

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 de 2008

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



Introducción

1. El Comité Mixto de expertos OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) se estableció mediante decisiones paralelas del Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en 1967. El mandato encomendado al Comité por los órganos ejecutivos de la OIT y la UNESCO es supervisar y promover la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre el personal docente: la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, de 1966 (en adelante, la Recomendación de 1966), y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997.
2. La labor llevada a cabo por el CEART se basa en diversas fuentes de información, entre las que cabe citar las comunicaciones de las organizaciones nacionales e internacionales de docentes sobre la situación de la aplicación de una o ambas Recomendaciones. Cuando esa información se centra en la situación de un país en particular, ésta puede considerarse una alegación de que una o más disposiciones de la Recomendación de que se trate no se están aplicando. En tales casos, si el CEART estima que se cumplen los criterios de admisibilidad de la información de conformidad con los procedimientos aprobados por los órganos ejecutivos de la OIT y la UNESCO, el Comité solicita al Gobierno del país en cuestión y a la organización u organizaciones de docentes pertinentes que presenten observaciones al respecto. Sobre la base de la información recibida y otras fuentes apropiadas de información sobre las alegaciones, el CEART comunica a los órganos ejecutivos de la OIT y la UNESCO sus conclusiones y recomendaciones sobre posibles maneras de resolver los problemas planteados a fin de aplicar plenamente la Recomendación o las Recomendaciones.
3. En su séptima reunión, celebrada en 2000, el CEART puso en marcha una medida encaminada a mejorar la metodología para tramitar las alegaciones, consistente en designar a un miembro competente para investigar los hechos o ejercer de «contacto directo», a fin de examinar las circunstancias de las alegaciones con arreglo a determinadas condiciones. Ese procedimiento depende de la aceptación tanto por el Gobierno como por la organización o las organizaciones de docentes nacionales que sean objeto de esa alegación. Este procedimiento se ha utilizado por primera vez en el caso del Japón que se aborda en el presente Informe.
4. El presente Informe intermedio se presenta al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO de conformidad con el mandato aprobado por ambos órganos ejecutivos, consistente en preparar y presentar este tipo de informes entre las reuniones ordinarias del Comité Mixto que se celebran cada tres años, a fin de contribuir a resolver las dificultades experimentadas en la aplicación de las Recomendaciones de manera más oportuna.

Evolución de las alegaciones remitidas anteriormente al CEART

1. Alegación remitida por el Sindicato Nacional de la Enseñanza Terciaria (NTEU) de Australia

Antecedentes

1. El Informe de la novena reunión del Comité Mixto (2006) contiene información detallada sobre las alegaciones presentadas por el NTEU y las observaciones iniciales formuladas al respecto por el Gobierno de Australia¹. Esas alegaciones se refieren a la aplicación de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997 (en adelante, la Recomendación de 1997). En el Informe se señala que, dado que el Comité Mixto no pudo recibir toda la información y ultimar el examen de esas alegaciones de conformidad con sus procedimientos antes de que concluyera la reunión de 2006, pospuso ese examen hasta un informe intermedio.

Evolución de la situación

2. En vísperas de la novena reunión, el NTEU presentó una segunda serie de observaciones sobre el caso, en las que comentaba la respuesta inicial del Gobierno. Las principales cuestiones abordadas son las siguientes:
 - 1) Las afirmaciones del Gobierno de que las universidades no estaban obligadas a cumplir los Protocolos Nacionales de Gobernanza y los Requisitos sobre las Relaciones en los Lugares de Trabajo de la Enseñanza Superior (HEWRR) que se consideraban contrarios a las disposiciones de la Recomendación de 1997 no eran creíbles. La disminución de la inversión pública en las universidades ha provocado que las universidades no puedan permitirse el lujo de no cumplirlos. Según la alegación del NTEU, Australia es el único país de la OCDE que redujo el gasto público en educación terciaria entre 1995 y 2003. Además, las instituciones que los cumplen reciben financiación adicional.
 - 2) El Gobierno (Ministerio de Ciencias de la Educación y Formación, en adelante «el Ministerio») socavaba las disposiciones de la Recomendación de 1997 relativas a la negociación colectiva al favorecer deliberadamente la elección de contratos laborales individuales (los Acuerdos en los Lugares de Trabajo de Australia – AWA) con los nuevos empleados en vez de los convenios colectivos existentes en su labor de asesoramiento a las instituciones de educación superior. Además, el Ministerio exigía que se le entregaran los proyectos de convenios colectivos negociados con el NTEU y otros representantes del personal para realizar observaciones y posibles modificaciones si las instituciones de educación superior querían tener oportunidades razonables de ser juzgadas de conformidad con los HEWRR. La información adjunta mostraba un ejemplo concreto en el que el Ministerio aconsejaba a un empleador que eliminara las cláusulas de los proyectos de convenios colectivos que ofrecían al personal la oportunidad de elegir con libertad y conocimiento de causa entre los AWA y los convenios colectivos.

¹ Documento CEART/9/2006/10, anexo II.

-
- 3) Se esperaba que las universidades cumplieran la obligación de ofrecer, tanto al personal de plantilla como al nuevo, AWA que invalidaran o sustituyeran por completo las garantías de los derechos enunciados en los convenios colectivos. Entre esas obligaciones figuraba la de poder condicionar la contratación y la promoción a la aceptación del AWA. Esas obligaciones podían socavar las garantías de libertad académica a través de la gestión de la universidad al omitir en los AWA cláusulas relativas a la libertad académica, la titularidad y el proceso ordinario para la adopción de medidas disciplinarias y de despido previsto en los convenios colectivos. Esa presión para eliminar las disposiciones referentes a la libertad académica, a menudo denominadas cláusulas de libertad intelectual, y las garantías de seguridad en el empleo conexas de los convenios colectivos era especialmente perniciosa, pues no había ninguna protección clara de derecho consuetudinario o estatutario en relación con la libertad académica. La información facilitada por el NTEU contenía un ejemplo concreto del asesoramiento y las presiones de ese tipo que reciben las instituciones.
 - 4) Las orientaciones normativas del Gobierno sobre el cumplimiento por las instituciones de los Protocolos Nacionales de Gobernanza contravenía las disposiciones relativas a la autonomía institucional y la colegialidad de la Recomendación de 1997, ya que imponían un método único de gestión universitaria mediante los requisitos de composición de los órganos rectores y el establecimiento de requisitos en relación con los «conflictos de intereses» que limitaban el derecho del personal y los estudiantes a participar en el gobierno de la universidad.
 - 5) El Gobierno socavaba el principio de la libertad académica de investigar libremente al injerir de forma indebida en las decisiones del Consejo de Investigaciones Australiano (ARC) sobre la financiación de las investigaciones.
3. En diciembre de 2006, el Gobierno de Australia presentó sus comentarios finales sobre las alegaciones del NTEU. Las principales cuestiones abordadas fueron las siguientes:
- 1) La financiación destinada por el Gobierno a la educación terciaria no se situó muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, como aseguraba el NTEU, cuando se realizaron ajustes para efectuar importantes inversiones en formación profesional y técnica, becas y aumentos generales más recientes para apoyar las reformas. En cambio, las políticas mencionadas en las alegaciones aseguraban que los fondos se utilizaban de la manera más eficiente y eficaz posible mediante una gobernanza y una gestión apropiadas de la universidad.
 - 2) Los HEWRR hacían hincapié en la elección de los trabajadores y las universidades y alentaban a las universidades y sus empleados a recurrir a la negociación para adaptar los acuerdos de trabajo a sus necesidades y circunstancias particulares. Los requisitos no expresaban preferencia por un determinado tipo de acuerdo sobre otro, sino que animaban a las universidades con los convenios colectivos a negociarlos y utilizarlos como parte de una serie de opciones para promover modalidades de trabajo más flexibles. Además, el Ministerio formuló observaciones sobre los proyectos de acuerdos en el lugar de trabajo a las universidades que así lo solicitaron sin que ese asesoramiento fuera vinculante para la universidad.
 - 3) El objetivo de los cambios en los Protocolos Nacionales de Gobernanza era potenciar el papel de los órganos rectores en la determinación de la misión y la dirección estratégica concretas de la institución, y no mermarlo. No limitarían la participación del personal y de los estudiantes en los órganos rectores, aunque ésta debía reconsiderarse, y cada universidad determinaría la manera de aplicar las disposiciones relativas a los conflictos de intereses referentes a la gobernanza institucional.

-
- 4) Los procesos de examen por colegas del Consejo de Investigaciones Australiano no han sido modificados por la legislación aprobada en 2006, y el Ministro (*Minister for Education, Science and Training*) no podía tomar decisiones en relación con las solicitudes de financiación para investigaciones sin las correspondientes recomendaciones del proceso de evaluación, según lo establecido en las normas de financiación del Consejo.
 4. Por invitación del Comité Mixto, tras la reunión y el Informe de 2006 en agosto de 2007, el NTEU proporcionó información actualizada sobre las cuestiones abordadas, la mayoría de las cuales se refería a una denuncia paralela presentada ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, y, por tanto, escapaba a las competencias del Comité Mixto. Sin embargo, algunos aspectos estaban relacionados con las cuestiones planteadas, como que el efecto de la legislación aprobada en 2005 fue privar a las instituciones de la financiación previamente estipulada en caso de incumplir los HEWRR, con la consiguiente limitación de su autonomía. Por otra parte, los AWA reflejaban un enfoque normalizado de los arreglos institucionales en el lugar de trabajo, y no individualizado, lo que socavaba la negociación colectiva, de conformidad con las disposiciones de la Recomendación de 1997 sobre la negociación de las condiciones de empleo. El NTEU presentó información detallada acerca del funcionamiento de los AWA en la práctica para apoyar sus argumentos.
 5. En diciembre de 2007, las elecciones dieron lugar a un cambio de gobierno en Australia. Hasta ahora, el nuevo Gobierno no ha presentado más información en respuesta a la invitación del Comité Mixto. Por otra parte, el Comité Mixto es consciente de que el Gobierno ha puesto en marcha una importante revisión del sistema de educación superior de Australia, que examinará la futura dirección del sector de la educación superior e informará al respecto.

Conclusiones

6. El Comité Mixto toma nota de que las cuestiones que se abordan en las alegaciones se refieren a disposiciones clave de la Recomendación de 1997 sobre la autonomía institucional, la rendición de cuentas institucional, la libertad académica, el autogobierno y la colegialidad, así como la negociación sobre las condiciones de empleo, esta última de conformidad con las normas de la OIT.
7. El Comité Mixto también es consciente de la posibilidad de que el Gobierno elegido en diciembre de 2007 puede tener o adoptar posturas políticas diferentes en cuanto a estas cuestiones, lo que alteraría la naturaleza de las alegaciones. No obstante, a falta de información sobre esos cambios, las conclusiones del Comité Mixto abordan los problemas inicialmente señalados y lo que entiende que son políticas y prácticas preponderantes en relación con la Recomendación de 1997.
8. En cuanto a la autonomía institucional y la correspondiente rendición de cuentas por las instituciones, la clave de la cuestión radica en determinar la medida en que las decisiones de financiación del Gobierno que dependen del cumplimiento institucional de los HEWRR influyen en la autonomía de las instituciones. El párrafo 17 de la Recomendación de 1997 define la autonomía de la siguiente manera:

La autonomía consiste en el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de enseñanza superior adopten decisiones eficaces con respecto a sus actividades académicas, normas, actividades administrativas y afines, en la medida en que éstas se ciñan a los sistemas de control público, en especial por lo que se refiere a la financiación estatal, y respeten las libertades académicas y los derechos humanos.

-
9. La Recomendación de 1997 reconoce que la naturaleza de la autonomía institucional puede diferir en función del tipo de centro. Sin embargo, esa norma concede una gran importancia en su párrafo 18 a la autonomía como «la forma institucional de la libertad académica y un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior». Asimismo, la Recomendación de 1997 insta a establecer un equilibrio entre la autonomía y la rendición de cuentas en su párrafo 22, que reza como sigue: «Habida cuenta de las importantes inversiones financieras efectuadas, los Estados Miembros y las instituciones de enseñanza superior deben garantizar un equilibrio apropiado entre el grado de autonomía de que gozan dichas instituciones y sus sistemas de rendición de cuentas».
10. Los puntos de vista del NTEU y el Gobierno difieren sustancialmente en esta importante relación. La Recomendación de 1997 no niega la autoridad de los gobiernos como fuentes de financiación para insistir en la rendición pública de cuentas sobre esos fondos, especialmente en un contexto de información y conocimientos cada vez más globalizado que sigue alterando el entorno de la enseñanza y la investigación en la educación superior. Al mismo tiempo, la noción de autonomía institucional se vaciaría de contenido si los gobiernos impusieran las decisiones sobre las instituciones a cambio de la financiación necesaria para seguir funcionando. Teniendo en cuenta la información proporcionada al Comité Mixto, éste considera que no hay pruebas suficientes para concluir que el Gobierno ha contravenido la Recomendación de 1997 mediante el establecimiento de requisitos a través de los HEWRR y los Protocolos Nacionales de Gobernanza a cambio de financiación adicional. Las instituciones son libres de aplicar o no esos requisitos. Las pruebas disponibles no evidencian que la negativa a hacerlo conlleve que las instituciones no puedan seguir tomando decisiones de forma efectiva en cuanto a la labor académica, las normas, la gestión y las actividades conexas. La información facilitada indica que la concesión de fondos adicionales representa entre un 5 y un 7,5 por ciento de la financiación de base de una institución. No se han presentado pruebas que demuestren que las instituciones suspendan o vean muy debilitada su labor si no los cumplen. Ello no significa que el Comité Mixto esté plenamente convencido de que tales casos no vayan a producirse o puedan producirse en el futuro, sino que, hasta ahora, los nuevos requisitos no han infringido el equilibrio al que insta la Recomendación de 1997 entre la autonomía institucional y la rendición de cuentas sobre los fondos públicos.
11. Al mismo tiempo, la estrecha relación existente entre la financiación adicional, que podría ser importante para que algunas instituciones mantuvieran su labor en un alto nivel de excelencia, y los requisitos detallados sobre la gobernanza y los acuerdos en el lugar de trabajo introduce un elemento perturbador de intervención directa en decisiones fundamentales para la autonomía institucional. Cabe hacer dos consideraciones a este respecto. En primer lugar, las pruebas presentadas no demuestran claramente que esa relación se justifique en términos del «uso eficiente de los recursos» al que se aspira, uno de los criterios de la rendición de cuentas establecido en la Recomendación de 1997, como subraya el Gobierno. El propósito de los nuevos requisitos es aumentar la flexibilidad y la productividad en el lugar de trabajo a través de acuerdos de desempeño individuales. Las pruebas presentadas no sustentan ese punto de vista. No hay pruebas *a priori* de que esos nuevos requisitos promuevan un aumento de la productividad y recompensen un rendimiento individual más alto en el sector de la educación superior, como sostenía el Gobierno en su primera comunicación. En segundo lugar, el Comité Mixto toma nota de que las decisiones sobre el cumplimiento son prerrogativa exclusiva del Ministro (*Minister for Education, Science and Training*), sin que se pueda apelar a un árbitro independiente. Por tanto, en opinión del Comité Mixto, la posibilidad de que se tomen decisiones por motivos políticos sin que se verifique el procedimiento es considerable.
12. Con respecto a la libertad académica, la cuestión esencial es determinar si la obligación de AWA individuales al personal de la educación superior socava la seguridad en el empleo y las garantías procesales que contribuyen a sustentar la libertad académica. La

Recomendación de 1997 define la libertad académica para el personal de la enseñanza superior como «la libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas, la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas, la libertad de expresar libremente su opinión sobre la institución o el sistema en que trabaja, la libertad ante la censura institucional y la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas» (párrafo 27, con explicaciones adicionales en los párrafos 28 a 30). La norma internacional asocia estrechamente ese derecho fundamental con la necesidad de garantizar la seguridad de la titularidad o su equivalente funcional, cuando se declara (párrafo 45):

La titularidad, cuando este régimen exista o, en su defecto, su equivalente funcional, constituye uno de los principales dispositivos de salvaguardia de la libertad académica y de protección ante decisiones arbitrarias. También fomenta la responsabilidad individual y contribuye a que las instituciones no se vean privadas de docentes competentes.

13. En su informe de 2006, el Comité Mixto expresó su preocupación por la tendencia internacional a la proliferación del contrato a tiempo parcial y temporal, pues socavan la titularidad. En su opinión, los cambios en las relaciones de trabajo que disminuyen la seguridad en el empleo y las garantías procesales en el entorno concreto de la educación superior no mejorarán y probablemente debiliten el pleno ejercicio de la libertad académica y, por tanto, uno de los pilares fundamentales de la excelencia en la enseñanza y la investigación. El Comité toma nota de que el Gobierno ha mantenido un gran silencio sobre este punto en sus comunicaciones.
14. No obstante, la información presentada no convence al Comité Mixto de que la posibilidad que se ofrece a las instituciones de que elijan un contrato individual, como se establece en los HEWRR, socave automáticamente la seguridad en el empleo y las garantías procesales necesarias para proteger la libertad académica. El NTEU ha citado un consejo del Ministerio que da a entender que los requisitos podrían condicionar los empleos y las promociones a la aceptación de un AWA. El Gobierno niega que los requisitos sugieran o pretendan tal cosa. El Comité Mixto toma nota de que el personal puede decidir no aceptar esos acuerdos y optar por la seguridad en el empleo y las garantías mayores que, según el NTEU, se supone que ofrecen los convenios colectivos. Por otra parte, el Comité Mixto no ha examinado el contenido de esos acuerdos individuales en relación con las garantías previstas en los convenios colectivos actuales. Por tanto, no puede juzgar el valor comparativo de unos y otros en lo referente a la seguridad en el empleo y, por extensión, la defensa de la libertad académica.
15. Sin embargo, en opinión del Comité Mixto, los incentivos para fomentar el acceso a acuerdos negociados a título individual pueden contribuir a reducir la seguridad en los centros de educación superior de Australia si esas prácticas condicionan realmente el empleo y la promoción a su aceptación, así como reemplazar en gran medida las negociaciones colectivas. Decenios de experiencia en los lugares de trabajo han puesto de manifiesto que el poder de negociación de los trabajadores individuales es inferior a su fuerza colectiva. Si esto se aplica a los profesores universitarios altamente cualificados es otra cuestión. Sin embargo, el personal docente y de investigación de menor rango y el que trabaja en instituciones menos prestigiosas, con garantías de titularidad nulas o escasas, probablemente no goza de las máximas garantías. Si los acuerdos individuales en el lugar de trabajo, que no contenían las garantías necesarias en materia de empleo, carrera profesional y cuestiones disciplinarias promovidas en la Recomendación de 1997, se convirtiesen en la norma, en especial para el personal académico joven o recién contratado, la tendencia a los contratos a tiempo parcial y temporales que suscitaban preocupación al Comité Mixto, según su informe de 2006, inevitablemente se aceleraría en la educación superior de Australia. A falta de otras garantías jurídicas de libertad académica, esa tendencia no contribuiría a reforzar la defensa de este principio fundamental.

16. En cuanto a la cuestión de la autonomía y la colegialidad, la Recomendación de 1997 (párrafos 31 y 32) alienta al personal docente y dedicado a la investigación de la enseñanza superior a participar en muy diversas actividades y estructuras internas de adopción de decisiones como parte de sus derechos y responsabilidades. La norma establece un punto de referencia respecto de su participación en los asuntos académicos al establecer que debe tener derecho a «elegir una mayoría de representantes en los órganos académicos de la institución de enseñanza superior».
17. En cuanto a la situación concreta que tiene ante sí, el Comité Mixto coincide con el Gobierno que el uso de los Protocolos Nacionales de Gobernanza, impugnados por el NTEU porque reducen el autogobierno colegiado, no contraviene las disposiciones de la Recomendación de 1997, que apoya el derecho a una mayoría de personal en los organismos académicos, no en los órganos rectores. Al Comité Mixto le preocupa otra cuestión de mayor alcance, como es el efecto que tiene la expresión «conflicto de intereses» contenida en los Protocolos en la participación del personal en los órganos rectores. El Gobierno sostiene que los Protocolos no definen la expresión y que su determinación incumbe a las instituciones sin injerencia del Gobierno. El NTEU proporciona información que refleja una política gubernamental tendente a una interpretación más estricta de los Protocolos por las instituciones, lo que ha provocado que se excluya al personal de la participación en determinados aspectos de la gestión de sus instituciones. La información disponible no presenta un panorama claro sobre este asunto, pero el Comité Mixto toma nota de que la reducción de la participación del personal por lo menos en algunas instituciones del país, un hecho aceptado por ambas partes, parece apuntar a un efecto desincentivador en la participación del personal contrario al espíritu de la Recomendación de 1997.
18. En cuanto a la cuestión de las negociaciones de las condiciones de empleo, el Comité Mixto recuerda que la Recomendación de 1997 (párrafos 52 a 54) recomienda un proceso de negociación voluntaria entre los empleadores de la enseñanza superior y las organizaciones que representan al personal docente de ese tipo de enseñanza en todos los asuntos relacionados con las condiciones de empleo. El efecto de los HEWRR en el respeto de esas disposiciones a nivel institucional es, sin duda, un tema clave pero, habida cuenta de su mandato y de la queja paralela sobre ese asunto presentada al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, el Comité Mixto pone en manos de los órganos competentes de la OIT las decisiones y las recomendaciones sobre estas cuestiones ².
19. En cuanto a las alegaciones de injerencia del Gobierno en las decisiones de financiación de la investigación como una violación de la libertad académica, el Comité Mixto señala que el párrafo 29 de la Recomendación de 1997 menciona el «derecho a llevar a cabo sin interferencias ni restricción alguna su labor de investigación, de acuerdo con su responsabilidad profesional y con sujeción a los principios profesionales nacional e internacionalmente reconocidos» del personal docente de la enseñanza superior. Esa disposición no aborda directamente la cuestión de cómo las decisiones de financiación pueden promover o derogar esos derechos, aunque el Comité Mixto observa que las decisiones del Gobierno o las instituciones relativas a la financiación de las investigaciones en la práctica tienen una gran influencia en la capacidad de investigación del personal de la enseñanza superior. Sin embargo, en la medida en que el Gobierno respete las garantías del examen por colegas en los reglamentos relativos a la financiación de la Comisión de

² Véanse la observación de la Comisión de la OIT de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2007: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=SP&hdroff=1> y el informe de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, 2007: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/conf2007S.htm>.

Investigaciones Australianas, el Comité Mixto no puede concluir que el Gobierno haya tomado decisiones por motivos políticos que atentan contra las disposiciones pertinentes de la Recomendación de 1997.

Recomendaciones

- 20.** Por todas las razones expuestas, el Comité Mixto recomienda al Gobierno que revise las políticas que condicionan la concesión de nuevos fondos a las instituciones de educación superior al cumplimiento de los Protocolos Nacionales de Gobernanza y los Requisitos sobre las Relaciones en los Lugares de Trabajo de la Enseñanza Superior para garantizar que haya un equilibrio adecuado entre el respeto de la autonomía institucional y la rendición de cuentas de las instituciones con arreglo a lo dispuesto en la Recomendación de 1997. Se insta al Gobierno a cooperar estrechamente con los jefes institucionales y con las organizaciones de docentes que representan la opinión colectiva del personal docente de la enseñanza superior, como el NTEU, con el fin de llegar a un acuerdo sobre las políticas y las prácticas que abordan las preocupaciones expresadas en esas alegaciones.
- 21.** El Comité Mixto también recomienda que el Gobierno revise y modifique, cuando corresponda, las disposiciones de los HEWRR que fomentan el recurso a los Acuerdos en los Lugares de Trabajo de Australia (AWA) en la medida en que esos acuerdos pueden reducir las garantías de titularidad y disciplinarias en las instituciones y, por tanto, dificultar el ejercicio de la libertad académica.
- 22.** El Comité Mixto recomienda al Gobierno que colabore con las organizaciones de docentes para definir más claramente el concepto de «conflicto de intereses» contenido en los Protocolos Nacionales de Gobernanza a fin de eliminar las ambigüedades que podrían obstaculizar una participación efectiva del personal de la educación superior en los órganos rectores institucionales, de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación de 1997.
- 23.** El Comité Mixto recomienda además al Gobierno que revise y modifique, cuando corresponda, la legislación y las políticas nacionales que pueden socavar las disposiciones de la Recomendación de 1997 sobre la negociación de las condiciones de empleo en las instituciones de enseñanza superior y que, en el marco de ese proceso, tenga en cuenta las conclusiones y las recomendaciones pertinentes de los órganos de control de la OIT sobre estas cuestiones.
- 24.** El Comité Mixto recomienda asimismo al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO:
 - 1) que tomen nota de las conclusiones y las recomendaciones arriba expuestas, y
 - 2) que pidan al Gobierno de Australia y al NTEU que mantengan informado al Comité Mixto de los progresos y las dificultades que surjan, en concreto mediante la presentación de información actualizada sobre los progresos al Comité Mixto antes de su décima reunión, que se celebrará en 2009, y que tengan en cuenta el asesoramiento técnico y normativo del Comité Mixto y su secretaría conjunta sobre estas cuestiones que pueda ser útil para resolver problemas.

2. Alegación remitida por la Internacional de la Educación (IE) y la Asociación Etiópe del Personal Docente (ETA)

Antecedentes

1. El último examen de las alegaciones presentadas por la IE y la ETA figura en el Informe de la novena reunión del Comité Mixto (2006)³. En dicho informe, el Comité Mixto aplazó el examen de la información facilitada más recientemente por las organizaciones de personal docente hasta que el Gobierno de Etiopía formulase nuevas observaciones, aunque señaló que el largo historial de cuestiones que se le habían planteado reflejaba que existían dificultades graves y continuas entre el Gobierno y los docentes y sus organizaciones a escala nacional. El Comité Mixto invitó además al Gobierno, la IE y la ETA a que consideraran la posibilidad de investigar más a fondo los hechos, recurrir a servicios de asesoramiento técnico y fomentar la creación de capacidad para promover un mayor diálogo social en la enseñanza como medio para superar las dificultades persistentes.

Evolución de la situación y conclusiones

2. El Gobierno no ha respondido a una petición posterior de presentación de información sobre la evolución de la situación. En una comunicación de diciembre de 2007, la IE comunicó a la secretaría del Comité Mixto nuevos datos referentes al personal docente del país, pero después decidió no proporcionar la información detallada adicional que se le solicitó.
3. El Comité Mixto lamenta profundamente que el Gobierno no ha considerado oportuno responder a las invitaciones que le formula desde 2004 para que proporcione más información sobre los progresos realizados para resolver las dificultades surgidas en la aplicación de las diversas disposiciones de la Recomendación de 1966. Cabe recordar que esas dificultades datan de más de diez años. Como ponen de manifiesto las quejas continuas presentadas contra Etiopía ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT⁴, parece que sigue habiendo problemas que contravienen las disposiciones sobre las consultas y la negociación con las organizaciones de docentes propugnadas en la Recomendación de 1966. Sin embargo, en vista de la falta de información reciente, incluso de la IE y la ETA, el Comité Mixto considera que es necesario suspender el examen de las alegaciones hasta que una o más partes proporcionen dicha información.

Recomendaciones

4. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que tomen nota de la decisión del Comité Mixto de suspender cualquier nuevo examen de las alegaciones hasta que una o varias partes proporcionen información pertinente y actualizada sobre la evolución de la situación.

³ Documento CEART/9/2006/10, anexo II.

⁴ Para consultar información reciente, véase: Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, caso núm. 2516, 348.º informe (noviembre de 2007), 349.º informe (marzo de 2008) y 350.º informe (junio de 2008).

3. Alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO) y el Sindicato de Docentes de Nakama

Antecedentes

1. Los informes de la octava y novena sesiones del Comité Mixto (2003 y 2006) y el Informe intermedio (2005) contienen información detallada sobre la alegación de ZENKYO⁵. En el Informe de 2006, el Comité Mixto determinó que las afirmaciones del Sindicato de Docentes de Nakama de la prefectura de Osaka sobre muchas de las mismas cuestiones deberían abordarse en el contexto general de las cuestiones planteadas por ZENKYO. Por tanto, el Comité Mixto ha examinado la información facilitada por el Sindicato de Docentes de Nakama junto con la presentada por otras organizaciones de docentes de las prefecturas y del país a la misión de estudio realizada en abril 2008 y reflejada en el presente informe intermedio.

Evolución de la situación

2. En su novena reunión, celebrada en Ginebra en octubre-noviembre de 2006, el Comité Mixto examinó las comunicaciones presentadas por ZENKYO y por el Gobierno del Japón a través del Ministerio de Educación, Deporte, Cultura, Ciencia y Tecnología (MEXT), en las que, entre otras cosas, se invitaba al Comité Mixto a considerar la posibilidad de organizar una misión al Japón para estudiar la situación existente en relación con las alegaciones de ZENKYO. En el informe de su novena reunión, examinado y aprobado para su distribución por los órganos ejecutivos de la OIT y la UNESCO en 2007, el Comité Mixto tomó nota de su intención de emprender esa misión, con el apoyo de su secretaría, y formular propuestas para la resolución de los problemas detectados a todas las partes interesadas. Tras el acuerdo alcanzado con el Gobierno del Japón en cuanto a las condiciones, la misión fue llevada a cabo del 20 al 28 de abril de 2008 por dos expertos del CEART ayudados por funcionarios principales de la sede de la OIT y de la UNESCO y por funcionarios de la OIT en el Japón. Se organizaron reuniones en Tokio, Osaka y Takamatsu con los ministerios pertinentes del Gobierno, juntas escolares de las prefecturas, organizaciones de docentes, organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores, representantes de asociaciones de padres y de profesores, y expertos independientes a quienes la misión invitó a participar. El informe de la misión puede consultarse a través de la página del CEART del sitio web de la OIT⁶.

Conclusiones

3. El Comité Mixto ha tomado debida nota del informe de la misión de estudio (en adelante, la misión) al determinar sus propias conclusiones y recomendaciones para resolver los problemas planteados inicialmente en las alegaciones y examinados en los informes anteriores del Comité Mixto. Como se señala en el informe de la misión, a lo largo del examen que se ha realizado de este caso desde la primera comunicación de ZENKO en 2002, el CEART se ha ocupado de tres esferas principales que afectan a las disposiciones de la Recomendación de 1966, a saber:

⁵ Documentos CEART/8/2003/11, CEART/INT/2005/1 y CEART/9/2006/10.

⁶ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart08/ceartffr.pdf>.

-
- las competencias y la evaluación de los docentes, incluidas las medidas de desarrollo profesional, las recompensas y las medidas disciplinarias;
 - la evaluación de los méritos en relación con los salarios de los docentes;
 - la consulta y las negociaciones como formas de diálogo social sobre esas políticas y prácticas.

Evaluación y competencias de los docentes y medidas disciplinarias

4. En lo que respecta a la primera serie de cuestiones, las alegaciones se refieren al funcionamiento del sistema de evaluación de docentes, en especial a los profesores a los que se ha considerado «incompetentes» o «sin suficiente capacidad», las garantías procesales de esos profesores y las medidas para su desarrollo profesional, su apoyo o su readaptación.
5. Como se indica en el informe de la misión, el Comité Mixto toma nota de que todas las partes interesadas a las que se entrevistó comparten el deseo de alcanzar un nivel alto de enseñanza y de aprendizaje en las escuelas del Japón, y de que todas ellas reconocen el papel clave de los docentes en el logro de una educación de calidad. En general, se coincide en la necesidad de establecer un sistema eficaz de evaluación de docentes como una contribución a la consecución de esos objetivos. Las directrices (*Guidelines on the Personnel Management System for Teachers providing Inadequate Instruction*) elaboradas y publicadas recientemente por el MEXT reconocen la importancia de establecer un programa de amplio alcance que permita que los profesores fomenten las capacidades y las aptitudes necesarias para su trabajo. Sin embargo, hay opiniones divergentes acerca de la orientación de la evaluación de los docentes. Las autoridades empleadoras del Gobierno y las prefecturas insisten en la necesidad de reciclar, trasladar a otro puesto o despedir al reducido número de profesores que se considera no tienen un nivel profesional óptimo. La mayoría de las organizaciones de docentes tratan de ayudar a los profesores menos formados a desarrollarse profesionalmente, sin imponer muchas de las medidas disciplinarias propuestas por las autoridades.
6. El Comité Mixto recuerda que la Recomendación de 1966 no descarta el establecimiento de un eficaz sistema de evaluación de los docentes pero, al aplicar lo que denomina «sistema de inspección o de supervisión», hace hincapié en la importancia de estimular y ayudar a los profesores a desempeñar sus tareas profesionales de manera de que no se restrinja «la libertad, la iniciativa y la responsabilidad». En este caso, el Comité Mixto considera que los sistemas de evaluación del personal docente promovidos por el MEXT y que se aplican en la actualidad en la mayoría, si no todas, las prefecturas no van en detrimento de esos principios básicos, siempre que se vele por realizar evaluaciones lo más objetivas posible y por que haya otras garantías procesales para proteger a los profesores contra posibles abusos. Lo esencial es determinar si se presta la debida atención al ofrecimiento del apoyo y la readaptación profesionales necesarios en vez de a la imposición de fuertes medidas disciplinarias de carácter punitivo, salvo en los casos graves de mala conducta profesional en los que dichas medidas sean claramente oportunas en interés de los alumnos y del sistema educativo en su conjunto.
7. El Comité Mixto también recuerda que, como contrapunto a la importancia concedida en las directrices y los sistemas de las juntas escolares de las prefecturas a la necesidad de responder a las críticas de los padres, la Recomendación de 1966 deja claro (párrafo 67) que, aunque la estrecha cooperación entre los profesores y los padres redundaría en el interés de los alumnos, se debería proteger a los profesores contra la injerencia injustificada o indebida de los padres en «materias que son esencialmente de la competencia profesional

de los educadores». A fin de respetar «la libertad, la iniciativa y la responsabilidad» de los profesores, que es fundamental para lograr un nivel profesional alto entre el conjunto del profesorado, los sistemas de evaluación de los docentes deberían conciliar estas exigencias de manera que protejan la profesionalidad de los docentes en aras de un sistema educativo general más sólido y no en interés de determinados padres.

8. El aspecto fundamental de las alegaciones se refiere a evaluaciones de docentes en las que se les tacha de «incompetentes», «sin suficiente capacidad» o «que ofrecen una formación inadecuada», diversos términos presentados al Comité Mixto a lo largo de los años en las traducciones de los documentos y las comunicaciones oficiales. El Comité Mixto reconoce que se han realizado mejoras en el sistema reflejadas en las directrices elaboradas por el MEXT en febrero de 2008, por las que se debe felicitar al Gobierno. El objetivo de las directrices es fomentar la objetividad y la coherencia en los niveles de exigencia, en especial mediante definiciones de calidad, competencias, conocimientos y métodos de enseñanza, y criterios más precisos que se aplicarán en las decisiones sobre las evaluaciones. Por ejemplo, las directrices recomiendan el establecimiento de más garantías basadas en otras leyes y prácticas médicas relativas al uso de enfermedades mentales como criterio, algo que las organizaciones de docentes habían criticado por considerarlo inadecuado. Asimismo, dan la oportunidad de que se tengan más en cuenta las opiniones de otros profesores de la escuela o de expertos externos.
9. El Comité Mixto coincide con las organizaciones de personal docente en que la introducción y el manejo de ese sistema de gestión de personal basado en evaluaciones individuales, en particular en la medida en que puede dar lugar a medidas disciplinarias que van hasta el despido, debería prever las consultas entre el Gobierno y las organizaciones de docentes. La Recomendación de 1966 deja clara la conveniencia de esas consultas. Sin embargo, las pruebas presentadas a la misión y sus conclusiones indican que las directrices preparadas a escala nacional y los sistemas adoptados en las prefecturas se han introducido sin un diálogo y una participación plenos de los docentes y sus organizaciones. En la sección sobre el diálogo social se profundiza en este tema.
10. El Comité Mixto toma nota también de que la mayoría de las organizaciones de docentes, cuyas opiniones y observaciones se habían abordado en cierta medida en las directrices, sostiene que sigue habiendo problemas importantes relacionados con la naturaleza de los sistemas de evaluación, que se refieren a la orientación básica del sistema de gestión del personal en el caso de los profesores que supuestamente ofrecen una formación insuficiente y a la forma de aplicarlos, incluidos los criterios para determinar «incompetentes» a los docentes, las funciones y las responsabilidades de las partes involucradas y el derecho de los profesores a las audiencias y las apelaciones.
11. El Comité Mixto está de acuerdo en que algunos criterios siguen siendo demasiado vagos o difíciles de aplicar objetivamente en términos de desempeño profesional, al menos en la medida en que parecen utilizarse en algunas prefecturas sobre la base de la información disponible. Por ejemplo, según la información de que dispuso la misión, las juntas de algunas prefecturas siguen admitiendo consideraciones relacionadas con la vida privada de los profesores, lo que, si se confirma en la práctica, puede dar lugar a una evaluación irrelevante o subjetiva.
12. El Comité Mixto también está convencido, sobre la base del informe de la misión, de que los procedimientos utilizados para la designación de esos profesores siguen careciendo de la transparencia necesaria. Las pruebas presentadas a la misión en el sentido de que los informes iniciales de la gestión de las escuelas no siempre se dan a conocer a los docentes y que éstos no tienen la oportunidad de responder o ser escuchados no muestra en absoluto un ambiente profesional o de cooperación en el primer paso crítico de este tipo de evaluación. Al Comité Mixto tampoco le tranquiliza la información que da a entender que las juntas escolares locales a veces no realizan las audiencias con los directores que hacen

las evaluaciones y con los profesores en la segunda etapa si no las consideran necesarias. Además, las organizaciones de profesores han informado a la misión de que sólo unas pocas prefecturas aceptan la representación de los docentes en los comités de evaluación en las juntas. Las autoridades han afirmado que los antiguos maestros con una experiencia considerable suelen intervenir, pero el Comité Mixto considera que no se trata de un sustitutivo adecuado de los profesores en activo, que normalmente conocen mejor los problemas de las aulas y el nivel de desempeño. De confirmarse, el Comité Mixto encontraría aún más sorprendente, habida cuenta de los comentarios formulados en 2003 de que tales prácticas son inexplicables y contrarias a los enfoques aceptados normalmente en relación con las cuestiones fundamentales de las competencias profesionales.

13. Además, se deberían reforzar los mecanismos de apelación en aras de la consecución de un proceso adecuado y una mayor aceptación por los docentes. Ello entrañaría velar por el derecho de los profesores a ser escuchados y representados antes de formular recomendaciones y garantizar la imparcialidad y la sensibilidad del proceso de apelación. Sería difícil considerar legítimo un procedimiento cuando ninguna apelación ha prosperado, según se comunica en el informe. En conjunto, esos procesos pueden contener errores en la fase de evaluación inicial y, en cualquier caso, socavan la confianza en el proceso sobre cuestiones que afectan al desempeño y el nivel profesionales.
14. El Comité Mixto encomia el hincapié hecho en la readaptación como primera opción para abordar los problemas asociados a los casos en los que se considera que la calidad de la enseñanza es deficiente. Las revisiones de la Ley Especial de la Enseñanza Pública parecen reforzar esas tendencias. No obstante la información recibida del MEXT y de las juntas escolares, según la cual el asesoramiento y la formación están dotados de recursos adecuados y de excelente calidad, el informe de la misión señala opiniones contrarias de los docentes y las organizaciones de docentes, en particular los indicios de que un muy reducido número de profesores en formación regresar a sus puestos de enseñanza después. Por lo tanto, el Comité Mixto considera que esa formación podría adaptarse mejor a las necesidades de los docentes que deben recibirla. El MEXT y algunas juntas escolares aceptan la necesidad de mejoras como parte de los esfuerzos desplegados para que los docentes, cuyas aptitudes y capacidad docentes se han considerado insuficientes, regresen a las aulas. Se puede incluir la adopción de medidas para reducir la sensación de estigmatización asociada a la formación que se comunicó a la misión. Es de esperar que esas mejoras se apliquen activamente en el futuro, siempre que esos sistemas de evaluación de los docentes sigan vigentes.
15. El Comité Mixto toma nota de la información proporcionada a la misión de que en un número relativamente pequeño de casos en que la readaptación no da buenos resultados y el docente es trasladado a un puesto ajeno a la enseñanza o despedido, esas medidas en este último caso se aplican de conformidad con la Ley de Servicios Públicos Locales y los procedimientos correspondientes. El Comité Mixto no tiene ningún comentario que hacer sobre este tipo de decisiones, aparte de recordar la necesidad expresada en informes anteriores y en otras partes del presente informe de seguir el debido proceso en interés de las personas afectadas y la educación en su conjunto. El Comité Mixto confía en que la legislación y los procedimientos respeten esos principios en consonancia con la Recomendación de 1966.
16. El Comité Mixto considera que las distintas percepciones en cuanto a los fundamentos, los procesos y los procedimientos de los sistemas de evaluación y la interrelación entre ellos se deben en parte a la relativa novedad de los procesos, la insuficiente participación de las organizaciones de docentes en su desarrollo y las diferencias de interpretación de las directrices en las juntas escolares. Por tanto, el Comité Mixto pone de relieve la necesidad de compartir la información a fin de garantizar la comprensión de un sistema de evaluación de las competencias de los docentes por todas las partes interesadas.

Evaluación de los méritos y determinación de los salarios

17. En las alegaciones iniciales y la información presentada posteriormente por ZENKYO se afirmaba que las juntas escolares del Gobierno central y las prefecturas de manera constante han transformado el sistema de evaluación de los docentes en un sistema basado en el rendimiento o los méritos vinculado a los aumentos salariales y las primas (prestaciones por méritos) para recompensar las actuaciones destacadas de los profesores, que el sistema de evaluación de los docentes en función de los méritos socava la colegialidad del profesorado y la profesionalidad individual, que no es objetivo ni está sustentado por garantías procesales adecuadas y que además no ha sido objeto de consultas efectivas con las organizaciones de docentes ni ha sido aceptado por ellas. El Gobierno ha afirmado que los sistemas de evaluación vigentes no se basan en los méritos para determinar los salarios o las condiciones de trabajo, sino que se han establecido para fomentar y mejorar las aptitudes de los maestros en aras de un mejor aprendizaje. Además, las evaluaciones son imparciales y objetivas, según el Gobierno, ya que se basan en la formación de los supervisores que realizan las evaluaciones y la observación en el aula. Los resultados de la evaluación se comunican a los docentes en reuniones privadas y hay garantías procesales de apelación. Se ha consultado la opinión de los docentes al elaborar esos sistemas, pero la legislación japonesa incluye estas cuestiones en la definición de asuntos de gestión y operacionales que no se negocian con las organizaciones de profesores.
18. Habida cuenta del informe de la misión, el Comité Mixto señala que la Recomendación de 1966 no niega la responsabilidad de las autoridades educativas de responder a los deseos de los alumnos, los padres y otras partes interesadas, como los empleadores, de una educación de calidad. En ese sentido, la Recomendación de 1966 reconoce explícitamente la responsabilidad y los desafíos que suponen los cambios sociales para las autoridades educativas encargadas de organizar y ofrecer los mejores servicios de educación posibles. La evaluación de los docentes es una parte integrante de tales responsabilidades, como ya se ha indicado antes en relación con las competencias de los docentes. Por otra parte, en su informe de 2003, el Comité Mixto señalaba sobre el presente caso que la Recomendación de 1966 reconoce que las autoridades empleadoras pueden elaborar y aplicar un sistema justo de evaluación de los méritos, que puede ser la base de las diferencias salariales. Al mismo tiempo, las directrices de la Recomendación de 1966 relativas a una enseñanza profesional y un aprendizaje adecuado se sustentan en la libertad académica, las opiniones, la iniciativa y la responsabilidad de los profesores como profesionales altamente capacitados. Por esta razón, la inspección o la supervisión de los profesores, de acuerdo con la Recomendación de 1966, deben estar concebidas para ayudar a los profesores a mejorar su rendimiento y para mermar su libertad, su iniciativa y su responsabilidad.
19. La misión ha constatado una tendencia creciente a la estructuración de los sistemas de evaluación de los docentes en el Japón en torno a objetivos y criterios cuantificables que ofrezcan recompensas cuantificables basadas en la evaluación de los méritos. Ello puede socavar la libertad profesional y la responsabilidad de los docentes bien formados y motivados por la que se aboga en la Recomendación de 1966. El Comité Mixto coincide con la conclusión de la misión sobre la actitud de los profesores en relación con los sistemas de evaluación del desempeño o los méritos. Muchos maestros simplemente ven pocas ventajas y muchos inconvenientes en la vinculación de la evaluación de los docentes con las recompensas financieras. Las recompensas son modestas, y los efectos en el rendimiento son, en el mejor de los casos, desiguales. Se trata de una tendencia preocupante que merece una reflexión más detenida, basada por ejemplo en estudios exhaustivos sobre las actitudes de los docentes frente a la medición de los méritos, cuyos resultados se den a conocer entre la profesión docente y todas las partes interesadas de la esfera de la enseñanza. Dependiendo de los resultados de una investigación más amplia de esas cuestiones, tal vez sea conveniente reorientar la política para adaptarla al equilibrio entre las normas legítimamente establecidas por las autoridades y la profesionalidad

individual que propugna la Recomendación de 1966. A este respecto, el Comité Mixto recuerda las conclusiones del informe de 2006 de que la labor ejecutada por instituciones internacionales como la OIT y la OCDE en los últimos años ha puesto de manifiesto los efectos negativos del cobro en función de los méritos en el trabajo en equipo y la gestión de las escuelas, y ha revelado que la remuneración por méritos a título individual no está justificada para atraer y retener a los profesores.

20. Sobre la base de los resultados de la misión, el Comité Mixto está de acuerdo en que se han hecho mejoras en los procedimientos de evaluación de los docentes y su aplicación desde que se presentaron por primera vez las alegaciones en 2002. Las mejoras incluyen una mayor divulgación de los resultados entre los profesores y procedimientos de apelación claros para los profesores que reciben evaluaciones muy poco satisfactorias que afectan a su remuneración. Las mejoras hacen que los sistemas de evaluación del desempeño en vigor que se aplican en algunas prefecturas sean más transparentes y menos subjetivos, y así responder mejor a las principales disposiciones de la Recomendación de 1966. Cabe felicitar a las autoridades por haber adoptado medidas para mejorar los procesos.

21. Sin embargo, todavía hay que abordar una serie de deficiencias, entre las que cabe mencionar:

- las críticas expresadas por los maestros y los directores sobre la validez de muchas evaluaciones;
- las dificultades que tienen los directores y los adjuntos que realizan evaluaciones para cumplir esa tarea en las escuelas grandes y los entornos educativos más complicados (en particular, en la enseñanza especial);
- la aparente falta de consideración en cuanto a las limitaciones de tiempo de muchas mujeres docentes, y
- el carácter relativo de las evaluaciones impuestas por las autoridades empleadoras mediante cuotas que limitan el porcentaje de los docentes con un elevado nivel de desempeño.

El Comité Mixto confirma que queda mucho por hacer para que los procedimientos y los criterios de evaluación de los méritos sean lo más objetivos, transparentes y justos posible, de conformidad con las disposiciones de la Recomendación de 1966.

22. Con respecto al vínculo clave establecido por la Recomendación de 1966 entre la evaluación basada en los méritos y las consultas con las organizaciones de personal docente y su aceptación, el Comité Mixto observa y confirma la conclusión de la misión de que los procesos de toma de decisiones de este tipo de sistemas son claramente contrarios a la Recomendación de 1966. Por tanto, solicita que se modifiquen por los motivos anteriormente mencionados en los informes del Comité Mixto. Las referencias a las consultas y la negociación que figuran más adelante contienen recomendaciones más específicas en este sentido. A falta de consultas adecuadas entre la autoridad empleadora y las organizaciones de personal docente que desemboquen en la aceptación de un sistema de evaluación basado en los méritos por profesionales de la enseñanza representados a través de sus organizaciones, en el Japón seguirá incumpléndose una disposición clave de la Recomendación de 1966. Los objetivos últimos de la evaluación basada en los méritos en aras de un mayor aprendizaje no pueden alcanzarse plenamente en estas condiciones.

23. Las cuestiones relativas a las consultas y la negociación (diálogo social) planteadas en las alegaciones iniciales se referían a la falta de consultas o negociaciones adecuadas entre la autoridad empleadora y las organizaciones de personal docente que actúan en nombre de los profesores. En el informe de 2006, el Comité Mixto tomó nota de las alegaciones de ZENKYO de que, a pesar de que se habían realizado algunos progresos modestos en las prefecturas, el diálogo con las autoridades empleadoras sobre las cuestiones expuestas por primera vez en 2002 había sido muy limitado. El sindicato Nakama de Osaka también alegó la supuesta falta de un diálogo adecuado sobre la introducción del nuevo sistema de evaluación en la prefectura de Osaka. El informe de 2006 examinó también las afirmaciones del Gobierno (el MEXT, en nombre de las autoridades nacionales, locales y de las prefecturas) de que se había mantenido un diálogo sobre las cuestiones pertinentes con ZENKYO, seguido del suministro de información a todos las juntas escolares de las prefecturas sobre el Informe intermedio de 2005 del Comité Mixto y su posición al respecto. Al mismo tiempo, el Gobierno reiteró su anterior afirmación de que la incompetencia de los docentes y la evaluación basada en los méritos son fundamentalmente cuestiones de gestión local en relación con las cuales las juntas locales no tienen la obligación de entablar un diálogo con las organizaciones de docentes (sindicatos), aunque en la práctica hubo varias consultas sobre la propuesta de nuevas medidas. Como se señaló antes, el Gobierno ha afirmado en diversas ocasiones que la legislación japonesa incluye estas cuestiones en la definición de asuntos de gestión y operacionales que no se negocian con las organizaciones de profesores.
24. Teniendo en cuenta el informe de la misión, el Comité Mixto recuerda las amplias referencias que se hacen en la Recomendación de 1966 a la importancia de la consulta y, en los casos en que proceda, a la negociación entre las autoridades competentes y las organizaciones de docentes para determinar las políticas educativas como una contribución positiva al funcionamiento del sistema en su conjunto. Estas funciones de las organizaciones de personal docente pueden variar en función de la política, pero la Recomendación de 1966 insta explícitamente a celebrar ese tipo de consultas sobre «la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza». El Comité Mixto entiende que el principio subyacente a la Recomendación de 1966, aprobada por unanimidad el 5 de octubre 1966 en la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente, celebrada en París, en la que participaron representantes del Gobierno del Japón y observadores de organizaciones de personal docentes, es que esas consultas son fundamentales para que las reformas den buenos resultados.
25. El Comité Mixto ha examinado cuidadosamente las diversas conclusiones de la misión, en particular el entendimiento extendido entre muchas partes del Japón de que las nociones de negociación y consultas (según las cuales, la «negociación» da lugar a un acuerdo negociado y las «consultas» son un proceso más fluido y menos concluyente) no tienen por qué ser cualitativamente diferentes. El Comité Mixto reconoce que esto puede significar que las partes del Japón interactúan en varios puntos en un espectro que va desde el mantenimiento de una simple discusión hasta el logro de un acuerdo más concreto o incluso un acuerdo, sin hacer ninguna distinción categórica en cuanto a la naturaleza de la interacción. Sin embargo, como señala con acierto la misión, la Recomendación de 1966 sí establece una distinción. Además, el Comité Mixto entiende que, como recomendó en el Informe intermedio de 2005, la consulta debe basarse en «discusiones con buena fe», ya que la Recomendación prevé que las partes aborden los procesos en un espíritu de cooperación, se alcance o no un consenso o un acuerdo gracias al proceso.
26. En este sentido, el Comité Mixto considera que el proceso de consultas entre el Gobierno nacional (esencialmente el MEXT) y las juntas escolares de las prefecturas, por un lado, y las organizaciones de profesores, por otro lado, es, como mucho, pro forma. Según las conclusiones de la misión, el proceso de consultas difiere un poco entre las prefecturas,

como cabría esperar de un sistema educativo descentralizado. Los procedimientos se basan más en el personal que en los vínculos institucionales en algunos casos, y varían en la cantidad de información intercambiada con las organizaciones de docentes. Sin embargo, en términos generales, las autoridades empleadoras consideran que sus funciones se limitan a responder a las opiniones y las preguntas, cuando pueden, a menudo en el marco de audiencias públicas abiertas a todas las partes interesadas del sector de la enseñanza, y no abarcan los esfuerzos por estrechar las relaciones con las organizaciones de personal docente, lo que podría propiciar una mejora de los resultados. Las autoridades educativas nacionales y de las prefecturas consideran que las audiencias con las organizaciones de personal docente son suficientes, se modifiquen o no como consecuencia de ellas las propuestas de políticas o de decisiones ya adoptadas. Hay pocas expectativas por parte de las autoridades empleadoras de que deban cambiar las políticas sobre la evaluación del profesorado a raíz de las opiniones de una organización de personal docente. Sin embargo, la Recomendación de 1966 pide un proceso de consulta que vaya más allá de las audiencias públicas o las reuniones con las organizaciones de docentes en que sólo se escuchen sus opiniones.

27. Las directrices preparadas por el MEXT para ayudar a las juntas escolares de las prefecturas a aplicar de manera más equitativa los sistemas de evaluación establecidos para el personal docente cuya capacidad se ha considerado «insuficiente» representan un avance significativo en el sistema de evaluación de los docentes, en el sentido de que favorecen la uniformidad en las 47 prefecturas. Al mismo tiempo, hay pocas pruebas de que las disposiciones de la Recomendación de 1966 relativas al diálogo social (consultas y negociación) se hayan tenido en cuenta al elaborar y aplicar las directrices.
28. Hasta la fecha, las pruebas presentadas al Comité Mixto y a la misión apuntan a un proceso que está limitado por las disposiciones jurídicas de la legislación administrativa pública del Japón y su interpretación. En referencia a esa barrera jurídica y a las pruebas disponibles, el Comité Mixto toma nota de que no sólo las juntas escolares de las prefecturas no negocian las políticas, los criterios y los procedimientos de evaluación de los docentes, sino también que su participación en las consultas con organizaciones de docentes en el espíritu de cooperación previsto en la Recomendación de 1966 sobre este tema no se ha demostrado claramente. Tal es el caso, tanto si los sistemas de evaluación en cuestión determinan que los docentes no tienen suficientes competencias para enseñar o si forman parte, con carácter más general, de sistemas de evaluación del desempeño. El Comité Mixto considera que la falta de consultas, como ha afirmado anteriormente, es incompatible con la letra y el espíritu de la Recomendación de 1966.
29. El Comité Mixto toma nota de que la misión no encontró pruebas de «los mecanismos establecidos para la consulta y el intercambio entre las autoridades educativas y las organizaciones de personal docente.» Las consultas que se celebran rara vez son de carácter institucional. La falta general de mecanismos establecidos de consultas dio lugar a considerables malentendidos entre las partes y, sin duda, contribuye a explicar las opiniones con frecuencia diametralmente opuestas de las autoridades empleadoras y las organizaciones de docentes en toda la historia de este caso ante el Comité Mixto. Las partes no esperaban nada del proceso de diálogo social, por lo que la divergencia de puntos de vista sobre los resultados de las discusiones que se produjo no resultó sorprendente.
30. Si bien los resultados de los sistemas de evaluación basados en los méritos que afectan a los sueldos de los maestros y otras condiciones de empleo se inscriben claramente en el marco de las cuestiones que pueden ser objeto de negociación, el Comité Mixto observa una brecha continua y significativa entre las partes sobre temas considerados asuntos de gestión que escapan al ámbito de las consultas con los sindicatos de personal docente y las cuestiones relativas a las condiciones de empleo que podrían ser objeto de negociación en virtud de la Recomendación de 1966. Las autoridades empleadoras mencionaron la Ley de Sector Público a la misión sin ningún tipo de cita o prueba que demostrara la aplicación de

esa disposición en la administración pública. Las organizaciones de personal docente no parecían aceptar esa limitación, aunque reconocieron que sus empleadores no tenían derecho con arreglo a la legislación japonesa a negociar convenios colectivos por escrito. El Comité Mixto señala que los párrafos pertinentes de la Recomendación de 1966 aplicables a la negociación sobre los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes se basan en los principios de la OIT de la negociación colectiva, y deja esas cuestiones en manos de los órganos competentes de esa Organización ⁷.

31. Como resultado de todo lo anterior, el Comité Mixto llega a la conclusión de que, dado que los procedimientos de consulta y negociación previstos en la Recomendación de 1966 sólo funcionan de forma limitada e imperfecta en el Japón, hay un sentimiento generalizado de frustración y marginación por parte de las organizaciones de docentes en relación con el sistema de evaluación del profesorado, en particular, y con la política de educación y otros aspectos de la profesión a los que se hace referencia en la Recomendación de 1966, en general. Eso es lo que sucede a escala nacional y en las prefecturas. A su vez, la falta de un papel importante en el proceso de evaluación de los docentes tiene un efecto negativo en la transparencia y la legitimidad de esos procesos, en particular a los ojos de los propios docentes. Existen pruebas de que esas frustraciones se ven agravadas en una profesión con un porcentaje tan elevado de trabajadoras como es la enseñanza por el hecho de que las mujeres están muy poco representadas en todos los niveles y todas las partes (Gobierno y las organizaciones de personal docente) en el diálogo social y, por tanto, en la determinación de las políticas y las orientaciones sobre el sistema de evaluación de los docentes en particular. El Comité Mixto coincide con las conclusiones de la misión de que esto puede poner de manifiesto formas de discriminación que se habían pasado por alto y contrarias al párrafo 7 de la Recomendación de 1966, así como la simple ausencia de mujeres docentes en los debates y el diálogo que se celebran en relación con su trabajo y su profesión.
32. El efecto es la puesta en peligro de la aplicación de los principios básicos de la consulta y la negociación en que se basa la cooperación y las posibilidades de que las reformas de la educación del Japón sean de mayor calidad y más pertinentes.

Recomendaciones

Evaluación y competencias de los docentes y medidas disciplinarias

33. El Comité Mixto recomienda que el Gobierno, tanto a nivel ministerial como en las juntas escolares de las prefecturas, tome medidas para tratar de acabar con la percepción negativa que se tiene de los sistemas de evaluación de los docentes aplicados a los profesores que se consideran que tienen «capacidades insuficientes» o que ofrecen una «formación insuficiente». Estas medidas abarcarían el proceso de examen en curso y las modificaciones necesarias de las directrices nacionales y su aplicación por las juntas escolares de las prefecturas, en particular en lo que respecta a su influencia en las normas, las responsabilidades, la iniciativa y la autonomía de los docentes en el aula.

⁷ Véase en particular: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT: Observación individual relativa al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Japón (ratificación: 1965), publicado en 2008; Observación individual relativa al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Japón (ratificación: 1953), publicado en 2008. Véase también: Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT: caso núm. 2177, caso núm. 2183, 350.º informe, 340.º informe, casos núms. 2177 y 2183; 328.º informe, caso núm. 2114.

-
34. El Comité Mixto recomienda que el examen y las modificaciones realizados en el contexto del Japón se basen en la reconocida tradición del propio país de colegialidad y colaboración profesional. Se podría hacer más hincapié en sistemas basados en las escuelas y tutorías, con la prestación de formación externa para consolidar la experiencia diaria, atender esferas más generales y proporcionar la oportunidad de establecer redes de colegas y grupos de apoyo con otros profesores designados al efecto.
35. El Comité Mixto también recomienda que se refuercen los criterios objetivos y los procedimientos que garantizan la aplicación del debido proceso para determinar si los maestros pueden considerarse carentes de las aptitudes o habilidades necesarias para asumir sus responsabilidades docentes y que exigen la readaptación o la reasignación a otro puesto, en consonancia con las conclusiones del presente informe. Ello entrañaría velar por el derecho de todos los profesores a ser escuchados y representados antes de formular cualquier recomendación, y garantizar la imparcialidad y la sensibilidad del procedimiento de apelación.
36. Además, recomienda que esos procesos aseguren oportunidades para que las juntas escolares compartan experiencias y prácticas adecuadas y para que los docentes y sus organizaciones participen activamente a través de un proceso de diálogo pleno y eficaz con miras a realizar mejoras permanentes, ampliamente aceptadas por todas las partes interesadas del sector de la enseñanza, incluidos los padres y los estudiantes.

Evaluación basada en los méritos

37. El Comité Mixto recomienda que el Gobierno, tanto a nivel ministerial como en las juntas escolares de las prefecturas, examine de manera detenida los sistemas de evaluación de los docentes que han surgido en lo que se refiere a la remuneración y la motivación de los docentes. Ese examen debería basarse en estudios más amplios de las actitudes de los maestros, su motivación y el correspondiente impacto en el aula, así como en el asesoramiento de una amplia gama de expertos sobre la mejor manera de utilizar los sistemas de evaluación en aras de un aprendizaje de calidad sustentado en unas normas, unas responsabilidades, una iniciativa y una autonomía firmes del personal docente.
38. En este sentido, y en un contexto de las consultas y la negociación sobre estos sistemas, el Comité Mixto recomienda a la autoridades empleadoras que apliquen una serie de principios defendidos por las organizaciones de docentes, a saber:
- tomar las decisiones de subidas salariales de manera que se evite aumentar las diferencias en la remuneración del personal docente que pueden crear tensiones que perjudican al trabajo en equipo;
 - dar más tiempo y formación a los asesores para que lleven a cabo su tarea, a fin de reducir el número de evaluaciones subjetivas o superficiales;
 - hacer un mayor hincapié en los criterios de evaluación multidimensionales;
 - garantizar que las evaluaciones no sean discriminatorias en lo que respecta a la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, el origen nacional o social y la condición económica, de conformidad con la Recomendación de 1966, así como consideraciones de carácter privado, y
 - alcanzar un acuerdo común sobre un procedimiento de apelación (o queja) en el que estén representadas las organizaciones de docentes y todos los profesores conozcan a fondo los procedimientos. De acuerdo con las recomendaciones formuladas antes en relación con la competencia del profesorado, las autoridades educativas deberían

considerar si las evaluaciones por colegas y las evaluaciones de toda la escuela que se aplican, por ejemplo, en otros países de la OCDE y evitan los aspectos negativos de los sistemas de evaluación basados en los méritos individuales no se adaptarían mejor a las necesidades y los objetivos futuros de la educación japonesa. El Comité Mixto, por conducto de su secretaría, estaría dispuesto a contribuir a la determinación de esas prácticas cuando así se solicite.

39. En consonancia con disposiciones más detalladas que figuran a continuación, el Comité Mixto recomienda que las autoridades empleadoras tomen medidas de inmediato para someter las futuras elaboraciones y aplicaciones de sistemas de evaluación de la actuación que influyen en los incrementos salariales y las primas a un proceso de consultas de buena fe y un acuerdo con todas las organizaciones representativas del personal docente de la autoridad correspondiente.

Consultas y negociación

40. El Comité Mixto recomienda que el Gobierno, tanto a nivel ministerial como en las juntas escolares de las prefecturas, reconsidere el enfoque de las consultas y, cuando sea procedente para los temas en cuestión, de la negociación con las organizaciones de docentes en consonancia con las disposiciones de la Recomendación de 1966. Las consultas sobre los criterios de evaluación de los docentes, los procedimientos de evaluación, las garantías de un proceso adecuado para los profesores y el funcionamiento de los sistemas de evaluación basados en los méritos o el desempeño deben mantenerse de buena fe. De forma análoga, las cuestiones que afectan a la remuneración de los docentes y las condiciones de trabajo derivadas de la evaluación basada en los méritos, en particular, deberían ser objeto de negociaciones que den lugar a acuerdos.
41. El Comité Mixto entiende que las reformas para alcanzar estos objetivos implican un cambio en la cultura de la organización a fin de aceptar que las decisiones pueden tomarse o modificarse sobre la base de las contribuciones sustantivas de los profesores y sus representantes organizados. El Comité Mixto recomienda, además, la adopción de medidas para crear sistemas institucionalizados de consultas y negociación más sólidos, acordes con las cuestiones pertinentes para la profesión docente. Junto con esos esfuerzos, el Comité Mixto recomienda que se adopten medidas de fomento de la capacidad en consonancia con las directrices elaboradas por el MEXT para muchas autoridades empleadoras y para las organizaciones de docentes, a fin de garantizar que las funciones y las responsabilidades de ambas partes se entiendan bien y se apliquen de manera provechosa en pos de los resultados acordados. Como se informó a la misión, al parecer hay varios ejemplos de prácticas adecuadas a este respecto en diferentes niveles que podrían analizarse con más detenimiento y utilizarse como modelos para una aplicación más generalizada.
42. El Comité Mixto ha señalado antes que la Recomendación de 1966 no pretende apartar ciertos asuntos de las autoridades encargadas de la gestión. Por otra parte, no se puede lograr el respeto de las numerosas disposiciones de la Recomendación de 1966 sobre la consulta con las organizaciones de docentes en un entorno en el que las cuestiones controvertidas no estén sujetas a una verdadera consulta o negociación en razón de limitaciones jurídicas que se consideran aplicables en términos generales a todos los funcionarios públicos. Por tanto, el Comité Mixto recomienda que las autoridades apliquen

las recomendaciones previamente formuladas por los órganos de control de la OIT al respecto ⁸.

43. El Comité Mixto recomienda además al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO lo siguiente:

- 1) que tomen nota de las conclusiones y recomendaciones arriba expuestas;
- 2) que comuniquen al Gobierno del Japón y, a través de él, a las juntas escolares de las prefecturas las felicitaciones del Comité Mixto por las directrices elaboradas por el MEXT sobre la evaluación de los docentes y por las medidas adoptadas por las juntas escolares de las prefecturas para mejorar las garantías procesales de los sistemas de evaluación de los docentes;
- 3) que soliciten al Gobierno nacional y a las juntas escolares de todas las prefecturas que introduzcan nuevas mejoras en los sistemas de evaluación de los docentes, incluidos los criterios y los procedimientos basados en los méritos o el desempeño, de conformidad con los párrafos pertinentes de la Recomendación de 1966 y las prácticas adecuadas identificadas en el Japón o en otros lugares;
- 4) que pidan al Gobierno nacional y a las juntas escolares de todas las prefecturas que examinen y revisen, cuando proceda, la legislación y las prácticas pertinentes para aplicar plenamente las disposiciones de la Recomendación de 1966 en materia de consultas y negociación con todas las organizaciones de personal docente representativas a escala nacional y local;
- 5) que soliciten a las juntas escolares que velen por que los procedimientos de apelación de las decisiones por los docentes cuyo desempeño se considera insuficiente sean compatibles con los principios de la Recomendación de 1966, y
- 6) que pidan al Gobierno del Japón y a todas las organizaciones de docentes representativas que mantengan informado al Comité Mixto de los progresos y las dificultades que surjan, y que tengan en cuenta el asesoramiento técnico y normativo del Comité Mixto y su secretaría conjunta sobre estas cuestiones que pueda ser útil para resolver problemas.

⁸ Véanse los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT citados anteriormente.