

Organización Internacional del Trabajo

Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente

Ginebra, septiembre 2005

**Informe intermedio sobre alegatos de
organizaciones de docentes relativos al
incumplimiento de las Recomendaciones
de 1966 y 1997 sobre el personal docente**



OIT - Ginebra



UNESCO – París

Evolución de la alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO)

Antecedentes

1. Los pormenores de la mencionada alegación se exponen en el Informe del Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO en su octava reunión (2003)¹.
2. En el citado informe, el Comité Mixto de expertos exponía los elementos del conflicto que oponía al Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO) con el Ministerio de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (en adelante «el Ministerio») respecto de una cantidad significativa de cuestiones importantes de orden factual que no estaba en condiciones de resolver.
3. No obstante, el Comité Mixto identificó dos cuestiones fundamentales que separaban a las partes relativas a los nuevos sistemas aplicados en el país. La primera apuntaba a la manera de abordar la supuesta incompetencia de algunos profesores; la segunda se relacionaba con el sistema de recompensa a los profesores que hubiesen demostrado un nivel de excelencia en su labor, mediante un sistema de promociones y beneficios económicos directos.
4. En su informe el Comité Mixto señaló también que, en todo caso, los sistemas aludidos se habían concebido y se estaban aplicando sin que se hubiese llevado a cabo un proceso de consultas apropiado entre el ZENKYO y el Ministerio o las autoridades empleadoras en ejercicio, como lo contempla la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente.
5. En lo que respecta a la **competencia del personal docente**, el Comité Mixto dio a conocer los elementos esenciales en que reposa el nuevo sistema y señaló que a su juicio éstos no satisfacían las normas contempladas en la Recomendación, entre ellas, las que figuran en los párrafos 45, 46, 50 y 54 de la misma y a las que hace referencia varias veces en su informe. Al Comité no le parecía correcto aceptar el argumento del Gobierno de que se trataba de un asunto que incumbía exclusivamente a la administración y la gestión locales y que, en consecuencia, quedaban fuera del ámbito de aplicación de la Recomendación. Por una serie de razones que exponía con latitud el Comité Mixto recomendaba que el sistema se reconsiderara el sistema aplicado a fin de armonizarlo con las disposiciones contenidas en la Recomendación.
6. El Comité Mixto opinó asimismo que el sistema de **evaluación del personal docente en función del mérito** no se ceñía a lo dispuesto en los párrafos 64 y 124 de la Recomendación, pese a la alegación del Gobierno en el sentido de que se trataba nuevamente de un asunto administrativo y de gestión que no se inscribía en el ámbito de aplicación de la misma. El Comité hacía hincapié, en particular, en la poquísima transparencia y en el carácter oculto del proceso de evaluación, específicamente, en la inexistencia de un derecho de revisión y de apelación.

¹ Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, Informe, octava reunión, París, 15-19 Septiembre 2003 (Anexo 2, A, «Alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO)», CEART/8/2003/11).

7. En virtud de las consideraciones anteriores el Comité Mixto recomendaba que tanto el Gobierno como ZENKYO entablasen un diálogo y, por ese conducto, abordasen de manera constructiva los asuntos pendientes.

Acontecimientos ulteriores

8. Desde su informe de 2003, el Comité Mixto ha recibido otras comunicaciones, tanto de parte de ZEYKO (mayo de 2004 y enero de 2005) como del Ministerio, en nombre del Gobierno de Japón (marzo de 2005).
9. De esas comunicaciones se desprende que el 31 de marzo de 2004 tuvo lugar una reunión nacional entre el Ministerio y representantes de ZENKYO en la cual se intercambiaron opiniones sobre el asunto de la competencia del personal docente y el proceso de evaluación del mismo. No obstante, si bien cabe felicitar a las partes por tan importante iniciativa, ésta no parece haber conducido a un cambio sustancial en los sistemas en cuestión, los cuales parecen estar aplicándose de manera generalizada en todas las prefecturas.
10. Según se informa, los funcionarios nacionales y locales de ZENKYO en varios distritos han entablado un diálogo con los Directores de los Consejos de Educación tanto respecto de las recomendaciones del Comité Mixto relativas a estas cuestiones como respecto de la aplicación generalizada de los sistemas de que se trata. Según ZENKYO, en unas cuantas prefecturas se han tomado medidas para: reducir o eliminar los criterios utilizados para determinar la «incompetencia», por estimarse arbitrarios; dar más transparencia al proceso y facilitar la formulación de observaciones por parte del personal docente. En otras sin embargo, sigue imperando la arbitrariedad. No cabe duda de que la situación difiere mucho de una prefectura a otra, tanto en lo que atañe a la definición de los criterios de «incompetencia» como a los sistemas de evaluación aplicados, y de que se plantea además la cuestión de la igualdad de oportunidades y de trato. Por esta razón el Ministerio debería adoptar medidas para que en todas las prefecturas se apliquen efectivamente las recomendaciones del Comité Mixto. Cabe señalar además que, con una sola excepción, las medidas adoptadas en varias prefecturas para evaluar las propuestas de sistemas de evaluación del personal docente y establecer un sistema de calificación en función del mérito se han puesto en práctica sin el aporte del personal docente, en abierta contradicción con lo dispuesto en el párrafo 124 de la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente y con las recomendaciones del propio Comité Mixto.
11. El Ministerio había llamado la atención del Comité Mixto sobre el resultado de la acción incoada por un profesor cuyo nivel de competencia se había puesto en duda, sobre la base de la inexistencia de lo que en la Recomendación se consideraba un procedimiento adecuado. La acción fue desestimada en virtud del motivo jurídico de que una orden de formación adicional no tiene como resultado un cambio de estatuto o de remuneración de la persona afectada por lo que no se consideró que hubiera existido un procedimiento inadecuado. El resumen de la última decisión, tal como se proporcionó al Comité Mixto dice así:

Asimismo, aunque los profesores puedan estar insatisfechos por las escasas oportunidades que se les ofrecen de formular objeciones cuando se ha evaluado la calidad de su quehacer profesional y sus aptitudes profesionales, el sistema para objetar las evaluaciones debería concebirse en función de la naturaleza de las materias evaluadas. En el caso que interesa, la obligación de formarse no se considera un procedimiento ilegal.

12. El Ministerio alega lo siguiente:

El resultado de la acción incoada ante los tribunales indica que las autoridades judiciales del Japón reconocen que el sistema de gestión del personal desarrollado por los Consejos de Educación de la zona metropolitana de Tokio para los profesores cuyas aptitudes profesionales son insuficientes se ha puesto en práctica con idoneidad y conforme a un procedimiento adecuado, lo que prueba además la adecuación del sistema de gestión del personal docente para los profesores cuyas aptitudes profesionales son insuficientes, situación sobre la cual el Ministerio ya ha informado a la OIT.

Resultados

- 13.** El Comité Mixto ha proseguido sus labores partiendo de la base de que las versiones inglesas reflejan adecuadamente la sustancia del asunto contenido en los textos originales. Con el respeto que le merece no puede, sin embargo, aceptar la interpretación que hace el Ministerio de la decisión del Tribunal Supremo. En dicha decisión sólo se reconoce que la Recomendación no confiere derechos legales vinculantes a las partes en un contrato de trabajo y que como la exigencia de seguir una formación como parte del quehacer profesional no altera de ningún modo los derechos legales en virtud del contrato de prestación de servicios pertinente, no puede considerarse que no haya existido un procedimiento adecuado. La decisión se limita a afirmar eso; no va más allá.
 - 14.** Está claro que la decisión del Tribunal reconoce de hecho la necesidad (o al menos lo deseable que es) de desarrollar mecanismos apropiados para informar a los profesores acerca de la posibilidad que tienen de apelar cuando estimen desfavorables los resultados de las evaluaciones, de conformidad con lo previsto en los párrafos 50 y 64 de la Recomendación, aspectos que ya había identificado el Comité Mixto.
 - 15.** El Comité Mixto señala también que el Gobierno continúa insistiendo en que los sistemas aludidos son de índole administrativa y de gestión que incumben a la administración local y quedan fuera del ámbito de aplicación de la Recomendación. El Comité Mixto no puede aceptar ese argumento por las razones que ya dio a conocer en su anterior informe. Las disposiciones pertinentes de la Recomendación a ese respecto, que el Comité Mixto ya había identificado, son bastante explícitas y unívocas.
 - 16.** Por otra parte, el Comité Mixto destaca, muy respetuosamente, que la evaluación de la situación que hiciera con anterioridad no estaba destinada a restringir los derechos legales sino a destacar tanto la necesidad de observar las normas internacionales relativas al personal docente como la importancia que reviste entablar un diálogo social efectivo que acompañe la evolución de los sistemas educativos.
 - 17.** El Comité Mixto toma nota de que en su última respuesta el Gobierno no se refiere a la afirmación de ZENKYO de que las cuestiones sustantivas relacionadas con el establecimiento y la aplicación de un sistema de evaluación en función del mérito continúan en gran medida sin resolverse.
 - 18.** El Comité Mixto hace hincapié en que la Recomendación prevé que las partes entablen procesos de consulta animados de un espíritu de colaboración. En un sistema descentralizado como es el del Japón dichos procesos deben tener lugar en el nivel en que se elaboran y aplican efectivamente los métodos y procedimientos administrativos en cuestión. No cabe duda de que la orientación que pueda proporcionar el Ministerio respecto de los métodos y procedimientos apropiados que podrían adoptarse y aplicarse de manera coherente para todo el personal docente facilitaría todo el proceso. Aunque, según se dijo en el párrafo 10 anterior, se han dado pasos para resolver estas cuestiones en el plano de las prefecturas, está claro que aún queda mucho por hacer. El Comité Mixto
-

indica que si bien la Recomendación no pretende que las autoridades encargadas de la gestión se abstengan de intervenir en cuestiones que corresponden a las partes, sí contempla que las organizaciones de profesores participen tanto en el establecimiento de los procedimientos administrativos pertinentes como en la determinación de los métodos para abordar los resultados de las evaluaciones, de conformidad con lo dispuesto concretamente en los párrafos 49 y 124 de la Recomendación. Hasta la fecha no parece que esto haya ocurrido sino en contadas ocasiones.

Recomendaciones

- 19.** El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Comité Ejecutivo de la UNESCO:
- a) tomen nota de la situación descrita más arriba;
 - b) comuniquen las consideraciones precedentes tanto al Gobierno del Japón como a ZENKYO y soliciten a las partes que continúen construyendo sobre la base del diálogo entablado, a que participen en las discusiones con buena fe a escala nacional y muy especialmente a escala de la prefectura a fin de que aborden y procuren resolver las cuestiones identificadas en el informe del Comité Mixto en su octava reunión de una manera que resulte aceptable para ambas partes, y
 - c) soliciten al Gobierno del Japón y a ZENKYO que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación con respecto a estos problemas, información que deberá revisarse oportunamente, de conformidad con los procedimientos aprobados.