

175ª reunión

175 EX/7
PARÍS, 28 de julio de 2006
Original: Inglés

Punto 6 del orden del día provisional

**INFORME DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN
DE LA LIBERTAD ACADÉMICA Y LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL
EN EL CONTEXTO DE LA RECOMENDACIÓN RELATIVA
A LA CONDICIÓN DEL PERSONAL DOCENTE DE
LA ENSEÑANZA SUPERIOR (1997)**

RESUMEN

De conformidad con lo dispuesto en la Parte I de la Resolución 31 C/13, el Director General presenta un informe de síntesis sobre la situación mundial en lo tocante a la libertad académica y la autonomía institucional en el contexto de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997.

El presente documento tiene por objeto proporcionar una síntesis general, así como un panorama por región, de la situación mundial en lo que se refiere a la libertad académica y la autonomía institucional.

No se requiere decisión alguna.

INTRODUCCIÓN

1. El Artículo 75 de la *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior* de 1997 estipula lo siguiente: “El Director General deberá preparar un informe sobre la situación mundial, la libertad académica y el respeto de los derechos humanos del personal docente de la enseñanza superior, basándose en los datos facilitados por los Estados Miembros y en cualquier otra información fehaciente obtenida por los métodos que considere conveniente”. En su 31ª reunión la Conferencia General expresó su preocupación por el hecho de que sólo dos Estados Miembros se hubieran ajustado a lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución de la UNESCO en lo que respecta a la presentación de informes especiales iniciales sobre la Recomendación de 1997.

2. En cumplimiento de la Resolución 31 C/13 (Parte I), este informe de síntesis se somete al Consejo Ejecutivo a fin de proporcionarle un panorama general y por región de la situación mundial de la libertad académica y la autonomía institucional en Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, Europa y América del Norte, África, y los Estados Árabes. Se analizaron las tendencias generales en cada región, sus elementos comunes con otras regiones así como las particularidades de éstas. Los estudios se realizaron por conducto de las oficinas regionales y se complementaron con entrevistas e investigaciones sobre asuntos de actualidad, adelantos y retrocesos. Se mencionan las amenazas e infracciones más habituales a la libertad académica a fin de generar conciencia, definir medidas preventivas o remediar transgresiones, teniendo presente que ninguna región o país puede estar perfectamente exento de toda deficiencia, por lo que se requiere una supervisión positiva.

3. La cuestión de la libertad académica y la autonomía institucional encierra nuevas dimensiones, problemas y exigencias. La libertad académica abarca la necesaria libertad de expresión de los profesores universitarios en una entidad y en público, el derecho a la libertad de enseñanza y discusión, la libertad en la realización de investigaciones y la difusión o publicación de sus resultados, y la posibilidad de expresar libremente su opinión en cuanto al establecimiento o el sistema en que trabaja el personal docente. La autonomía institucional es el grado de autogobierno de una entidad tal como lo define la legislación de su domicilio y habida cuenta de la obligación de rendir cuentas al público; dicha autonomía le permite establecer normas para la admisión y evaluación de los estudiantes, adoptar decisiones sobre el contenido del plan de estudios, ser libre de administrar sus propios recursos y llevar a cabo programas de investigación independientes.

4. La libertad académica, tal como se define en la Recomendación UNESCO-OIT relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, especifica los derechos generales de libertad que dimanen de los derechos civiles de los ciudadanos y los derechos concretos del personal docente de la enseñanza superior en el desempeño de su función profesional en establecimientos de enseñanza superior.

África

5. Entre los retos planteados a la libertad académica y la autonomía institucional en África figuran la mundialización, el auge del gerencialismo y de la idea de que la universidad es una empresa, la expansión de Internet y la elaboración de nuevas modalidades de enseñanza a distancia. Estos desafíos podrían también facilitar la búsqueda de soluciones si los gobiernos reconocen el hecho de que la libertad académica y la autonomía institucional son esenciales para crear un clima intelectual en el que pueda prosperar el pensamiento crítico requerido para formular respuestas a esos desafíos. Si bien numerosos países de África aún no conceden la debida importancia a la libertad académica, el avance hacia la democratización ha impulsado generalmente un mejor clima político, pese a que las condiciones económicas sigan siendo difíciles. Los derechos estipulados del

personal docente de la enseñanza superior incluyen la libertad fundamental de definir el plan de estudios, realizar la enseñanza, investigaciones y publicaciones sin interferencias, expresar libremente sus opiniones y emprender actividades profesionales fuera del empleo siempre que no perjudiquen sus obligaciones para con los establecimientos de que dependen. De ese modo se reconoce no sólo la importancia sino también la necesidad de que el personal docente de las universidades participe en actividades fuera de ellas. Sin embargo, en muchas situaciones africanas, los bajos salarios no brindan ninguna otra opción al personal académico. Mantener la profesionalidad se torna más difícil cuando las condiciones de empleo se deterioran hasta llegar por debajo de determinado nivel. La conclusión más general es que las condiciones económicas e institucionales básicas requeridas para que exista una universidad sana y llena de vitalidad, por no mencionar la libertad académica, no se encuentran en muchos países e instituciones de África. Asimismo, es apremiante la necesidad de examinar el proceso de reforma de la enseñanza superior desde este punto de vista.

6. La tendencia mundial hacia la introducción de mecanismos de mercado en la enseñanza superior (como se ha dicho anteriormente y en conexión con la tendencia de la región de Asia y el Pacífico hacia el capitalismo académico) es un proceso complejo gestionado de distintas maneras en diferentes países africanos. No obstante, es evidente que el proceso ha socavado la mayoría de los requisitos previos de la libertad académica y la responsabilidad social. Por lo que respecta a la autonomía institucional, es necesario analizar el concepto de autonomía en el contexto de la mundialización, los establecimientos de enseñanza a distancia, la privatización y la subcontratación en las entidades públicas, y la aparición de los organismos privados. La financiación por empresas no reglamentadas, y la ayuda para el desarrollo a las entidades públicas plantean nuevos retos a la libertad académica y la autonomía institucional, subrayando la necesidad de mecanismos eficaces de supervisión y evaluación. La externalización de la financiación de actividades que son fundamentales para el ejercicio de la libertad académica, como las reuniones académicas o las redes y asociaciones colegiadas, hace a veces que la libertad académica sea vulnerable a las exigencias planteadas por los donantes.

7. En los países en que han cambiado las condiciones políticas nacionales, es necesario supervisar y evaluar periódicamente el alcance de la represión directa y la intimidación. Los disturbios civiles y los conflictos armados han destruido o privado de actividad docente a los establecimientos de enseñanza superior. Son países en que la apariencia estructural de la democratización ha renovado el autoritarismo, en que los dirigentes se ciñen al fundamentalismo del mercado sin oponerle críticas, mermando la financiación estatal de la educación pública y reduciendo la capacidad del Estado de proteger a la enseñanza superior pública, y sus consiguientes libertades académicas y responsabilidades sociales.

8. La seguridad y la disminución de la estabilidad en el empleo también deben examinarse ya que los empleados ocasionales son más vulnerables a la censura del empleador o a la autocensura, teniendo en cuenta su necesidad de asegurarse contratos ulteriores. La crisis económica que afecta actualmente al África Subsahariana y las respuestas macroeconómicas mundiales militan en contra del derecho de los africanos a recibir una enseñanza superior, al tiempo que privan cada vez más al profesorado universitario del derecho y la libertad de seguir carreras académicas viables en sus propios países o en su continente de origen. Estos obstáculos de índole económica afectan en consecuencia a la calidad de la formación y la producción de conocimientos africanos. El personal docente está obligado a recurrir a conocimientos y recursos importados que pueden ser poco o nada pertinentes para los apremiantes problemas a los que se enfrentan los africanos. “La utilización de recursos inadecuados, y la obligación de citarlos para ser publicados en publicaciones reconocidas, pueden incluso retrasar la elaboración de teorías y paradigmas de interés local, comprometiendo de ese modo la producción de conocimientos autóctonos. Aquellos que aún luchan por encontrar soluciones para seguir realizando investigaciones se encuentran a menudo dependientes de

asociaciones desiguales con académicos occidentales que disponen de fondos, o de la generosidad de organismos donantes dispuestos a financiar la investigación por motivos propios”¹.

Estados Árabes

9. La evaluación de los derechos a la libertad académica y la autonomía institucional en la región puede efectuarse según distintos criterios. Los que aplican Europa y América del Norte, que a primera vista parecen muy distintos de los de los Estados árabes, no son en absoluto polos opuestos.

10. Un ejemplo común de violación de la libertad académica, que sin duda no es exclusivo de esta región del mundo, consiste en que se sanciona a los profesores por impugnar las prácticas estatales. Algunas universidades, escuelas superiores e institutos de investigación funcionan bajo una severa coacción política y sin disponer de recursos adecuados, mecanismos transparentes de financiación o las protecciones civiles y jurídicas necesarias para promover y nutrir un clima intelectual lleno de vitalidad. Es sumamente importante crear medidas especiales para supervisar la igualdad de acceso a la enseñanza superior y la función de las mujeres docentes. El intercambio de profesores y los programas de asistencia a la educación podrían garantizar de manera efectiva que en las iniciativas se tomen en cuenta las amenazas a la participación de la mujer. Asimismo, la polarización política, religiosa y étnica, el fundamentalismo religioso, el conservadurismo cultural, el carácter cada vez más sectario de la violencia política de distintas tendencias políticas son cuestiones esenciales que se han de examinar y contener -ya que conducen a una oposición a todas las formas de libertad académica en el mundo árabe- cuando visiones conflictivas de la sociedad pueden imponerse fácilmente mediante la persuasión o por la fuerza. Se podría estudiar y aprovechar mejor la función de las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de docentes en el fomento de la libertad de expresión. La elaboración de nuevas modalidades de comunicación podrían ser favorables a la producción, adquisición y difusión de conocimientos, y pueden utilizarse como posibilidad de promover la libertad académica mediante la intensificación de los intercambios intelectuales y una más amplia accesibilidad a la información.

11. Entre otros importantes problemas observados en los establecimientos de enseñanza superior e investigación figuran los métodos de enseñanza, los planes de trabajo de la investigación, el uso erróneo de los recursos y la formación de los profesores. Por ejemplo, las autoridades públicas podrían imponer su tutela directa a las universidades y su personal docente. También podrían imponerse los conocimientos que se han de enseñar y reducir al mínimo las actividades de los investigadores y científicos. Por consiguiente, suprimir las opiniones contrarias y utilizar las universidades como centros de propaganda partidaria o ideológica puede hacer fracasar las políticas educativas, pese a la expansión de la edificación de universidades y centros científicos. Es por ende indispensable adoptar medidas para poner coto a esas amenazas a la libertad y generar conciencia al respecto. Es de esperar que se alienten y sustenten las encomiables iniciativas como la Conferencia sobre la Libertad Académica en las Universidades Árabes (15-16 de diciembre de 2004), en la que se formuló la Declaración de Ammán sobre la Libertad Académica, la Conferencia sobre Libertad Académica: Problemas y Desafíos en los Países Árabes y Africanos (10-11 de septiembre de 2005) celebrada en Alejandría (Egipto), y la Conferencia sobre la Libertad Académica en las Universidades Iraquíes (9-10 de noviembre de 2005 y 10 de febrero de 2006).

¹ Prof. A. Mama, *Towards Academic Freedom for Africa in the 21st Century*, Instituto Africano sobre el Género, Universidad de Ciudad del Cabo, pág. 27.

Asia y el Pacífico

12. La región de Asia y el Pacífico, densamente poblada, se caracteriza por importantes diferencias entre los países en función de la religión, la lengua, el patrimonio cultural y los sistemas políticos y económicos. En toda la región, existen marcadas tendencias a lo que se ha denominado “capitalismo académico”. Esta noción se refiere al mercado institucional y profesional o a las iniciativas de tipo comercial destinadas a facilitar la obtención de financiación externa. Ha sido una respuesta a los costos de la expansión de la enseñanza superior, la importancia acrecentada concedida a este nivel de educación en el desarrollo económico nacional y la creciente demanda por parte del Estado de una integración más estrecha de la enseñanza y la investigación universitarias con las empresas y el comercio mediante el establecimiento de alianzas. Las consecuencias de la adhesión a los mecanismos del mercado son importantes y han ocasionado la expansión sin precedentes de organismos privados de enseñanza superior, así como la financiación privada de universidades públicas del mundo desarrollado, en especial en Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos de América. La libertad académica se negocia cada vez más en relación con los objetivos sociales, políticos y económicos del Estado y las exigencias del mercado. Las estructuras gubernamentales en las que se encuentra la enseñanza superior y el carácter de la política oficial determinan la naturaleza de la libertad académica en cada país y la respuesta del personal docente a las violaciones de la libertad académica.

13. Aunque podría incrementarse la financiación de la investigación, los recursos se asignan cada vez más a la investigación conjunta con las empresas y la comercialización de la investigación. Las universidades van adoptando modelos empresariales y reestructurando su funcionamiento de un modo que refleja funciones comerciales más que académicas. Se espera una lealtad corporativa de los docentes a las universidades cuando se expresan en público, aún en relación con cuestiones académicas internas. En consecuencia, la autonomía institucional se utiliza para justificar los intentos institucionales de limitar la libertad de expresión y acción del personal. “Las infracciones a las normas de la UNESCO se encuentran en la enseñanza, la investigación, las publicaciones, la evaluación, la gestión y los comentarios públicos. Estas infracciones reflejan en gran medida las repercusiones que ha tenido el nuevo capitalismo académico tanto en las instituciones como en el personal que trabaja en ellas”². Las restricciones impuestas por el Estado disminuyeron en el ámbito de las ciencias físicas y naturales pero aumentaron en el de las humanidades y las ciencias sociales, donde los temas pueden ser más delicados en términos políticos. Los gobiernos han procurado restringir la libertad académica poniendo término, o intentando hacerlo, a empleos docentes y limitando las becas concedidas a quienes critican al gobierno, y han procedido a detenciones y encarcelamientos. Las pautas de la libertad académica condicional se justificaron en nombre de la responsabilidad ante el público y el desarrollo nacional.

14. Otra amenaza a la libertad académica proviene de las tensiones derivadas de la religión y la política interna. Los profesores universitarios podrían tener la libertad de participar en sindicatos y tener actividad política, pero su situación (contratos de corto plazo o a tiempo parcial) y la disminución percibida de la calidad del personal brindan escasas oportunidades de recabar el apoyo de la comunidad a las cuestiones relativas a la libertad académica. También sigue creciendo la autocensura por parte de los profesores con objeto de conservar el empleo en algunos establecimientos.

² Allport, Carolyn y Murphy, Ted. “Academic Freedom in the Asia-Pacific Region”, informe de consultores sobre la investigación, pág. iii.

Europa y América del Norte

15. En Canadá y los Estados Unidos de América, las amenazas a la libertad académica están principalmente vinculadas a comportamientos inadecuados que generan un ambiente de trabajo perjudicial y restrictivo para las mujeres, las minorías étnicas y los grupos marginados. También se producen ceses en el empleo por razones financieras. Más discutibles son los despidos a raíz de decisiones de planificación académica. También ha habido empleadores que procuraron utilizar la “colegialidad” o su insuficiencia como motivos de despido. Ahora bien, el despido es complejo en los Estados Unidos de América pues los querellantes tienen dos opciones jurídicas: pueden presentar una demanda por violación de la Primera Enmienda de la Constitución estadounidense, que garantiza la libertad de expresión, u otra por ruptura de contrato.

16. Desde el siglo XX, la permanencia en el cargo está relativamente establecida en las universidades estadounidenses, especialmente en las principales entidades de enseñanza e investigación en las que dicha permanencia se considera esencial para preservar la libertad y la independencia de la investigación y la enseñanza. Los partidarios de este sistema afirman que existen numerosas presiones ilegítimas tendentes a restringir esa libertad: los poderosos intereses de una comunidad que desea preservar ideas recibidas, políticos que prefieren el padrinazgo al mérito, aquellos que imponen la pureza ideológica o prefieren la tranquilidad al debate y la controversia, o quienes aspiran a conservar un poder administrativo ilimitado. Muchos críticos de la estabilidad laboral sugieren que en los Estados Unidos la libertad académica está garantizada por la Primera Enmienda, por lo que la permanencia en el cargo no es necesaria. Sin embargo, la enmienda se aplica a las universidades públicas y no a las privadas, y otros argumentan que no protege a los individuos que forman parte del profesorado sino sólo a las instituciones. En Canadá se observó una evolución similar puesto que la Corte Suprema de Canadá sostuvo que la Carta de Derechos y Libertades no se aplicaba a las universidades debido a que no eran organismos públicos, pese a estar subvencionados por el Estado. Ulteriormente la Corte Suprema encomió la permanencia en el cargo como sustituto jurídico razonable de la protección constitucional. La Corte Suprema observó que los docentes deben tener una gran seguridad en el empleo para tener la libertad de mantener la excelencia académica.

17. Algunos críticos sostienen que el sistema de permanencia en el cargo ha bloqueado el avance de las minorías raciales y étnicas. Tanto los Estados Unidos de América como Sudáfrica han tropezado con inmensos problemas cuando decidieron abolir la segregación en sus sociedades, universidades y escuelas superiores. Se debatió acerca de la conveniencia de mejorar la situación de universidades en las que históricamente la población era en su mayoría negra o de abrir el acceso a entidades históricamente blancas a un mayor número de estadounidenses de origen africano. Esta larga batalla para la eliminación de la segregación en los Estados Unidos está apenas comenzando a llegar a su término en varios Estados del sur. Allí, la permanencia en el cargo cumple una función ya que, según las estadísticas del país, el nombramiento en puestos permanentes de profesores afroamericanos en las universidades de la élite progresa muy lentamente.

18. En Europa, la salvaguardia de la libertad académica es relativamente activa y cohesiva, ya que la sociedad apoya generalmente los movimientos universitarios y comunitarios con miras a promover sociedades del conocimiento. Habitualmente los docentes gozan de libertad para expresar sus distintas opiniones. Los sindicatos y las asociaciones de docentes reaccionan a las amenazas, y las huelgas no son poco frecuentes. Cabe destacar que Francia constituye un ejemplo de un Estado dotado de un sistema universitario altamente centralizado y con una sólida tradición de permanencia en el cargo para el personal docente de la enseñanza superior. También existe una tradición de libertad del discurso público por parte de los intelectuales, tanto fuera como dentro de la universidad. Las universidades se reorganizaron sobre la base de los principios de autonomía, participación y pluridisciplinariedad, y se les concedió a un tiempo autonomía y la condición de

instituciones científicas, culturales y profesionales públicas. Asimismo, en Europa oriental se produjo un cambio drástico en su organización política respecto del decenio anterior, a medida que la región avanza política y económicamente hacia un modelo más próximo del libre mercado. Por lo general, los nuevos gobiernos han reestructurado sus universidades de modo que sean funcionales en la nueva era, y se protege genuinamente la libertad académica. No obstante, hubo que resolver varios interrogantes y problemas para lograrlo: ¿debería el Estado conservar su monopolio de la enseñanza superior o alentar una combinación de organismos públicos y privados? ¿Habría que descentralizar el sistema? ¿Qué tipo de acuerdo contractual puede garantizar la seguridad en el empleo y la libertad académica en el futuro? Al estudiar estos asuntos, puede comprobarse que la enseñanza superior privada ya se ha arraigado notablemente en los sistemas y se han establecido sólidamente entidades intermedias entre el Estado y los organismos de enseñanza superior que representan las opiniones de las partes interesadas y defienden la autonomía y la libertad académica de las universidades.

América Latina y el Caribe

19. La libertad académica ha progresado en los últimos tiempos, en el contexto general de la libertad de información y de los procesos de democratización que tienen lugar en América Latina y el Caribe. El ejercicio de la libertad académica varía considerablemente en las universidades públicas y privadas. Las universidades públicas tienen generalmente más altos índices de participación y son más democráticas que las universidades privadas a la hora de elegir sus responsables. Por ejemplo, las universidades públicas suelen preparar listas cerradas de posibles candidatos y presentarlas luego a las autoridades públicas, lo que denota una responsabilidad compartida para los nombramientos en altos cargos universitarios.

20. En las universidades privadas, pese a que existen mecanismos participativos, se observa una mayor influencia de la institución que las controla respecto de la elección de sus más altos cargos. Las intervenciones o infracciones a la libertad académica en las universidades privadas están relacionadas con sus intereses específicos, que pueden ser muy variables: las entidades controladas por la Iglesia basan evidentemente sus decisiones en puntos de vista religiosos, mientras que las que dependen directamente de grupos comerciales tienen una perspectiva de economía de mercado. Aquellos que hacen hincapié en determinadas posiciones ideológicas, como la democracia, los derechos humanos y el cambio social influyen en la orientación de sus establecimientos.

21. Con respecto a la permanencia en el empleo de los docentes, que ejerce gran influencia en la libertad académica, se observan diferencias en función del puesto ocupado, siendo menores la estabilidad y la libertad en las categorías inferiores. Aunque las universidades como tales son organizaciones altamente jerarquizadas, la estabilidad en el empleo docente tiene marcadas diferencias. En casi todas las universidades el profesorado se clasifica en categorías, por ejemplo: cargo permanente, auxiliar, en jornada completa, en jornada parcial, contratado, etc. Las diferencias guardan relación con el tipo de universidad más que con una determinada categoría docente. Los profesores numerarios tienen una permanencia en el cargo razonable, que disminuye en los niveles inferiores, hasta alcanzar la situación de los profesores contratados por hora que no gozan de ninguna estabilidad laboral. Además, existe una tendencia cada vez mayor a contratar profesores en jornada parcial y por horas. Es preciso seguir mejorando la estabilidad del empleo para todas las categorías docentes, en especial los que trabajan en jornada parcial y en niveles inferiores, muy necesitados de esta seguridad.

22. Se observa un debilitamiento relativo de las organizaciones docentes que defienden sus derechos e intereses. Sin embargo, esas organizaciones existen en la mayoría de las universidades. Tienden a ser más activas cuando los profesores estiman que sus derechos no se salvaguardan debidamente, ya sea a causa de circunstancias internas de la universidad o de un contexto

sociopolítico más amplio. Por el contrario, esas organizaciones son menos activas en situaciones en que no parecen existir amenazas a los intereses de sus miembros. Es por ende imprescindible fortalecer las organizaciones de docentes universitarios para que puedan expresar los intereses de todos sus miembros. Mejorar la situación de la libertad académica en América Latina y el Caribe, especialmente en el ámbito de la investigación y el perfeccionamiento de los profesores, y aumentar la estabilidad del empleo de los docentes, depende en gran medida de organizaciones que puedan expresar esas demandas y obrar en consecuencia.