



# Asamblea General

Distr. general  
19 de septiembre de 2023  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 71 b) del programa

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## Derecho a la educación

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y [53/7](#).



## **Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed**

### *Resumen*

Este informe se presenta a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y [53/7](#). En el informe, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, aborda el papel crucial y los derechos del personal docente, su contribución a la plena realización del derecho a la educación y las dificultades que esto plantea.

---

## Índice

|  | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción .....  | 4             |
| II. El papel esencial del personal docente en la garantía del derecho a la educación y de los derechos en la educación .....   | 5             |
| III. Obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los docentes a fin de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad ..... | 12            |
| IV. Problemas y desafíos actuales de la profesión docente que afectan al derecho a la educación .....  | 22            |
| V. Conclusiones y recomendaciones .....  | 27            |

## I. Introducción

1. En el presente informe, elaborado de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y 53/7, se abordan el papel crucial y los derechos del personal docente, su contribución a la plena realización del derecho a la educación y las dificultades que esto plantea.

2. En el presente informe, la expresión “personal docente” se refiere a las personas encargadas de la educación de alumnos y otros estudiantes<sup>1</sup>, dedicadas profesionalmente a la educación y la formación a todos los niveles y en todas las especializaciones temáticas, ya sea en estructuras educativas académicas, no académicas o extraacadémicas<sup>2</sup>, incluidos los entornos de aprendizaje permanente<sup>3</sup>, tanto en instituciones públicas como privadas.

3. El informe se centra en gran medida en el personal docente tal como se define en la Recomendación de la UNESCO relativa a la Situación del Personal Docente (1966) de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, “Recomendación OIT-UNESCO”). La situación de los profesionales de la enseñanza superior, que afrontan dificultades específicas, se aborda, *mutatis mutandis*, sobre la base de la Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (1997). Cabe señalar que todos los niveles educativos son interdependientes y se refuerzan mutuamente y que, a pesar de las diferencias, muchas cuestiones son comunes a todos ellos.

4. La Relatora Especial reconoce la vitalidad del personal auxiliar, que engloba una amplia gama de personal profesional, administrativo, técnico y general que trabaja en el sector educativo, como auxiliares docentes, enfermeros y psicólogos escolares, administradores, personal de limpieza y seguridad, cocineros y conductores de autobús. La situación y las condiciones de trabajo de ese personal relacionado con la educación merecen especial atención, pero quedan fuera del ámbito de este informe.

5. El presente informe se centra en la interconexión entre el internacionalmente reconocido derecho humano a la educación y los derechos humanos del personal docente, que es doble. Por un lado, los docentes ocupan una posición de primera línea en todo sistema educativo, como responsables de la transmisión inmediata de los contenidos educativos. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo 4, meta 4.c), se reconoce la importancia de contar con docentes cualificados para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Por otro lado, y en consecuencia, los Estados tienen obligaciones especiales para con los docentes, derivadas de las normas internacionales que les exigen que garanticen el derecho de todos a una educación inclusiva, equitativa y de calidad. En el artículo 13 2) e) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce que la plena realización del derecho fundamental a la educación requiere una mejora continua de las condiciones materiales del personal docente.

6. Como ha señalado en reiteradas ocasiones la titular del mandato sobre el derecho a la educación, el personal docente es fundamental para hacer efectivo el derecho a la educación. Actualmente, se exige continuamente de los docentes que

---

<sup>1</sup> La definición se basa en la que figura en la “Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente”, Organización Internacional del Trabajo y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OIT-UNESCO), París, 1966.

<sup>2</sup> A/HRC/35/24, párr. 14.

<sup>3</sup> A/71/358.

hagan frente a las nuevas imposiciones que plantean las cambiantes circunstancias y las emergencias, que se ajusten a nuevos planes de estudios, pedagogías y requisitos de evaluación, y que se adapten a contextos y tecnologías en constante evolución<sup>4</sup>, en particular a los relacionados con la finalidad cambiante de la educación.

7. Pese al reconocimiento internacional del papel fundamental que desempeñan, los docentes suelen estar infravalorados y perciben una remuneración insuficiente<sup>5</sup>, en ocasiones inferior al umbral de pobreza incluso en algunos países de ingreso alto<sup>6</sup>, y se les paga menos que a otras profesiones que requieren niveles similares de cualificación. Los docentes suelen tener una formación deficiente y se ven lastrados por funciones, métodos y herramientas de instrucción obsoletos<sup>7</sup>, no reciben el apoyo que necesitan y con frecuencia se los excluye de la adopción de decisiones. Sufren múltiples restricciones de sus derechos, entre otras cosas respecto de las condiciones laborales, las libertades académicas, la seguridad y la libertad. Esas limitaciones injustificadas de sus derechos obstaculizan considerablemente su contribución a la realización del derecho a la educación.

8. Desde el punto de vista de los sistemas educativos, existen cuatro grandes retos relacionados con el personal educativo: la escasez de personal; las dificultades para garantizar las cualificaciones, las aptitudes y las necesidades de desarrollo profesional del personal docente; la baja condición social y las malas condiciones de trabajo; y la falta de oportunidades para desarrollar la autoridad, la autonomía y la innovación del personal docente<sup>8</sup>. Un quinto reto esencial es la limitada participación de los docentes en la formulación de la política educativa y su reforma.

9. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todos los que han contribuido al presente informe<sup>9</sup>, en particular a los estudiantes del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo (Ginebra), por los datos de investigación sobre la situación de los docentes migrantes. El informe se complementará con otro posterior centrado en la libertad académica y la libertad de expresión en los entornos académicos, que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 56º período de sesiones<sup>10</sup>.

## II. El papel esencial del personal docente en la garantía del derecho a la educación y de los derechos en la educación

10. En la Recomendación OIT-UNESCO se reconoce el “papel esencial del personal docente en el progreso de la educación”<sup>11</sup> y se confirma nuevamente que ese progreso depende “en gran parte de la formación y de la competencia del profesorado, así como de las cualidades humanas, pedagógicas y profesionales de cada educador”<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> A/HRC/50/32, párrs. 83, 84 y 98.

<sup>5</sup> A/HRC/53/27, párr. 98. Disponible en [www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5327-securing-right-education-advances-and-critical-challenges](http://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5327-securing-right-education-advances-and-critical-challenges).

<sup>6</sup> Véase <https://www.teachingabroaddirect.co.uk/blog/teaching-salary-index>.

<sup>7</sup> Declaración de principios del Secretario General, “Transforming education: an urgent political imperative for our collective future”, presentada en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, 2022. Disponible en [www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/sg\\_vision\\_statement\\_on\\_transforming\\_education.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/09/sg_vision_statement_on_transforming_education.pdf).

<sup>8</sup> “Docentes, enseñanza y profesión docente”, vía de acción temática 3, documento de debate presentado en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, 2022.

<sup>9</sup> Todas las contribuciones se publican en el sitio web de la titular del mandato: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-education>.

<sup>10</sup> Para obtener información sobre el contexto actual, véase A/75/261.

<sup>11</sup> Preámbulo.

<sup>12</sup> Párr. 4.

11. La naturaleza y el contenido del derecho humano a la educación están bien establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>13</sup>, que abarca no solo cuestiones relacionadas con el acceso a la enseñanza, sino también con el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da<sup>14</sup>. Una de las clasificaciones más completas de los elementos que protege el derecho a la educación es la que ofrece la UNESCO en su *Right to Education Handbook* (Manual sobre el derecho a la educación), en el que se demuestra el papel esencial que desempeña el personal docente en la realización del derecho a la educación.

12. Más recientemente, la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, celebrada en 2022, reconoció que los docentes están en el centro de una educación de calidad y desempeñan un papel protagonista en la garantía del éxito de los alumnos<sup>15</sup>.

#### **A. El marco de las 4-A: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad**

13. La Relatora Especial subraya la importancia de utilizar el marco de las 4-A (por las siglas en inglés), ya que es el marco de análisis más común para interpretar y comprender el contenido normativo del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad<sup>16</sup>. Todos esos conceptos tienen consecuencias para el personal docente.

14. La disponibilidad requiere, entre otras cosas, que haya instituciones y programas educativos en funcionamiento disponibles en cantidad suficiente. Para ello se necesita un número suficiente de docentes que tengan las competencias, la cualificación y la formación necesarias, y que disfruten de unas condiciones de trabajo dignas y de protección social<sup>17</sup>. Los docentes deben estar cualificados, percibir salarios competitivos a escala nacional<sup>18</sup> y contar con material didáctico y pedagógico, metodologías y prácticas adecuados y suficientes, equipo didáctico, bibliotecas, instalaciones informáticas, tecnología de la información y, en su caso, mentoría y apoyo continuo. Para ser funcionales, los establecimientos educativos deben tener acceso a agua potable e instalaciones sanitarias separadas por sexos, tanto para el personal docente como para los alumnos<sup>19</sup>.

15. La accesibilidad de las instituciones y los programas educativos comprende la no discriminación y la accesibilidad física y económica.

16. La no discriminación exige que los sistemas educativos aborden estructuralmente cuestiones como la lengua, el género, la ubicación geográfica, la pobreza o la condición social, la discapacidad y el origen nacional o étnico con miras a garantizar el acceso y, en un sentido más amplio, una educación inclusiva para todos. Significa, por ejemplo, impartir la enseñanza en lenguas locales o minoritarias<sup>20</sup>. Se espera que los docentes respeten y valoren la diversidad social y cultural en sus clases,

<sup>13</sup> Para obtener la información más reciente sobre las normas internacionales aplicables, véase [A/HRC/53/27](#).

<sup>14</sup> UNESCO, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, art. 1, 1960.

<sup>15</sup> “Aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible”, vía de acción temática 2, documento de debate presentado en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, 2022.

<sup>16</sup> [A/HRC/53/27](#), párrs. 85 a 93.

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 86.

<sup>18</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13 (1999), relativa al derecho a la educación, párr. 6.

<sup>19</sup> [A/75/178](#).

<sup>20</sup> [A/77/324](#), párr. 53.

en lugar de estigmatizarla, y que contribuyan a proporcionar un apoyo o una adaptación adecuados en la medida de lo posible<sup>21</sup>.

17. Para que las escuelas sean físicamente accesibles, deben estar al alcance de todos, incluidas las poblaciones nómadas o las que residen en zonas alejadas, y no presentar riesgos de seguridad. La grave escasez de personal docente o las condiciones de trabajo difíciles pueden ser un impedimento para abrir escuelas en distritos remotos, lo que supone un obstáculo al acceso de los grupos vulnerables. Es preciso garantizar el acceso de los alumnos con discapacidad física, y los docentes deben estar debidamente cualificados para trabajar con niños con necesidades de desarrollo.

18. Para que la educación sea económicamente accesible para todos, no debe incluir tasas escolares, así como tampoco costos accesorios u ocultos en libros, material de papelería, uniformes, derechos de examen u otros. En ocasiones, los sueldos inadecuados pueden dar lugar a relaciones financieras informales entre los docentes y las familias, lo que hace que el acceso resulte aún más discriminatorio.

19. La aceptabilidad se refiere a la forma y el fondo de la educación. Incluye el requisito de que los planes de estudio y los métodos de enseñanza sean pertinentes y adecuados para los alumnos y, en su caso, para los progenitores o tutores. Los planes de estudios deben respetar siempre los derechos humanos, no presentar estereotipos y estar orientados a los fines y objetivos de la educación garantizados por el derecho internacional de los derechos humanos. La pertinencia incluye que se preste la debida atención a las necesidades lingüísticas y culturales de los niños, en particular de los niños migrantes, refugiados o de grupos minoritarios<sup>22</sup>. Todas estas consideraciones deben reflejarse en los cursos de formación docente, en particular en la esfera de la educación en derechos humanos.

20. La aceptabilidad también exige dar respuestas adecuadas a la rápida digitalización de la educación, lo que incluye resolver sus efectos negativos, como el aislamiento de los estudiantes y los problemas de salud física y mental conexos, el respeto de la privacidad y la protección de datos<sup>23</sup>. Los Estados, en consulta con los docentes y los progenitores, tienen la obligación de fijar y hacer cumplir las normas educativas pertinentes aplicables tanto en los entornos educativos públicos como en los privados. El derecho de los docentes a elegir al menos algunos materiales didácticos que reflejen las necesidades de los alumnos contribuye a la aceptabilidad.

21. La adaptabilidad exige que la educación sea flexible y adaptable y atienda a las necesidades cambiantes y a los contextos culturales y sociales diversos del alumnado en todos los niveles educativos, de manera continua y en todo el sistema. Para ello puede ser necesario adaptar la lengua y las pedagogías en respuesta a los cambios en los flujos migratorios y de refugiados, los nuevos conflictos, los desastres ambientales y el cambio climático. También puede requerir respuestas rápidas y eficaces a las crisis, como la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). La adaptabilidad precisa medidas para desarrollar múltiples talentos y diversas alfabetizaciones —digital, científica, textual, ecológica y matemática— que permitan a los individuos aumentar su capacidad de acción en el contexto de la rápida propagación de información errónea y desinformación, así como su capacidad para distinguir entre la información verdadera y la falsa<sup>24</sup>. El derecho de los docentes al desarrollo profesional continuo, así como al acceso a la información, incluidos los recursos digitales, es una garantía de adaptabilidad.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párr. 54.

<sup>22</sup> *Ibid.*, párr. 55, y [A/HRC/47/32](#), párr. 63.

<sup>23</sup> [A/HRC/50/32](#), párr. 32, y [CRC/C/GC/25](#), secc. XI.A.

<sup>24</sup> UNESCO, Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación* (París, 2021), pág. 149.

## B. La rendición de cuentas en la educación

22. El marco de las 4-A podría ampliarse para incluir la rendición de cuentas como quinto elemento necesario para la aplicación plena del derecho a la educación.

23. En la esfera de la educación, la rendición de cuentas es un proceso de múltiples facetas que tiene por objeto generar confianza pública en el sistema educativo<sup>25</sup>, lo que implica a numerosos actores con diferentes responsabilidades. Incluye diversos mecanismos y políticas empleados para hacer responsables a los Gobiernos, las escuelas, los docentes, los progenitores, la comunidad internacional y el sector privado de la inclusividad, equidad y calidad de la educación<sup>26</sup>. En la rendición de cuentas, las relaciones son procesos sociales entre quienes ejercen sus responsabilidades y aquellos cuyos derechos y expectativas se satisfacen. Si bien es un elemento esencial para garantizar la calidad en todos los entornos educativos, la rendición de cuentas debe ser un medio para alcanzar los objetivos de la educación, no un fin en sí misma<sup>27</sup>.

24. La rendición de cuentas debe basarse en un propósito común y hacer hincapié en la creación de sistemas y prácticas educativos más inclusivos, equitativos y de calidad, más que en repartir culpas. Ningún enfoque de la rendición de cuentas es universalmente eficaz en todos los contextos educativos, y ningún enfoque puede tener éxito sin un entorno propicio sólido que proporcione a los actores los recursos, la capacidad, la motivación y la información necesarios para cumplir sus responsabilidades.

25. Los mecanismos de rendición de cuentas no deben imponer cargas burocráticas insostenibles en unos docentes ya sobrecargados de trabajo. Los mecanismos de rendición de cuentas adecuados son un componente necesario, pero deben incorporar un entorno y una infraestructura de apoyo que garanticen el bienestar de los docentes, especialmente en lo que respecta a la carga de trabajo<sup>28</sup>. El personal docente debe formar parte del sistema de rendición de cuentas en su conjunto; debe ayudar de manera activa y efectiva a diseñar mecanismos de rendición de cuentas en todo el sistema<sup>29</sup>.

## C. La educación inclusiva

26. Es esencial “impulsar la inclusión garantizando que la diversidad del profesorado refleje la diversidad del alumnado”<sup>30</sup>. En efecto, los docentes se encuentran en primera línea para garantizar que la educación sea inclusiva en términos de género, discapacidad, origen étnico, país de origen, clase social, situación económica y otros factores. Son importantes agentes de cambio tanto por su trabajo como por lo que son<sup>31</sup>.

27. En el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se pide a los Estados partes que velen por que haya sistemas de

<sup>25</sup> Claire Shewbridge y Florian Köster, *Promoting Education Decision Makers' Use of Evidence in Flanders*, cap. 6, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (París, 2021).

<sup>26</sup> UNESCO, Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017/8, *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos* (París, 2017).

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 2.

<sup>28</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 3.

<sup>29</sup> Véase también UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y Academia Internacional de Educación, “Accountability in education” (París, 2005).

<sup>30</sup> “Escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables”, vía de acción temática 1, documento de debate presentado en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, 2022.

<sup>31</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 3.



educación inclusivos a todos los niveles y oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas con discapacidad. Para ello es preciso, por ejemplo, adoptar medidas para emplear a docentes, incluidos docentes con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o braille. Es preciso formar a profesionales de todos los niveles educativos sobre la toma de conciencia de la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con diversos tipos de discapacidad<sup>32</sup>.

28. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha destacado el papel de los docentes a la hora de garantizar el elemento de inclusividad de una educación de calidad<sup>33</sup>. En particular, la formación insuficiente del personal docente obstaculiza considerablemente el acceso de las personas con discapacidad a una educación inclusiva<sup>34</sup>, mientras que los sistemas educativos verdaderamente inclusivos requieren que los docentes reciban la educación, la formación y el apoyo necesarios<sup>35</sup>. El Comité alentó a los Estados a que velaran por que todo el personal docente de todos los niveles recibiera formación en educación inclusiva y por que los contenidos básicos de la formación docente incorporaran el modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos<sup>36</sup>.

29. Los docentes con discapacidad se enfrentan a numerosas dificultades en el ejercicio de sus funciones, como la falta de tecnologías de apoyo. La motivación para continuar en la profesión se disipa cuando se ven atrapados en el mismo puesto durante muchos años debido a las prácticas discriminatorias y a la falta de apoyo, mientras que los compañeros sin discapacidad son ascendidos. La infrautilización de los docentes con discapacidad no solo priva a esos docentes de su derecho a trabajar en igualdad de condiciones con sus compañeros, sino que también priva a los estudiantes con discapacidad de importantes modelos de conducta y mentores. De ahí que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomiende a los Estados que inviertan en la contratación y la formación continua de maestros con discapacidad y proporcionen apoyo en ese sentido, pues su sola presencia promueve la igualdad de derechos de las personas con discapacidad<sup>37</sup>.

30. La expresión “educación inclusiva” se ha ampliado y actualmente abarca la igualdad de oportunidades para los docentes y los alumnos migrantes, refugiados y marginados. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) define la educación inclusiva como un sistema que incluye a todos los alumnos y los acoge y les presta apoyo para que aprendan, sean cuales sean sus capacidades y necesidades<sup>38</sup>. De hecho, el derecho a la educación inclusiva, un enfoque formulado para las personas que viven con discapacidad, debe aplicarse a todos los grupos marginados<sup>39</sup>.

31. La educación inclusiva debe ser sensible a la diversidad cultural. El derecho a la educación como derecho cultural significa que toda persona tiene derecho a acceder a todos los recursos culturales necesarios para desarrollar libremente su proceso de definición de la identidad, tener relaciones dignas de reconocimiento mutuo a lo largo de su vida, y participar en las prácticas que le permitan apropiarse de esos recursos culturales y contribuir a ellos<sup>40</sup>. Los sistemas educativos deben tener en cuenta la cultura

<sup>32</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, núm. 44910.

<sup>33</sup> [CRPD/C/GC/4](#).

<sup>34</sup> *Ibid.*, párr. 4 e).

<sup>35</sup> *Ibid.*, párr. 12 d).

<sup>36</sup> *Ibid.*, párrs. 36 y 71.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 37.

<sup>38</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Inclusive education: including children with disabilities in quality learning—what needs to be done?” (Nueva York, septiembre de 2017).

<sup>39</sup> [A/HRC/53/27](#), párr. 46.

<sup>40</sup> [A/HRC/47/32](#), párr. 52.

del alumnado, tanto al enseñar los valores culturales como al incorporar la diversidad cultural de su población. Los docentes desempeñan un papel esencial en la promoción de la conciencia cultural en la educación a través del “marco ABCDE” (por sus siglas en inglés) (aceptación, pertenencia, pensamiento crítico, diversidad y empatía). Por tanto, la formación docente debe incluir un sólido componente intercultural en el que se reconozcan los mecanismos de la exclusión cultural y se promueva el desarrollo de escuelas interculturales e inclusivas, en estrecha colaboración con los progenitores y las comunidades locales<sup>41</sup>.

#### D. La educación en las lenguas maternas

32. Estrechamente relacionada con el elemento de inclusividad está la enseñanza en la lengua materna (también denominada primera lengua o lengua materna)<sup>42</sup>. En el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce el derecho de todo niño que pertenezca a una minoría étnica, religiosa o lingüística o que sea indígena a emplear su propio idioma<sup>43</sup>. En el artículo 5 c) de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza y en el artículo 5 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001 se destacan los derechos educativos de las personas pertenecientes a grupos minoritarios, la importancia de las lenguas maternas y la promoción de la diversidad cultural<sup>44</sup>.

33. Un estudio de la UNESCO ha puesto de manifiesto que los niños que estudian en su lengua materna aprenden mejor y más rápido que los que utilizan segundas lenguas o lenguas no maternas<sup>45</sup>. El uso de la lengua materna influye positivamente tanto en los resultados educativos como en la asistencia a clase, en particular de los grupos desfavorecidos y vulnerables. Se considera que la mejor solución para reducir las desventajas que afrontan los niños cuya lengua materna es distinta de la lengua de enseñanza es la educación bilingüe y multilingüe basada en la lengua materna. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías recomendó impartir toda la enseñanza posible en la lengua minoritaria, hasta el nivel educativo más alto posible, y que siempre que fuera viable, por razones pedagógicas y de otro tipo, el idioma materno debería ser la lengua de enseñanza<sup>46</sup>.

34. Para que la enseñanza se imparta en las lenguas maternas, la formación docente inicial y el desarrollo profesional del profesorado deben proporcionar las competencias necesarias para trabajar eficazmente en entornos lingüísticos bilingües y plurilingües, al menos en la educación primaria, y en particular en los territorios en que predominen las lenguas o los dialectos autóctonos. Es importante que las políticas lingüísticas en la educación procuren contrarrestar los efectos de la herencia colonial.

#### E. La igualdad de género en la educación

35. Las normas internacionales de derechos humanos conllevan la obligación de garantizar la no discriminación y la inclusión, que son elementos esenciales del derecho a la educación. Eso incluye garantizar la paridad de género en la asistencia a

<sup>41</sup> *Ibid.*, párr. 87.

<sup>42</sup> UNICEF, *The Impact of Language Policy and Practice on Children's Learning: Evidence from Eastern and Southern Africa* (2016); y Jeroen Smits, Janine Huisman y Karine Kruijff, *Home Language and Education in the Developing World*, UNESCO, documento de antecedentes preparado para el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2009 (2008).

<sup>43</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

<sup>44</sup> Respecto de los derechos lingüísticos en la educación, véase [A/HRC/43/47](#), párrs. 37 a 40.

<sup>45</sup> *Home Language and Education*, págs. 6 y 8.

<sup>46</sup> [A/HRC/43/47](#), párr. 59.

clase y los resultados del aprendizaje, y la igualdad de trato de las personas de todos los géneros en la educación, como se subraya en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, también se pide una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje durante toda la vida para todos, y en su meta 4.5 se hace referencia explícita a la eliminación de las disparidades de género en la educación.

36. La desigualdad de género en la educación y a través de ella incluye las disparidades de género en el acceso a la educación, la discriminación y los prejuicios contra alumnos y docentes en el sistema educativo, en particular en los planes de estudio, y las creencias y prácticas culturales discriminatorias que afectan tanto a docentes como a alumnos. En torno al 67 % de los docentes de educación primaria son mujeres<sup>47</sup>, pero la representación femenina disminuye a medida que aumenta el nivel de educación, y las mujeres están infrarrepresentadas en los órganos decisorios.

37. La igualdad de género debe integrarse en la formación, la promoción y los órganos decisorios, así como en la pedagogía y los planes de estudio. Para que los docentes puedan desempeñar un papel eficaz en la eliminación de los estereotipos de género, la lucha contra los prejuicios sexistas y la promoción de una enseñanza con perspectiva de género deben contar con los conocimientos, las competencias y los recursos necesarios. Hay que elaborar pedagogías transformadoras de género y apoyar a los docentes en sus esfuerzos por ayudar a los alumnos a adoptar opciones más saludables y desafiar las rígidas normas de género<sup>48</sup>.

## F. Un entorno de aprendizaje seguro y no violento

38. Todos los alumnos y docentes tienen derecho a la seguridad física, psicológica y emocional<sup>49</sup>. Esto significa prevenir el acoso en las aulas y los patios de recreo, así como en el camino a la escuela y de regreso a casa, y se aplica a las amenazas vertidas por o contra alumnos, docentes y demás personal escolar, ya sea en línea o por otros medios. También significa abolir el castigo corporal.

39. La seguridad en la educación es motivo de gran preocupación. Entre 2015 y 2019 hubo más de 11.000 ataques contra escuelas, universidades, estudiantes y personal, que afectaron a más de 22.000 estudiantes y educadores en al menos 93 países<sup>50</sup>. A nivel mundial, la ocupación militar de escuelas y universidades se duplicó con creces en 2020 y 2021, respecto de 2018 y 2019, hasta superar los 570 incidentes denunciados<sup>51</sup>. Los ataques contra estudiantes, así como contra docentes y otro personal educativo incluyen asesinatos, lesiones, torturas, secuestros, desapariciones forzadas y amenazas de violencia, como coacción o extorsión, que ocurren en las escuelas o en el camino a ellas o desde ellas. En el derecho internacional se insta a los Estados, especialmente a las partes en conflictos armados, a que se abstengan de acciones que impidan el acceso de los niños a la educación y a que consideren la posibilidad de adoptar medidas concretas para impedir el uso de las escuelas por

<sup>47</sup> Instituto de Estadística de la UNESCO, “Educación”, otros indicadores de política relevantes, porcentaje de mujeres docentes por nivel de enseñanza (base de datos). Disponible (en inglés) en <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3801> (consultada el 29 de septiembre de 2023).

<sup>48</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 1.

<sup>49</sup> [A/HRC/53/27](#), párr. 62. Véanse también [E/CN.4/2005/50](#), párrs. 119 a 124, y [E/CN.4/2004/45](#), párrs. 50 a 52.

<sup>50</sup> Coalición Mundial para la Protección de la Educación contra los Ataques, *Education Under Attack 2020* (2020). Disponible en <https://eua2020.protectingeducation.org/>.

<sup>51</sup> Coalición Mundial para la Protección de la Educación contra los Ataques, *Education Under Attack 2022* (2022). Disponible en <https://eua2022.protectingeducation.org/>.

fuerzas armadas y grupos armados no estatales en contravención del derecho internacional aplicable<sup>52</sup>.

40. Los docentes tienen un papel crucial en lo que respecta a garantizar un entorno de aprendizaje seguro y no violento, pero ese papel puede depender también de que ellos mismos disfruten de un entorno seguro. Aunque se denuncian más casos de acoso a alumnos por parte de docentes, estos últimos también afrontan un aumento del acoso y las agresiones. Los Estados deben facilitar formación y apoyo a los docentes a este respecto y establecer mecanismos de denuncia para responder a la violencia y el acoso, incluidos los dirigidos contra los docentes<sup>53</sup>. Esto ayudará a crear un entorno de aprendizaje más seguro e inclusivo para todos. Es esencial que los docentes y sus sindicatos participen en el diseño y la aplicación de intervenciones para la prevención de todo tipo de violencia escolar<sup>54</sup>.

### **III. Obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los docentes a fin de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad**

41. La formación del personal docente, su situación y sus condiciones de trabajo son partes integrantes del contenido internacionalmente reconocido y protegido del derecho a la educación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que la disponibilidad de la educación precisa “docentes calificados con salarios competitivos”<sup>55</sup>. El Comité también ha subrayado que el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes no se corresponde con el artículo 13 2) e) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y es un grave obstáculo para la plena realización del derecho a la educación<sup>56</sup>. Periódicamente se documentan en las observaciones finales de los órganos creados en virtud de tratados la creciente escasez de docentes y las inadecuadas condiciones en que desarrollan su labor<sup>57</sup>. Los Estados tienen la obligación internacional de establecer y mantener un sistema educativo funcional con un número suficiente de docentes en todos los niveles.

42. Es preciso reconocer y valorar como profesionales a los docentes, incluidos los que trabajan en la educación informal y no formal o en otros sistemas de conocimiento, como los sistemas autóctonos. Hay que garantizar su autonomía profesional mediante un apoyo adecuado a su bienestar. A fin de orientar y empoderar a los alumnos, es necesario empoderar y equipar a los propios educadores como facilitadores del aprendizaje, por ejemplo, mediante el uso de pedagogías innovadoras y centradas en el alumno.

43. Las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los docentes desde la óptica del requisito de impartir una educación inclusiva, equitativa y de calidad se fundamentan en las normas jurídicas internacionales que se exponen a continuación. Son aplicables en diversos contextos

<sup>52</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad 1998 (2011) y 2143 (2014). Véanse también la Declaración sobre Escuelas Seguras, disponible en [https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents\\_spa\\_safe\\_schools\\_declaration\\_21\\_05\\_2015.pdf](https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_spa_safe_schools_declaration_21_05_2015.pdf), y las Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados, disponible en [https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents\\_guidelines\\_es.pdf](https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_guidelines_es.pdf).

<sup>53</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 1.

<sup>54</sup> Contribución de Internacional de la Educación.

<sup>55</sup> Observación general núm. 13, párr. 6. a).

<sup>56</sup> *Ibid.*, párr. 27.

<sup>57</sup> Las condiciones de trabajo, la calidad del profesorado, el número de docentes cualificados y el impago de los sueldos se mencionan en más de 200 observaciones finales.

y regímenes educativos, como la educación en situaciones de emergencia, en contextos de desarrollo o humanitarios, así como en entornos privados y de otro tipo.

## A. Naturaleza de las obligaciones de los Estados

44. El contenido y la naturaleza de las obligaciones jurídicas de los Estados para garantizar el pleno disfrute del derecho a la educación están bien establecidos<sup>58</sup>. Deben considerarse conjuntamente con los derechos conexos del personal docente.

45. Los Estados tienen la obligación inmediata de facilitar enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, adoptando al mismo tiempo medidas deliberadas, concretas y dirigidas para implantar progresivamente la enseñanza secundaria y superior gratuitas. La implantación progresiva no es una excusa para no aplicar en la práctica el derecho a la educación o no adoptar medidas<sup>59</sup>. Debe entenderse junto con el concepto del máximo de los recursos disponibles, tanto nacionales como internacionales<sup>60</sup>. Aun cuando los recursos son muy limitados, los Estados deben destinar un porcentaje suficiente del presupuesto nacional a la educación y velar por que el dinero se utilice con eficacia y equitativamente para garantizar la educación para todos y corregir las desigualdades. En la Declaración de Jomtien de 2011, se recomienda a los Estados que destinen al menos el 6 % de su producto interno bruto o al menos el 20 % de su presupuesto nacional a la educación a fin de lograr una educación de calidad para todos. Asignar recursos adecuados a la educación es, por consiguiente, un elemento esencial de las obligaciones de los Estados para hacer efectivo el derecho a la educación, y la mayor parte de los recursos debe destinarse a asegurar que los docentes tengan unas condiciones de trabajo dignas: el 75 % y a menudo hasta el 90 %, en promedio<sup>61</sup>.

46. La realización progresiva del derecho a la educación supone que los Estados no deben retroceder deliberadamente adoptando medidas que deroguen o limiten las garantías vigentes del derecho a la educación. Por ejemplo, los recortes presupuestarios que reducen el apoyo financiero a los docentes o aceleran las tasas de abandono del puesto de trabajo, o el aumento de los requisitos relacionados con la aptitud o la formación, pueden considerarse una violación de la obligación de hacer progresivamente efectivo el derecho a la educación. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las medidas que suponen retroceso son aceptables en circunstancias excepcionales de dificultades económicas, siempre y cuando sean temporales, no discriminatorias, proporcionales y no afecten a las personas y a los grupos desfavorecidos y marginados<sup>62</sup>.

## B. Derechos de los docentes reconocidos y protegidos internacionalmente

47. Los docentes del sector público gozan de una condición jurídica general como empleados del sector público (o funcionarios en algunos países) y una condición jurídica especial derivada de su papel protagonista en la realización del derecho fundamental a la educación, como se define en la Recomendación OIT-UNESCO, aplicable a los contextos privados y basada en los instrumentos jurídicos

<sup>58</sup> Para obtener información exhaustiva y sistematizada, véase UNESCO, *Right to Education Handbook* (París, 2019), cap. 4.

<sup>59</sup> [A/HRC/53/27](#), párr. 68.

<sup>60</sup> [E/C.12/2007/1](#).

<sup>61</sup> “Financiación de la educación”, vía de acción temática 5, documento de debate presentado en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, 2022.

<sup>62</sup> [E/C.12/LKA/CO/5](#).

internacionales que reconocen el derecho a la educación. Es importante destacar que, en el marco de su condición jurídica general, los docentes deben tener libertad para ejercer todos los derechos cívicos de que goza el conjunto de los ciudadanos<sup>63</sup>.

## 1. Derecho al trabajo

48. En la Recomendación se reitera la importante conexión existente entre la condición de docente y la responsabilidad de los Estados de “asegurar una educación adecuada para todos”<sup>64</sup>. Se toma nota de que el personal docente disfruta de la protección de instrumentos internacionales vinculantes relativos a los derechos laborales básicos, como los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), al derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), a la igualdad de remuneración (1951) y a la discriminación (empleo y ocupación) (1958), así como la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960).

49. El derecho del personal docente al trabajo comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado<sup>65</sup>. Los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para lograr la plena efectividad de ese derecho, entre las que deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, así como de asegurar unas condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de los docentes<sup>66</sup>. Los Estados partes también tienen la obligación de informar sobre las medidas que adopten para que todo el personal docente goce de unas condiciones y una situación acordes con su función<sup>67</sup>.

## 2. Derechos sindicales

50. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló la interrelación existente entre el derecho a la educación, la mejora continua de las condiciones materiales del personal docente, la no discriminación, la igualdad de género y los derechos laborales garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluido el derecho de los docentes a organizarse y negociar colectivamente<sup>68</sup>. El artículo 8 del Pacto incluye el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, el derecho de los sindicatos a formar federaciones nacionales y a funcionar sin obstáculos, y el derecho de huelga<sup>69</sup>.

51. En la mayoría de los países, los docentes de las escuelas públicas son funcionarios o empleados del sector público<sup>70</sup>, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha observado que una prohibición general de la huelga de todos los empleados de la administración pública que tengan la condición de funcionarios, incluidos los docentes, no se ajusta a las admitidas en virtud del artículo 8 2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>71</sup>.

<sup>63</sup> Recomendación OIT-UNESCO, párr. 80.

<sup>64</sup> Preámbulo.

<sup>65</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 13, párr. 27.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Internacional de la Educación, *Manual de derechos sindicales 2023*, (s.l., 2022).

<sup>70</sup> Comité mixto de expertos OIT-UNESCO sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente, “Changing employment relationships in the teaching profession”, documento de antecedentes (Ginebra, 2015).

<sup>71</sup> [E/C.12/DEU/CO/6](#).

52. Resulta preocupante la reducción en todo el mundo del espacio sindical, incluidos los sindicatos de profesores<sup>72</sup>, como las restricciones al derecho de huelga<sup>73</sup>, que limita el alcance de las negociaciones y da lugar a contratos inseguros y a otras condiciones laborales precarias. En el caso de la educación, se ha subrayado que los sindicatos o asociaciones de docentes permiten a los educadores defender también el derecho fundamental a la educación<sup>74</sup>.

### 3. Remuneración adecuada

53. Para que los docentes gocen de unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, es preciso proporcionarles, entre otras cosas, unas condiciones de vida dignas para ellos y para sus familias, y salarios equitativos sin distinción de ningún tipo. Por ejemplo, los docentes migrantes suelen cobrar menos por cuestiones relacionadas con su situación jurídica, el reconocimiento de sus aptitudes y cualificaciones, y los requisitos lingüísticos, aunque aportan a la educación una importante experiencia de diversidad<sup>75</sup>. De igual modo, debe asegurarse a las docentes condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual. En 2022, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó preocupación por la brecha salarial entre hombres y mujeres en la educación, por la sobrerrepresentación de las mujeres en la docencia y por el hecho de que el porcentaje de empleos de baja remuneración fuera dos veces superior entre las mujeres<sup>76</sup>.

54. En la Recomendación OIT-UNESCO se concede especial importancia a la retribución del personal docente como un factor determinante que afecta a su situación<sup>77</sup>. Se recomienda en ella que la retribución esté en relación con la importancia que tiene la función docente para la sociedad y pueda compararse favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan una titulación análoga o equivalente. Se destaca asimismo que la retribución de los docentes debe permitirles disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales.

55. Los sueldos y las condiciones de trabajo del personal docente deberían determinarse por vía de negociaciones entre las organizaciones del personal docente y los empleadores<sup>78</sup>.

### 4. Formación docente y desarrollo profesional

56. En el artículo 4 d) de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza se exige a los Estados que velen por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones<sup>79</sup>, y la Recomendación OIT-UNESCO contiene importantes directrices sobre la formación inicial de calidad, las condiciones favorables de acceso a la profesión y el desarrollo profesional continuo<sup>80</sup>.

57. La formación docente y el desarrollo profesional continuo son esenciales para la plena realización del derecho a la educación. La formación debe ser integral y dinámica a fin de fortalecer la capacidad de los docentes para adaptarse a los retos

<sup>72</sup> Varios órganos de tratados han expresado esta preocupación en más de 1.200 observaciones finales.

<sup>73</sup> Contribución de European Association for Education Law and Policy.

<sup>74</sup> Contribución de Internacional de la Educación.

<sup>75</sup> Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, informe sobre los docentes migrantes (Ginebra, s.f.).

<sup>76</sup> [E/C.12/LUX/CO/4](#).

<sup>77</sup> Párrs. 114 a 124.

<sup>78</sup> Recomendación OIT-UNESCO, párr. 82.

<sup>79</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 429, núm. 6193.

<sup>80</sup> Párrs. 11 a 37.

contemporáneos y a la naturaleza cambiante de la profesión docente, y para garantizar una mejora sistemática de la calidad y el contenido de la enseñanza y las técnicas pedagógicas. A través del desarrollo profesional, debe formarse a los docentes para que impartan una pedagogía inclusiva, centrada en el alumno y transformadora en materia de género. Debe empoderarse a los docentes para fomentar, facilitar y respaldar la autonomía de los alumnos, sus opiniones y la confianza en sus propias capacidades, crear espacios seguros en que se respeten las diferencias y la diversidad y satisfacer las necesidades de todos los alumnos<sup>81</sup>. Los Estados deben prestar mayor apoyo al profesorado, incluso mediante un perfeccionamiento profesional específico para el desarrollo de aptitudes digitales y pedagógicas, a fin de crear sistemas educativos resilientes, inclusivos y de calidad<sup>82</sup>.

58. La disponibilidad de programas de desarrollo profesional por sí sola es insuficiente. Se necesitan medidas organizacionales con miras a ofrecer a los docentes oportunidades e incentivos para que participen en cursos y apliquen en su trabajo los conocimientos y aptitudes adquiridos<sup>83</sup>.

## 5. Condiciones de trabajo saludables

59. Entre los requisitos legales para garantizar unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias figuran la seguridad y la higiene en el trabajo<sup>84</sup>. En el ámbito de la educación, ese requisito se traduce en edificios e instalaciones escolares seguros, bienestar del cuerpo docente y entornos escolares propicios a la enseñanza y el aprendizaje.

60. Está demostrado que existe una fuerte correlación entre el bienestar de los alumnos y el de los docentes<sup>85</sup>. En una encuesta de 2018 sobre el nivel de estrés que experimentaban los docentes, las razones de estrés más frecuentemente aludidas incluían el exceso de trabajo administrativo, la preparación de las clases y la evaluación, y las tareas adicionales derivadas de la sustitución de docentes ausentes<sup>86</sup>. El comportamiento disruptivo de los alumnos es otra fuente importante de estrés para los docentes, por ejemplo cuando se les hace responsables del rendimiento de los alumnos y de mantener la disciplina en clase o cuando los alumnos los intimidan o agreden verbalmente<sup>87</sup>. Como trabajadores de primera línea, los docentes están expuestos a riesgos de salud ocupacional que, además de elevados niveles de estrés, comprenden violencia y acoso, en particular a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Hay informes preocupantes que indican que ha aumentado el índice de suicidios entre los docentes debido al acoso de alumnos o progenitores<sup>88</sup>. Es esencial invertir en el desarrollo de las aptitudes del personal docente, incluidos el bienestar social y emocional, el apoyo psicosocial y la salud mental en general<sup>89</sup>.

61. Los entornos de aprendizaje deben ser física, mental y socialmente seguros<sup>90</sup>. En el caso de los docentes, esto incluye el requisito legal de asegurar un horario de

<sup>81</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 1.

<sup>82</sup> Resolución 76/209 de la Asamblea General, párr. 7.

<sup>83</sup> Recomendación OIT-UNESCO, párrs. 34 y 35.

<sup>84</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7.

<sup>85</sup> Andreas Schleicher, *Learning from the Past, Looking to the Future: Excellence and Equity for All*, Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente, OECD Publishing (París, 2021).

<sup>86</sup> OCDE, *Teaching and Learning International Survey 2018 Results, vol. II: Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, OECD Publishing (París, 2020).

<sup>87</sup> Contribución de Internacional de la Educación.

<sup>88</sup> Véase <https://www.bbc.com/news/world-asia-66655572>.

<sup>89</sup> Resolución 76/209 de la Asamblea General, párr. 7.

<sup>90</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 1.



trabajo razonable<sup>91</sup>, así como un número manejable de alumnos por clase y disponibilidad de personal auxiliar encargado de las tareas no docentes o administrativas<sup>92</sup>.

## 6. Libertad académica y autonomía profesional

62. Solo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del personal docente y de los alumnos, como observó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>93</sup>. El Comité presta especial atención a la libertad académica en las instituciones de enseñanza superior, por ser estas especialmente vulnerables a las presiones, pero hace hincapié en que el personal y los alumnos de todo el sector de la educación tienen derecho a esa libertad, lo que significa, entre otras cosas, que son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. Los docentes deben poder desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o de cualquier otra institución.

63. En el caso del personal docente, la libertad académica es el derecho a enseñar de acuerdo con sus convicciones pedagógicas<sup>94</sup> y a participar en la elaboración de nuevos programas, manuales y medios auxiliares de enseñanza<sup>95</sup>. Los docentes están bien situados para juzgar la calidad de los medios auxiliares de enseñanza y métodos pedagógicos más adecuados para sus alumnos y deben contribuir a la selección y la adaptación del material didáctico, los libros de texto y la aplicación de los métodos pedagógicos en el marco de los programas aprobados y con la colaboración de las autoridades educativas<sup>96</sup>. Como destacó el Secretario General, es preciso fortalecer la capacidad, la disposición a actuar y la autonomía de los docentes, empoderándolos para diseñar, interpretar y gestionar el plan de estudios y para adaptar y priorizar los contenidos y la pedagogía<sup>97</sup>.

64. La libertad académica tiene vínculos estrechos con diversos derechos humanos fundamentales, como el derecho a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento, a participar en la vida cultural y a beneficiarse del progreso científico. Entre las amenazas a la libertad académica de los docentes pueden figurar las condiciones laborales precarias que ponen en peligro su libertad de expresión y las inversiones privadas que promueven agendas específicas. En algunos países, la libertad académica se ve socavada por la interferencia directa del Gobierno. Esta cuestión resulta particularmente evidente en la enseñanza de la historia y de otras materias que pueden ser políticamente delicadas<sup>98</sup>.

## 7. Derecho a acceder a la información y los conocimientos

65. Estrechamente vinculada a la libertad académica está la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento<sup>99</sup>. En lo que se refiere al personal docente, el acceso sin trabas a los conocimientos es crucial para su capacidad de garantizar una educación de calidad

<sup>91</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7.

<sup>92</sup> Recomendación OIT-UNESCO, párr. 85.

<sup>93</sup> Observación general núm. 13, párrs. 38 a 40.

<sup>94</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 18.

<sup>95</sup> Recomendación OIT-UNESCO, párr. 62.

<sup>96</sup> *Ibid.*, párr. 61.

<sup>97</sup> Declaración de principios del Secretario General.

<sup>98</sup> Contribución de Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra; véase [A/68/296](#).

<sup>99</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19 2).

compatible con los objetivos y fines de la educación, definidos en el derecho internacional.

66. Hoy en día, el acceso a la información conlleva el acceso a recursos digitales<sup>100</sup>. La Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación ha destacado la necesidad de una visión ampliada del derecho a la educación que incluya las competencias digitales y el acceso digital como medios de respaldar el derecho a la educación<sup>101</sup>. En la práctica, el acceso a los contenidos digitales requiere, como mínimo, ordenadores, conexión a Internet y electricidad, así como las aptitudes necesarias para utilizar, mantener y reparar los equipos digitales. En el caso del personal docente, en especial el que trabaja en zonas apartadas y rurales, la escuela debe facilitar esos equipos y servicios, ya que, en numerosas ocasiones, los docentes están mal remunerados y no pueden permitírselos con sus bajos sueldos<sup>102</sup>.

## 8. Derecho a participar en el diálogo social y político y en las reformas educativas

67. Cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de incluir a los docentes y formadores como partes interesadas esenciales en la elaboración y aplicación de las reformas, en particular las relativas a la formación y el desarrollo profesional del personal docente<sup>103</sup>. El Secretario General ha observado que los sistemas educativos deben velar por que los docentes participen en la formulación de las políticas educativas, incluida la transformación curricular y pedagógica, y ha hecho especial hincapié en su derecho fundamental de sindicación<sup>104</sup>. Como asociados clave en la transformación de los sistemas educativos, los docentes deberían participar a través de la colaboración entre los Gobiernos y los sindicatos u organizaciones del ámbito de la educación<sup>105</sup>. Las autoridades deberían establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de docentes sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza y la organización escolar, así como sobre todos los cambios que puedan ocurrir en la enseñanza<sup>106</sup>.

## C. Régimenes y contextos especiales

68. Las obligaciones de los Estados respecto del derecho a la educación y la condición del personal docente no se interrumpen en las situaciones de emergencia, los conflictos o los contextos humanitarios o de desplazamiento. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recordado en numerosas observaciones finales que el derecho internacional humanitario no excluye la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que funciona de forma independiente<sup>107</sup>. También la Corte Internacional de Justicia ha declarado que “la protección que ofrecen los convenios y convenciones de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado”<sup>108</sup>.

69. La comunidad internacional ya reconoce ampliamente que, dado que las obligaciones en materia de derechos humanos derivan del reconocimiento de los

<sup>100</sup> Contribuciones de Internacional de la Educación y New Humanity.

<sup>101</sup> UNESCO, Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación* (París, 2021), pág. 34.

<sup>102</sup> [A/HRC/50/32](#) y [A/HRC/44/39](#).

<sup>103</sup> [A/HRC/44/39](#), párrs. 57 a 62, y [A/HRC/47/32](#), párr. 84.

<sup>104</sup> Declaración de principios del Secretario General.

<sup>105</sup> Contribución de Internacional de la Educación.

<sup>106</sup> Recomendación OIT-UNESCO, párr. 75.

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, [E/C.12/YEM/CO/3](#).

<sup>108</sup> Opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, párr. 106.

derechos inherentes a todos los seres humanos y que estos derechos podrían verse afectados tanto en tiempo de paz como en estado de guerra, el derecho internacional de los derechos humanos se sigue aplicando en las situaciones de conflicto armado y ocupación extranjera<sup>109</sup>.

## 1. La educación en las situaciones de emergencia

70. El derecho de los derechos humanos se aplica en todos los contextos, incluidas las situaciones de emergencia; las personas no pierden sus derechos humanos a causa de los conflictos, las hambrunas o los desastres naturales<sup>110</sup>. La UNESCO, el Comité Internacional de la Cruz Roja<sup>111</sup> y la titular del mandato sobre el derecho a la educación<sup>112</sup> consideran que la educación es una necesidad fundamental inmediata y urgente en las situaciones de crisis que debe ser parte de la respuesta humanitaria, junto con los alimentos y los servicios de salud. No satisfacer las necesidades educativas de las personas afectadas por situaciones de emergencia no hace sino generar una crisis dentro de otra.

71. El acceso a la educación durante las situaciones de emergencia y las crisis prolongadas y después de estas sigue obstaculizando el derecho a la educación y los resultados de aprendizaje de millones de personas<sup>113</sup>. En los contextos humanitarios, la prestación de servicios educativos se centra en las soluciones a corto plazo y se dirige a la población afectada por la crisis. Por ejemplo, las aulas se diseñan con un criterio de temporalidad que parte de la prioridad de prestar el servicio con prontitud. Los docentes suelen ser “provisionales” o “espontáneos”, y muchos son voluntarios o los seleccionan sus comunidades, y únicamente se les hacen contratos de corta duración con una remuneración inadecuada e irregular. A menudo imparten planes de estudios *ad hoc* o de emergencia, que no brindan oportunidades de evaluación o certificación y no se centran en el apoyo psicosocial y el aprendizaje socioemocional de los niños y los adolescentes<sup>114</sup>. Además, en esas situaciones, suele haber escasez de docentes; muchos de ellos son personal de nueva contratación con una experiencia o formación mínimas para enseñar en condiciones difíciles. Los que tienen experiencia y están cualificados pueden tener que impartir asignaturas ajenas a su base de conocimientos o no estar preparados para responder a las complejidades adicionales de enseñar en un contexto de crisis, como las barreras lingüísticas o las diversas necesidades psicológicas y físicas de los alumnos.

72. Los docentes y el personal educativo de otro tipo contribuyen de manera esencial a la educación en las situaciones de emergencia e incluso durante la recuperación. Sin embargo, y a pesar del papel fundamental que desempeñan los docentes en el fortalecimiento de la resiliencia, facilitando a los niños, los jóvenes y las comunidades una información vital, unas oportunidades de aprendizaje y un apoyo social que contribuyen a que el futuro sea más positivo, a menudo son un factor olvidado en el derecho a una educación de calidad en los contextos de crisis<sup>115</sup>. Además, también los docentes tienen derecho a recibir apoyo y orientación.

<sup>109</sup> Naciones Unidas y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados* (Nueva York y Ginebra, 2011), pág. 6. Véanse también las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos núms. 29 (2001) y 31 (2004) y la resolución 9/9 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>110</sup> *Right to Education Handbook*, pág. 152.

<sup>111</sup> Véanse <https://www.unesco.org/es/emergencias/education/need-know> y <https://www.icrc.org/en/what-we-do/access-education>.

<sup>112</sup> [A/66/269](https://www.unhcr.org/refugees/education).

<sup>113</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 1.

<sup>114</sup> Contribución de Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra.

<sup>115</sup> *Ibid.*

73. En *Normas mínimas para la educación: preparación, respuesta, recuperación*, un manual publicado por la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, se reconoce que, incluso en situaciones de emergencia, es necesario contratar un número suficiente de docentes y personal educativo de otro tipo debidamente cualificados a través de un proceso participativo y transparente, basado en criterios de selección que tengan en cuenta la diversidad y la equidad. Los docentes deben seguir teniendo unas condiciones de trabajo claramente definidas y percibir una remuneración adecuada. Los mecanismos de apoyo y supervisión de los docentes y otro personal educativo deben funcionar con eficacia<sup>116</sup>.

74. La Cumbre sobre la Transformación de la Educación recomendó que los Gobiernos subsanaran las deficiencias en el suministro de maestros y educadores en contextos de emergencia y crisis prolongada<sup>117</sup>, y señaló que invertir en la retención, el desarrollo de la capacidad y el reconocimiento de las cualificaciones de los docentes y administradores es una forma rentable de aumentar el aprendizaje en las crisis, y que la salud mental y el apoyo psicosocial siguen siendo fundamentales para los docentes en las emergencias humanitarias<sup>118</sup>. No se puede lograr una educación de calidad en las situaciones de emergencia complejas y prolongadas sin dar prioridad a los derechos de los docentes.

## 2. Contextos de desplazamiento y personal docente refugiado

75. A medida que aumenta el número de niños y jóvenes afectados por crisis humanitarias, ambientales y de otro tipo, los Gobiernos y los asociados humanitarios afrontan una demanda sin precedentes de servicios educativos que incluyan la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, no formal y postsecundaria en las situaciones de refugiados y desplazados internos. Esa demanda somete las escuelas disponibles a la enorme presión de absorber a un gran número de niños y hace necesario crear y ampliar con celeridad los servicios, lo que incluye grandes esfuerzos de contratación de docentes. La escasez mundial de docentes afecta de manera desproporcionada a las zonas geográfica y socialmente más desfavorecidas del mundo<sup>119</sup>.

76. Los docentes que se encuentran en situación de desplazamiento forzado o trabajan con refugiados o desplazados internos tienen un importante papel que comprende facilitar la transición de los alumnos a un nuevo entorno escolar, adquirir la lengua de enseñanza, apoyar las necesidades socioemocionales de los alumnos, informarse sobre las trayectorias educativas de sus alumnos antes de su llegada, y respetar y valorar las diferentes prácticas culturales.

77. Los docentes refugiados afrontan condiciones de empleo inestables. A menudo invisibles en los planes y políticas nacionales de educación del país de acogida, se los contrata, remunera y gestiona al margen de los sistemas nacionales. En muchas ocasiones, no tienen derecho formal al trabajo, cobran menos y el país de acogida no reconoce sus cualificaciones. Tienen menos oportunidades de desarrollo profesional continuo, y sus condiciones de trabajo son precarias y no tienen la opción de acogerse a los sistemas nacionales de apoyo. Muchos docentes refugiados trabajan en aulas que

<sup>116</sup> Págs. 92 a 102.

<sup>117</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 1, documento de debate, pág. 8.

<sup>118</sup> *Ibid.*, anexo, documento 5, “Educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas”.

<sup>119</sup> Mary Mendenhall, Sonia Gomez y Emily Varni, “Teaching amidst conflict and displacement: persistent challenges and promising practices for refugee, internally displaced and national teachers”, documento de antecedentes preparado para el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019, “Migración, desplazamiento y educación: construyendo puentes, no muros”, UNESCO, 2018.

presentan un entorno complejo, caracterizado por el elevado número de alumnos y por la diversidad cultural, de capacidad e incluso de edad del alumnado. Todo ello, sumado a la falta de reconocimiento y apoyo, repercute negativamente en su propia satisfacción en el empleo, su implicación y su bienestar<sup>120</sup>.

78. En consecuencia, en el Marco Mundial para la Educación de los Refugiados de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se hace un llamamiento a que se preste mayor atención y apoyo a los docentes refugiados. En particular, se recomienda invertir en programas educativos y políticas nacionales que den prioridad a la contratación y la retención de docentes, y a su formación, despliegue, gestión y apoyo, con especial atención al personal docente femenino. En las situaciones de emergencia, las crisis y los contextos frágiles, los docentes necesitan competencias especiales en gestión del aula. También deben recibir formación para ofrecer apoyo psicosocial, reducir los prejuicios y fomentar la cohesión social en el aula<sup>121</sup>. La comunidad de refugiados debe participar desde el principio en la búsqueda de docentes y la organización de las oportunidades educativas<sup>122</sup>.

79. Se necesita un importante cambio de paradigma: dejar de considerar a los docentes refugiados una carga para el sistema educativo del país de acogida para ver un valor añadido en la diversidad que aportan en términos de origen étnico o social e identidad cultural, así como por su experiencia de la migración, el conflicto armado o el desastre ambiental. Esto debería considerarse una herramienta con la que dar una respuesta adecuada a los problemas educativos. Los docentes refugiados siguen siendo fundamentales en el apoyo a la curación y la transición posteriores a los conflictos y en la ayuda para restablecer el sentimiento de estabilidad y normalidad de los niños.

80. Hay que reconocer a los docentes refugiados como figuras que contribuyen en gran medida a la realización del derecho a la educación de los niños más marginados. En consonancia con el ánimo de llegar primero a los más rezagados, es preciso incluirlos en todos los procesos de adopción de decisiones sobre sus necesidades y su situación<sup>123</sup>.

### 3. Contexto privado

81. Aunque la prestación de servicios educativos es una responsabilidad que incumbe principalmente a los Estados, el derecho internacional reconoce el papel de los actores no estatales. Los Estados tienen la obligación jurídica de velar por que las acciones de los actores no estatales no vulneren el derecho a la educación y porque tengan las responsabilidades correspondientes de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la educación<sup>124</sup>. La titular del mandato sobre el derecho a la educación ya expresó preocupación por la creciente privatización incontrolada de la educación<sup>125</sup>. Hay que tener en cuenta las importantes iniciativas encaminadas a

<sup>120</sup> A/73/262, párrs. 70 y 71.

<sup>121</sup> Véanse también Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Educación para las personas refugiadas 2030: una estrategia para la inclusión de las personas refugiadas* (2019); UNICEF, “Education, Children on the Move and Inclusion in Education” (2022); y ACNUR, *Global Compact on Refugees Indicator Framework* (2022).

<sup>122</sup> Contribución de Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra sobre los docentes migrantes. Véase también ACNUR, *Los niños refugiados: directrices sobre protección y cuidado* (Ginebra, 1994).

<sup>123</sup> ACNUR, recomendación de la Reunión de Funcionarios de Alto Nivel, 2021; y Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 3.

<sup>124</sup> Los proveedores de educación privada están sujetos a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

<sup>125</sup> Véanse A/70/342, A/69/402, A/HRC/41/37 y A/HRC/29/30.

arrojar luz sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y de regular la participación del sector privado en la educación, como los Principios de Abiyán<sup>126</sup>.

82. Los actores privados pueden influir de diversas maneras en la situación del personal docente. Por ejemplo, las escuelas privadas de bajo costo gestionadas por empresas suelen emplear a docentes poco cualificados y mal pagados. Se contrata al personal docente de forma temporal, sin perspectivas de carrera ni de desarrollo profesional<sup>127</sup>. Esas prácticas son contrarias a la Recomendación OIT-UNESCO, que se aplica al personal docente de los establecimientos públicos y privados<sup>128</sup>. En sintonía con la recomendación, los Principios de Abiyán exigen a los Estados que definan y hagan cumplir unas normas mínimas aplicables al personal docente de las instituciones educativas privadas, como la cualificación profesional mínima, la formación, las condiciones de trabajo, los términos y condiciones de empleo y salario, la libertad de asociación y la negociación colectiva<sup>129</sup>.

#### **IV. Problemas y desafíos actuales de la profesión docente que afectan al derecho a la educación**

83. En 2022, la UNESCO determinó los principales problemas relacionados con la profesión docente que obstaculizaban la plena realización del derecho a la educación, a saber: la persistente escasez de personal docente, el predominio de los desequilibrios de género y las elevadas tasas de abandono del puesto de trabajo debido a las poco atractivas condiciones de trabajo, el estancamiento de los sueldos, la masificación de las aulas, las prolongadas jornadas de trabajo y la falta de apoyo profesional y socioemocional<sup>130</sup>. Además, la crisis de la COVID-19 dio lugar a aulas cada vez más heterogéneas, mayores expectativas respecto del seguimiento de los alumnos en riesgo de abandono escolar y cambios en los métodos de trabajo, con un uso cada vez más extendido de las tecnologías digitales que no iba acompañado de la formación necesaria del personal docente. Más importante aún es el hecho de que se suela excluir a los docentes de la elaboración de las políticas y únicamente se les pida que formulen comentarios sobre propuestas de política predeterminadas que no necesariamente tienen en cuenta sus problemas o prioridades.

##### **A. Escasez de personal docente**

84. En 2016, la UNESCO estimó que se necesitaban 68,8 millones de docentes adicionales (24,5 millones en primaria y 44,3 millones en secundaria) para lograr la educación primaria y secundaria universales y cumplir la promesa de alcanzar el

<sup>126</sup> Véase <https://www.abidjanprinciples.org/es/principles/overview>. Véase también la labor realizada por la UNESCO respecto de los actores no estatales en la educación, en particular, el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021-2022, disponible en <https://www.unesco.org/gem-report/es/non-state-actors>. También es pertinente el trabajo de organizaciones no gubernamentales como la Iniciativa por el Derecho a la Educación y la Red sobre las políticas y la cooperación internacionales en educación y formación.

<sup>127</sup> A/69/402, párr. 70.

<sup>128</sup> Párr. 2.

<sup>129</sup> Párr. 55 e). Véase también, Rolla Mounné y Charlotte Saudemont, “Overview of the role of private providers in education in light of the existing international legal framework: investments in private education—undermining or contributing to the full development of the human right to education?”, pág. 26, Working Papers on Education Policy núm. 1 (UNESCO, 2015).

<sup>130</sup> UNESCO, “Transformar la enseñanza desde dentro: tendencias actuales en la situación y el desarrollo del personal docente—Día Mundial de los Docentes 2022”, pág. 3 (París, 2022).

Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 a más tardar en 2030<sup>131</sup>. En 2022, seguían faltando docentes en todas las regiones del mundo, en especial en aquellas en las que la población en edad escolar iba en rápido aumento<sup>132</sup>. Las metas respecto del personal docente siguen muy lejos en las dos regiones más necesitadas: África Subsahariana, donde hacen falta 16,5 millones más de docentes (5,4 millones en la educación primaria y 11,1 en la secundaria), y Asia Meridional, que necesita 7 millones de docentes adicionales para 2030 (1,7 millones en la educación primaria y 5,3 millones en la secundaria)<sup>133</sup>.

85. El Secretario General ha subrayado la necesidad de afrontar con urgencia la escasez mundial de personal docente, entre otras cosas haciendo más atractiva la profesión para las generaciones más jóvenes<sup>134</sup>. Por término medio, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), menos del 15 % de los docentes de primaria al ciclo superior de secundaria tienen menos de 30 años<sup>135</sup>. En el centro de la escasez de personal docente, las elevadas tasas de abandono del empleo y el decreciente interés de los jóvenes en la docencia forman parte de un conjunto de factores interrelacionados que hacen menos atractiva la profesión docente<sup>136</sup>. Entre esos factores se encuentran los bajos sueldos o su impago, la precariedad de las condiciones de trabajo, como el abuso de los contratos temporales en detrimento de la calidad de la educación<sup>137</sup>, las dificultades para garantizar unas cualificaciones, unas aptitudes y un desarrollo profesional adecuados del personal docente, la falta de planes de carrera, la falta de oportunidades para desarrollar la autoridad, la autonomía y la innovación del profesorado y, en consecuencia, la escasa consideración social de los docentes.

86. A su vez, la escasez de personal docente aumenta el número de alumnos por docente, masifica las aulas, sobrecarga de trabajo a los docentes y conduce a un retroceso en los requisitos exigidos en términos de aptitudes docentes. El resultado es una disminución del interés por aprender, un nivel de instrucción menor y un descenso de la calidad de la educación. En consecuencia, no garantizar un número suficiente de personal docente dotado de las aptitudes, la cualificación y la formación necesarias, y que disfrute de unas condiciones de trabajo dignas, y de protección social, equivale a una violación del derecho a la educación.

## B. Desequilibrio de género y feminización de la profesión docente

87. Habida cuenta de las diferencias salariales entre hombres y mujeres, la prevalencia de las mujeres en el sector de la educación ha repercutido negativamente en las condiciones de trabajo del personal docente, ya que las investigaciones demuestran que la presencia cada vez mayor de mujeres en cualquier sector conduce a una disminución del salario medio en ese sector<sup>138</sup>.

<sup>131</sup> UNESCO, “The world needs almost 69 million new teachers to reach the 2030 Education goals”, nota descriptiva del Instituto de Estadística de la UNESCO, octubre de 2016, núm. 39.

<sup>132</sup> UNESCO, “Transformar la enseñanza desde dentro”, pág. 5.

<sup>133</sup> *Ibid.*, págs. 5 y 6.

<sup>134</sup> Declaración de principios del Secretario General.

<sup>135</sup> “Who are the teachers?”, en OCDE, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing (París, 2019).

<sup>136</sup> Contribución de European Association for Education Law and Policy.

<sup>137</sup> “The challenge of teacher shortage and quality: have we succeeded in getting enough quality teachers into classrooms?”, pág. 4 (UNESCO, 2015).

<sup>138</sup> Jessica Schieder y Elise Gould, “‘Women’s work’ and the gender pay gap: how discrimination, societal norms, and other forces affect women’s occupational choices—and their pay”. Instituto de Política Económica, 20 de julio de 2016.

88. Las mujeres acceden de forma desproporcionada a profesiones peor pagadas y en las que predominan por motivos como las normas culturales y las percepciones sociales basadas en estereotipos de género, las consideraciones económicas, la disponibilidad de oportunidades de trabajo a tiempo parcial para poder permitirse el cuidado de sus propios hijos y otros factores que escapan a su control<sup>139</sup>. Esto repercute en la conciliación de la vida laboral y personal, el bienestar y la carga de trabajo de las docentes<sup>140</sup>.

89. Hay pocos indicios de que el sexo del docente afecte al rendimiento de los alumnos; sin embargo, un mayor equilibrio de género podría tener efectos positivos en todos los estudiantes. Se necesitan medidas integrales para aumentar la diversidad y la inclusión en todos los niveles educativos y en los órganos decisorios. Con ese fin, puede ser necesario seguir mejorando la imagen pública y las escalas salariales de la profesión docente, para animar tanto a hombres como a mujeres a optar por una carrera en la docencia.

### C. Aumento de la digitalización y desigualdades conexas

90. El efecto de la creciente digitalización de la educación sobre los derechos y la situación de los docentes se ha recalcado en anteriores informes de la titular del mandato sobre el derecho a la educación<sup>141</sup>. La tecnología digital aparece en seis de las diez metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, a fin de reconocer que la tecnología afecta a la educación por cinco canales distintos: como insumo, medio de entrega, aptitud, herramienta de planificación y proporcionando un contexto social y cultural.

91. En particular, la creciente dependencia de la tecnología en la educación amenaza el derecho a la educación, ya que pone en peligro el papel de los docentes como profesionales creativos y asociados plenos en la impartición de enseñanza. Puede dar lugar a un empeoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes, a un debilitamiento de su condición, a su desprofesionalización y al recorte de su derecho a la intimidad y a la libertad académica<sup>142</sup>. La rápida digitalización de la educación durante la crisis de la COVID-19 puso de manifiesto las desigualdades preexistentes y las agravó, en particular la brecha digital en términos de conectividad, infraestructura y capacidad de docentes y alumnos para utilizar la tecnología.

92. La tecnología está afectando considerablemente al entorno educativo y a las funciones de los docentes. Los estudiantes asumen ahora mayor responsabilidad sobre su propio aprendizaje, y utilizan la tecnología para poder acceder a contenidos educativos e interactuar con compañeros de clase y docentes<sup>143</sup>. En muchos contextos, los docentes han dejado de ser la única fuente de nuevos conocimientos y pueden perder autoridad ante la información digital de fácil acceso. Sin embargo, la tecnología no puede sustituir en ningún caso las interacciones presenciales entre alumnos y docentes, en las instituciones educativas, que fomentan la discusión y el debate como componentes esenciales de la educación<sup>144</sup>.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Contribución de Internacional de la Educación.

<sup>141</sup> [A/HRC/53/27](#), párrs. 94 a 97, [A/HRC/50/32](#), [A/HRC/44/39](#) y [A/HRC/32/37](#).

<sup>142</sup> [A/HRC/50/32](#), párr. 83.

<sup>143</sup> *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, indicador D8, OECD Publishing (París, 2022).

<sup>144</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, párr. 27.



93. La Cumbre sobre la Transformación de la Educación hizo de la transformación digital una prioridad fundamental<sup>145</sup>. La tecnología digital puede promover la docencia, pero también entraña riesgos y desafíos para el personal docente. La digitalización está remodelando el empleo docente a una escala masiva de maneras difíciles de predecir. Se están destinando esfuerzos considerables a reproducir modelos de la escolarización presencial en espacios digitales, cuando los entornos virtuales precisan contenidos de aprendizaje de carácter distinto y nuevas pedagogías. Se necesitan para ello plataformas y herramientas diseñadas para apoyar a los docentes más que para sustituirlos, teniendo en cuenta la absoluta necesidad de la interacción fuera de línea entre alumnos y docentes, como ha puesto de manifiesto el reciente informe de la UNESCO<sup>146</sup>. También hay que integrar la tecnología y las pedagogías basadas en ella en la formación inicial y continua del profesorado. Los esfuerzos para poner en práctica esos principios requerirán planteamientos multisectoriales y pansociales y deberán guiarse por la Hoja de Ruta del Secretario General para la Cooperación Digital<sup>147</sup>.

94. Las herramientas de aprendizaje digital deben satisfacer las necesidades tanto de los docentes como de los alumnos, apoyar el trabajo de los docentes dentro y fuera de las aulas y, en general, aliviar las exigentes obligaciones laborales, más que aumentar la carga de trabajo existente o suponer cargas adicionales<sup>148</sup>. Para utilizar con eficacia esas herramientas, los docentes deben tener los conocimientos, las aptitudes, los recursos y el apoyo necesarios<sup>149</sup>. El desarrollo sistemático de la capacidad del personal educativo debe ser una parte fundamental de las intervenciones e inversiones de la educación en el aprendizaje digital, y debe ir acompañado de la infraestructura esencial y de conectividad a Internet<sup>150</sup>.

95. Además de entrañar problemas de acceso y capacidad, la digitalización plantea cuestiones relacionadas con el respeto de los derechos humanos de los docentes en los entornos virtuales<sup>151</sup>. Sobre todo, conlleva la normalización sistemática de la vigilancia en línea, que da lugar a una erosión extrema del concepto de dignidad humana y al menoscabo del derecho a la intimidad y a la libertad de expresión establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La protección de los datos personales sigue siendo una de las consideraciones más importantes en la elaboración de políticas sobre el uso de herramientas digitales en la educación.

#### **D. Papel esencial de los docentes en la recuperación de los sistemas educativos después de la pandemia**

96. La UNESCO estima que 63 millones de docentes de primaria y secundaria se vieron afectados por la disrupción sin precedentes causada por la pandemia de COVID-19<sup>152</sup> que, además de producir dramáticas pérdidas de aprendizaje, ocasionó recortes generalizados en los presupuestos de educación. Durante la crisis y después de ella, la situación laboral y la remuneración tanto de los docentes como del resto del personal educativo se deterioró en muchos países, en particular en las escuelas

<sup>145</sup> “Aprendizaje y transformación digital”, vía de acción temática 4, documento de debate presentado en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, 2022.

<sup>146</sup> Mark West, *An Ed-tech Tragedy? Educational Technologies and School Closures in the Time of COVID-19* (París, UNESCO, 2023).

<sup>147</sup> [A/74/821](#).

<sup>148</sup> Contribución de Internacional de la Educación.

<sup>149</sup> Declaración de Qingdao de 2015 y *Marco de competencias de los docentes en materia de TIC* (París, UNESCO, 2018).

<sup>150</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 4.

<sup>151</sup> Contribución de New Humanity.

<sup>152</sup> Véase <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>.

privadas<sup>153</sup>. Los docentes, en su mayoría mujeres, se enfrentaron al desafío de impartir clase en línea desde sus casas mientras cuidaban de sus propios hijos sin escolarizar o se aseguraban de que asistieran a las clases en línea. Muchos docentes carecían de las competencias digitales y el apoyo técnico necesarios. En una encuesta, solo el 29 % de los docentes afirmaron que los Gobiernos les habían proporcionado un apoyo adecuado y suficiente durante la transición de la enseñanza presencial a la enseñanza a distancia<sup>154</sup>. Para muchos docentes, la pandemia agravó los problemas existentes.

97. En el restablecimiento de los sistemas educativos después de la pandemia, el personal docente ocupa un lugar central en el proceso de recuperación sostenible y basado en los derechos humanos. Durante la crisis, las escuelas y la comunidad educativa proporcionaron espacios esenciales para hacer frente a la situación, y siguen desempeñando un papel fundamental en la recuperación. Es crucial reconocer el impacto de los docentes en la recuperación de las pérdidas de aprendizaje infligidas por la pandemia, en particular a los grupos marginados, y en el proceso de reconstruir para mejorar, mientras se replantean los sistemas educativos y se mejora la situación de la educación.

## E. Naturaleza cambiante de la profesión docente

98. La naturaleza de la profesión docente está cambiando rápidamente<sup>155</sup>. Es uno de los desafíos más urgentes, que es preciso afrontar de manera sostenible reconociendo el papel de los docentes como motores clave de la transformación deseable. El Secretario General ha señalado la necesidad de replantearse la finalidad y el contenido de la educación del siglo XXI<sup>156</sup> en el marco de los “cuatro aprendizajes”: aprender a aprender, aprender a vivir juntos, aprender a hacer (prestando especial atención a los avances tecnológicos) y aprender a ser (centrándose en los valores y las capacidades para llevar una vida fructífera). La Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación recomienda elaborar un nuevo contrato social para la educación, basado en dos principios: garantizar el derecho a una educación de calidad a lo largo de toda la vida y fortalecer la educación como empeño público y bien común.

99. Actualmente, habida cuenta de la creciente preponderancia de las herramientas y los recursos digitales, el papel de los docentes se ha ampliado, de manera que han pasado “de ser meros proveedores de conocimientos a productores de conocimientos y ‘encontradores’ de sentido de realidades complejas”<sup>157</sup>. Los docentes deben desarrollar el pensamiento crítico de los alumnos y su capacidad para explorar unos datos en crecimiento exponencial, lo que incluye saber transitar por la información errónea y la desinformación que se difunden por medios digitales.

100. El propósito de la educación también está cambiando para preparar a los estudiantes de cara a las amenazas existenciales del cambio climático, la pérdida masiva de biodiversidad, los desastres naturales, las pandemias, la pobreza extrema y las desigualdades, el rápido cambio tecnológico y los conflictos violentos. Por consiguiente, los docentes deben educar a los alumnos en el desarrollo sostenible<sup>158</sup>, la igualdad basada en el género y en otras identidades, el sentido universal de

<sup>153</sup> [A/HRC/44/39](#).

<sup>154</sup> Organización de la Educación, “El COVID-19 y la educación: respuestas de los sindicatos de la educación – informe de la encuesta” (abril de 2020), págs. 6 y 7.

<sup>155</sup> Véase, por ejemplo, Sonia Guerriero, ed., *Pedagogical Knowledge and the Changing Nature of the Teaching Profession*, Centro para la Innovación e Investigación Educativas, OECD Publishing (París, 2017).

<sup>156</sup> Declaración de principios del Secretario General.

<sup>157</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 3, documento de debate.

<sup>158</sup> [A/76/228](#).

ciudadanía, la paz y la no discriminación mediante el aprendizaje de destrezas fundamentales, permanente y socioemocional, prestando especial atención a las poblaciones vulnerables más afectadas.<sup>159</sup>

## V. Conclusiones y recomendaciones

101. Los docentes son esenciales para garantizar una educación de calidad en todos sus aspectos. Sin embargo, los problemas y desafíos que presenta actualmente la profesión docente, como la escasez de personal, el desequilibrio de género y la feminización de la profesión, la digitalización, la recuperación después de la pandemia y la naturaleza cambiante de la docencia, afectan a la realización del derecho a la educación. Incumbe a los Estados la responsabilidad primordial de afrontar esos desafíos y lograr una educación inclusiva de calidad, independientemente del contexto (desarrollo, humanitario, emergencia o privado), entre otras cosas, velando por que haya un número apropiado de docentes, que estén debidamente formados y que tengan unas condiciones de trabajo dignas.

102. Los docentes están protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, en particular por las disposiciones relativas al derecho a la educación. Las obligaciones de los Estados en la materia deben aclararse y expresarse con mayor contundencia en la legislación nacional. Es hora de que los Estados alineen claramente las obligaciones internacionales contraídas con sus compromisos políticos proclamados en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 respecto de la situación de los docentes.

103. Para crear sistemas educativos resilientes es necesario establecer buenas relaciones y confianza mutua entre los Gobiernos, los docentes, las asociaciones y los sindicatos de docentes, los progenitores y las comunidades a todos los niveles. Los docentes son un componente esencial de las iniciativas mundiales encaminadas a transformar la educación como bien público y común. Los Estados deben garantizar la participación directa, abierta y fructífera de los docentes en la adopción de decisiones y las reformas educativas a través de un diálogo social sólido.

104. La formación docente es una herramienta fundamental para hacer efectivos gradualmente todos los aspectos del derecho a la educación, en particular para hacer la educación más adaptable, inclusiva y capaz de hacer frente a los desafíos actuales. La formación docente debe ser integral y dinámica, e incluir los siguientes aspectos:

a) Una pedagogía respetuosa con los derechos humanos, inclusiva, centrada en el alumno y transformadora en materia de género, libre de estereotipos y orientada a los fines y objetivos de la educación garantizados en el derecho internacional de los derechos humanos;

b) La incorporación de la igualdad de género, así como la posibilidad de que los docentes reflexionen sobre su propia identidad y sus creencias, valores, prejuicios, expectativas, actitudes y representaciones de los roles de género;

c) La integración de la tecnología y de las pedagogías basadas en la tecnología;

d) Un sólido componente intercultural en el que se reconozcan los mecanismos de la exclusión cultural, prestando atención a las exclusiones y

<sup>159</sup> Cumbre sobre la Transformación de la Educación, vía de acción temática 2, pág. 12.

distorsiones históricas y a las necesidades lingüísticas y culturales de los niños, en particular de los niños migrantes, refugiados o de grupos minoritarios;

e) Las competencias necesarias para trabajar con eficacia en entornos lingüísticos bilingües y multilingües, al menos en el nivel de educación primaria, y en especial en los territorios en que predominen las lenguas o los dialectos autóctonos;

f) La sensibilización de todo el personal docente en materia de discapacidad y el uso de medios y formatos de comunicación, técnicas educativas y materiales adecuados para prestar apoyo a alumnos con diferentes tipos de discapacidad.

105. Reconociendo que es indispensable abordar la situación del personal docente con un enfoque basado en los derechos, la Relatora Especial recomienda que los Estados:

a) Reconozcan la necesidad de profesionalizar, formar, motivar y respaldar al personal educativo para impulsar la transformación de la educación;

b) No escatimen esfuerzos para mejorar de manera continua la situación de los docentes y sus condiciones de trabajo, incluidos la remuneración, la seguridad, el desarrollo de aptitudes, el bienestar social y emocional, el apoyo psicosocial y la salud mental en general, a fin de hacer más atractiva la profesión docente;

c) Velen por que los derechos de los docentes se apliquen en consonancia con los instrumentos de derechos humanos existentes y de conformidad con el marco de las 4 A, que define los conceptos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, ya sea mediante prestadores públicos, privados o informales. Es preciso asegurar la rendición de cuentas en la educación como quinta "A" y elemento importante de la educación de calidad, sin imponer una carga burocrática insostenible a los docentes y con su participación efectiva;

d) Reconozcan el valor que aportan los docentes refugiados y migrantes en términos de diversidad y experiencia vital y su importante contribución a la realización del derecho a la educación de los niños más marginados;

e) Aporten fondos suficientes para remediar la escasez de personal docente, en particular en las situaciones de emergencia, las crisis y los contextos humanitarios, en reconocimiento del valor excepcional de invertir en una educación de calidad;

f) Adopten medidas para regular la participación del sector privado en la educación y velen por que los actores privados respeten los derechos de los docentes de conformidad con los principios y normas internacionales, como los Principios de Abiyán y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos;

g) Velen por que la digitalización de la educación respete los derechos humanos, esté orientada a los objetivos y los fines de la educación, no favorezca a los proveedores privados a expensas de los alumnos y los docentes y no sustituya la escolarización presencial;

h) Aumenten la diversidad en todos los niveles educativos y en los órganos decisorios. La inclusión, que es un elemento esencial de la educación de calidad equitativa, presupone que el personal docente refleja la diversidad del aula, en particular en términos de equilibrio de género entre los docentes en todos los niveles. La educación inclusiva se aplica a todos los grupos marginados y tiene en cuenta la diversidad cultural.