacionales.

Sobre la necesidad de discutir el problema de la situación del personal docente hubo un rápido y unánime acuerdo, argumentándose que la escasez actual del personal docente se debe fundamentalmente a que no existe una situación definida ni unos derechos y deberes coherentes y perfectamente delimitados. Como corolario natural si existe dicho estado y situación del personal docente se conseguirá un cuerpo docente con la competencia necesaria para las actuales necesidades.

Prescindiendo de observaciones sobre si la solución propuesta era parcial o general, si la clave del desarrollo de los países se encontraba en la situación del personal docente, si dotar a éste de un estatuto consistía un acto de justicia, etc., vamos a considerar el proyecto en su integridad, tratando de dar una idea de los aspectos generales más ampliamente debatidos y de superior trascendencia desde nuestro punto de vista.

Lo que podemos considerar introducción de los temas tratados se refirió fundamentalmente a aspectos de principio y si se quiere cuestiones de postura ante el problema de la educación en general. La pauta comúnmente admitida fué la preocupación por el problema de la educación, no es ajena a ninguna sociedad constituida.

Evidentemente, al tratar sobre aspectos de la situación del personal docente en el mundo actual, se plantearon cuestiones relativas a los principios de la educación y a las ideas rectoras de la misma, si bien se obvió este problema, puesto que no era objetivo de la Conferencia el discutir el amplio y vasto problema de los principios y naturaleza de las cuestiones educativas.

Un aspecto importante y que con acierto se trató fué el de la definición y campo de aplicación en torno a lo que fuera «personal docente», llegándose a la conclusión de que el término incluía a todos aquellos dedicados a las enseñanzas de cualquier tipo, en cualquier institución docente.

También fué debatido ampliamente el problema de los objetivos principios y política docente, llegándose a la conclusión de que la docencia como profesión constituye una forma de servicio público. Se propuso igualmente la necesidad de ampliar los programas de investigación y cambiar el panorama actual de la situación de la docencia. Igualmente, con decisiva intervención de la representación española, se incluyó la preocupación de dedicar especial atención a la enseñanza de aquellos que por razones físicas o mentales se encontraban en situación anormal (incapacitados, anormales, subnormales, física o mentalmente disminuidos, superdotados, etc.).

Otro punto de importancia esencial fué el de la preparación para el ejercicio de la profesión docente. Los objetivos que se proponían eran muy ambiciosos, incluso exigiendo una formación universitaria para el ejercicio de cualquier docencia. No obstante, con un criterio realista la conferencia adoptó el acuerdo de que dicha exigencia fuera selectiva, dependiendo de los grados de la enseñanza, aunque exigiendo una preparación adecuada siempre para la docencia y promoviéndose programas de capacitación y preparación docente, así como estímulos suficientes para propor-

cionar vocaciones a la profesión de maestro a cualquier nivel.

Existe una preocupación general en el mundo de nuestros días sobre el empleo y carrera de aquellos que hacen de su profesión medio de vida. Por ello, los debates de la conferencia se centraron, en determinados momentos, en definir lo que en la profesión docente es empleo y carrera. A pesar de la dificultad, sobre todo en relación con otras profesiones, se llegó a un acuerdo común y generalmente admitido sobre el empleo y período de prueba de los docentes, así como en relación con las normas de ascenso y promoción del personal docente, siendo común denominador de las opiniones constatadas la necesidad de dotar de una movilidad grande al personal docente, evitando su corificación y enclasmiento.

Como consecuencia de la definición de empleo, carrera, profesión, puesto docente, etc., se llegó al estudio de las posibles medidas disciplinarias en razón del ejercicio de la profesión, prevaleciendo la idea de que las organizaciones profesionales deberían intervenir de forma decisiva en la disciplina de los docentes.

Algunas cuestiones colaterales fueron discutidas ampliamente, si bien no se relacionaban de forma necesaria con el tema debatido, pero que tienen importancia evidente en la definición del *status* de todo aquel que se dedica a la docencia. Nos referimos, por ejemplo, a los exámenes médicos periódicos y gratuitos, que se deben realizar a todo aquel dedicado a la enseñanza.

Examinando el panorama actual sobre el problema de la igualdad se llegó a la conclusión de que no debía existir diferencia en el trato respecto al sexo del personal docente. Algunas ideas interesantes fueron debatidas, como la del acceso cada día más numeroso de la mujer a la profesión enseñante. Como consecuencia de dicha discusión se opinó que la mujer debería, en razón a su sexo, ser tratada con especiales disposiciones (guardería para los hijos de las educadoras, licencias especiales a las madres gestantes o lactantes, etc.), estableciendo los medios oportunos para cuando fuese conveniente obviar las dificultades del sexo femenino, en orden a su rendimiento docente.

Tema de especial interés fué el de la remuneración del personal docente a tiempo parcial o en período de prueba, o excepcionalmente por razones de urgencia o emergencia dedicado a la enseñanza, pronunciándose por mayoría la asamblea, que debería ser un trato similar al plenamente dedicado y capacitado con titulación suficiente.

Las obligaciones y derechos fueron examinados con detenimiento por la conferencia, al tratarse de un punto neurálgico, axial, del tema debatido sobre situación del personal docente. El aspecto naturalmente más importante, el de la retribución, es la consecuencia lógica de estos deberes y obligaciones de los dedicados a la enseñanza. El panorama que más acuosadamente apareció en el ánimo de los asistentes fué el de la intervención de las asociaciones profesionales docentes, que deben intervenir, a juicio de la conferencia, de forma decisiva. Por ello, también se acusó el matiz de la importancia de las obligaciones comunitarias que existen para este tipo de personal.

El problema de las agrupaciones escolares a cualquier nivel tiene una repercusión clara en la situación del personal encargado de la enseñanza; no obstante, la conferencia se pronunció en el sentido de que dicha repercusión era de segundo grado en relación con el objeto de sus deliberaciones, a pesar del énfasis que algunas delegaciones ponían en sus observaciones.

En orden a la relación de la profesión docente con otras profesiones existió una unanimidad para que pudiesen compararse favorablemente los sueldos de los docentes con los de otros profesionales. Se intentó la simple expresión de «relación razonable» entre la profesión docente y otras profesiones, pero se pronunció casi unánimemente la conferencia en el sentido de que debería darse un trato favorable al trabajador intelectual, si bien no utilizó en ningún momento esta expresión, que estaba en el ánimo de todos.

La intervención de la Organización Internacional del Trabajo fué decisiva a lo largo de la conferencia por medio de sus cualificados representantes, tanto en la mesa como en la conferencia, a través de personal técnico y experto, en orden a asuntos de su competencia.

La consideración del personal docente como trabajador tiene consecuencias importantes, aspectos que fueron debatidos con interés y sobre los que había profundas disensiones y a los que se llegó a un acuerdo mayoritario. La OIT, a través de sus enviados, intervino aclarando conceptos, trabajos y experiencias en este aspecto. Por ello, desde considerar los niveles de trabajo y calidades del mismo, remuneraciones y bases que deberían ser consideradas (se acordó debería aprobarse una base anual fija y estable, aunque no aprobada todos los años, para dar seguridad al docente de lo que iba a ganar, o los conceptos por los que se les iba a retribuir, así como la prolongación de jornada, trabajos especializados) calificaciones especializadas que deberían determinar aumentos de sueldos, etc.

El tema de la Seguridad Social del docente se discutió de forma amplia, ocupándose la conferencia de todos los aspectos del fenómeno en la actualidad. En orden a las prestaciones no se omitió aspecto alguno y tal vez existió un momento en que el peligro de desviación estuvo manifiesto, al intentar por consecuencia considerar la seguridad del estudiante en vez de la del profesor. No obstante, el criterio que se impuso fué centrar el problema eliminando al estudiante, incluso al que se prepara para docente, del régimen de Seguridad Social del personal que enseña, considerado únicamente *strictu sensu*. La única excepción que se admitió es que si desempeñaban determinados estudiantes funciones docentes a cualquier nivel, entonces gozasen de los beneficios de seguros sociales en general. Igualmente estos criterios se aplicaron a la enseñanza oficial impartida por el Estado como a la denominada privada.

La escasez de personal docente como consecuencia de los distintos aspectos estudiados se manifestó de forma patente; eludimos el dato puramente estadístico, ya que las cifras a veces no denotan la realidad de forma evidente. A título indiciario podemos decir que en ningún país, incluso los más desarrollados económica y socialmente, está resuelto el problema de la escasez de personas dedicadas a la enseñanza. Si aspectos esenciales se trataron en la conferencia, éste revistió caracteres de espectacular relevancia, aunque, desgraciadamente, nos parece que los medios para remediar dicha situación fueron más programáticos que eficaces.

Se tomó conciencia de que existía una preocupación general de la evidente falta de docentes, sobre todo con caracteres muy graves en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. La conferencia estimó que si la recomendación se ponía en práctica inme-

diatamente en gran parte se solucionaría el problema de la escasez. No obstante, como premisa excluyente, se debería establecer que el problema de la escasez de personal no se debía solucionar utilizando personas sin titulación o con titulación insuficiente para el ejercicio de la docencia. El personal insuficientemente calificado no resuelve el problema de escasez; al contrario, en determinados supuestos, puede empeorarlo, ahuyentando a las personas capacitadas y suficientemente tituladas para el ejercicio de la profesión docente. Sólo en casos muy excepcionales, con garantías suficientes, tomando medidas de emergencia, y por un tiempo límite, se pueden adoptar algunos principios aplicables a dichas circunstancias para mitigar el problema en países especialmente calificados y determinados previamente.

La conferencia no podía resolver, al menos es nuestra opinión, el pavoroso problema que se presentó de la insuficiencia manifiesta de los docentes. Por ello, las deliberaciones se limitaron a poner de manifiesto una realidad de todos conocida, esperando, un poco románticamente, que la adopción de la recomendación de forma inmediata por todos los Gobiernos resolvería, aunque parcialmente, la cuestión.

Opinamos que se podría haber abordado la cuestión de la insuficiencia de personal docente, proponiendo una programación y promoción de personal docente a corto, medio y largo plazo, pero era un ambicioso plan de difícil ejecución, sobre todo teniendo en cuenta los distintos ordenamientos jurídicos. Por ello, se adoptó la solución incluyendo un capítulo sobre esta cuestión, que en la realidad no dice más, sino que existen problemas de orden práctico y describen un hecho evidente.

Esperar que haciendo más apetecible, de forma sólo ideal, la profesión docente se puede conseguir una promoción y vocación para los titulados, es una idea bien intencionada, pero nos parece irrealizable en la práctica. Por ello, se intentó circunscribir el problema concretando soluciones que tropezaban con la multivariación de intereses, legislaciones, situaciones de orden práctico y un cúmulo de circunstancias heterogéneas imposibles, al menos en aquellos momentos, de reducir a un común denominador.

Como resumen general de esta visión panorámica, simplemente esbozada, hay que señalar la buena disposición de los países intervinientes, la eficacia de los servicios de la UNESCO, la ponderada intervención de la OIT y el clima en que se desenvolvían las discusiones, obviando el bizantinismo en la mayoría de los casos, sacrificando en pro de la claridad el lucimiento personal, a pesar de las múltiples y frecuentes intervenciones.

Describiendo los debates podemos decir que se presentaron más de 240 enmiendas, de las cuales aproximadamente un 10 por 100 eran cuestiones sometidas posteriormente al Comité de Redacción al plantear problemas lingüísticos simplemente. Del total de las enmiendas presentadas, la tercera parte sensiblemente se retiraron o fueron fusionadas con otras idénticas o similares, aprobándose, previa votación, un 25 por 100 de las enmiendas presentadas, rechazándose aproximadamente un 35 por 100.

Después de haber ofrecido la anterior visión prometemos ocuparnos en lo sucesivo de los problemas concretos, a nuestro juicio más interesantes, tratados en la Conferencia Intergubernamental Especial sobre Situación del Personal Docente.