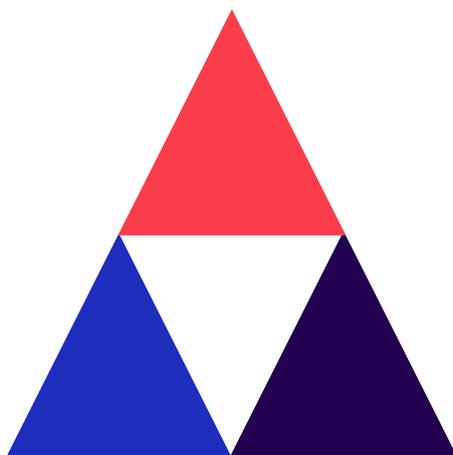




► El futuro del trabajo en el sector educativo en el contexto del aprendizaje permanente para todos, las competencias y el Programa de Trabajo Decente

Informe de la Reunión técnica sobre el futuro del trabajo en el sector educativo en el contexto del aprendizaje permanente para todos, las competencias y el Programa de Trabajo Decente

(Ginebra, 17-21 de mayo de 2021)



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

El futuro del trabajo en el sector educativo en el contexto del aprendizaje permanente para todos, las competencias y el Programa de Trabajo Decente, Informe de la Reunión técnica sobre el futuro del trabajo en el sector educativo en el contexto del aprendizaje permanente para todos, las competencias y el Programa de Trabajo Decente (Ginebra, 17-21 de mayo de 2021), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales, Ginebra, OIT, 2021.

ISBN 978-92-2-034308-1 (impreso)

ISBN 978-92-2-034309-8 (web pdf)

Publicado también en francés: *L'avenir du travail dans le secteur de l'éducation sous l'angle de l'apprentissage continu pour tous, des compétences et de l'Agenda du travail décent*, Rapport en vue de la Réunion technique sur l'avenir du travail dans le secteur de l'éducation sous l'angle de l'apprentissage continu pour tous, des compétences et de l'Agenda du travail décent (Genève, 17-21 mai 2021), ISBN 978-92-2-034306-7 (imprimé), ISBN 978-92-2-034307-4 (web pdf), Ginebra, 2021; y en inglés: *The future of work in the education sector in the context of lifelong learning for all, skills and the Decent Work Agenda*, Report for the Technical Meeting on the Future of Work in the Education Sector in the Context of Lifelong Learning for All, Skills and the Decent Work Agenda (Geneva, 17-21 May 2021), ISBN 978-92-2-034290-9 (print), ISBN 978-92-2-034291-6 (Web pdf), Ginebra, 2021.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

▶ Acrónimos

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
CEART	Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente
DPC	desarrollo profesional continuo
EFTP	educación y formación técnica y profesional
FEM	Foro Económico Mundial
GCPEA	Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques
IE	Internacional de la Educación
IPA	Innovaciones para la Acción Contra la Pobreza
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIE	Organisation Internationale de Empleadores
OIT	Organisation Internationale del Trabajo
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	virus de inmunodeficiencia humana

▶ Índice

	Página
Acrónimos.....	3
Introduction	7
1. Tendencias mundiales que afectan a la educación	9
2. El mundo educativo en evolución	13
Competencias para el futuro del trabajo	13
Crisis de aprendizaje	17
Educación privada.....	18
Control y rendición de cuentas.....	19
3. Evolución de las ocupaciones de los educadores	20
Funciones de los docentes y formadores.....	20
Diversificación del personal de la enseñanza y especialización de las funciones de apoyo	23
Nuevos enfoques pedagógicos	25
Aprendizaje digital.....	27
4. Retos y oportunidades de trabajo decente en el sector educativo	29
Competencias y formación de los educadores	29
Migración del personal docente	33
Salud, seguridad y bienestar	33
Situación profesional.....	35
Salarios	36
Tiempo de trabajo.....	39
Relaciones de trabajo	40
Educación de la primera infancia	42
Enseñanza superior	43
5. Diálogo social	44
6. Los educadores y las normas internacionales	46

► Introduction

1. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada en 2019, orienta los esfuerzos de la OIT, entre otras prioridades, a «promover la adquisición de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral como responsabilidad compartida entre los gobiernos y los interlocutores sociales». A fin de afrontar este reto, la Declaración exhorta a los Miembros de la OIT a que fortalezcan las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición, a través de «un sistema eficaz de aprendizaje permanente y una educación de calidad para todos»¹. La Declaración amplía así el compromiso de la OIT por la calidad de la educación y el desarrollo de las competencias, que ya se había formulado en las Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140). También relaciona el Programa de Trabajo Decente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible ODS 4, «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».
2. La Declaración plantea dos retos importantes para los sistemas de educación y formación de todo el mundo. En primer lugar, es necesario formar y apoyar a los trabajadores de la educación —desde los docentes, administradores e instructores hasta el personal de apoyo a la enseñanza— para que puedan responder a las necesidades de aprendizaje permanente de los empleadores y de los trabajadores en un mundo del trabajo que evoluciona rápidamente. Una nueva generación de trabajadores de la educación deberá sustentar lo que la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT denominó «el derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida que permita a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente». «El aprendizaje permanente —señaló la Comisión— engloba el aprendizaje formal e informal desde la primera infancia y toda la educación básica hasta el aprendizaje en la vida adulta. Los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, así como las instituciones educativas, tienen responsabilidades complementarias a la hora de generar un ecosistema de aprendizaje a lo largo de la vida que sea efectivo y cuente con la financiación adecuada»².
3. En segundo lugar, dado que los docentes, los instructores, los directores de los centros escolares y el personal de apoyo a la enseñanza son también trabajadores, el trabajo de los educadores también tiene que evolucionar y recibir apoyo en la transición hacia un ecosistema de aprendizaje permanente. En el presente informe se exponen los temas emergentes en el mundo cambiante de la educación y cómo afectan esos cambios al trabajo en el sector educativo. Esta cuestión resulta especialmente significativa en relación con la meta 4.c de los ODS, que reconoce la importancia de aumentar la oferta de docentes e instructores calificados para alcanzar el ODS 4³. Por lo general, se reconoce que la calidad

¹ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, 2019.

² OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor*, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019, 11.

³ La meta 4.c de los ODS dice así: «De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países

de los docentes es la variable que más influye en la consecución de los resultados de aprendizaje del sistema educativo ⁴. A medida que los sistemas educativos responden a la rápida evolución del mundo del trabajo, se plantea la necesidad vital de examinar cuál es la función de los educadores y cómo pueden hacer frente a los retos del futuro del trabajo y, al mismo tiempo, beneficiarse de oportunidades para desarrollar sus propias competencias profesionales y alcanzar sus propios objetivos educativos.

4. La función de los trabajadores de la enseñanza forma parte del mandato de la OIT desde la adopción de la Recomendación de la OIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) relativa a la situación del personal docente (1966) ⁵. Los principios de esta Recomendación, al igual que los de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997) ⁶, son objeto de exámenes periódicos a cargo del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART), creado en 1968. La OIT ya abordó el tema de los docentes y el futuro del trabajo en la Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación, celebrada en Ginebra del 10 al 14 de abril de 2000. En dicha Reunión paritaria, durante la que se pronosticaron muchos de los problemas a los que se enfrenta la educación en la actualidad, se hizo hincapié en la importancia del concepto de aprendizaje permanente, la función de los mandantes en la promoción de un aprendizaje permanente de calidad y la importancia de la remuneración y las condiciones de trabajo para garantizar una oferta adecuada de educadores de calidad. También se subrayó la importancia de la participación y del diálogo social en los procesos decisorios del ámbito educativo y en el aprendizaje en el lugar de trabajo ⁷. En 2013, la OIT adoptó las Directrices de política sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia ⁸. En su 13.ª reunión, celebrada en Ginebra del 1.º al 5 de octubre de 2018, el CEART adoptó una declaración titulada «La educación no es una mercancía: docentes, el derecho a la educación y el futuro del trabajo» ⁹. Muchas de estas cuestiones se examinarán en la próxima 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2021), que mantendrá una discusión general sobre competencias y aprendizaje permanente.
5. El presente informe tiene por objeto las prácticas, retos y perspectivas actuales con respecto al trabajo en el sector educativo, en particular el trabajo de los educadores en entornos públicos y privados, desde la educación de la primera infancia hasta la enseñanza secundaria, incluida la educación y formación técnica y profesional (EFTP). También abarca algunos aspectos de la enseñanza superior, aunque muchos aspectos de ese sector educativo fueron examinados por los mandantes de la OIT en el Foro de diálogo mundial sobre las condiciones de empleo del personal de la educación superior, celebrado en 2018. Del mismo modo, muchas cuestiones pertinentes para los trabajadores de la educación de la primera infancia se debatieron en las reuniones sectoriales de la OIT celebradas en 2012

menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo»; el indicador 4.c.1 se refiere a la «Proporción del profesorado con las mínimas calificaciones exigidas, por nivel educativo».

⁴ Banco Mundial, *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*, 2018, 131.

⁵ OIT y UNESCO, *Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997)*, 2016.

⁶ OIT y UNESCO.

⁷ JMEP/2000/10.

⁸ OIT, *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*, 2014.

⁹ CEART/13/2018/10, anexo III.

y 2013, mientras que las condiciones de los docentes e instructores de la EFTP se examinaron en el Foro de diálogo mundial sobre la educación y la formación profesional en 2010 ¹⁰.

► 1. Tendencias mundiales que afectan a la educación

6. En la Declaración del Centenario de la OIT se afirma que el mundo del trabajo se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, y todo ello sucede en un momento de desigualdades persistentes. Estas y otras megatendencias han repercutido también en la educación y la formación y en el trabajo de los educadores.
7. **Demografía.** Se prevé que en 2030 la población mundial habrá aumentado un 10 por ciento, y que el 60 por ciento de tal incremento se situará en los países en desarrollo, en particular del África Subsahariana y Asia Meridional ¹¹. La esperanza de vida también va en aumento, al tiempo que la tasa de fecundidad disminuye en muchos países industrializados. En consecuencia, los países industrializados presentan una estructura demográfica con una menor proporción de jóvenes, mientras que los países en desarrollo registran un aumento de la población joven, lo que genera una gran demanda de educación y aprendizaje. Estos cambios demográficos deberán tenerse en cuenta en la planificación educativa y docente. El número total de docentes en todo el mundo aumentó de 62 a 94 millones entre 2000 y 2019, lo que supone un incremento del 50 por ciento (véase el cuadro 1). Sin embargo, para lograr la universalidad de la educación primaria y secundaria en 2030, se necesitan 68 millones más de docentes: 24 millones en la enseñanza primaria y 44 millones en la secundaria. La escasez de personal docente es especialmente grave en África Subsahariana, pues afecta al 70 por ciento de los países en la enseñanza primaria y al 90 por ciento en la secundaria ¹². A medida que el mundo se orienta hacia un modelo de desarrollo de competencias basado en el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo, es probable que el sector de la educación experimente un fuerte crecimiento con una importante demanda de educadores.

¹⁰ MEECE/2013/10; GDFECE/2012/10; y GDFVET/2010/10.

¹¹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019, Volume I: Comprehensive Tables*, 2019.

¹² UNESCO, «Hoja informativa sobre el Día Mundial de los Docentes 2020», 2020.

► Cuadro 1. Número de docentes por nivel educativo, regiones del mundo, 2008 y 2019

Nivel	Año	Mundo	Estados Árabes	África	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe	Europa y Asia Central	América del Norte	Mujeres como porcentaje del total (mundo)
Educación preescolar	2008	6 882 560	52 080	484 144	1 969 599	962 348	1 859 859	450 886	94,6
	2019	11 578 983	72 074	979 514	4 233 667	1 123 589	2 388 290	-	94,1
	Variación porcentual	68,2	38,4	-	115,0	16,8	28,4	-	-0,6
Educación primaria	2008	27 786 485	367 862	3 817 886	10 916 595	2 898 936	2 889 321	1 929 575	62,0
	2019	32 645 930	433 914	5 879 485	-	3 082 752	3 166 992	-	66,9
	Variación porcentual	17,5	18,0	54,0	-	6,3	9,6	-	7,8
Enseñanza secundaria básica	2008	17 338 657	204 379	1 471 712	-	1 947 706	-	964 047	54,3
	2019	20 793 015	246 229	-	-	2 094 801	-	-	57,0
	Variación porcentual	19,9	20,5	-	-	7,6	-	-	4,9
Enseñanza secundaria superior	2008	13 661 311	57 263	1 189 218	-	1 477 777	-	896 246	48,1
	2019	15 732 909	189 207	-	-	1 817 381	-	-	50,7
	Variación porcentual	10,5	20,7	-5,7	3,4	21,1	3,4	13,5	5,3
Enseñanza superior	2008	10 599 418	73 902	408 202	-	1 550 695	2 521 836	1 581 996	41,2
	2019	13 120 856	94 552	-	-	1 914 326	2 445 962	-	43,2
	Variación porcentual	23,4	59,7	-8,8	-	22,6	11,8	79,0	4,9

Fuente: IEU/UNESCO; países clasificados por las agrupaciones de la UNESCO.

- 8. Migración.** El aumento de las migraciones y los desplazamientos han tenido repercusiones importantes en la educación y la formación. Aproximadamente 1 de cada 8 personas en el mundo son migrantes internos que viven fuera de la región en la que nacieron, mientras que 1 de cada 30 son migrantes internacionales. Los docentes y formadores que se ocupan de enseñar a los migrantes no están en muchos casos suficientemente preparados para llevar a cabo esta compleja tarea, que a veces requiere la coordinación de aulas multilingües y la prestación de apoyo psicosocial. Los desplazamientos y las migraciones también dificultan la contratación, retención y formación de personal docente. Como consecuencia de la escasez de educadores, se recurre con mayor frecuencia a la contratación temporal de docentes o a la creación de puestos docentes voluntarios, con calificaciones variables y escasa seguridad laboral ¹³. La migración también aumentará la demanda de servicios de reconocimiento de competencias, que recaerán en los profesionales de la enseñanza y la formación. El reconocimiento de las competencias adquiridas requiere calificaciones específicas en materia de evaluación y validación del aprendizaje, dos funciones para las que muchos docentes y formadores que trabajan en sistemas de evaluación centralizados no están preparados.
- 9. Cambio climático y medio ambiente.** Ya se observan los efectos del cambio climático en todos los sistemas de educación y formación. Las condiciones meteorológicas extremas pueden destruir o dañar las infraestructuras escolares. El cambio climático y la pobreza son factores interrelacionados que pueden incidir conjuntamente en la educación. Por ejemplo, los hogares agrícolas que sufren una pérdida de ingresos pueden sacar a sus hijos de la escuela, del mismo modo que algunas familias deciden emigrar para satisfacer sus necesidades básicas, y la salud de los niños y de las mujeres embarazadas puede verse afectada por la reducción de la producción agrícola ¹⁴. Al mismo tiempo, la demanda de soluciones alternativas en el ámbito de la economía verde ha impulsado la creación de nuevos itinerarios educativos y formativos para los futuros trabajadores y ha puesto de relieve, una vez más, la importancia de las competencias para la innovación y el desarrollo sostenible ¹⁵.
- 10. Globalización.** Las economías interconectadas e interdependientes son más competitivas y están basadas en el conocimiento. La sociedad se ha vuelto más individualista y atomizada y, al mismo tiempo, está interconectada a nivel mundial a través de las redes sociales e Internet. Por ello la educación ha tenido que responder a la demanda de competencias para desenvolverse en un mercado de trabajo global y abordar cuestiones como la inclusión, el multiculturalismo y la educación para la paz y la ciudadanía mundial ¹⁶.
- 11. Tecnología.** El rápido desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha repercutido de manera notable en la educación. Los estudiantes pueden aprender fuera del aula a través de aplicaciones de aprendizaje a distancia y de las redes sociales, al tiempo que la educación debe preparar a los alumnos para un espacio de trabajo virtual en el que el empleo estará impulsado por la inteligencia artificial y las tecnologías digitales. Durante la pandemia de COVID-19, la enseñanza en línea y a distancia se ha convertido en una práctica generalizada. Estos avances tecnológicos están transformando los modelos de formación del personal docente y la práctica en las aulas.

¹³ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2019: Migración, desplazamientos y educación: construyendo puentes, no muros*, 2019.

¹⁴ Heather Randell y Clark Gray, «Climate Change and Educational Attainment in the Global Tropics», *PNAS* 116, núm. 18 (2019): 8840-8845.

¹⁵ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015.

¹⁶ UNESCO, *Enseñando y aprendiendo para una participación transformadora*, 2019.

- 12. Conflictos y emergencias.** Más de 75 millones de niños y jóvenes de las comunidades afectadas por las crisis hacen frente a considerables dificultades para acceder a una educación de calidad. Solo el 63 por ciento de los niños refugiados tiene acceso a la educación primaria. La probabilidad de que los niños de los países afectados por conflictos terminen la escuela primaria es un 30 por ciento menor, y la probabilidad de que terminen el nivel inferior de la enseñanza secundaria es un 50 por ciento más baja que en otros países ¹⁷. En esos contextos, la oferta de personal docente es muy escasa y, en muchos casos, los candidatos son inexpertos y no cuentan con la preparación suficiente para enseñar en condiciones de crisis. Los que sí tienen formación o calificación docente pueden verse obligados a impartir contenidos ajenos a su área de conocimiento y a veces están poco preparados para responder a las complejidades añadidas de la enseñanza en un contexto de crisis. Los países con mayor escasez de personal docente son los afectados por conflictos y catástrofes ¹⁸.
- 13. Desigualdad.** Desde 1990, ha aumentado la desigualdad de ingresos en muchos países desarrollados y en algunos países de ingresos medios. En conjunto, esos países albergan a más de dos tercios de la población mundial ¹⁹. Tales diferencias se han relacionado con la creciente desigualdad entre los sistemas de educación y formación de los países más ricos y los más pobres, entre los distritos escolares más ricos y los más pobres y entre géneros, etnias y otros grupos de la sociedad. En la mayoría de los países donde se ha analizado el índice de paridad de riqueza en la educación, los niños y adolescentes en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria procedentes de hogares ricos tienen menos probabilidades de estar sin escolarizar que sus coetáneos de hogares pobres ²⁰. La educación es un medio importante para corregir las desigualdades, un reto al que se enfrentan los trabajadores de la enseñanza ²¹.
- 14. La pandemia de COVID-19.** La pandemia mundial ha acelerado numerosos cambios en el sector educativo. El cierre de escuelas en más de 162 países afectó temporalmente a más del 90 por ciento de la población estudiantil mundial ²². En consecuencia, se ha frenado la tendencia ascendente en la matriculación escolar. La UNESCO estimó que, además de los 258 millones de niños que ya estaban sin escolarizar, unos 16 millones de alumnos de preescolar a secundaria se exponían al riesgo de no reanudar sus estudios en 2020. Se calcula que la enseñanza superior también experimentará un descenso del 3,5 por ciento en la matriculación ²³. Por otro lado, los trabajadores de la educación han tenido que hacer frente a la rápida transición hacia la enseñanza en línea. La digitalización ha creado oportunidades para que la educación llegue a los alumnos a pesar de las medidas internas de confinamiento, pero también ha puesto de manifiesto la falta de formación disponible para los docentes acerca del uso de la tecnología y las dificultades de acceso a los recursos de aprendizaje digitales ²⁴. La incidencia de la pandemia en la pérdida de puestos de trabajo en el sector educativo ha sido heterogénea. Los datos indican que solo en una minoría de países no se remuneró al personal docente durante el

¹⁷ Susan Nicolai *et al.*, *Strengthening coordinated education planning and response in crises: synthesis report* | [odi.org](#) (ODI, 2020); UNICEF, «*Education Under Fire – How Conflict is Depriving Children of their Schooling*», 2015.

¹⁸ Danielle Falk *et al.*, *El bienestar docente en entornos afectados por escasez de recursos, crisis y conflictos: revisión general* (Education Equity Research Initiative, 2019).

¹⁹ Naciones Unidas, *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World*, 2020.

²⁰ UNESCO, «*Foro Político de Alto Nivel 2019 Contribución del Comité de Dirección ODS - Educación 2030*», 2019.

²¹ Oxfam, *El poder de la educación en la lucha contra la desigualdad*, 2019.

²² UNESCO, «*Impacto de la COVID-19 en la educación*», 2020.

²³ UNESCO, «*COVID-19 Education Response: How Many Students Are at Risk of Not Returning to School?*», 2020.

²⁴ HundrED, «*Spotlight On Quality Education for All During Coronavirus Highlights Thirty Education Solutions*», 2020.

confinamiento, pero las licencias no remuneradas y la demora en el pago de salarios han sido habituales. En los países de bajos ingresos donde los padres no podían pagar la matrícula de las escuelas privadas, los docentes perdieron sus medios de vida ²⁵. Las principales dificultades que han afrontado los Gobiernos han sido las de proteger a los educadores de las infecciones; proporcionar infraestructuras, formación y acceso a las tecnologías de aprendizaje a distancia; y mantener el empleo como fuente de ingresos y de seguridad laboral para el personal no docente y de apoyo a la enseñanza ²⁶.

► 2. El mundo educativo en evolución

Competencias para el futuro del trabajo

15. La educación y la enseñanza siempre han estado presentes de alguna forma en la historia de la humanidad a través del aprendizaje informal, las escuelas de oficios y la formación como aprendiz, las clases particulares y las instituciones religiosas o militares. La revolución industrial trajo consigo una revolución educativa que dio origen a los sistemas de escuelas públicas, los planes de estudio y las titulaciones nacionales, junto con la profesionalización de la docencia. Inicialmente, la educación y la escolarización se regían por una disciplina y unas evaluaciones reglamentadas, el docente asumía una función autoritaria y había una producción masiva de libros de texto destinada a crear una cultura nacional y a preparar a los jóvenes para la construcción del país al servicio de la industria y el ejército ²⁷. Con el tiempo, la educación adquirió una dimensión humanista más amplia, basada en los valores de igualdad, capacidad y desarrollo humanos, crecimiento personal y responsabilidad social ²⁸. En 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo concluyó que el acceso a la educación y capacitación de mejor calidad puede conformar, asimismo, un círculo virtuoso en cuyo contexto el desarrollo de las competencias favorezca la innovación, el incremento de la productividad y el desarrollo empresarial, el cambio tecnológico, la inversión, la diversificación de la economía y la competitividad, que son elementos necesarios para mantener y acelerar la creación de más y mejores empleos en el contexto del Programa de Trabajo Decente, y aumentar la cohesión social ²⁹.
16. A medida que se desarrolla la Cuarta Revolución Industrial, el sistema educativo vuelve a emprender su propia revolución, orientándose hacia un enfoque de aprendizaje permanente más flexible, amplio e integrado, a fin de preparar a los alumnos para un mundo del trabajo en el que la flexibilidad, la adaptabilidad y la innovación serán elementos clave ³⁰. Las denominadas «competencias del siglo XXI», definidas por diversas organizaciones con formulaciones distintas, se consideran la base de las aptitudes y

²⁵ Naciones Unidas, *Policy Brief: Education During COVID-19 and Beyond*, 2020.

²⁶ OIT, «La COVID-19 y el sector de la educación», 2020.

²⁷ Franz-Michael Konrad, *Geschichte der Schule: Von der Antike bis zur Gegenwart* (Munich: C.H. Beck, 2012); Joel Mokyr, «The Rise and Fall of the Factory System: Technology, Firms, and Households Since the Industrial Revolution», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 55, núm. 1 (2001): 1-45.

²⁸ OIT, *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos*, 2004 (núm. 195); UNESCO, *La Educación encierra un tesoro*, informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, 1996.

²⁹ OIT, *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, 2008, párr. 5.

³⁰ Foro Económico Mundial (FEM), *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, 2016.

capacidades fundamentales que prepararán a los alumnos para tener éxito en el futuro mundo del trabajo y en una sociedad globalizada. Cabe destacar entre ellas las siguientes:

- creatividad e innovación;
- pensamiento crítico, resolución de problemas y adopción de decisiones;
- capacidad de aprender a aprender, metacognición;
- habilidades informativas;
- conocimientos de las TIC;
- comunicación;
- colaboración (trabajo en equipo);
- ciudadanía, tanto a nivel local como mundial;
- habilidades para la vida y el trabajo;
- responsabilidad personal y social, incluida la sensibilización y competencia cultural ³¹.

17. En 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo concluyó también que educación debe abarcar «la toma de conciencia acerca de los derechos de los trabajadores y el reconocimiento de la iniciativa empresarial como elementos fundamentales para el aprendizaje permanente y la capacidad de adaptación al cambio» ³². La OIT ha desarrollado el Marco Mundial de Competencias Básicas para el Siglo XXI, basado en la Declaración del Centenario de la OIT y en su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas. Las competencias básicas se agrupan en las categorías de competencias sociales y emocionales, competencias cognitivas y metacognitivas, competencias digitales básicas y competencias básicas para el trabajo verde ³³.

18. La orientación de los sistemas educativos hacia las competencias enunciadas, junto a otras habilidades emergentes como las socioemocionales y los conocimientos en materia de desarrollo sostenible, ha dado paso al enfoque basado en las competencias, que se centra en la forma en que los estudiantes pueden dominar habilidades específicas en el trabajo y en la vida, en vez de priorizar las calificaciones formales ³⁴. Los métodos de impartición de enseñanzas también han evolucionado: los itinerarios de aprendizaje se alejan cada vez más de los principios de la educación para las masas y se orientan hacia una configuración más personalizada, capaz de responder a las necesidades y objetivos específicos de cada alumno, propiciando así una transición más flexible y rápida entre la formación y el empleo ³⁵. Además, los recursos digitales permiten que los alumnos accedan a la educación y la formación desde diversas fuentes, lo que proporciona una flexibilidad compatible con el acceso a distancia y con diferentes combinaciones del trabajo con la vida privada.

³¹ Véase el sitio web de Evaluación de las Competencias del Siglo XXI, <http://www.atc21s.org/>; existen muchas otras formulaciones; véase también Alianza Mundial para la Educación: «21st-Century Skills: What Potential Role for the Global Partnership for Education? A Landscape Review», 2020.

³² OIT, *Conclusiones sobre las calificaciones*, párr. 6, b).

³³ OIT, «Global Framework on Core Skills for the Twenty-first Century», de próxima publicación.

³⁴ OCDE, *Social and Emotional Skills: Well-being, Connectedness and Success*, 2017.

³⁵ Fernando M. Reimers y Connie K. Chung: *Teaching and Learning for the Twenty-First Century: Educational Goals, Policies, and Curricula from Six Nations* (Harvard Education Press, 2016); OCDE, «Skills for 2030», 2019.

19. En las escuelas con mejores recursos, estas tendencias ya se están afianzando. En Singapur, se exige a los estudiantes que culminen sus estudios de enseñanza secundaria con buenas habilidades de pensamiento analítico e innovador, complementadas con competencias sociales y emocionales. En la República de Corea, las escuelas deben fomentar la creatividad como parte del aprendizaje por materias y se asigna el 10 por ciento del tiempo escolar al aprendizaje por proyectos y a otras actividades transversales ³⁶. Se concibe el aprendizaje no como una impartición descendente de contenidos mediante libros de texto producidos en masa, sino como un proceso participativo centrado en el alumno, con una mayor presencia de las comunidades, del personal de apoyo y de los cuidadores, a fin de fomentar las oportunidades de aprendizaje ampliadas y las relaciones comunitarias ³⁷.
20. Además de potenciar las nuevas competencias, los docentes se ocupan de una gama cada vez más amplia de materias a medida que las escuelas asumen una mayor función social. De hecho, la educación se ha convertido en una estrategia central para preparar a los alumnos para hacer frente a los desafíos mundiales comunes, como se establece en la meta 4.7 de los ODS ³⁸. Aparte de las asignaturas y competencias básicas, se exige cada vez más que los educadores abarquen aspectos como los siguientes:
- Desarrollo sostenible.** Se exige cada vez más a los educadores que promuevan la educación sobre temas como el cambio climático, la biodiversidad, la reducción del riesgo de catástrofes, el consumo y la producción sostenibles, el crecimiento demográfico y la tecnología verde.
 - Desarrollo económico.** Los educadores enseñan habilidades para la subsistencia y la iniciativa empresarial. En los entornos rurales, los docentes pueden contribuir al aumento de la productividad agrícola mediante las escuelas agrarias y los programas de extensión agrícola.
 - Igualdad de género.** La enseñanza es un instrumento clave para promover la igualdad de género y se pide a los docentes que contribuyan a promover las intervenciones en materia de salud y nutrición de las mujeres.
 - Educación para la paz y la ciudadanía mundial.** La educación para la ciudadanía mundial tiene por objeto capacitar a los alumnos de todas las edades para que asuman una función activa, tanto a nivel local como mundial, en la construcción de sociedades más pacíficas, tolerantes, inclusivas y seguras mediante competencias cognitivas, socioemocionales y conductuales. Los educadores han de apoyar la participación política constructiva y la paz a través de la enseñanza de competencias como la escucha, la negociación y la mediación, y la construcción de la tolerancia y la diversidad ³⁹.
 - Inclusividad.** Se exige cada vez más a los educadores que contribuyan a crear entornos de aprendizaje que sean útiles y accesibles para todos los estudiantes, al margen de las

³⁶ OCDE, *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*, 2016.

³⁷ FEM, *Schools of the Future: Defining New Models of Education for the Fourth Industrial Revolution*, 2020; Lisa Flook, «Four Ways Schools Can Support the Whole Child», *Greater Good Magazine*, 23 de abril de 2019.

³⁸ Alexander Leicht *et al.*, eds., *Issues and Trends in Education for Sustainable Development* (UNESCO, 2018). La meta 4.7 de los ODS dice así: «De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible».

³⁹ Jeff Crisp *et al.*, eds., *Learning for a Future: Refugee Education in Developing Countries* (ACNUR, 2001); APCEIU y UNESCO, *GCED Learning and Assessment: An Analysis of Four Case Studies in Asia*, 2020.

diferencias de identidad, de origen y de aprendizaje ⁴⁰. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se observó que, en 2018, el 61 por ciento de los docentes que trabajaban en una escuela multicultural apoyaban actividades que fomentaban la expresión de la identidad étnica y cultural de los estudiantes ⁴¹. Con el aumento de la diversidad en las aulas, los educadores deben inscribir el plan de estudios en el contexto cultural y adaptar sus prácticas docentes a una pedagogía que tenga en cuenta las diferencias culturales ⁴². Los centros de enseñanza también se ocupan cada vez más de la integración de los alumnos con discapacidad.

- f) **Salud.** Se considera que los educadores también son agentes importantes para la promoción de la salud y la higiene, incluida la salud reproductiva. Las investigaciones a este respecto demuestran, por ejemplo, que los programas de educación dirigidos a corregir las desigualdades de género, la coacción sexual, el consumo de alcohol y sustancias y otros factores pueden reducir la incidencia de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH ⁴³.
21. Se ha encomendado a los sistemas escolares y a los educadores la ingente tarea de abordar este extenso y ambicioso programa, a menudo en sistemas que carecen de los recursos, la formación, el desarrollo curricular y el apoyo necesarios para tratar tales asuntos. Algunos estudios desarrollados en Kenya indican que no se asume una responsabilidad clara en este sentido ni se forma al personal docente en lo que respecta a la educación para el desarrollo sostenible ⁴⁴. En el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020*, se concluye que, si bien la consecución de la meta de los ODS relacionada con el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial es difícil de medir, hay indicios de que pocos países han integrado esos principios en la formación de los docentes ⁴⁵.
22. Los docentes han de prepararse también para enseñar a alumnos con diversos orígenes y capacidades. Según el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020*, alrededor del 25 por ciento de los docentes de los países de ingresos medios y altos manifiestan una gran necesidad de desarrollo profesional específico para enseñar a alumnos con necesidades especiales. En diez países francófonos del África Subsahariana, solo el 8 por ciento de los docentes de segundo a sexto curso han recibido formación continua en educación inclusiva. La formación en materia de inclusión suele centrarse en las competencias pedagógicas de los especialistas y no en los docentes de enseñanza general. Las condiciones de trabajo también pueden ser determinantes. En Camboya, los docentes ponen en duda la viabilidad de aplicar una pedagogía centrada en el niño en un contexto de aulas con un excesivo número de alumnos, escasez de recursos y planes de estudio demasiado ambiciosos ⁴⁶. El personal de apoyo facilita la transición hacia la inclusión. No

⁴⁰ Yale Poorvu Center for Teaching and Learning, «[Inclusive Teaching Strategies](#)»; Montenegro, Ministerio de Educación, *Montenegro Inclusive Education Strategy 2019–2025*, 2019.

⁴¹ OCDE, «[The Changing Landscape of Teaching](#)», *TALIS 2018 Results (Volume 1): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, 2019.

⁴² Anviti Singh, «[Education Policy: Pedagogical Uncertainty in the Era of Neoliberal Globalism](#)», *Financial Express*, 18 de junio de 2020.

⁴³ UNESCO, *Charting the Course of Education and HIV*, 2014.

⁴⁴ Joseph Oponda, «Education for Sustainable Development in Teacher Education and Professional Development (TEPD) Programmes in Kenya: A Missing Component» (GRIN Verlag, 2013).

⁴⁵ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, 2020.

⁴⁶ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020*.

obstante, a tenor de una encuesta realizada a sindicatos, solo el 22 por ciento de los países disponen de este servicio ⁴⁷.

Crisis de aprendizaje

- 23.** Al tiempo que muchos países industrializados y escuelas con mejores recursos tratan de adaptar el aprendizaje a la nueva economía, numerosos países en desarrollo y segmentos de bajos ingresos de las economías industrializadas se enfrentan a una crisis de aprendizaje. Ya antes de la pandemia, 258 millones de niños estaban sin escolarizar y otros 175 millones de niños en edad preescolar no asistían a ningún centro educativo ⁴⁸. A nivel mundial, 1 de cada 2 niños en edad preescolar, 1 de cada 12 niños en edad de asistir a la escuela primaria, 1 de cada 6 niños en edad de asistir a la escuela secundaria y 1 de cada 3 jóvenes en edad de recibir enseñanza secundaria superior no están escolarizados. Además, los niños escolarizados no necesariamente alcanzan los objetivos de aprendizaje. El Banco Mundial estima que más del 50 por ciento de los niños de 10 años (graduados de la escuela primaria) en los países de ingresos bajos y medios se encuentran en situación de «pobreza de aprendizaje», definida como la incapacidad de leer o comprender un texto básico ⁴⁹. La Comisión de Educación estimó que, en 2016, más del 70 por ciento de los niños en edad escolar (de 4 a 17 años) de los países de ingresos bajos y medios llegarían a la edad adulta sin haber adquirido competencias básicas de nivel secundario ⁵⁰. Muchos países se enfrentan al problema de que una parte de la población, a pesar de haberse alfabetizado y de haber adquirido nociones elementales de aritmética, simpatiza con el extremismo político, la anticencia y las teorías conspirativas.
- 24.** La educación no garantiza mejores oportunidades de empleo si no se ajusta a la demanda del mercado de trabajo. En un informe reciente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) se recoge una estimación según la cual, para 2020, puede haber una escasez mundial de 38 a 40 millones de trabajadores de alta calificación. Además, el 40 por ciento de los empleadores señalan la falta de competencias como la principal razón por la que hay vacantes en puestos de trabajo de nivel inicial, mientras que el 60 por ciento afirma que los nuevos graduados actualmente carecen de la preparación suficiente para insertarse en el mercado de trabajo ⁵¹. Según el Manpower Group, el 45 por ciento de los empleadores no pudo encontrar el conjunto adecuado de competencias que necesitaba su empresa en 2018, frente al 31 por ciento en 2008 ⁵². Se requerirá un proceso constante de perfeccionamiento y readaptación de las competencias para que estas satisfagan la demanda del mercado de trabajo en el futuro. Sin embargo, la participación de los jóvenes de 15 a 24 años en programas de formación técnica y profesional es relativamente baja. Según datos de 2017, la tasa de participación fue del 4 por ciento a nivel mundial. Ninguna región ha alcanzado la paridad de género. Las tasas de participación femenina en programas de formación técnica y profesional son inferiores a las masculinas en todas las regiones, salvo en América Latina y el Caribe, donde las superan ⁵³.

⁴⁷ IE, «Are We There Yet? Education Unions Assess the Bumpy Road to Inclusive Education», 2018, 19.

⁴⁸ UNESCO, «New Methodology Shows that 258 Million Children, Adolescents and Youth are out of School», hoja informativa, núm. 56, 2019.

⁴⁹ Banco Mundial, *Ending Learning Poverty: What Will It Take?*, 2019.

⁵⁰ Comisión de Educación, *La Generación del aprendizaje: Invertir en educación para un mundo en proceso de cambio*, 2016.

⁵¹ OIT y OIE, *Transformación empresarial: nuevas oportunidades para las organizaciones empresariales*, 2019.

⁵² Manpower Group, «Solving the Talent Shortage: Build, Buy, Borrow and Bridge», 2018.

⁵³ UNESCO, «Foro Político de Alto Nivel 2019 Contribución del Comité de Dirección ODS», 2019.

25. Las pedagogías tradicionales prevalecen todavía en muchas escuelas, sobre todo en los países en desarrollo de Asia Meridional, África y América Latina. Entre estos métodos figuran las clases magistrales, las evaluaciones recapitulativas y la memorización. Se trata de procedimientos que en ocasiones se adecuan a las peculiaridades culturales y educativas de algunos contextos, pero en otros casos pueden obstaculizar el aprendizaje ⁵⁴. Los castigos físicos a los alumnos siguen siendo una práctica habitual en algunas regiones: en África, solo ocho países han prohibido el castigo corporal ⁵⁵, mientras que en América Latina casi el 50 por ciento de los alumnos sufren castigos corporales en la escuela y solo diez países cuentan con legislación que los prohíba ⁵⁶.
26. A excepción de Europa y América del Norte, donde casi todos los centros de enseñanza primaria y secundaria disponen de recursos básicos, la situación varía considerablemente en otras regiones según el tipo de recurso y el nivel educativo de que se trate. África Subsahariana es la región que muestra mayores dificultades para dotar de recursos básicos a las escuelas de enseñanza primaria y secundaria. La situación es especialmente grave en la enseñanza primaria y en el nivel inferior de la enseñanza secundaria, donde menos del 50 por ciento de las escuelas tienen acceso a electricidad, Internet, ordenadores y agua potable básica ⁵⁷.

Educación privada

27. Si bien la educación actual es mayoritariamente pública, la educación privada es parte integrante del sistema educativo y representa un elemento importante de la libertad de enseñanza ⁵⁸. De un tiempo a esta parte, la privatización de la educación es una tendencia cada vez más acentuada y, en algunos casos, puede utilizarse como estrategia estatal para tratar de mejorar el acceso, la equidad, la elección, la innovación y la eficiencia en la enseñanza. A nivel mundial, en los últimos treinta años la proporción de niños que asisten a instituciones privadas en el nivel primario aumentó del 8 por ciento a más del 17 por ciento, una tendencia que se mantiene y que prevalece sobre todo en los países de ingresos medios bajos ⁵⁹. En 2015, la valoración del mercado mundial de la educación se estimó en unos 5 billones de dólares de los Estados Unidos y la inversión de capital riesgo fue de casi 2 billones, con un crecimiento del 45 por ciento entre 2010 y 2015 ⁶⁰.
28. La privatización puede adoptar muchas formas, desde las tradicionales escuelas de élite de pago hasta las denominadas escuelas privadas de «bajo costo» (incluidas las cadenas internacionales), los acuerdos de asociación público-privada como las escuelas concertadas, los sistemas de vales escolares, las escuelas independientes sin ánimo de lucro y las escuelas públicas de gestión privada. La creación de mercados de formación en los que compiten proveedores públicos y privados se está convirtiendo en una característica común también en el sector de la EFTP. Del mismo modo, varias fundaciones privadas

⁵⁴ Win Han Oo, «The Evolution of Cultural Practices: Are Changes to Education in Myanmar Leading to a Shift in the Way in Which Child-Adult Relationships Are Constructed?», *Global Studies of Childhood* 5, núm. 4 (2015): 395-403.

⁵⁵ Deutsche Welle, «Necesitamos mostrar qué bien les va a los niños sin ser golpeados», 20 de noviembre de 2019.

⁵⁶ UNICEF, «Leyes integrales y cambios sociales son clave para erradicar el castigo físico que sufre 1 de cada 2 niños en América Latina y el Caribe», 25 de abril de 2018.

⁵⁷ UNESCO, «Foro Político de Alto Nivel 2019 Contribución del Comité de Dirección ODS», 2019.

⁵⁸ ACNUDH, «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 1966, art. 13; OIT y UNESCO, *Recomendación relativa a la situación del personal docente*, párr. 10, c).

⁵⁹ Rita Locatelli, *Reframing Education as a Public and Common Good* (Palgrave Macmillan, 2019), 62-67.

⁶⁰ Antoni Verger, «The Rise of the Global Education Industry», 2016.

importantes, a veces vinculadas a empresas del sector de la enseñanza, han cobrado protagonismo en la política educativa ⁶¹. También prosperan otros servicios privatizados relacionados con la educación, como la tutoría, el aprendizaje electrónico, la preparación de exámenes, los servicios de acreditación, la capacitación del personal docente y los servicios de admisión y asesoramiento.

29. Las escuelas privadas pueden ofrecer a sus trabajadores buenas condiciones y satisfacción laboral ⁶², aunque algunas han tenido que hacer frente a las dificultades financieras derivadas de la pandemia ⁶³. Preocupan las condiciones de los establecimientos privados de «bajo costo» que prestan servicio a las comunidades más pobres. Según un estudio realizado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el ahorro de costos de las escuelas privadas de bajo costo suele ir en detrimento de los salarios y de las condiciones de trabajo del personal ⁶⁴. Los docentes de las escuelas privadas de bajo costo están, en muchos casos, menos calificados que los de las escuelas públicas y perciben salarios más bajos. En algunos centros pertenecientes a cadenas internacionales, los docentes reciben una planificación de clases a la que deben ceñirse estrictamente ⁶⁵. Por ejemplo, en el caso de un gran proveedor privado de Uganda, entre el 80 y el 90 por ciento de los docentes carecen de licencia, pues se considera que el uso de la tecnología y el contenido centralizado eliminan la necesidad de contar con personal docente que haya obtenido una certificación profesional. En Filipinas, el 70 por ciento de los docentes de un gran proveedor no poseen ninguna certificación acreditada para enseñar ⁶⁶. En África Subsahariana, los Gobiernos tienen dificultades para garantizar adecuadamente la calidad y reglamentar el sector de la educación privada ⁶⁷.

Control y rendición de cuentas

30. Los procesos de evaluación y valoración ocupan un lugar cada vez más destacado en las reformas educativas, debido a que se presta mayor atención a los objetivos de eficacia, equidad y calidad de la educación, al tiempo que se ejerce mayor presión sobre los sistemas de gobierno para garantizar la rendición de cuentas y mantener la confianza en los sistemas educativos públicos. La valoración desempeña también una función importante en la medición de los resultados de los sistemas nacionales de educación, ya sea de forma individual o comparativa, mediante las evaluaciones comparadas internacionales. Los datos comparativos internacionales han inducido a los países a introducir reformas basadas en las políticas de los países con mejores resultados. En el Brasil, por ejemplo, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) fueron fundamentales para la elaboración de las reformas de la escuela secundaria en el periodo 2016-2017 ⁶⁸. En general, se hace un uso cada vez más complejo de la tecnología en lo que respecta a la

⁶¹ Véase el sitio web de Global Business Coalition for Education, <https://gbc-education.org/>.

⁶² Andreas Schleicher, *TALIS 2018: Insights and Interpretations* (OCDE, 2019).

⁶³ Oxford Policy Management, «Will Covid-19 Mean the End of Low-Fee Private Schools?», *OPM Blog* (blog), agosto de 2020.

⁶⁴ Laura Day Ashley *et al.*, *The Role and Impact of Private Schools in Developing Countries* (Reino Unido, DFID, 2014 (actualizado en 2019)).

⁶⁵ CEART/13/2018/9.

⁶⁶ IE, «Privatisation and Its Impact on Teachers' Conditions of Employment», 2017.

⁶⁷ Donald R. Baum *et al.*, «Regulating Market Entry of Low-Cost Private Schools in Sub-Saharan Africa: Towards a Theory of Private Education Regulation», *International Journal of Educational Development* 60 (2018): 100-112; véase también Banco Mundial, *World Development Report 2018*, 2018, 176-178.

⁶⁸ Celso João Ferretti, «A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação», *Estudos Avançados* 32, núm. 93 (2018): 25-42.

gestión de datos de las evaluaciones, sobre todo en los países de la OCDE ⁶⁹. Se han formulado diversos indicadores educativos, desde las mediciones del rendimiento de los alumnos en las pruebas normalizadas hasta la cuantificación del gasto escolar, el absentismo de los docentes y la distribución de horas lectivas entre el aula y otras tareas. En algunos sistemas, el control del rendimiento escolar se ha convertido en una actividad de enorme importancia, pues se asignan más recursos a las escuelas de alto rendimiento y se recortan los destinados a las escuelas de bajo rendimiento; en otros sistemas se han establecido primas salariales para los docentes con mejores resultados, vinculando los salarios y la promoción profesional con el rendimiento de los alumnos. No hay evidencias científicas de que esas medidas tengan efectos positivos en la educación o la enseñanza. Por el contrario, pueden provocar consecuencias no deseadas, como la fuga de docentes de las escuelas de bajo rendimiento (a menudo situadas en entornos desfavorecidos) a las escuelas de alto rendimiento; una enseñanza centrada únicamente en los resultados de los exámenes; e incluso el engaño y la falsificación de los resultados de los exámenes ⁷⁰.

- 31.** Se ha constatado que la observación del aula por los directores y tutores de los centros escolares es un método más positivo para el control del rendimiento escolar, al igual que la inversión en la dirección y gestión de los centros, un aspecto que repercute en el comportamiento de los docentes. También se han empezado a realizar encuestas a los alumnos: en 33 sistemas educativos, principalmente en países de ingresos altos, el 83 por ciento de los docentes del nivel inferior de la enseñanza secundaria afirmaron que las encuestas a los alumnos formaban parte de su propia evaluación. Sin embargo, en un examen internacional se demostró que dichas encuestas no se basaban en análisis fundamentados de la enseñanza. Las comunidades profesionales de aprendizaje representan un modelo de rendición de cuentas que ha contribuido a mejorar los conocimientos de los docentes, tanto en el ámbito pedagógico como en la materia impartida, con los consiguientes efectos en la práctica, pero son menos comunes en los entornos más pobres, donde no se suelen realizar prácticas de tutoría y colaboración. La mayoría de los países cuentan con códigos deontológicos nacionales elaborados por los sindicatos de docentes, pero la falta de mecanismos claros de control de la observancia les resta eficacia y no siempre se establecen mecanismos de denuncia o sanción de las infracciones. Los sistemas comunitarios de control del personal docente han sido eficaces en algunos entornos y surten mayor efecto cuando las observaciones se centran en tareas fáciles de identificar y de interpretar, como la asistencia de los docentes a su puesto de trabajo ⁷¹.

► 3. Evolución de las ocupaciones de los educadores

Funciones de los docentes y formadores

- 32.** La función de los educadores en las escuelas ya no se limita a impartir materias y a gestionar las clases, sino que tiende a abarcar una serie de responsabilidades complementarias:

⁶⁹ OCDE, «[Trends in Evaluation and Assessment](#)», *Synergies for Better Learning* (2013), 35-56.

⁷⁰ Richard J. Shavelson *et al.*, «[Problems with the Use of Student Test Scores to Evaluate Teachers](#)» (Economic Policy Institute, 2010).

⁷¹ UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017/8: Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*, 2017.

- a) **Mediador del aprendizaje.** Tradicionalmente, se contrataba a los docentes y formadores por su dominio de las materias y por su capacidad para transmitir esos conocimientos a los alumnos, una función que sigue siendo dominante en muchas partes del mundo ⁷². Sin embargo, a medida que el concepto de aprendizaje pasa a entenderse como «aprender a aprender», la expectativa de que un docente sea depositario de un caudal fijo de conocimientos está cambiando. Buena parte de los conocimientos del mundo están accesibles en línea. En los países de la OCDE, se tiende a pensar que el docente es un mediador. Según una encuesta de la OCDE de 2013, el 94 por ciento de los docentes se ven a sí mismos como mediadores en el proceso de indagación de los alumnos y consideran que su principal objetivo es fomentar las habilidades de pensamiento crítico individual, en función de las necesidades, particularidades y capacidades de cada alumno ⁷³. Los nuevos estilos pedagógicos, integrados con instrumentos tecnológicos auxiliares, exigen que los docentes faciliten entornos de aprendizaje adecuados para inducir en los alumnos un proceso abierto de descubrimiento ⁷⁴. Ya no se espera que el docente sea una fuente de información autorizada, sino un intermediario fidedigno de diversas fuentes de información. El auge de las evaluaciones de carácter formativo y basadas en la competencia ha impulsado nuevos cambios en la función de los docentes como mediadores. Las evaluaciones recapitulativas están más vinculadas con la función de juez del docente a efectos de observancia y rendición de cuentas, mientras que las evaluaciones formativas y basadas en la competencia requieren que los docentes faciliten las experiencias de aprendizaje individualizadas ⁷⁵.
- b) **Orientador profesional.** Dada la naturaleza cambiante del trabajo y el futuro incierto del empleo, los docentes también deben asumir la responsabilidad de guiar a los estudiantes en la elección de sus futuros estudios y trayectorias profesionales, especialmente en aquellos entornos donde no se dispone de suficientes orientadores profesionales formales. Por ejemplo, se calcula que los 350 millones de estudiantes de la India necesitarían 1,4 millones de orientadores profesionales para mantener la proporción de estudiantes y orientadores mundialmente aceptada ⁷⁶. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, una enmienda de 2011 de la Ley de Educación obligó a los centros escolares a ofrecer orientación profesional y, en consecuencia, parte de esta responsabilidad recayó en el personal docente. Los docentes actúan como constructores de itinerarios profesionales, ayudando a los estudiantes a desarrollar habilidades de gestión profesional para que puedan reaccionar continuamente a la dinámica de expectativas cambiantes del mercado de trabajo.
- c) **Instructor de formación profesional.** Se considera que los docentes y formadores son los principales encargados de impartir la EFTP, puesto que las asignaturas de formación profesional están cada vez más presentes en los centros de enseñanza secundaria, a menudo vinculadas a aprendizajes a tiempo parcial, pasantías y otras

⁷² Keith Heggart, «How Important Is Subject Matter Knowledge for a Teacher?», *Edutopia* (blog), 1.º de mayo de 2016; OCDE, *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, 2009.

⁷³ OCDE, «Teaching Beliefs and Practice», *Teaching in Focus*, núm. 13 (2015).

⁷⁴ Sandra Finley, *Instructional Coherence: The Changing Role of the Teacher* (SEDL, 2000).

⁷⁵ *National Research Council*, «The Relationship Between Formative and Summative Assessment—In the Classroom and Beyond», *Classroom Assessment and the National Science Education Standards* (National Academies Press, 2001).

⁷⁶ «Professional Counselling and Career Guidance for Holistic Education», *ScooNews*, 15 de abril de 2020.

modalidades de formación en el lugar de trabajo ⁷⁷. Por ello es cada vez más común exigir a los docentes y formadores que establezcan relaciones con el sector privado y con empleadores individuales y que desarrollen habilidades empresariales y asociaciones público-privadas pertinentes ⁷⁸.

- d) **Trabajador social.** Como las familias dependen cada vez más de que todos los adultos del hogar trabajen, las escuelas desempeñan una función importante in loco parentis. En consecuencia, los docentes asumen una responsabilidad de atención pastoral y de trabajo social con los niños, las familias y las comunidades ⁷⁹. Para lograr que los alumnos participen en entornos de aprendizaje eficaces, los docentes deben tener en cuenta el contexto social de los estudiantes, en particular los conflictos domésticos, el hambre, la pobreza y los traumas. Los educadores deben prestar atención al bienestar mental de los alumnos y ofrecerles apoyo psicosocial. En el ámbito de la comunidad en general, los docentes tienen la responsabilidad de asesorar a los padres y de crear asociaciones comunitarias para el aprendizaje. La sociedad también espera que las escuelas promuevan la tolerancia, la integración y la cohesión social, y que respondan a las necesidades de los alumnos desfavorecidos de forma proactiva, por ejemplo, proporcionando ayuda para solicitar prestaciones de protección social ⁸⁰. Los docentes también actúan como referentes en asuntos como el trabajo infantil y promueven la introducción de reformas a nivel comunitario, y se les pide también que detecten posibles indicios de abusos sexuales o problemas de desarrollo infantil. El control de las infecciones y la gestión del estrés mental en relación con la pandemia del COVID-19 son nuevas responsabilidades que se añaden a la función social de los educadores y trabajadores de apoyo a la enseñanza.
- e) **Gestor y administrador.** Los docentes y formadores también desempeñan importantes funciones administrativas y de gestión ⁸¹. En el ejercicio de su labor, los educadores se ocupan de mantener registros escolares generales, tanto en línea como en otros soportes, relativos al expediente de los alumnos, el equipamiento de las aulas o laboratorios y la información financiera. Tienen que organizar su gestión individual del tiempo y participar en la elaboración del calendario escolar, los exámenes y las actividades escolares. Los docentes participan en la gestión de conflictos para resolver las tensiones entre los padres, el centro escolar y los alumnos. También pueden ocuparse de planificar y gestionar la iniciación e integración de nuevos colegas en el sistema escolar y la coordinación con otros docentes y con las autoridades educativas.
- f) **Directivo.** Las funciones directivas de los centros escolares se han diversificado a lo largo de los años, extendiéndose más allá de la administración y la gestión escolar. El equipo directivo, formado por directores y jefes de estudios, ha de desarrollar competencias en cuestiones relativas a la gestión de datos, los planes de estudio, la

⁷⁷ UNESCO-UNEVOC, «The Future of TVET Teaching».

⁷⁸ Michael Axmann *et al.*, «Vocational Teachers and Trainers in a Changing World: The Imperative of High-Quality Teacher Training systems», documento de trabajo de la OIT núm. 177, 2015.

⁷⁹ Rosemary Webb y Graham Vulliamy, «The Social Work Dimension of the Primary Teacher's Role», *Research Papers in Education* 17, núm. 2 (2010): 165-184.

⁸⁰ Norman M. Goble y James F. Porter, *La cambiante función del profesor: perspectivas internacionales* (UNESCO, 1977).

⁸¹ Aijaz Ahmed Gujjar y Bushra Naoreen Choudhry, «Role of Teacher as Classroom Manager», *Journal on Educational Psychology* 2, núm. 4 (2009): 65-73.

pedagogía y la creación de capacidades humanas ⁸². Los directivos escolares controlan, orientan y supervisan la eficacia de los planes de estudio y tratan de innovar e integrar la instrucción y la evaluación. También crean redes colaborativas y oportunidades de aprendizaje para los docentes y velan por que estos obtengan las debidas certificaciones docentes ⁸³. Además, proporcionan apoyo estratégico para la integración de las herramientas digitales entre los elementos auxiliares de instrucción. Los docentes también pueden actuar como catalizadores del cambio educativo mediante una estrecha colaboración con sindicatos, redes de defensa de los derechos de niños y mujeres, otras organizaciones de cambio social y comités de gestión escolar. Durante la pandemia de COVID 19, los directivos de centros escolares han tenido que hacer frente a la dificultad de planificar la continuidad de la docencia y de proteger la salud del personal y de los alumnos.

Diversificación del personal de la enseñanza y especialización de las funciones de apoyo

- 33.** Los cambios en la administración de las escuelas e instituciones educativas han alterado la composición de los recursos humanos, sobre todo en lo que respecta a las funciones y capacidades del personal. Los datos de la OCDE muestran que, en países como la Arabia Saudita, el Brasil, Chile y Sudáfrica, los docentes de un aula ordinaria dedican el 30 por ciento o más de su tiempo de trabajo a actividades distintas de la enseñanza y el aprendizaje. En los países de la OCDE, los docentes dedican cerca del 80 por ciento de su tiempo de trabajo en promedio a actividades reales de enseñanza y aprendizaje dentro del aula ⁸⁴. Se ha diversificado el personal del sistema educativo para que los docentes puedan centrarse en las actividades de aprendizaje y reducir su carga administrativa. Los equipos de trabajo de las escuelas ahora están formados por personal de apoyo al aprendizaje (auxiliares docentes, tutores y coordinadores de enriquecimiento curricular), personal directivo (directores, jefes de estudios, directores de distrito) y otro personal de apoyo (trabajadores de la salud, trabajadores sociales o del servicio de bienestar estudiantil, orientadores, asistentes tecnológicos y personal administrativo). En el ámbito del sistema educativo, pueden crearse funciones como docentes especializados y directores de distrito comunes a un grupo de escuelas para proporcionar apoyo a toda la red ⁸⁵.
- 34.** Debido a la integración generalizada de las TIC en la enseñanza, el aprendizaje y la gestión, ha aumentado la importancia del personal de apoyo informático. Sus tareas consisten no solo en atender las necesidades avanzadas de los alumnos, sino también las de los docentes y la administración. El personal de las bibliotecas ha tenido que familiarizarse con diversos sistemas de gestión de la información para poder prestar servicio como centros de recursos en línea. Del mismo modo, las funciones administrativas deben ahora mantener registros informatizados en consonancia con las prácticas de las administraciones locales y nacionales. Por otro lado, al haberse redoblado los esfuerzos para asegurar la inclusión de los alumnos con discapacidad, ha aumentado también la demanda de expertos en desarrollo infantil y orientadores que potencien con los docentes las prácticas de

⁸² Lee Alvold y Watt Lesley Black Jr., «The Changing Role of the Principal», Center for American Progress, 1.º de julio de 2014.

⁸³ Forrest W. Parkay et al., *Curriculum Leadership: Readings for Developing Quality Educational Programs* (Pearson, 2014).

⁸⁴ Schleicher, *TALIS 2018: Insights and Interpretations*.

⁸⁵ Freda Wolfenden et al., *Re-envisioning and Strengthening the Education Workforce: Initial Literature Review* (Education Commission, 2018).

- inclusión⁸⁶. En el caso de Finlandia, donde hay siete escuelas especiales administradas a nivel nacional, los auxiliares docentes desempeñan una importante función de apoyo al aprendizaje de los alumnos con discapacidad que asisten a las escuelas ordinarias⁸⁷.
- 35.** El correcto funcionamiento de las escuelas requiere también el apoyo de trabajadores que garantizan que el aprendizaje tenga lugar en un entorno seguro y propicio, a saber: el personal de limpieza y mantenimiento, el personal encargado de la nutrición escolar, el personal médico y los conductores de vehículos. Se trata de trabajadores en muchos casos esenciales para la seguridad de las escuelas, aunque prestan servicio desde fuera las aulas, incluso durante los desplazamientos y en los comedores⁸⁸. Los trabajadores de los comedores escolares suelen ser clave para garantizar la adecuada nutrición de los niños; durante la pandemia de COVID-19, se calcula que 350 millones de niños dejaron de recibir comidas diarias subvencionadas en la escuela⁸⁹. Aunque esta función reviste importancia sobre todo en los países más pobres, también es esencial en los segmentos más pobres de los países desarrollados: en los Estados Unidos de América, por ejemplo, casi 30 millones de niños reciben comidas subvencionadas en la escuela, y su seguridad alimentaria depende de los trabajadores que se ocupan de la alimentación y de la higiene en el entorno escolar⁹⁰. Entre 1970 y 2010, la dotación de personal no docente en los Estados Unidos (aquellos trabajadores de los sistemas escolares que no ejercen como docentes en las aulas) creció un 130 por ciento. En 2014, los trabajadores no docentes representaban la mitad del personal de las escuelas públicas (unos 3 millones de trabajadores) y sus salarios y prestaciones absorbían la cuarta parte del gasto corriente en educación⁹¹.
- 36.** Se observa un creciente interés por crear «equipos de aprendizaje» en torno a los estudiantes, con la participación de docentes en prácticas, personal de apoyo al aprendizaje y docentes especializados, siguiendo los modelos del sector de la salud y recurriendo a trabajadores sanitarios de la comunidad local. En esas prácticas se asignan también diversas funciones a los trabajadores de la educación comunitaria, contratados en las comunidades locales, que pueden contribuir al aprendizaje básico y al bienestar de los estudiantes⁹². Este fenómeno también es frecuente en los países de renta alta y/o de la OCDE. En estos últimos, ha aumentado la proporción de personal de apoyo al aprendizaje, que asciende a 7,3 trabajadores por cada 1 000 estudiantes en las escuelas primarias y secundarias. En los Estados Unidos y el Reino Unido casi se duplica esa proporción, con 15,5 trabajadores de apoyo por cada 1 000 alumnos, tras haber aumentado un 100 por ciento en el Reino Unido entre 1997 y 2009⁹³.
- 37.** El despliegue de personal de apoyo al aprendizaje también ha ido en aumento en los países de ingresos bajos y medios, donde hay dificultades para contratar y retener al personal docente. Las investigaciones sobre esta cuestión indican que el personal de apoyo al aprendizaje puede mejorar los resultados del aprendizaje y la enseñanza si su formación,

⁸⁶ Michal Shani y Cathie Koss, «[Role Perceptions of School Administration Team Members Concerning Inclusion of Children with Disabilities in Elementary General Schools in Israel](#)», *International Journal of Inclusive Education* 19, núm. 1 (2015): 71-85.

⁸⁷ Wolfenden *et al.*

⁸⁸ National Center on Safe Supportive Learning Environments, «[School Support Staff](#)».

⁸⁹ UNESCO, «[Interrupción y respuesta educativa](#)»; Programa Mundial de Alimentos, «[¿Cómo mitigar los efectos de la pandemia COVID-19 sobre la alimentación y la nutrición de los niños escolares?](#)», 2020.

⁹⁰ FRAC, «[School Meals are Essential for Student Health and Learning](#)», 2019.

⁹¹ Matthew Richmond, *The Hidden Half: School Employees Who Don't Teach* (Thomas B. Fordham Institute, 2014).

⁹² Comisión de Educación, *Transforming the Education Workforce: Learning Teams for a Learning Generation*, 2019.

⁹³ Wolfenden *et al.*

iniciación y despliegue son suficientes. Para ello es necesario que los docentes colaboren con el personal de apoyo a la enseñanza en pequeños grupos ⁹⁴. En Ghana, por ejemplo, el programa de asistencia comunitaria a los docentes (una iniciativa de alfabetización de refuerzo de tres años de duración puesta en marcha en 2010) mostró mejoras en los resultados de aprendizaje de los estudiantes de los tres primeros cursos de primaria, gracias a la intervención de los graduados de enseñanza secundaria ⁹⁵. Los trabajadores de la educación comunitaria, entre los que puede haber trabajadores de la salud, pueden prestar servicio en ámbitos como la mejora del acceso, la asistencia y la retención de los estudiantes más marginados. En Kenya, los trabajadores de la educación comunitaria contribuyeron a mejorar el acceso de las niñas a la educación ⁹⁶.

- 38.** Al tiempo que se pone de manifiesto la importancia del personal de apoyo, también crece la preocupación por sus condiciones de trabajo. En África, el despliegue de los denominados «docentes comunitarios» fue una estrategia destinada a alcanzar los objetivos de matriculación universal en la enseñanza primaria, pero supuso la contratación generalizada de personal no calificado en regímenes de duración determinada ⁹⁷. Muchos de estos docentes percibían un salario más bajo, con menores prestaciones, respecto de los docentes con contratos de función pública. El personal de apoyo a la educación, según una encuesta sindical, suele cobrar mucho menos que los docentes ⁹⁸, y se ha visto especialmente afectado por la pérdida de empleo a raíz de la pandemia de COVID-19, sobre todo en la enseñanza superior ⁹⁹.

Nuevos enfoques pedagógicos

- 39.** Los métodos didácticos también han evolucionado para adecuarse a los nuevos enfoques educativos y a la integración de la tecnología en las escuelas, y como resultado de las investigaciones neurológicas y de su aplicabilidad en los entornos educativos ¹⁰⁰. Los nuevos modelos de diseño pedagógico y didáctico adoptan un concepto de aprendizaje centrado en el estudiante, más allá del sistema tradicional de educación masiva idéntica para todos ¹⁰¹. El modelo conocido popularmente como «aprendizaje autodirigido» es el proceso «en el que los individuos, con o sin ayuda externa, toman la iniciativa de diagnosticar sus necesidades de aprendizaje, formular objetivos de aprendizaje, identificar los recursos humanos y materiales de aprendizaje, elegir y aplicar estrategias de aprendizaje adecuadas y evaluar los resultados del aprendizaje» ¹⁰². De este modo, los alumnos ejercen un mayor control sobre el contenido

⁹⁴ Christine M. Rubie-Davies *et al.*, «Enhancing Learning? A Comparison of Teacher and Teaching Assistant Interactions with Pupils» *School Effectiveness and School Improvement* 21, núm. 4 (2010): 429-449.

⁹⁵ IPA, «Evaluating the Teacher Community Assistant Initiative in Ghana», 2015.

⁹⁶ Wolfenden *et al.*

⁹⁷ Centre for International Teacher Education, «Rural Teachers in Africa», documento de trabajo de la OIT núm. 312 (OIT, 2016); Jean Bourdon *et al.*, «Les enseignants contractuels: avatars et fatalités de l'éducation pour tous», ponencia presentada en un seminario sobre «La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : Les recrutements sans formation initiale», 11 a 15 de junio de 2007, Sèvres (Francia).

⁹⁸ Philippa Butler, «El personal de apoyo educativo: dar visibilidad a la fuerza laboral invisible», *IE Blog* (blog), 11 de junio de 2019.

⁹⁹ Kevin Mahnken, «Half of All School Employees Aren't Teachers. This Recession Will Endanger Their Jobs», *The 74* (blog), 14 de abril de 2020.

¹⁰⁰ Patricia K. Kuhl *et al.*, eds., *Developing Minds in the Digital Age: Towards a Science of Learning for 21st Century Education* (OCDE, 2019), 25-36; The Royal Society, *Brain Waves 2: Neuroscience: Implications for Education and Lifelong Learning*, 2011.

¹⁰¹ Mitchell Jay, «What Exactly Is Student-Centred Learning?», *Student Voices* (blog), 1.º de diciembre de 2016.

¹⁰² Mark K. Smith, «Malcolm Knowles, Informal Adult Education, Self-Direction and Andragogy» (infed.org, 2002).

y la finalidad del aprendizaje. Los docentes ayudan a los alumnos a planificar sus objetivos, a establecer un plan de aprendizaje y a elaborar un dossier con sus mejores trabajos ¹⁰³. El papel del docente ha evolucionado para poder identificar los mejores recursos sobre determinados temas o competencias en las áreas de interés de los alumnos, aprovechando las oportunidades de experiencias de aprendizaje disponibles a gran escala y conectando a los alumnos con diversas culturas y perspectivas.

40. La enseñanza de las competencias del siglo XXI requiere diversos métodos de aprendizaje ¹⁰⁴. Los estilos pedagógicos flexibles y personalizados adoptan técnicas de enseñanza como el «aprendizaje transversal» que conecta el aprendizaje formal y el informal; el «aprendizaje a través de la argumentación» para desarrollar habilidades argumentativas en el ámbito científico; el «aprendizaje incidental», que abarca formas de aprendizaje no planificado o involuntario; y el «aprendizaje contextual», en el que se tiene en cuenta el contexto que configura el proceso de aprendizaje. Los docentes incorporan también otros enfoques, como el «aprendizaje mediante la práctica», la «evaluación sigilosa» (evaluación discreta del proceso de aprendizaje), las «aulas invertidas» y el «aprendizaje lúdico» en las primeras etapas educativas ¹⁰⁵.
41. El aprendizaje basado en la solución de problemas y el aprendizaje por proyectos son técnicas habituales en la EFTP. Todas estas técnicas requieren diferentes métodos de impartición y evaluación, que añaden complejidad al trabajo del educador. En la educación secundaria y en la EFTP, se tiende a adoptar modelos de aprendizaje en el entorno laboral e integrado en el trabajo, que ofrecen a los estudiantes la posibilidad de poner en práctica la teoría. Es el caso de las pasantías, el aprendizaje por observación, las simulaciones y los programas de tutoría. A tal efecto, los docentes promueven la colaboración con empleadores y adaptan sus planes de estudio a las expectativas del empleador y a las normas del sector ¹⁰⁶.
42. La lengua es otro factor clave para impartir una enseñanza de calidad. Las clases multilingües son un fenómeno en auge en todo el mundo debido al aumento de la movilidad ¹⁰⁷. A veces, los docentes y los alumnos necesitan utilizar lenguas administrativas que no coinciden con su lengua materna ni con la lengua local. El uso del bilingüismo con la lengua materna es una práctica que suscita cada vez mayor interés, especialmente en los primeros años de escolarización, por su importancia para mejorar los resultados del aprendizaje en años posteriores. Sin embargo, sigue siendo difícil encontrar o formar a docentes que dominen varias lenguas, en particular lenguas indígenas ¹⁰⁸.

¹⁰³ Tom Vander Ark y Emily Liebttag, «[Developing Self-Directed Learners](#)», *Getting Smart* (blog), 6 de diciembre de 2016.

¹⁰⁴ FEM, *The Future of Jobs Report 2018*, 2018; Regina Pefanis Schlee y Katrin R. Harich, «[Teaching Creativity to Business Students: How Well Are We Doing?](#)», *Journal of Education for Business* 89, núm. 3 (2014): 133-141.

¹⁰⁵ Mike Sharples et al., *Innovating Pedagogy 2015: Open University Innovation Report 4* (The Open University, 2015); OCDE, *The Nature of Learning*, 2010.

¹⁰⁶ Laura Rook, «[Challenges Implementing Work-Integrated learning in Human Resource Management University Courses](#)», *Asia Pacific Journal of Cooperative Education* 3, núm. 18 (2017): 199-212.

¹⁰⁷ Sue Ollerhead y Kerry Taylor-Leech, «[Promoting Multilingual Approaches in Teaching and Learning](#)», *Learning Portal* (blog), 6 de noviembre de 2019.

¹⁰⁸ Susan Malone, *MTB MLE Resource Kit: Including the Excluded: Promoting Multilingual Education* (UNESCO, 2018); Alianza Mundial para la Educación, «[3 Examples of Mother Tongue Education to Improve Learning](#)», *Education For All Blog* (blog), 21 de febrero de 2019.

Aprendizaje digital

43. Se ha generalizado el uso de las tecnologías modernas, como las pizarras inteligentes y las tabletas digitales, en las escuelas que disponen de los recursos necesarios para adquirir esos equipos ¹⁰⁹. Los educadores ya no se limitan a sus propias observaciones y evaluaciones de las capacidades de los estudiantes, sino que pueden valerse de técnicas de análisis predictivo para el aprendizaje adaptativo, a fin de crear un entorno de aprendizaje controlado mediante un enfoque algorítmico que permite abordar las necesidades de aprendizaje específicas de cada estudiante a través de respuestas, itinerarios y recursos inmediatos ¹¹⁰. Los estudiantes también adquieren experiencias de realidad mixta inmersiva a través de la realidad aumentada, la realidad virtual y el contenido simulado en las aulas. Además, las TIC potencian la gestión del aula para la docencia en aulas multinivel. En muchos países de Asia y el Pacífico, por ejemplo, se imparten clases a alumnos de diferentes cursos al mismo tiempo. En esas aulas, las tecnologías como la realidad aumentada y la realidad virtual incentivan la participación e interacción de los alumnos con capacidades heterogéneas y favorecen el aprendizaje transversal con los estudiantes mayores ¹¹¹. La introducción de intervenciones tecnológicas en la educación está muy extendida y tiene como objetivo mejorar los resultados del aprendizaje, reducir los costos e impartir educación a niños que viven en zonas alejadas, al tiempo que se mejora la eficiencia operativa, por ejemplo, mediante la simplificación de las funciones administrativas ¹¹². Se introducen tecnologías que aligeran la carga de trabajo de los docentes, reduciendo el tiempo de evaluación mediante procesos automáticos de calificación y análisis del rendimiento y las tareas de los alumnos, planificación automatizada de las clases en función del plan de estudios y utilización de paneles de control y actualización de datos sobre el rendimiento individual de los alumnos ¹¹³.
44. En este sentido, las experiencias de los docentes son heterogéneas. En un estudio sobre el uso de la tecnología con fines educativos en el Canadá, se observó que los docentes eran reticentes a incorporar la tecnología, pues algunas tecnologías requieren un tiempo de aprendizaje excesivamente elevado en relación con su valor añadido percibido ¹¹⁴. En el Reino Unido, la mayoría de los docentes consideran que la tecnología educativa ahorra tiempo ¹¹⁵. Según una encuesta realizada por la Internacional de la Educación (IE) a docentes de todo el mundo, la participación de las organizaciones de docentes en la formulación de políticas y prácticas sobre las TIC en la educación es escasa y pocos docentes consideran que sus necesidades de formación y desarrollo profesional continuo (DPC) sobre las TIC estén cubiertas ¹¹⁶. La formación sobre el uso de las TIC no solo consiste en el manejo técnico de las herramientas, sino en su uso pedagógico adecuado y en las cuestiones éticas conexas, como la protección de datos, la privacidad y la exposición a contenidos nocivos o falsos.

¹⁰⁹ Bernardo Mendonça e Isabel Leiria, «Na nova sala de aulas todos ensinam, todos aprendem» *Expresso*, 15 de abril de 2020.

¹¹⁰ Smart Sparrow, «Let's Talk About Adaptive Learning».

¹¹¹ Taraneh Enayati *et al.*, «Classroom Management Strategies of Multigrade Schools with Emphasis on the Role of Technology», *Interdisciplinary Journal of Virtual Learning in Medical Sciences* 7, núm. 2 (2016).

¹¹² Comisión de Educación, *La Generación del aprendizaje: Invertir en educación para un mundo en proceso de cambio*, 2016.

¹¹³ Nancy Wilkinson y Toby Baker, «Will Technology Solve Teacher Workload?», *Nesta Education* (blog), 11 de octubre de 2019.

¹¹⁴ Isha DeCoito y Tasha Richardson, «Teachers and Technology: Present Practice and Future Directions», *Contemporary Issues in Technology and Teacher Education* 18, núm. 2 (2018): 362-378.

¹¹⁵ Charley Rogers, «Not Enough Time for Innovation, Say Teachers», *Education Technology* (blog), 28 de enero de 2019.

¹¹⁶ Christina Colclough, *Teaching with Tech: The Role of Education Unions in Shaping the Future* (IE, 2020).

45. Un obstáculo importante para el uso de la tecnología educativa es el acceso a la tecnología y a la infraestructura de la información. Según se constató en una encuesta sobre el uso de las TIC en los sistemas educativos de la Unión Europea, menos de 1 de cada 5 estudiantes europeos asistía a escuelas con una conectividad a Internet superior a 100 megabits por segundo (mbps), muy por debajo de los 700 mbps que se calcula que son necesarios para que los estudiantes utilicen simultáneamente las herramientas educativas en línea ¹¹⁷. Además, el DPC de los docentes en materia de TIC sigue siendo poco frecuente; 6 de cada 10 alumnos europeos reciben clases de docentes que realizan actividades de desarrollo personal sobre las TIC en su tiempo libre ¹¹⁸. En el hemisferio sur persiste el problema de la falta de infraestructura de las TIC (véase el recuadro 1). Solo el 43 por ciento de las escuelas primarias de América Latina y el 12 por ciento de las de Asia Central y Meridional tienen acceso a Internet con fines pedagógicos (véase el indicador 4.a.1 de los ODS), mientras que en Asia Oriental el 94 por ciento de las escuelas tienen acceso a Internet. El promedio mundial es del 39,6 por ciento ¹¹⁹.

► Recuadro 1. La digitalización y el sector educativo en África Oriental

En un reciente estudio de la OIT sobre la digitalización y el sector educativo en África Oriental, financiado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, se concluyó que el déficit de infraestructuras, como la falta de electricidad, la precaria conectividad a Internet, las escasas instalaciones y dispositivos digitales en las escuelas y en los hogares, la tecnología obsoleta y la falta de tecnologías, servicios tecnológicos y paquetes de datos e Internet asequibles, siguen siendo obstáculos importantes que impiden en diversa medida el uso y la integración de la tecnología en la enseñanza y el aprendizaje. Las regiones rurales siguen estando especialmente desatendidas en estos ámbitos, lo que acrecienta la brecha digital dentro de los países. El desarrollo limitado e inadecuado de la capacidad de los docentes en el uso de la tecnología con fines pedagógicos, que a menudo se limita a talleres especializados no recurrentes, retrasa la obtención de los beneficios derivados de los esfuerzos de digitalización.

La crisis provocada por la COVID-19 exacerbó el déficit de infraestructuras y de capacidad humana, por lo que muchos países de la región recurrieron a la programación de radio y televisión para mantener las actividades educativas durante el cierre de las escuelas. Sin embargo, la disponibilidad de estos sistemas era escasa en algunas regiones rurales aisladas y en algunas comunidades marginadas y desfavorecidas, lo que agravó aún más las desigualdades educativas existentes. Las escuelas privadas con mayores recursos pudieron adoptar más fácilmente soluciones virtuales, en particular mediante el uso de plataformas de comunicación.

En África Oriental existen políticas y marcos de apoyo a la integración y el uso de la tecnología en todos los sectores y ramas de actividad, incluida la educación. Sin embargo, en muchos casos, dichas políticas y marcos deben actualizarse para dar respuesta a la aparición de nuevas tecnologías y plataformas digitales, y demás cuestiones conexas, contemplando también la ulterior ejecución y el apoyo financiero. Una mayor colaboración entre los Gobiernos, los interlocutores sociales y otros colectivos interesados en la educación es fundamental para la digitalización inclusiva y equitativa del sector.

OIT, «Digitalization and the Education Sector in East Africa», de próxima publicación.

¹¹⁷ Comisión Europea, «La conectividad para un mercado único digital competitivo – hacia una sociedad europea del Gigabit», 2016.

¹¹⁸ Comisión Europea, «2nd Survey of Schools: ICT in Education», 14 de marzo de 2019.

¹¹⁹ Fuente y agrupaciones regionales: Datos del UIS.Stat extraídos el 28 de septiembre de 2020.

► 4. Retos y oportunidades de trabajo decente en el sector educativo

Competencias y formación de los educadores

- 46.** La enseñanza es una fuente importante de empleo formal y profesional en los países en desarrollo. Los docentes están muy representados entre los trabajadores asalariados y entre los trabajadores profesionales y del sector público. En los países de bajos ingresos, 3 de cada 5 trabajadores de nivel profesional y aproximadamente 1 de cada 5 graduados de enseñanza secundaria y universitaria trabajan como docentes, según las estimaciones de un estudio ¹²⁰. La creciente demanda de educadores y la diversificación de las funciones de los docentes, de los enfoques pedagógicos y de las materias que imparten han puesto de manifiesto la importancia de la formación inicial y continua del personal docente. En la mayoría de los países, el desarrollo profesional de los docentes se adquiere primeramente a través de las instituciones de formación del profesorado, que imparten una formación previa al empleo, y mediante las actividades posteriores de formación continua, que permiten a los docentes ampliar sus conocimientos mientras adquieren experiencia en el aula. En algunos contextos, la tutoría directa ayuda a los nuevos docentes a aprender a enseñar con eficacia.
- 47.** A pesar de que se reconoce la importancia de la formación y el desarrollo profesional del personal docente, en muchos países sigue habiendo deficiencias que impiden contar con un cuerpo docente adecuadamente preparado. En parte como respuesta a la presión para garantizar la universalidad de la educación primaria y secundaria, algunos países se han visto obligados a contratar a docentes poco calificados para asegurar un número suficiente de docentes por aula. En África Subsahariana, la proporción de docentes formados en relación al número de alumnos ha disminuido en las dos últimas décadas, lo que ha inducido a los países a rebajar los requisitos de acceso y a emplear docentes con contratos temporales, interinos o paraprofesionales ¹²¹. La proporción de docentes con las mínimas calificaciones exigidas en la enseñanza secundaria oscila entre el 97 por ciento en Asia Central y el 42 por ciento en África Subsahariana (véase el gráfico 1) ¹²². La escasez de docentes formados es especialmente acusada en las asignaturas de matemáticas y ciencias avanzadas ¹²³. Los países de la OCDE tampoco consiguen atraer a jóvenes profesionales a la profesión docente, de manera que la proporción de docentes menores de 30 años es significativamente inferior a la de otras franjas de edad ¹²⁴. En algunas áreas de la enseñanza, los requisitos exigidos al personal docente pueden ser excesivamente académicos, especialmente en el caso de la EFTP, a la que no pueden acceder los profesionales del sector sin una formación pedagógica formal. Aunque se recurre cada vez más a la contratación temporal de paraprofesionales e interinos para suplir las carencias

¹²⁰ Lee Crawford y Todd Pugatch, «Teacher Labor Markets in Developing Countries», Working Paper 546 (Center for Global Development, 2020).

¹²¹ Thibaut Lauwerier y Abdeljalil Akkari, «los Docentes y la calidad de la educación básica en el África Subsahariana», documento de trabajo de la UNESCO sobre investigación y prospectiva en educación (UNESCO, 2015).

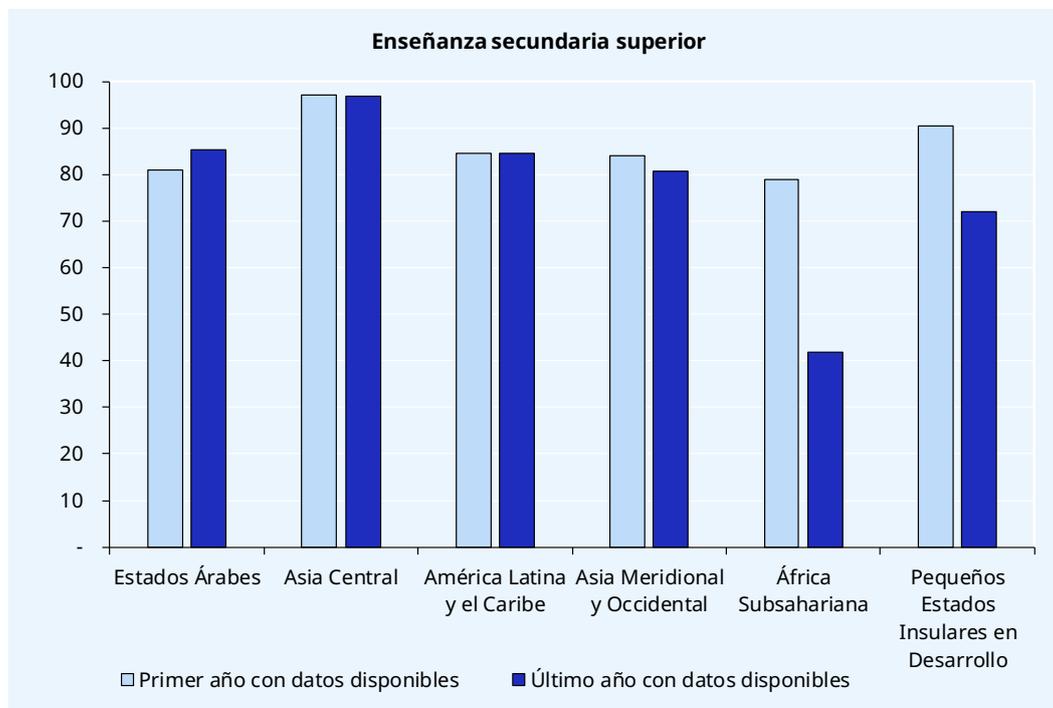
¹²² Datos del [UIS.Stat](#) extraídos el 7 de diciembre de 2020.

¹²³ Andreas Schleicher, ed., *Preparing Teachers and Developing School Leaders for The 21st Century: Lessons from Around the World* (OCDE, 2012), 55-80.

¹²⁴ OCDE, «A Profile of the Teacher Population and the Schools in Which Work», OCDE, *Creating Effective Teaching and Learning Environments*, 25-46.

de personal, la mejora de sus competencias no se considera tan prioritaria como la de los docentes a tiempo completo ¹²⁵.

► **Gráfico 1. Porcentaje de educadores formados en enseñanza secundaria superior, 1998-2019**



Fuente: OCDE, base de datos TALIS 2018.

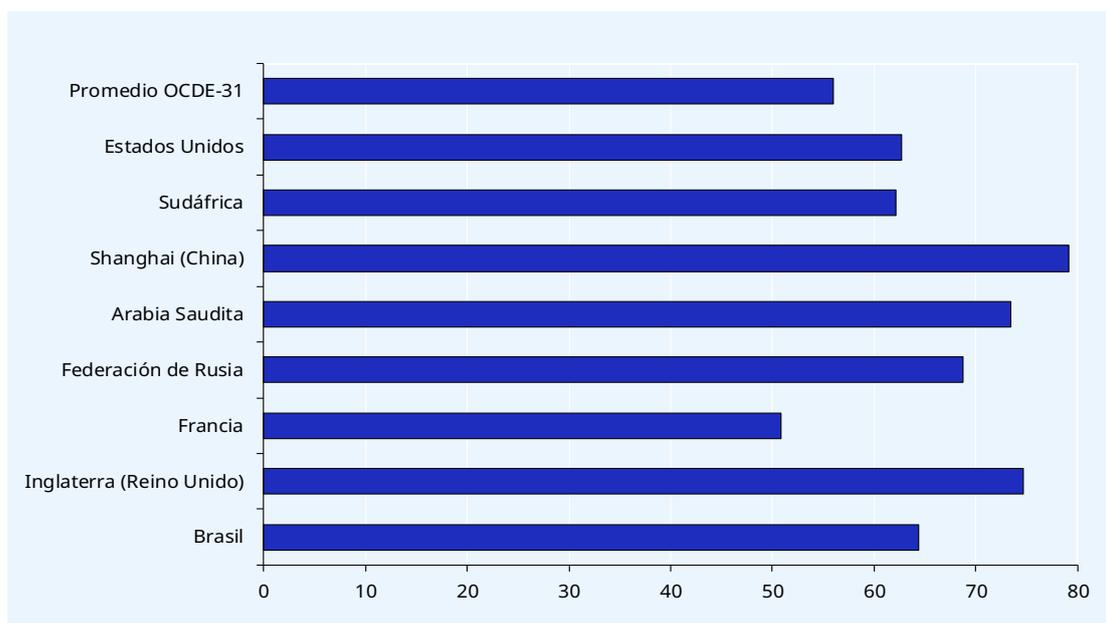
- 48.** A pesar de las carencias, la formación de los educadores está evolucionando. En los países industrializados, se han intentado integrar las competencias del siglo XXI tanto en los planes de estudio como en la pedagogía de la formación docente. A continuación, se enumeran algunos ejemplos. Uno de ellos es el modelo TE21 de formación del profesorado de Singapur, en el que se establece un esquema de valores centrados en el alumno, en la identidad del docente, en el servicio a la profesión y a la comunidad, a la vez que se subrayan los conocimientos y competencias del siglo XXI que todo docente debe reunir. El modelo de Finlandia hace hincapié en un enfoque del desarrollo docente basado en la investigación y en un fuerte componente clínico que se centra en las prácticas en las aulas de las escuelas asociadas a las instituciones de formación. Otros enfoques, como el sistema Wikiwijs de los Países Bajos, permiten la colaboración de los docentes a través de Internet. En los países en desarrollo con escasez de personal docente, la tecnología ofrece una modalidad de formación docente a distancia o itinerarios de formación alternativos. Estas estrategias son especialmente importantes para perfeccionar las competencias de los docentes que ejercen la profesión sin tener las calificaciones formales necesarias para su certificación. El programa MUKA de la República Unida de Tanzania permite obtener la certificación docente mediante una combinación de sesiones de enseñanza presencial y estudio independiente. Malawi y Nigeria han tenido programas similares ¹²⁶.

¹²⁵ Universidad Estatal de São Paulo, «Mesa Redonda: A Formação de Professores e as Tecnologias Digitais na América Latina», vídeo de YouTube, 17 de septiembre de 2020.

¹²⁶ Schleicher, ed., *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century*.

49. Pese a la importancia de la formación previa al empleo, el DPC durante el empleo en el contexto del aprendizaje permanente se ha convertido en la estrategia clave para asegurar que las competencias del personal docente se adapten a la rápida evolución pedagógica y curricular ¹²⁷. Sin embargo, sigue habiendo grandes deficiencias de acceso al DPC en todo el mundo. En los países de la OCDE, el 94 por ciento de los docentes han participado al menos en una actividad de DPC en 2017-2018. En algunos lugares de la OCDE, como Alberta (Canadá), Australia, Austria, Letonia, Lituania y Shanghai (China), el 99 por ciento de los docentes han participado al menos en una actividad de desarrollo profesional. Los principales temas abordados en esas actividades se refieren al conocimiento y la comprensión de las materias (el 76 por ciento) y a las competencias pedagógicas en la enseñanza de las materias (el 73 por ciento). Se observó una menor participación en las actividades de DPC relativas a la enseñanza en entornos multiculturales o multilingües (el 22 por ciento) y a la comunicación con personas de diferentes culturas (el 19 por ciento) ¹²⁸. Tanto en 2013 como en 2018, los docentes subrayaron la necesidad de adquirir mayor formación en temas como el dominio de las TIC para la enseñanza (el 18 por ciento), la enseñanza a niños con necesidades especiales (el 22 por ciento) y la enseñanza en entornos multiculturales (el 15 por ciento). Dentro de la OCDE, el 56 por ciento de los docentes dijeron haber recibido formación previa al empleo sobre el uso de las TIC (gráfico 2).

► **Gráfico 2. Porcentaje de docentes que cursaron un programa reglado de enseñanza o formación con contenidos específicos sobre el «uso de las TIC para la docencia», países seleccionados**



Fuente: OCDE, base de datos TALIS 2018.

50. Una de las principales dificultades de los sistemas de EFTP de todo el mundo ha sido garantizar que los docentes tengan competencias actualizadas para enseñar a los alumnos. Solo el 30 por ciento de las instituciones de EFTP exigen que el nuevo personal docente de

¹²⁷ Grupo de Evaluación Independiente, *Selected Drivers of Education Quality Pre- and In-Service Teacher Training* (Grupo del Banco Mundial, 2019).

¹²⁸ OCDE, «*Providing Opportunities for Continuous Development*», OCDE, *TALIS 2018 Results* (volumen I).

EFTP de nivel secundario posea experiencia profesional en la especialidad impartida ¹²⁹. Una forma de alcanzar ese objetivo es ofrecer a los docentes la oportunidad de realizar prácticas laborales en empresas que les proporcionen una auténtica experiencia laboral a través de aprendizajes y pasantías en la rama de actividad pertinente. En China, los docentes dedican al menos un mes al año a ese tipo de prácticas laborales y un número importante de docentes a tiempo parcial provienen de las ramas de actividad relacionadas con las asignaturas que imparten. Los docentes pueden participar como consultores en proyectos empresariales para estar mejor informados sobre la evolución de las necesidades de los mercados de trabajo ¹³⁰. Sin embargo, este enfoque no ha recibido la misma atención a nivel de las políticas o de las organizaciones. Los países de ingresos bajos y medios no siempre cuentan con programas de formación previa al empleo para docentes e instructores. Los docentes de EFTP en África pueden aumentar sus ingresos en función de su número de años de experiencia, pero a menudo no tienen la oportunidad de seguir itinerarios flexibles de desarrollo profesional mediante la adquisición de experiencia en el sector ¹³¹. En los países en los que la duración de la formación previa al ejercicio para el personal de la EFTP es breve, las prácticas en empresas del sector pueden compensar la falta de formación. Los docentes con contratos de corta duración pueden tener cierta autonomía para mantener y actualizar sus contactos con la rama de actividad. En muchos sistemas, apenas hay normas y directrices relativas a los requisitos mínimos de las nuevas competencias y conocimientos que deben adquirir los docentes de EFTP y a cómo trasladarlos a la enseñanza ¹³². Es necesario mejorar los requisitos relativos a las calificaciones y los planes de estudios de los docentes y formadores para incluir en ellos las mejores prácticas en materia de métodos de enseñanza y evaluación, junto con las demás competencias clave necesarias para la consecución de las prioridades de formación. También se necesitan programas de desarrollo profesional inicial, de DPC y de fomento de la capacidad para docentes, formadores y administradores de instituciones con objeto, entre otras cosas, de proporcionar el nivel de competencias técnicas, pedagógicas y digitales necesario para que los alumnos prosperen en la economía del conocimiento ¹³³. Un estrecho contacto e intercambio entre las instituciones de educación y formación y los empleadores del sector privado es clave para garantizar la enseñanza de las competencias que demandan los empleadores ¹³⁴.

- 51.** Más allá del DPC, se reconoce la importancia de contar con sólidas redes *inter pares* para mejorar la enseñanza. En 2013, la OCDE concluyó que los elementos clave de la profesionalidad del personal docente eran, entre otras cosas, una sólida base de conocimientos, autonomía (definida como la toma de decisiones de los docentes en asuntos relacionados con su trabajo) y redes *inter pares*, que ofrecen oportunidades de intercambio de información y el apoyo necesario para mantener un alto nivel de enseñanza ¹³⁵. La probabilidad de que los docentes participen en redes *inter pares* con fines de desarrollo profesional no es tan elevada, pero aumenta cuando se trata de recibir asesoramiento

¹²⁹ UNESCO-UNEVOC, *UNESCO-UNEVOC Study on the Trends Shaping the Future of TVET Teaching*, 2020.

¹³⁰ FEM, *The Future of Jobs Report 2018*.

¹³¹ Comisión Europea, *TVET Teacher Education in Africa: Synthesis Report*, noviembre de 2015.

¹³² Sarojni Choy y Sandra Haukka, «Industrial Attachments for Instructions in TVET Delivery», *International Handbook of Education for the Changing World of Work*, Rupert Maclean y David N. Wilson, eds. (Springer, 2009), 1367-1382.

¹³³ OIT, «Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo», de próxima publicación.

¹³⁴ EPF, «The Role of the Private Sector in Vocational and Educational Training: Developments and Success Factors in Selected Countries», EPF Working Paper, 2017.

¹³⁵ OCDE, *Supporting Teacher Professionalism: Insights from TALIS 2013*, 2016.

directo de supervisores o de pares y orientación para mejorar su base de conocimientos ¹³⁶. El papel clave de la tutoría y de las redes *inter pares* es una esfera de políticas que debe explorarse más a fondo, ya que muchos sistemas educativos tienden a centrarse en la formación previa al empleo y en el DPC formal, en lugar de reforzar el apoyo a los docentes en ejercicio.

Migración del personal docente

- 52.** La migración a corto plazo del personal docente para promover el intercambio global y desarrollar redes internacionales de docentes es una práctica alentada por la Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966). La contratación internacional de docentes para suplir la escasez de personal es un fenómeno que todavía no se comprende cabalmente. Cuando se produce, plantea los mismos problemas que la migración internacional de otros profesionales calificados. Muchos de los docentes migrantes se forman gracias a la inversión pública, lo que supone una pérdida de capital humano para el país de origen. En un país como la India, en el estado de Kerala, los docentes pueden marcharse hasta quince años para enseñar en el extranjero y, aun así, reincorporarse a sus puestos a su regreso. Al igual que otros trabajadores migrantes, los docentes migrantes pueden ser objeto de explotación, víctimas de fraude y coacción económica, y pueden no tener acceso a la protección social. En una encuesta realizada por la IE, el 34 por ciento de los docentes migrantes declararon haber sufrido algún tipo de discriminación desde el inicio del proceso de contratación. En los Estados Unidos, la contratación internacional de docentes apenas está regulada y las normas de protección de los trabajadores se aplican de manera deficiente ¹³⁷. Los migrantes calificados no suelen ocupar puestos del mismo nivel en los países de destino y resulta difícil comparar la formación profesional y los requisitos de concesión de licencias en los distintos países. En consecuencia, es importante saber si las calificaciones y competencias de los docentes migrantes están al mismo nivel que las de los docentes del país de destino. En los países de la Commonwealth, se han hecho esfuerzos para comprender la transferibilidad de las calificaciones de los docentes mediante la elaboración de marcos ¹³⁸.

Salud, seguridad y bienestar

- 53.** La educación puede considerarse parte del sector de los cuidados, y la enseñanza y el apoyo a los alumnos suponen un trabajo intelectual, físico y emocional. A los docentes les afectan psicosocialmente las condiciones sociales a las que se enfrentan en el aula y cuando intentan crear un entorno de aprendizaje que no solo sea seguro desde el punto de vista físico y emocional, sino que también resulte alentador en el plano psicológico. Según se constata en un informe de Estados Unidos, el 46 por ciento de los docentes declaran tener altos niveles de estrés diario, que afectan a su salud, calidad de vida y rendimiento, casi a los mismos niveles que el personal de enfermería, lo que convierte a la docencia en una de las ocupaciones más estresantes del país ¹³⁹. En 2015, más de 1 millón de docentes de los Estados Unidos abandonaron el trabajo para buscar otro empleo en el sector educativo o

¹³⁶ Philippa Cordingley *et al.*, *Constructing Teachers' Professional Identities* (IE, 2019).

¹³⁷ Marie-Louise Caravatti *et al.*, *Getting Teacher Migration & Mobility Right* (IE, 2014).

¹³⁸ Secretaría del Commonwealth, «*Commonwealth Teacher Recruitment Protocol*», 2004; véase también Lauwerier y Akkari.

¹³⁹ Mark T. Greenberg *et al.*, «*Teacher Stress and Health*» (Pennsylvania State University, 2016).

fuera de él ¹⁴⁰. En otro estudio realizado en el Brasil se indica que el trabajo de la mayoría de los docentes municipales está clasificado como un trabajo exigente y activo con poco control ¹⁴¹. Asimismo, una encuesta realizada en el Reino Unido reveló que el estrés es la principal causa de ausencia de los docentes tras la licencia de maternidad ¹⁴². Se han hecho algunos progresos en este terreno; según las estadísticas de la UNESCO, la tasa de abandono del personal docente (indicador 4.c.6 de los ODS) en la enseñanza primaria ha disminuido en todo el mundo del 6,57 por ciento en 2015 al 4,41 por ciento en 2018 ¹⁴³.

- 54.** Las razones de las altas tasas de rotación del personal docente se atribuyen a la falta de liderazgo, a un ambiente de trabajo negativo y al aumento de las exigencias del puesto (como las evaluaciones, el comportamiento de los alumnos, las tareas administrativas y las necesidades sociales y emocionales de los estudiantes) ¹⁴⁴. La intimidación y el acoso también pueden ser un factor coadyuvante. En un estudio realizado en Alemania se observó que el 37,4 por ciento de los docentes en formación encuestados sufrían al menos un incidente negativo semanal y el tipo de acoso más común era de carácter laboral o personal. Según el mismo estudio, las tasas de prevalencia eran más altas entre los hombres (el 35,5 por ciento) que entre las mujeres (el 16,8 por ciento ¹⁴⁵). Los docentes también están expuestos a acoso sexual. En un estudio realizado por un sindicato de docentes en el Reino Unido, se constató que uno de cada cinco de los 1 200 docentes encuestados había sufrido acoso sexual de alumnos, compañeros, directivos o padres, mientras que el 67 por ciento había recibido comentarios inapropiados sobre su aspecto físico o su cuerpo ¹⁴⁶.
- 55.** La violencia es otro importante factor de estrés. Según los datos recopilados por la Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques (GCPEA), entre 2015 y 2019 se tuvo conocimiento de más de 11 000 casos de ataques contra instalaciones educativas o de uso militar de instalaciones educativas en todo el mundo. Estos sucesos perjudicaron a más de 22 000 estudiantes, docentes y demás trabajadores del sector educativo ¹⁴⁷. Incluso en países no afectados por conflictos armados, la violencia puede tener un impacto negativo en los trabajadores de la educación. En Río de Janeiro (Brasil), por ejemplo, los docentes faltan a su trabajo un 5,8 por ciento más en los años en los que hay violencia en el entorno de las escuelas; en esos periodos, la probabilidad de que un director renuncie a su cargo antes de cumplir los dos años de servicio aumentó un 12 por ciento ¹⁴⁸. En la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206), de la OIT se reconoce que la

¹⁴⁰ Preeti Varathan, «The US is Having a Hard Time Keeping Teachers in their Jobs», *Quartz*, 1.º de junio de 2018.

¹⁴¹ Marcos Henrique Fernandes y Vera Maria da Rocha, «Impact of the Psychosocial Aspects of Work on the Quality of Life of Teachers», *Brazilian Journal of Psychiatry* 31, núm. 1 (2009): 15-20.

¹⁴² Ali Naghieh et al., «Organisational Interventions for Improving Wellbeing and Reducing Work-Related Stress in Teachers», *Cochrane Database of Systematic Reviews*, núm. 4, 2015.

¹⁴³ Datos del *UIS.Stat* extraídos el 27 de septiembre de 2020; la tasa de abandono es el número de docentes que renuncian a su empleo, expresado como porcentaje del número total de docentes.

¹⁴⁴ Federación Europea de Empleadores de la Educación (FEEE) y Comité Sindical Europeo de la Educación (ETUCE), *Report of the Research Project on Social Partners Promoting Decent Workplaces in the Education Sector for a Healthier Working Life*, 2016; The Graide Network, «The Rise of Teacher Stress», *The Graide Network* (blog)

¹⁴⁵ Marie Drüge et al., «Bullying and Harassment of Trainee Teachers», *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 228 (2016): 118-122.

¹⁴⁶ NASUWT, «Consultation Response: Government Equalities Office Consultation on Sexual Harassment in the Workplace October 2019», 2019; Mario Piacentini, «Can Bullying Be Stopped?», *OECD Education and Skills Today* (blog), 18 de julio de 2017.

¹⁴⁷ GCPEA, *Education Under Attack 2020*, 2020.

¹⁴⁸ «Notas vermelhas quando a violência é presente», *O Globo*, 28 de junio de 2016.

exposición a la violencia y el acoso en el trabajo puede ser más probable en el ámbito de la educación.

- 56.** Durante el curso escolar 2019-2020, la situación se agravó con el inicio de la pandemia de COVID-19 y el cambio a la enseñanza a distancia, que en muchos casos aumentó la carga de trabajo y el estrés de los docentes. A menudo, los docentes carecían de las competencias necesarias para utilizar las herramientas de enseñanza a distancia y no disponían de acceso a Internet o a comunicaciones adecuadas. Tras la reapertura de las escuelas, a menudo se exigió a los educadores que impartieran una combinación de enseñanza presencial y a distancia, lo que aumentó su carga de trabajo al obligarles a gestionar una compleja coordinación con los alumnos y los padres. La enseñanza a distancia también transformó el contexto psicológico del aula, pues las clases a distancia plantean dificultades para mantener la dinámica de aprendizaje en grupo. Durante las sucesivas oleadas de la pandemia, las escuelas de todo el mundo se esfuerzan en permanecer abiertas, pero muchas de ellas carecen de la infraestructura necesaria para evitar la propagación del virus: en 2019, solo el 19,8 por ciento de las escuelas primarias del Chad disponían de instalaciones básicas para el lavado de manos, en comparación con el 84,8 por ciento de Costa Rica, el 86,3 por ciento de la India y el 98,4 por ciento de China ¹⁴⁹.

Situación profesional

- 57.** En general, está muy reconocida la importancia social de los docentes. Según una encuesta, la docencia es la tercera profesión más respetada, después de la medicina y la ingeniería y por delante de profesiones como la enfermería o la policía. La enseñanza se considera la profesión más respetada de todas en algunos países, como la Argentina, Côte d'Ivoire, Kenya, la República de Corea, Lesotho y Sri Lanka ¹⁵⁰. El respeto que se percibe por la profesión suele ser mayor en los niveles superiores de enseñanza. Sin embargo, aunque se considera que los docentes tienen una gran importancia social, la profesión sigue siendo poco atractiva. Solo el 4 por ciento de los jóvenes de 15 años encuestados por la OCDE se plantean ser docentes ¹⁵¹. En muchos países, la docencia se considera una profesión de baja categoría, la última de las opciones profesionales, y carece del prestigio de la abogacía o la medicina, en gran parte debido a la baja remuneración, la lenta progresión salarial y las escasas oportunidades de promoción. Según se recoge en un estudio, los docentes de la República Unida de Tanzania disuaden a sus propios hijos de seguir su profesión. El 73 por ciento de los docentes rurales de Ghana declaran que no se sienten respetados en la comunidad. En Camboya, los requisitos de acceso a la docencia se consideran fáciles, lo que le resta prestigio ¹⁵². Por otro lado, en un estudio realizado en el Pakistán se constató que los docentes se enorgullecen de la importancia social de su profesión, al tiempo que deploran sus condiciones de trabajo ¹⁵³.
- 58.** En todo el mundo los docentes tienden a ser mujeres, que representan desde el 94 por ciento del personal docente en los niveles preescolares hasta el 54 por ciento en los niveles secundarios, aunque el panorama varía entre los países de ingresos altos y los de ingresos

¹⁴⁹ Datos del [UIS.Stat](#) extraídos el 28 de septiembre de 2020.

¹⁵⁰ Nelly P. Stromquist, *La situación del personal y la profesión docente en el mundo* (IE, 2018).

¹⁵¹ OCDE, «*Who Aspires to a Career in Teaching?*», OECD, *Effective Teacher Policies: Insights from PISA* (2018), 127-154.

¹⁵² Crawford y Pugatch.

¹⁵³ Munawar Mirza, *Teaching Profession: Teachers' Perspectives* (2010).

bajos ¹⁵⁴. La proporción de mujeres docentes es del 41 por ciento en los países de ingresos bajos, frente al 82 por ciento en los países de ingresos altos, y solo el 23 por ciento de los docentes de enseñanza secundaria en los países de ingresos bajos son mujeres. En algunos casos, la falta de personal docente se debe sobre todo a la escasez de mujeres en la profesión. En la India, por ejemplo, la proporción de mujeres docentes disminuye en relación con la lejanía de la escuela respecto de los principales centros de población, pasando del 60 por ciento en un área de gobierno local al 30 por ciento cuando la localidad dista más de 30 km de los centros administrativos ¹⁵⁵. Las mujeres tampoco están bien representadas en las materias de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas ¹⁵⁶.

59. Del mismo modo, la autonomía del personal docente es un elemento importante de su situación profesional y de su motivación. En un estudio realizado en Inglaterra se observó que «la autonomía de los docentes está claramente correlacionada con la satisfacción laboral, con la percepción de que la carga de trabajo es manejable y con la intención de permanecer en la profesión» ¹⁵⁷. Finlandia es un caso notorio por haber mejorado la situación de los docentes, dotándolos de altos grados de autonomía y buenas condiciones de trabajo ¹⁵⁸. Aunque son las autoridades quienes establecen los planes de estudio y los exámenes, la elección de los métodos y enfoques docentes se deja en manos del docente, lo que permite a los educadores adaptar la pedagogía a las necesidades de los alumnos y a sus propias preferencias y competencias. Sin embargo, con el creciente uso de la tecnología basada en contenidos predeterminados como recursos auxiliares para la enseñanza, la autonomía del docente está en entredicho, e incluso se desincentiva en algunos sistemas privados que dependen de la tecnología para impartir los contenidos. Los sistemas educativos obsesionados con los resultados de los exámenes pueden priorizar la educación orientada a la preparación de esas pruebas, en vez de potenciar el desarrollo más holístico del alumno. Las presiones políticas relacionadas con áreas curriculares sensibles, como la historia, la sexualidad, la religión y algunas materias científicas, pueden limitar aún más la autonomía de los docentes en la impartición de esas asignaturas. Con la llegada de la enseñanza a distancia, facilitada por la tecnología, ha surgido la preocupación por el control que las autoridades estatales ejercen sobre las clases y por la recopilación de datos sobre educadores y alumnos ¹⁵⁹.

Salarios

60. El análisis de los salarios de los docentes en relación con los de otros profesionales con un nivel de formación similar plantea dificultades metodológicas. Por lo general, los docentes ganan menos que otros profesionales comparables, pero los docentes públicos suelen tener mayor estabilidad laboral, mejores prestaciones y más tiempo libre. De hecho, la conciliación del trabajo con la vida familiar es un factor de motivación importante para escoger esta profesión. Sin embargo, las condiciones salariales en muchos países no son

¹⁵⁴ UNESCO, «World Teachers' Day 2019 Fact Sheet», 2019.

¹⁵⁵ UNESCO, «World Teachers' Day 2019 Fact Sheet», 2019.

¹⁵⁶ UNESCO, *Descifrar el código: la educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)*, 2017.

¹⁵⁷ Jack Worth y Jens Van den Brande, «Teacher Autonomy: How Does It Relate to Job Satisfaction and Retention?» (NFER, 2020), 3.

¹⁵⁸ Pasi Sahlberg, *Finnish Lessons 3.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* (Columbia University, 2021).

¹⁵⁹ Yojana Sharma, «Universities Fear Online Students Face Regime Reprisals», *University World News*, 3 de septiembre de 2020.

suficientes para captar a nuevos trabajadores de talento y retenerlos en un empleo que puede ser difícil y agotador. Algunos estudios indican que la remuneración de los docentes sigue siendo poco atractiva en muchos países. En una encuesta realizada a sindicatos de docentes, solo el 21 por ciento de los encuestados de todos los niveles de enseñanza señalaron que sus salarios eran comparables a los de otros profesionales con calificaciones similares. Los datos de los países de la OCDE, que parecen corroborar esta percepción, indican que la remuneración de los docentes en la mayoría de los países está por debajo de los ingresos de los trabajadores a tiempo completo con estudios superiores, aunque los directores de los centros educativos suelen superar ese nivel (cuadro 2). La remuneración es el factor que más influye en la determinación de la satisfacción laboral de los docentes y afecta a su decisión de permanecer en la profesión. En concreto, son más bajos los salarios de los docentes y formadores de educación de la primera infancia y EFTP: solo el 17 por ciento percibe sueldos comparables a los de otros profesionales con calificaciones similares. En algunos países se observan también importantes diferencias salariales entre hombres y mujeres docentes; por ejemplo, un estudio cualitativo realizado en México indica que las docentes ganan un 10 por ciento menos que sus homólogos masculinos ¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Stromquist.

► **Cuadro 2. Salarios medios anuales en países seleccionados de la OCDE (primas y complementos incluidos) de los docentes de centros públicos, convertidos a su equivalencia en dólares de los Estados Unidos utilizando paridades de poder adquisitivo para el consumo privado, 2017**

País	Salarios reales de todos los docentes, en relación con los ingresos de los trabajadores a tiempo completo con estudios superiores				Salarios reales de todos los directivos de centros escolares, en relación con los ingresos de los trabajadores a tiempo completo con estudios superiores			
	Educación preescolar	Educación primaria	Enseñanza secundaria básica	Enseñanza secundaria superior	Educación preescolar	Educación primaria	Enseñanza secundaria básica	Enseñanza secundaria superior
Australia	0,93	0,93	0,94	0,94	1,40	1,53	1,78	1,78
Brasil	0,82	0,84	0,86	0,87	-	-	-	-
Costa Rica	1,15	1,21	1,47	1,47	1,96	1,83	2,09	2,09
Inglaterra (Reino Unido)	0,81	0,81	0,92	0,92	1,47	1,47	2,14	2,14
Finlandia	0,66	0,89	0,98	1,11	0,83	1,23	1,42	1,49
Francia	0,83	0,80	0,90	1,02	1,06	1,06	1,38	1,38
Alemania	-	0,91	1,00	1,06	-	-	-	-
Hungría	0,64	0,68	0,68	0,74	-	-	-	-
Israel	0,85	0,88	0,96	0,94	-	1,60	1,56	1,65
Italia	0,65	0,65	0,66	0,71	-	1,39	1,39	1,39
Turquía	0,85	0,85	0,85	0,85	0,97	0,97	0,97	0,97
Estados Unidos de América	0,62	0,63	0,65	0,68	1,09	1,11	1,15	1,17
Promedio de la OCDE (último año con datos disponibles)	0,80	0,85	0,89	0,94	-	1,26	1,38	1,46
23 miembros de la Unión Europea pertenecientes a la OCDE (último año con datos disponibles)	0,79	0,85	0,89	0,94	-	1,24	1,36	1,44

Fuente: Datos de [OECD.Stat](https://data.oecd.org) extraídos el 24 de septiembre de 2020 de la sección de salarios reales de los docentes («Teachers' Actual Salaries») correspondientes a 2017; los datos del Brasil e Italia son de 2015 y los de Australia y Finlandia son de 2016.

61. En numerosos países en desarrollo y en las zonas más pobres de los países desarrollados, los salarios de los docentes siguen siendo bajos y su pago es irregular, lo que ocasiona problemas de retención, provoca absentismo laboral y suscita la necesidad de tener un segundo empleo para sobrevivir ¹⁶¹. Según se constata en un estudio reciente sobre la remuneración del personal docente en África, los salarios mensuales de los docentes son inferiores a los de otros trabajadores del sector formal con niveles comparables de educación y experiencia. Sin embargo, en todos esos países los docentes afirman trabajar bastantes menos horas que otros trabajadores, por lo que su salario por hora es mayor. Aquellos que trabajan menos horas no tienen más probabilidades de complementar la docencia con un segundo empleo, aunque en general la probabilidad de que los docentes tengan un segundo empleo es casi dos veces mayor que la de otros trabajadores. En los países con ingresos nacionales más elevados, el valor de los salarios de los docentes aumenta en términos absolutos, pero disminuye como porcentaje de la renta per cápita. La brecha salarial entre los docentes con contratos de duración determinada y los contratados de manera permanente es grande en varios países ¹⁶². En un estudio similar realizado en América Latina también se observó que los docentes suelen estar peor remunerados que otros profesionales con calificaciones similares, especialmente los varones, aunque su remuneración es mejor en el sector privado ¹⁶³. Se obtuvieron resultados similares en un estudio de la OIT sobre los docentes en Ucrania ¹⁶⁴.

Tiempo de trabajo

62. La carga de trabajo se ha señalado como una de las principales razones de la elevada rotación de personal en el primer año de actividad docente ¹⁶⁵. Son muchos los factores que contribuyen a aumentar la carga de trabajo de los docentes, como los planes de rendición de cuentas y las funciones administrativas y pastorales. Existen grandes disparidades geográficas en cuanto a las normas que regulan las horas de trabajo de los docentes. Por ejemplo, en Europa y Asia deben cumplir un horario de entre 1 600 y 1 800 horas al año, mientras que en África Subsahariana se les exigen generalmente entre 800 y 1 300 horas al año. Las prescripciones legales no reflejan el tiempo de instrucción real ni el tiempo de trabajo real de los docentes ¹⁶⁶. Según se refleja en el Índice de Bienestar Docente de 2018, en el Reino Unido el 74 por ciento del personal docente atribuye la dificultad para desconectar del trabajo al precario equilibrio entre el trabajo y la vida privada. Por lo general, los docentes trabajan el 20 por ciento de su jornada de diez horas antes del horario escolar, después de las 18 horas o los fines de semana ¹⁶⁷. En otro análisis del Congreso de Sindicatos del Reino Unido se concluye que los docentes trabajan colectivamente 9 millones de horas no remuneradas a la semana, esto es, 462 millones de horas al año. Esto significa que trabajan un promedio de 12,1 horas semanales no remuneradas: en concreto, los docentes de primaria son los que trabajan más tiempo sin remuneración, con un total de

¹⁶¹ Paul Bennell y Kwame Akyeampong, *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia* (Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional, 2007).

¹⁶² David K. Evans *et al.*, «Are Teachers in Africa Poorly Paid? Evidence from 15 Countries», Policy Research Working Paper 9358 (Banco Mundial, 2020).

¹⁶³ Alejandra Mizala y Hugo Ñopo, «Measuring the Relative Pay of School Teachers in Latin America 1997–2007», *International Journal of Educational Development* 47 (2016): 20–32.

¹⁶⁴ Olga Kupets, *International Mobility of Ukrainian Teaching and Research Professionals* (OIT, 2013).

¹⁶⁵ Nick Morrison, «One in Four Teachers Works 60 – Plus Hours A Week», *Forbes*, 18 de septiembre de 2019.

¹⁶⁶ Alice Best *et al.*, *Topical Question on Teacher Management* (IIPE, 2018).

¹⁶⁷ «Grappling with Work-Life Balance», *Education Support* (blog).

13 horas semanales, seguidos de los de secundaria, con una dedicación no remunerada de 12,8 horas, y de los de preescolar, con 6,4 horas ¹⁶⁸. En Australia, el 92 por ciento de los docentes en 2019 señalaron que no disponían de tiempo suficiente fuera de las clases para realizar tareas importantes como la planificación de las clases, la evaluación, la elaboración de informes y las tareas administrativas. Casi el 75 por ciento de los docentes declaró que dedicaba demasiado tiempo a las tareas administrativas y aproximadamente el 50 por ciento afirmó que trabajaba 56 horas semanales o más ¹⁶⁹. En el Japón, 63 docentes de escuelas públicas murieron como consecuencia del exceso de trabajo en un periodo de diez años que terminó en 2016, según datos del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar ¹⁷⁰. En Kazajstán, el 86 por ciento de los docentes en formación consideran que los docentes tienen sistemáticamente una carga excesiva de trabajo y, en el mismo sentido, el 45 por ciento de los jóvenes docentes declaran haber sufrido agotamiento profesional debido a la intensa carga de trabajo y a las condiciones de trabajo ¹⁷¹.

Relaciones de trabajo

- 63.** Muchos docentes del sistema público trabajan con contratos indefinidos, como es habitual en el empleo de la función pública. La contratación de docentes en régimen de duración determinada ha sido una estrategia concebida para responder a las necesidades urgentes de personal incorporando cierto grado de flexibilidad, en consonancia con la evolución variable del número de matrículas. Los contratos a tiempo parcial y de corta duración proporcionan a algunos educadores la flexibilidad necesaria para dedicarse a los estudios o atender a la familia. Sin embargo, cuando el empleo de duración determinada se consolida como práctica habitual, puede plantear problemas. Se trata de un fenómeno común en el sector de la educación de todo el mundo, tanto en los países de ingresos altos como en los de ingresos medios y bajos, pero ha aumentado sobre todo en Asia Meridional, África Subsahariana y algunas partes de América Latina ¹⁷². En la India, los paradocentes o docentes auxiliares o con contratación temporal están muy extendidos en las zonas rurales. Generalmente los contrata la comunidad local y tienen calificaciones y remuneraciones muy diferentes a las de los docentes con contrato indefinido. Pese a que perciben un salario mucho menor que estos últimos, en la India su absentismo es mucho menor ¹⁷³. Si bien en un principio los paradocentes estaban destinados a ayudar a los docentes con plaza permanente, en países en desarrollo como la India suelen ocupar puestos no cubiertos por docentes con contrato indefinido, como consecuencia de la presión para cumplir los compromisos de la educación universal. En algunos países, los paradocentes carecen de calificaciones básicas ¹⁷⁴. La flexibilización de los criterios de admisión en las instituciones de formación del personal docente y la contratación masiva de personal no calificado o sin la debida formación, junto a la fórmula contractual de duración determinada, han

¹⁶⁸ Caroline Henshaw, «[Teachers Work More Unpaid Overtime than Anyone Else](#)», *TES* (blog), 1.º de marzo de 2019.

¹⁶⁹ Australian Education Union, «[Excessive Workload Taking Its Toll on School Teachers](#)», 6 de marzo de 2019.

¹⁷⁰ «[63 Teachers Overworked To Death In Japan In 10-Year Period](#)», *The Straits Times*, 23 de abril de 2018.

¹⁷¹ Aigerim Kopeyeva, «[Kazakhstan's Teachers: Underpaid, Overburdened, and Undervalued](#)», *The Diplomat*, 17 de abril de 2019.

¹⁷² Geeta Kingdon et al., *Systematic Review: Are Contract Teachers and Para-Teachers A Cost-Effective Intervention To Address Teacher Shortage And Improve Learning Outcomes?* (Universidad de Londres, 2013).

¹⁷³ Geeta Kingdon y Vandana Siphimalani-Rao, «[Para Teachers in India: Status and Impact](#)», *Economic and Political Weekly* 45, núm. 12 (2010): 59-67.

¹⁷⁴ Pallavi Singhal, «['Impending Crisis': 72 per cent of New Teachers are in Insecure Roles](#)», *The Sydney Morning Herald*, 10 de septiembre de 2019.

contribuido a la inestabilidad y a la rotación del personal docente ¹⁷⁵. Por ejemplo, en Nueva Delhi (India), el 77 por ciento de los docentes con contrato temporal, que representan aproximadamente un tercio del personal docente, no superaron la prueba básica de contratación ¹⁷⁶.

- 64.** En otros países ha aumentado el número de docentes con contratos de duración determinada, al menos en las primeras etapas de su trayectoria profesional. Según un estudio sindical realizado en Nueva Zelanda, el 71 por ciento de los nuevos docentes obtuvieron un contrato de duración determinada en su primer empleo tras finalizar su etapa de formación ¹⁷⁷, mientras que el 72 por ciento de los docentes de Australia comienzan a trabajar en puestos temporales ¹⁷⁸. En São Paulo (Brasil), se calcula que el 40 por ciento de los docentes reparten su tiempo entre dos o más escuelas y que el 55 por ciento de los docentes principiantes tienen contratos temporales ¹⁷⁹. En el Reino Unido, se contrata al personal docente temporal a través de agencias de empleo. Los datos de Perú indican que el 44 por ciento de los docentes trabajan con contratos de duración determinada. La situación laboral repercute en la capacidad de los docentes para organizarse y actuar colectivamente. Por lo general, los sindicatos de docentes representan a una mayor proporción de trabajadores permanentes (el 65 por ciento) que de trabajadores temporales (el 35 por ciento). La inseguridad laboral también es una de las razones que aducen los jóvenes docentes para abandonar la profesión. El Japón es uno de los pocos países del mundo en que casi todos los docentes de primaria, secundaria y educación especial (el 96 por ciento) están contratados con carácter indefinido ¹⁸⁰. En la enseñanza superior y la educación de la primera infancia, el empleo de duración determinada está muy extendido en algunos países; representa, según un estudio, el 73 por ciento de los puestos docentes en los Estados Unidos ¹⁸¹. Del mismo modo, en la EFTP existe también el problema de la precarización y la contratación temporal, especialmente en el caso de las especialidades técnicas y profesionales en las que se contrata a profesionales de la rama de actividad pertinente para impartir módulos de formación.
- 65.** El tipo de contrato influye en las posibilidades de acceso a la protección social. Según un estudio de la IE, se ofrecen prestaciones de salud aproximadamente al 38 por ciento de los docentes a tiempo completo con contratos indefinidos, frente a solo el 21 por ciento de los docentes a tiempo completo con contratos de duración determinada y alrededor del 20 por ciento de los docentes con contratos de duración determinada a tiempo parcial. De manera análoga, la licencia de estudios está a disposición del 57 por ciento de los docentes a tiempo completo con contratos indefinidos, en comparación con el 10 por ciento de los docentes a tiempo completo con contratos de duración determinada. En 2016, el 27 por ciento de los docentes de la enseñanza pública en el Perú tenían un segundo empleo, más del 50 por ciento regentaban un pequeño negocio y el 13 por ciento trabajaban en escuelas privadas para obtener ingresos adicionales. También es habitual que los docentes tengan dos

¹⁷⁵ CEART/11/2012/9.

¹⁷⁶ «Education Shocker: 77% Contractual Teachers in Delhi School Fail to Pass Basic Recruitment Test», *India Today*, 2 de marzo de 2019.

¹⁷⁷ PPTA, «Teachers in the Precariat: Fixed-Term Contracts and the Effect on Establishing Teachers», 2016.

¹⁷⁸ Singhal.

¹⁷⁹ Luana Marotta, «Teachers' Contractual Ties and Student Achievement: The Effect of Temporary and Multiple-School Teachers in Brazil», *Comparative Education Review* 63, núm. 3 (2019): 356-376.

¹⁸⁰ Stromquist.

¹⁸¹ GDFTE/2018 y GDFECE/2012.

empleos para complementar sus ingresos en África Subsahariana, en países como Liberia, el Togo, la República Unida de Tanzania y Uganda ¹⁸².

Educación de la primera infancia

66. Los mandantes de la OIT abordaron las condiciones de trabajo en el sector de la educación de la primera infancia en 2012 y 2013, lo que dio lugar a la adopción de las Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia. A menudo se exige a los educadores de la primera infancia que desempeñen diversas funciones en los ámbitos de la salud, la educación y la nutrición, de ahí la importancia de impartir formación especializada a los trabajadores de este sector educativo ¹⁸³. A tenor de los datos de 2018, la mayoría de los educadores de la primera infancia siguen siendo mujeres en los países de bajos ingresos (el 88 por ciento) y de ingresos altos (el 95 por ciento), si bien numerosas políticas de educación de la primera infancia han subrayado la importancia de contratar a un mayor número de hombres en el sector para abordar las cuestiones de igualdad y proporcionar ejemplos de modelos masculinos positivos ¹⁸⁴. Los educadores de la primera infancia atienden cada vez más a niños de diversos orígenes, criados por «nativos digitales» y en hogares monoparentales, y se estima que dos tercios del personal docente de preescolar están capacitados para abordar estas cuestiones en los países de la OCDE. A medida que crece la matriculación en preescolar en algunas regiones, es necesario garantizar la formación adecuada del personal docente para facilitar la transición entre la enseñanza preescolar y la primaria ¹⁸⁵. Según una encuesta de la OCDE, solo el 50 por ciento del personal docente de Islandia declaró haber recibido formación previa al empleo sobre cómo facilitar la transición a la enseñanza primaria, en comparación con el 90 por ciento del personal docente de Turquía ¹⁸⁶. Dado que ahora se concede mayor importancia a la reducción de las diferencias de rendimiento escolar y a las evaluaciones en la enseñanza primaria, también se pone mayor empeño en la alfabetización durante la primera infancia, desplazando la función de la enseñanza preescolar a las escuelas preparatorias, y en consecuencia se ejerce mayor presión para que se realicen más evaluaciones y se exija un mayor desempeño a los docentes ¹⁸⁷. Tampoco está claro cuál debe ser la función de la tecnología en la primera infancia, habida cuenta de las elevadas necesidades emocionales de ese grupo de edad en particular ¹⁸⁸. En los países en los que la educación y la atención a la primera infancia se imparten a través de un modelo integrado, se exige una calificación de educación superior a todo el personal que trabaja con los niños antes de que ingresen en la escuela primaria ¹⁸⁹.

¹⁸² Stromquist.

¹⁸³ Mark Canavera *et al.*, *Social Service Workforce Training in the West and Central Africa Region* (UNICEF y CPC Learning Network, 2014).

¹⁸⁴ UNESCO, «World Teachers' Day 2019 Fact Sheet».

¹⁸⁵ Anjana Deepak, «Early Childhood Education Around The World», *ScooNews*, 12 de marzo de 2018.

¹⁸⁶ OCDE, «Teachers, Assistants and Leaders and the Quality of Early Childhood Education and Care», *Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018* (OCDE, 2019).

¹⁸⁷ Lynn Ang, «Preschool or Prep School? Rethinking the Role of Early Years Education», *Contemporary Issues in Early Childhood* 15, núm. 2 (2014): 185-199.

¹⁸⁸ OCDE, «Teachers, Assistants and Leaders and the Quality of Early Childhood Education and Care».

¹⁸⁹ OCDE, «Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care», 2012.

Las tasas de afiliación sindical entre los trabajadores de este sector educativo suelen ser bajas, al igual que su probabilidad de estar representados en los sindicatos de docentes ¹⁹⁰.

Enseñanza superior

- 67.** En 2018, la OIT organizó un Foro de diálogo mundial sobre las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior, en el que se examinaron las tendencias de la educación superior en lo relativo al personal docente. La enseñanza superior, incluida la EFTP postsecundaria, ha experimentado profundos cambios en los veinte últimos años, caracterizados por la masificación, la creciente privatización, los progresos tecnológicos, y los modelos de financiación y las demandas del mercado de trabajo en continua evolución, factores que entrañan retos y oportunidades. El acceso a la enseñanza superior ha aumentado de manera considerable en los dos últimos decenios, en particular para quienes tradicionalmente no pueden beneficiarse del sistema educativo, brindando más oportunidades para prosperar en la vida y una mayor empleabilidad para los estudiantes y los docentes, lo que les permite adaptarse mejor a los cambios y a la diversificación de los campos de estudio. El resultado de estas tendencias ha sido, en algunos casos, la escasez de personal, la contratación de personal docente con calificaciones insuficientes, la concesión de títulos de poca calidad, la variación de los derechos de matrícula de los estudiantes, y la injerencia en la autonomía institucional. En el Foro también se señaló que el personal docente sujeto a diversas modalidades de empleo, como el empleo a tiempo completo, a tiempo parcial, de duración determinada, de reemplazo y temporal, debería tener acceso a unas condiciones de trabajo decentes y a oportunidades de desarrollo profesional ¹⁹¹.
- 68.** La pandemia de COVID-19 obligó a cerrar instituciones y a pasar a un régimen de enseñanza y aprendizaje en línea de emergencia, además de restringir la movilidad de los estudiantes internacionales. La caída del número de matrículas y de los ingresos en algunos países ha provocado el deterioro de las condiciones de trabajo e incluso el despido del personal, sobre todo de los que tienen contratos de duración determinada y del personal no docente, y ha ampliado aún más las tendencias de empleo de duración determinada y a tiempo parcial ¹⁹². Otra cuestión que se ha planteado se refiere a los derechos de propiedad intelectual de los investigadores que difunden material o dan conferencias a través de plataformas a distancia. Aunque los materiales académicos suelen ser propiedad intelectual de los educadores, algunas universidades han revisado esos acuerdos para reclamar derechos sobre el contenido creado o difundido a través de plataformas pertenecientes a la institución ¹⁹³.
- 69.** En un documento reciente del Comité de Dirección ODS-Educación 2030 se han puesto de relieve las cuestiones relativas a la igualdad y la inclusión del personal docente de la enseñanza superior. Aunque se han logrado avances considerables en materia de igualdad de género, y aproximadamente el 42 por ciento del personal docente de la enseñanza superior (en todo el mundo) son mujeres, la proporción de mujeres en las disciplinas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas sigue siendo baja. Sigue habiendo

¹⁹⁰ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición*, 2018.

¹⁹¹ GDFTE/2018/7.

¹⁹² Teresa Tjia *et al.*, «Australian University Workforce Responses to COVID-19 Pandemic: Reacting to a Short-term Crisis or Planning for Longer Term Challenges?» (Universidad de Melbourne, 2020).

¹⁹³ Colleen Flaherty, «IP Problems», *Inside Higher Ed*, 19 de mayo de 2020; American Association of University Professors, «Defending the Freedom to Innovate: Faculty Intellectual Property Rights after *Stanford v. Roche*», 2014.

importantes desequilibrios de género en los puestos superiores y directivos, al tiempo que persisten las diferencias salariales y de seguridad contractual entre hombres y mujeres académicos en todas las regiones. Los grupos étnicos minoritarios, indígenas y otros grupos desfavorecidos, incluidos los discapacitados, están en muchos casos infrarrepresentados en los puestos académicos ¹⁹⁴.

► 5. Diálogo social

70. Las partes interesadas en la educación son los Gobiernos, los interlocutores sociales, las empresas educativas, los académicos, los padres y los estudiantes. En general, los educadores del sector público siguen siendo una profesión con una elevada tasa de sindicación, y esta parece ir en aumento en países como el Brasil, el Canadá y la República de Corea, mientras que en otros países decrece notablemente (véase el cuadro 3). En la enseñanza privada, la tasa de sindicación de los docentes se mantiene en niveles bajos. Lo mismo sucede con la tasa de sindicación de los trabajadores de la educación de la primera infancia y de la enseñanza superior. El personal de apoyo a la educación suele estar afiliado a sindicatos distintos de los de docentes, aunque en los últimos años los sindicatos de la enseñanza han empezado a abarcar también estos sectores.

► **Cuadro 3. Densidad sindical de la educación en países seleccionados, 2004-2016**
(en porcentajes)

País	2008	2016	Variación porcentual
Australia	40,3	32,5	-19,4
Brasil	28,2	30,2 (datos de 2015)	7,1
Canadá	67,4	69,9	3,7
Estonia	26 (datos de 2005)	22,5	-13,5
Alemania	34,0	-	-
Grecia	53,0	-	-
Hungría	29,3 (datos de 2004)	19,0 (datos de 2015)	-35,2
República de Corea	10,5 (datos de 2011)	15,8 (datos de 2013)	50,5
Letonia	57,0	38,1	-33,1
Países Bajos	30,5	-	-
Nueva Zelandia	33,5	-	-
Rumania	83,0	-	-
Reino Unido	54,2	48,0	-11,4
Estados Unidos	33,1 (datos de 2010)	30,2	-8,8

Fuente: ICTWSS 6.0; datos extraídos de la base de datos AIAS/ICTWSS el 18 de septiembre de 2020.

¹⁹⁴ Comité de Dirección ODS-Educación 2030, *Making Higher Education More Inclusive* (UNESCO, 2020).

71. En muchos países existen asociaciones de escuelas privadas de élite. Las tasas de sindicación en las escuelas privadas suelen ser más bajas que en el sistema público ¹⁹⁵ y es muy escasa la información mundial disponible sobre la negociación colectiva en la enseñanza privada. En algunos países, como Dinamarca y Noruega, los sindicatos de docentes públicos pueden negociar en nombre de determinados centros privados; en otros países, como Suiza, las asociaciones de docentes de centros privados pueden celebrar convenios a nivel subnacional. En Jordania, el Sindicato General de Trabajadores de la Enseñanza Privada y la Asociación de Propietarios de Escuelas Privadas celebraron en 2017 un convenio colectivo que abarcaba las condiciones de los docentes de escuelas privadas ¹⁹⁶.
72. La negociación colectiva sigue siendo un enfoque común para establecer las condiciones de trabajo de los docentes en el ámbito de la educación pública, ya sea a nivel central o municipal, en particular en África, los países de la Unión Europea y las Américas, aunque su implantación es menor en Asia y la Región Árabe. A pesar de que se han denunciado al Comité de Libertad Sindical numerosos obstáculos que impiden el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva en relación con la educación (véase la sección 6 *infra*), también se observan ejemplos de diálogo social que permiten a los Gobiernos y a las organizaciones de docentes avanzar en la reforma educativa (véase el recuadro 2). Algunos Gobiernos, como los de Chile y Sudáfrica, han creado órganos permanentes en los que se reúnen los Gobiernos, sindicatos y otras partes interesadas para trabajar en la política educativa. En 2010, el Sindicato Europeo de la Educación y la Federación Europea de Empleadores de la Educación constituyeron el Comité Europeo de Diálogo Social Sectorial para la Educación, que se reúne anualmente para proceder a la negociación y la planificación de la política educativa. La pandemia del COVID-19 ha dificultado el diálogo social en algunos países, pues las políticas que determinan el cierre de las escuelas y las modalidades de enseñanza a distancia no siempre se han negociado con los sindicatos de docentes ¹⁹⁷.

► **Recuadro 2. El diálogo social en la enseñanza**

Costa Rica

Desde 2017, el Gobierno de Costa Rica ha impulsado una serie de iniciativas destinadas a extender e implantar un sistema de formación profesional dual, que comprende seminarios tripartitos y reuniones de diálogo social. Con el objetivo de definir los principios rectores para la promoción de la formación profesional dual en Costa Rica, el Gobierno puso en marcha un proceso de diálogo social con los representantes de los empleadores y los trabajadores, con la asistencia técnica de la OIT, para establecer un marco conceptual común en torno a la formación profesional dual de calidad. Sobre la base de este marco, que adopta un enfoque tripartito, se van a establecer los pilares de un nuevo modelo de formación dual.

Como consecuencia de este proceso, en agosto de 2018 se firmó un convenio de cooperación entre el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Fundación Konrad Adenauer, la Alianza Empresarial para el Desarrollo, las organizaciones sindicales de la educación de Costa Rica, la Confederación General de Trabajadores, la Confederación Unitaria de Trabajadores y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum.

¹⁹⁵ ETUCE, *The State of Funding in Education, Teachers' Working Conditions, Social Dialogue and Trade Union Rights in Western European Countries*, 2016.

¹⁹⁶ OIT, «New Collective Agreement Will Provide Better Working Conditions for Mostly Women Private Schools Teachers in Jordan», 10 de marzo de 2017.

¹⁹⁷ OIT, «La COVID-19 y el sector de la educación».

Uganda

En 2015, se inició un amplio proceso consultivo con el propósito de elaborar el Marco de Diálogo Social Docente en Uganda. La institucionalización del Marco, que cuenta con la participación de los docentes en todas las etapas de planificación estratégica, control y evaluación de los programas e iniciativas, se consideró clave para alcanzar los objetivos señalados y para evitar nuevas pérdidas de docentes calificados. El funcionamiento del Marco es de carácter tripartito ampliado, lo que significa que englobará a representantes del Gobierno, empleadores del sector privado, docentes tanto del sector público como del privado, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, asociados para el desarrollo, líderes religiosos, padres y comunidades. Se pretende lograr que los docentes de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, las instituciones de formación profesional y de enseñanza superior participen en los procesos decisorios. Todas las actividades del diálogo social en la educación estarán planificadas y coordinadas por el Consejo Nacional de Docentes, el órgano tripartito ampliado que se creó en el marco de la política nacional sobre el personal docente.

OIT, «Handbook on Social Dialogue in Education», de próxima publicación.

► 6. Los educadores y las normas internacionales

73. Los docentes y educadores están amparados por las normas internacionales del trabajo y por los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Desde su creación en 1951, el Comité de Libertad Sindical ha examinado más de 300 alegatos sobre violaciones de la libertad sindical y la negociación colectiva referentes a sindicatos de docentes. En sus recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical ha sostenido que la mayoría de los trabajadores del sector de la educación, incluidos los docentes, no son «trabajadores esenciales» en lo relativo al derecho de huelga, aunque en algunos casos los administradores de centros escolares, al igual que los trabajadores de los comedores escolares y el personal de limpieza, pueden considerarse como tales. El Comité de Libertad Sindical ha sostenido asimismo que los docentes, como todos los demás trabajadores, deberían beneficiarse del derecho a la libertad sindical, en tanto que los instructores contratados temporalmente, los auxiliares de enseñanza y los investigadores también deberían estar facultados para constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas ¹⁹⁸. Los órganos de control de la OIT se han referido a los docentes como actores importantes en la promoción de la igualdad de género y la lucha contra el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación. Al mismo tiempo, los órganos de control han examinado casos en que los docentes fueron víctimas del trabajo forzoso (como en la movilización nacional masiva por las cosechas) o víctimas de políticas discriminatorias contra las mujeres, como ha ocurrido con las políticas que discriminan a las trabajadoras embarazadas. En algunos casos, los alegatos se referían a casos en los que las instituciones educativas habían incurrido en prácticas de trabajo infantil y forzoso, como, por ejemplo, algunas escuelas que habían participado en el reclutamiento de niños para trabajar en la agricultura o para mendigar. Los órganos de control también han examinado varios casos de demora e irregularidad en el pago de los salarios del sector de la educación en el marco del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).

¹⁹⁸ OIT, «Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical».

- 74.** La Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997) siguen siendo las únicas normas internacionales que abarcan específicamente a los educadores. Muchas de las cuestiones que se abordan en las recomendaciones —desde la libertad sindical y las condiciones de trabajo hasta la respuesta frente a las epidemias— siguen siendo pertinentes y han servido de base para la elaboración de documentos de orientación más recientes sobre el personal docente ¹⁹⁹. No obstante, el panorama general presentado en este informe acerca de las cuestiones relacionadas con el futuro del trabajo pone de manifiesto algunas lagunas evidentes en las Recomendaciones, principalmente en las siguientes esferas:
- a) las condiciones de trabajo del personal de apoyo a la educación, al que se otorga cada vez más una importancia esencial en los sistemas educativos;
 - b) cuestiones específicas relacionadas con los formadores y docentes de EFTP;
 - c) cuestiones específicas relacionadas con los educadores de la primera infancia;
 - d) la preparación y el desarrollo profesional de los docentes en aspectos como el dominio de las TIC, la alfabetización digital y las cuestiones éticas conexas, el desarrollo sostenible, la salud mental y física y la nutrición;
 - e) la migración y la movilidad de los docentes;
 - f) el acceso a Internet y a las infraestructuras de las TIC;
 - g) la integración de las cuestiones de género, como la licencia parental;
 - h) cuestiones relativas a la conciliación de la vida laboral y familiar;
 - i) la integración de los representantes de las organizaciones de empleadores y de las asociaciones de escuelas privadas en el diálogo social y en la elaboración de políticas educativas, y
 - j) la protección del personal educativo contra la violencia y el acoso.
- 75.** A medida que evolucionan los mundos del trabajo y la enseñanza, se evidencian las enormes expectativas que se han depositado en los sistemas de educación y formación y en sus trabajadores. Los resultados del aprendizaje permanente que los educadores deberán impartir engloban no solo las distintas materias, sino también un amplio conjunto de competencias y conocimientos básicos, emocionales, psicológicos, empresariales y sociales. Los instrumentos y medios para lograr este objetivo han evolucionado más allá de la pizarra y, en consecuencia, la función, la situación profesional y las condiciones de trabajo de los educadores también han cambiado. Mientras la tecnología progresa, la equidad y la igualdad en la educación siguen siendo un motivo de preocupación. Para la OIT, sus mandantes y el sistema multilateral en general, el reto consistirá en responder al llamamiento de la Declaración del Centenario en favor de «un sistema eficaz de aprendizaje permanente y una educación de calidad para todos» y, al mismo tiempo, en formular respuestas de política adecuadas para garantizar que las personas sobre las que recae la responsabilidad de lograr los objetivos mundiales de educación cuenten con el apoyo y los medios para ello, incluidos los beneficios del trabajo decente.

¹⁹⁹ Véase, por ejemplo, Equipo Especial Internacional sobre Docentes para Educación 2030, UNESCO y OIT, *Apoyar a los docentes en los esfuerzos para facilitar la vuelta a la escuela: Orientaciones para los responsables de la formulación de políticas*, 2020; IE y UNESCO, *Global Framework of Professional Teaching Standards*, 2019; UNESCO, *Guía para el desarrollo de políticas docentes*, 2019.