

La condición del personal docente (Proyecto OIT- Unesco)

C. FERNANDEZ GARCIA

En el número 158 (diciembre de 1963) de esta revista (1) informábamos sobre la iniciación de un programa conjunto UNESCO y OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre «los problemas sociales y económicos del personal docente».

El programa bien puede decirse que ha coronado ya su ejecución con la elaboración y adopción de un «proyecto de recomendación» en Ginebra como resultado de los trabajos de una reunión de expertos procedentes de 29 países que se han reunido en el edificio de la OIT entre el 17 y 28 de enero pasado. La documentación previa había sido preparada por las secretarías de dos organizaciones internacionales citadas interesadas.

No estará de más recordar algunas de las ideas que exponíamos a este respecto en el número 158 de esta revista:

La importancia que hoy tiene la enseñanza en todos los países confiere a la función docente una posición clave en el orden de los valores sociales; pero además de los problemas profesionales se presentan a los maestros y profesores otros cuya solución es esencial para sus condiciones de existencia y de trabajo.

Las cuestiones relativas a la enseñanza en general y a la preparación para la vida de trabajo propiamente dicha, a los equipos escolares, a los efectivos de maestros calificados de que debe disponerse, y, por vía de consecuencia, al estatuto económico y social que debe asegurárseles, están al orden del día tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo.

Es verdad que los regímenes escolares se fundan sobre tradiciones y situaciones de hecho características de cada pueblo y que, por lo mismo, de país a país ofrecen una gran variedad de concepciones y fórmulas. No obstante, por lo que se refiere a los aspectos esenciales de los problemas sociales y económicos, éstos se presentan en su conjunto en todos los países de manera análoga. El tema reviste, pues, un carácter de universalidad; se presta al estudio y a la acción en la escala internacional, a la investigación de principios y normas de carácter general, susceptibles de inspirar y, en un momento dado, de orientar la acción internacional. Esta consideración tiene, al parecer, una sig-

nificación especial para los países en vías de desarrollo económico que se ven obligados a edificar y ampliar progresivamente sus sistemas escolares generales y profesionales en función de sus necesidades económicas y sociales actuales y futuras y de los medios de que disponen para tal fin.

A estos principios brevemente enumerados responde la acción conjunta UNESCO-OIT que acaba de cristalizar y a la que nos referiremos a continuación.

La importancia de los trabajos previos realizados por ambas organizaciones internacionales nos lo indica el resultado esperanzador de que lo que se pretende adoptar sea no una simple declaración de principios e incluso una resolución, sino un auténtico instrumento internacional bajo la forma de una recomendación. (Como es sabido tal clase de instrumento, si bien no tiene la fuerza jurídica que el Convenio Internacional, sus consecuencias vienen a ser las mismas, pues es raro que un Gobierno que adopta una recomendación no la tenga en cuenta posteriormente en su ordenación legislativa.)

La recomendación a que nos referimos tiene por fin «mejorar la condición profesional social y económica del personal docente». Su articulado se basa esencialmente en las conclusiones de la reunión de expertos de 1963 UNESCO-OIT anteriormente citada y en las de un comité de expertos de la UNESCO sobre el estatuto del personal docente que tuvo lugar en 1964.

En tales reuniones previas se hizo hincapié especialmente en los siguientes temas:

- La educación, factor del crecimiento económico.
- Crisis de reclutamiento del personal docente.
- Condiciones de vida y de trabajo del personal docente.
- Remuneración y condiciones de empleo (incluidas la duración del trabajo y las vacaciones).
- Locales escolares en su relación con la vida profesional de los educadores.
- Seguridad social (problemas y medidas en vigor sobre las diversas ramas de la seguridad social).

Además de estos trabajos, el proyecto de resolución tiene en cuenta las respuestas enviadas por los gobiernos y organizaciones internacionales de personal docente a un previo cuestionario.

(1) Páginas 138-139.

He aquí brevemente resumido el texto del proyecto de recomendación:

En la introducción se define la política docente y los objetivos de la educación; a continuación se sugieren las medidas relativas al ingreso en la profesión, a la formación inicial y al perfeccionamiento durante el ejercicio de la profesión, al empleo y a la carrera profesional. Otras disposiciones se refieren a los derechos y obligaciones del personal docente, a las condiciones necesarias para una enseñanza eficaz, a la remuneración de los educadores y a la seguridad social. Detallemos a continuación los temas principales de que se ocupa la recomendación.

a) *Política de ingreso.*—Al establecer la política de ingreso en la profesión docente debería tenerse en cuenta la necesidad de que los servicios de educación dispongan de un personal docente suficiente para el servicio de la sociedad, que reúna las cualidades físicas, morales e intelectuales necesarias, así como los conocimientos y la competencia indispensable.

b) *Contratación y carrera profesional.*—El proyecto de recomendación señala a este respecto que «la política de contratación del personal docente debería definirse claramente al nivel adecuado y que convendría preparar una reglamentación que defina los derechos y las obligaciones del personal docente».

c) *Ascenso y promoción.*—Como elemento esencial de toda «carrera», ocupan un lugar importante en el texto del proyecto de la recomendación. Este precisa que «el personal docente debería estar facultado para ascender de un grado o categoría a otro o bien de un nivel de enseñanza a otro, a condición de reunir las calificaciones requeridas».

d) *Atribuciones complementarias.*—En el proyecto se reconoce que no puede cerrarse al personal docente la puerta para ejercer otro tipo de actividades que complementen la esencial que es la enseñanza; de ahí el que se haya indicado expresamente que deberá «reconocerse al personal docente la posibilidad de ejercer atribuciones complementarias».

e) *Derechos y obligaciones.*—El proyecto de recomendación dispone que «en ejercicio de sus funciones, los educadores deben gozar de las libertades académicas. Deben también desempeñar un papel esencial en la selección y adaptación del material de enseñanza así como en la selección de los manuales y aplicación de los métodos pedagógicos en el marco de los programas aprobados».

f) *Condiciones para una enseñanza eficaz.*—Dentro de este capítulo se pone de relieve que el número de alumnos en las clases de enseñanza normal debería ser suficientemente reducido para que el personal docente pueda ocuparse personalmente y de manera eficiente de cada uno.

g) *Remuneración.*—Se dice en el proyecto que «los salarios del personal docente deberían estar en relación con la importancia de la función y que deberían asegurar un nivel de vida satisfactorio, tanto para dicho personal como para sus familias».

Se recalca asimismo que «los salarios deberían fijarse teniendo en cuenta que ciertos puestos requieren más calificaciones y obligaciones que otros».

A este respecto, dentro de la actual política salarial

reviste especial importancia el problema hoy tan en boga de «la adaptación del salario a los cambios del costo de la vida». Este principio se recoge ampliamente en la recomendación al indicarse que «las escalas de salarios del personal docente deberían revisarse periódicamente para tener en cuenta el aumento del costo de la vida, la elevación del nivel de vida nacional o un aumento general de salarios y sueldos».

h) *Colaboración del personal docente en la determinación de la política escolar.*—Es este un punto sobre el que insiste de manera especial el proyecto de recomendación, sobre todo en cuanto a programas y métodos de enseñanza se refiere.

i) *Negociaciones entre las organizaciones de empleadores y de educadores.*—El principio de la «negociación colectiva» lo aplica el proyecto de recomendación al caso concreto del personal docente cuando dice que «los sueldos y condiciones de trabajo deberían determinarse entre las organizaciones de educadores y los empleadores».

j) *Escasez del personal docente.*—Se señala a este respecto que «las medidas excepcionales para remediar una grave crisis de contratación no deberían en forma alguna derogar ni perjudicar las normas profesionales establecidas o por crear».

Del mismo modo, ciertos procedimientos encaminados a resolver la escasez de personal docente, «tales como grupos de alumnos excesivamente numerosos o la prolongación indebida del horario de trabajo de los educadores», son incompatibles con los fines y objetivos de la educación y perjudiciales para los alumnos. «Las autoridades competentes deberían tomar las medidas adecuadas para evitar tales procedimientos.»

«Las autoridades deberían reconocer que el mejoramiento de la situación social y económica del personal docente, así como de sus condiciones de vida y trabajo, de sus condiciones de empleo y de sus perspectivas dentro de la carrera, constituye el mejor medio para remediar la escasez de personal docente competente y experimentado, así como de atraer y retener a un gran número de personas altamente calificadas en la profesión docente.»

El proyecto de recomendación cuyas líneas principales acabamos de exponer, una vez aprobado por las conferencias generales de la UNESCO y la OIT, respectivamente, será comunicado a los países.

El hecho de que el instrumento no sea convenio sino recomendación, dejará a los países en libertad de elegir las medidas legislativas o de otro carácter que concuerden con sus disposiciones institucionales o con la naturaleza de sus sistemas escolares.

La recomendación no creará en sentido estricto obligación jurídica para los gobiernos; su naturaleza más bien que coercitiva tiende a ayudar a los gobiernos y organizaciones de educadores en sus esfuerzos para mejorar el estatuto profesional y condiciones de trabajo del personal docente al enunciar *normas mínimas* reconocidas en el plano internacional.

El personal docente del mundo entero tiene motivos más que sobrados para felicitarse de la acción internacional llevada a cabo en su interés por las dos grandes organizaciones UNESCO-OIT.

