



DECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Otras cuestiones**Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART) – Alegaciones de organizaciones de docentes**

1. El Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART) celebró su octava reunión del 15 al 19 de septiembre de 2003, en la sede de la UNESCO, en París. Se ha presentado a la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines un informe intermedio sobre los resultados de la octava reunión¹. El informe final será presentado a la 289.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2004), una vez se disponga de la versión editada definitiva y de su traducción al español.
2. De conformidad con su mandato y sus procedimientos de trabajo, el Comité Mixto examinó una serie de alegaciones que le remitieron organizaciones nacionales e internacionales de docentes relativas al incumplimiento por los gobiernos de lo dispuesto en las Recomendaciones. Para que puedan publicarse las conclusiones del examen de estas alegaciones por el Comité Mixto, el Consejo de Administración o el Consejo Ejecutivo de la UNESCO tienen que haber examinado el informe. Tal y como lo requiere el Comité Mixto, y con el fin de proceder a la oportuna transmisión de sus conclusiones y recomendaciones a las organizaciones de docentes y a los gobiernos interesados, se adjunta al presente documento el anexo al informe del Comité, en el que se consigna su examen de los casos a los que se alude, para que la Comisión pueda examinarlo durante la presente reunión. Se procede de conformidad con la práctica anterior, según la cual la Comisión examina las cuestiones planteadas por la labor del CEART que están relacionadas con las normas internacionales del trabajo.

¹ Documento GB.288/STM/3.

3. *La Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo tal vez considere oportuno recomendar al Consejo de Administración que:*

- a) tome nota del anexo del informe sobre la octava reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente que se refiere a las alegaciones que le remitieron las organizaciones de docentes, y***
- b) autorice al Director General a comunicar los pasajes pertinentes del anexo, a los Gobiernos de Bangladesh, Burundi, Etiopía y el Japón, así como a las organizaciones de docentes interesadas y, en su caso, a invitarlos a tomar las medidas de seguimiento necesarias según se recomienda en el informe.***

Ginebra, 10 de octubre de 2003.

Punto que requiere decisión: párrafo 3.

Anexo

Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART)

(octava reunión, París, 15 a 19 de septiembre de 2003)

Anexo 2

Alegaciones remitidas por organizaciones de personal docente

A. Alegaciones remitidas desde la séptima reunión (septiembre de 2000)

1. Alegación remitida por la Federación de Asociaciones de Personal Docente de Bangladesh (BFTA)

Antecedentes

1. En una carta de fecha 2 de junio de 2003 dirigida a la Secretaría del Comité Mixto, la Federación de Asociaciones de Personal Docente de Bangladesh (BFTA) presentó alegaciones relativas a la no observancia de las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO de 1996 por el Gobierno de Bangladesh, en relación con despidos arbitrarios e ilegales de docentes que supuestamente han expresado opiniones inaceptables para el Gobierno, y la jubilación forzosa de docentes mayores antes de la edad normal de la jubilación. La Federación también denuncia un clima general de acoso y represión del personal docente y el cierre arbitrario de miles de instituciones de enseñanza, a tal punto que el conjunto del sistema educativo está en crisis. Alega, además, que se están creando comisiones de educación sin efectuar consultas apropiadas. Otras alegaciones se refieren al no pago de salarios adecuados, la debida promoción de los docentes y la necesidad de reducir el número de alumnos por docente.

2. En virtud de los procedimientos aprobados, el Comité Mixto solicitará al Gobierno de Bangladesh que presente sus observaciones a las alegaciones formuladas.

Recomendaciones

3. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- a) tomen nota de que el Gobierno de Bangladesh no ha tenido la posibilidad de presentar sus observaciones sobre las alegaciones y que se ha postergado el examen de las alegaciones hasta que se haya presentado esa información, o hasta que haya transcurrido un tiempo razonable, como lo establecen los procedimientos pertinentes;
- b) invita al Gobierno de Bangladesh a remitir sus observaciones sobre los puntos planteados a la mayor brevedad posible, y solicita al Gobierno y a la BFTA que lo mantenga informado de la evolución de la situación, a los fines del examen de conformidad con los procedimientos aprobados;
- c) señala a la atención del Comité de Libertad Sindical de la OIT la posibilidad de que algunos de los aspectos de la alegación correspondan al ámbito de su mandato.

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

Antecedentes

1. En una carta de fecha 28 de junio de 2002 dirigida a la Secretaría del Comité Mixto, el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón presentó alegaciones sobre la no observancia de las disposiciones de la Recomendación relativa a la situación del personal docente por el Gobierno del Japón, en relación con la introducción de un sistema de evaluación del personal docente y su modo de aplicación, y también la introducción y aplicación de lo que califica de sistema de remuneración con arreglo a méritos.
2. Alrededor del 24 de septiembre de 2002, ZENKYO facilitó información complementaria para fundamentar sus alegaciones y ejemplos detallados de varias de las prácticas denunciadas.
3. El Comité Mixto solicitó al Ministerio competente del Gobierno del Japón que presentara sus observaciones sobre las alegaciones y el material complementario presentado por ZENKYO.
4. El 3 de marzo de 2003, el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología («el Ministerio») comunicó su respuesta por escrito al Comité Mixto.
5. De conformidad con sus procedimientos, el Comité Mixto invitó a ZENKYO a que presentara sus observaciones sobre la información facilitada por el Gobierno, y cualquier información adicional sobre los acontecimientos recientes que considerara de utilidad para el Comité Mixto. El 21 de abril de 2003, ZENKYO respondió por escrito, y abordó elementos de la respuesta del Gobierno. El 26 de junio de 2003 se recibieron más observaciones del Ministerio y documentación justificativa en relación con la respuesta de ZENKYO.

Conclusiones

6. En la documentación presentada tanto por ZENKYO como por el Gobierno se abordaron diversos temas y situaciones concretas, sin embargo, en esencia, se señala un número limitado de cuestiones clave. El Ministerio ha instaurado recientemente nuevos sistemas para resolver el problema de los docentes a los que se considera incompetentes (en el sentido de que se los ha evaluado repetidamente como incapaces de ejercer la enseñanza y dirigir la clase con eficacia) y además premiar con promociones especiales y prestaciones financieras directas a los que han demostrado realizar su trabajo con excelencia.
7. El examen del material presentado por las partes indica que no están de acuerdo sobre gran cantidad de detalles fácticos que sólo pueden solucionarse mediante una misión de investigación. Sin embargo, el Comité Mixto considera prematuro organizar un ejercicio de este tipo antes de examinar completamente las cuestiones planteadas.
8. Será conveniente discutir cada uno de esos sistemas por separado. No obstante, hay un aspecto común a ambos, que debería fijarse como punto de partida.
9. En el párrafo 9 de la Recomendación se establece como principio general que las organizaciones del personal docente deberían ser reconocidas como una fuerza que puede contribuir considerablemente al progreso de la educación y, por consiguiente, deberían participar en la elaboración de la política docente. Lo mismo ocurre con el apartado *k*) del párrafo 10, en el que se establece que «debería existir una estrecha cooperación entre las autoridades competentes y, entre otras, las organizaciones de personal docente, con miras a definir la política docente y sus objetivos precisos». Esos temas se desarrollan más en los párrafos 75, 49, 44 y 124. En esencia, esos párrafos profundizan sobre los siguientes principios:
 - a) con objeto de que el personal docente pueda cumplir plenamente con sus obligaciones, las autoridades deberían establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de educadores sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza, la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza;
 - b) las organizaciones de personal docente deberían ser consultadas cuando se establezcan normas para los procedimientos disciplinarios;
 - c) los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las calificaciones del interesado para el puesto de que se trata, según criterios estrictamente profesionales determinados en consulta con las organizaciones de personal docente, y

- d) no debería instaurarse ni aplicarse sistema alguno de remuneración con arreglo a méritos sin haberse consultado previamente y obtenido el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesado.

10. ZENKYO afirma que no sólo se han instaurado los nuevos sistemas sin que mediaran consultas apropiadas entre el Ministerio y/o las autoridades empleadoras en ejercicio (secretarías de educación del ámbito de las prefecturas) y el sindicato, sino que además, las autoridades educativas se han *negado* a entablar el diálogo con ZENKYO. El sindicato afirmó que el Ministerio rechazó una solicitud escrita para que se celebrara una entrevista con ZENKYO con objeto de abordar la cuestión del personal docente incompetente, y que casi todos los consejos de educación se han negado a entablar negociaciones aduciendo que esas «cuestiones son de índole administrativo y operacional». Del mismo modo, ZENKYO sostiene que los consejos de educación se han negado a celebrar consultas con los sindicatos sobre la implantación del sistema de evaluación del personal docente, argumentando que se trata de «un asunto de gestión que no requiere consulta alguna».

11. Si se deja de lado el detalle de los dos sistemas, que el Comité Mixto volverá a tratar, ha de señalarse que las respuestas del Gobierno no refutan el contenido de las afirmaciones que figuran en el párrafo 10. En cuanto a la implantación del sistema para solucionar la cuestión del personal docente incompetente, la respuesta inicial del Gobierno no indica que se haya celebrado ninguna consulta pertinente con las organizaciones del personal docente. Se basaba en el artículo 55.3 de la ley de servicio público local para determinar que el problema del personal docente incompetente «constituye un tema que corresponde a la gestión/operación de un órgano gubernamental local» y que, como tal, «no está sujeto a negociaciones». Esta posición vuelve a plantearse en el material remitido el 26 de junio de 2003. En relación con el área de la evaluación del personal docente, el Ministerio se limitó a comentar que habían recogido opiniones de grupos de docentes, con quienes se habían mantenido discusiones. El Comité Mixto interpreta que esa referencia alude a grupos de docentes, y no a organizaciones de personal docente como tales.

12. Dadas esas circunstancias, el Comité Mixto concluye que es correcta la alegación de que no se han celebrado consultas en la forma prevista por la Recomendación. En ese sentido, deja claro que no sirve de nada tratar de categorizar un aspecto u otro como cuestión administrativa o de gestión para poder argumentar que esto las excluye automáticamente de la aplicación de la Recomendación. En la Recomendación, se distingue entre «negociación» y «consulta» entre autoridades educativas y organizaciones de personal docente. Algunos de los temas objeto de controversia conllevan la obligación de celebrar consultas. El Comité Mixto hace hincapié en que la Recomendación aborda necesariamente una amplia variedad de temas que bien pueden ser de esa naturaleza, pero que también tienen una importante repercusión en la atmósfera laboral y las responsabilidades profesionales del personal docente y, en última instancia, en su situación laboral. La Recomendación de 1966 no retira la cuestión de la competencia de las autoridades de gestión, pero las organizaciones de personal docente deberían participar en la creación de procesos y métodos para abordar los resultados de las evaluaciones. Al Comité Mixto no le cabe duda de que la evolución y aplicación práctica de los sistemas examinados aquí corresponden plena y objetivamente al ámbito de aplicación de los párrafos pertinentes de la Recomendación, a los que se ha hecho referencia.

La competencia del docente

13. En la documentación que presentó ZENKYO, éste procuraba someter una variedad de estudios de casos prácticos a fin de ilustrar las quejas detalladas que había formulado en relación con el sistema de gestión del personal, al que critica. En su respuesta, el Gobierno procuró rebatir las alegaciones formuladas, y aducía que muchos de los argumentos se fundaban en errores de interpretación y que los hechos se planteaban sin exactitud. Como se indicó anteriormente, el Comité Mixto no pretende, en esta etapa, resolver controversias pormenorizadas sobre los hechos. En cambio, inicialmente desea abordar las cuestiones conceptuales importantes de que se trata, ya que la solución de las mismas debería permitir, en el futuro, resolver muchos casos individuales en discusión.

14. Las principales reclamaciones de ZENKYO son las siguientes:

- a) un nuevo sistema para resolver el problema del personal docente considerado incompetente entró en vigor el 11 de enero de 2002;
- b) si, a juicio de un consejo de educación, un docente no es capaz de realizar sus tareas de enseñanza y dirigir sus clases con eficacia y no ha mejorado después de que se hayan adoptado medidas apropiadas (incluida la capacitación en el curso del trabajo), éste podrá ser

transferido a un puesto ajeno al área de la enseñanza o, de hecho, obligado a abandonar el ejercicio de la enseñanza si no se dispone de otro puesto adecuado;

- c) el criterio que se aplicará para llegar a una conclusión de este tipo se confía a los consejos de educación y varía significativamente de una prefectura a otra;
- d) el personal docente depende fundamentalmente de los directores de los establecimientos, quienes pueden presentar, y presentan, informes negativos a los consejos de educación sin que los docentes en cuestión puedan conocer el contenido de su expediente ni tener garantía alguna de que contarán con la posibilidad de responder de forma apropiada;
- e) no se goza del derecho a recurrir ni se cuenta con medios de reparación en el caso de que se determine que un docente no está lo suficientemente capacitado, y los docentes separados de un puesto en la enseñanza para recibir una formación complementaria no tienen garantías de que recuperarán su antiguo puesto tras completar esa formación satisfactoriamente. Además, quienes determinan la naturaleza de la formación son los consejos de educación, y puede tratarse, en casos específicos de una formación para un puesto que no sea de carácter docente;
- f) el sistema no es transparente ni imparcial. No se incluye a representantes del personal docente en los comités que examinan los informes, con frecuencia no se revela la composición de esos órganos y no se admite que el docente cuyo caso se está examinando esté representado en ellos.

En síntesis, en sus alegaciones, ZENKYO declara que es evidente la falta de un procedimiento apropiado.

15. El Comité Mixto entiende que el Ministerio ha aplicado un sistema creado por el Consejo de Educación de la zona metropolitana de Tokio, en vigor desde 2000, y que lo ha extendido a las demás prefecturas. La base de este sistema es la premisa de que, cuando el personal de dirección o encargado de la supervisión observa en el docente una conducta que concuerda con casos que ejemplifican una aptitud insuficiente, ese personal debe proporcionar orientación y consejos al interesado a fin de que mejore. Esas orientaciones y los resultados que se obtienen sirven de base para cualquier informe posterior sobre la insuficiencia de capacidad que se envíe a un consejo de educación pertinente. Se indica que, cuando la dirección o los supervisores han decidido hacer un informe sobre un docente por falta de aptitud del mismo, antes de hacerlo, se informa al respecto al interesado y se le pide su opinión, la que se recoge y se adjunta al informe. Posteriormente, un comité de evaluación examina el informe y la opinión del docente, y adopta la decisión final.

El Ministerio subraya que las decisiones se basan en criterios objetivos, a propósito de los cuales ha instruido a los consejos de educación.

16. El Comité Mixto señala las siguientes características del sistema, tal como se describen en la respuesta del Gobierno:

- a) los docentes considerados incompetentes reciben ayuda en dos etapas. Un consejo de prefectura determina cuándo un docente no ejerce su profesión eficazmente. Sobre la base de los informes, el profesional recibe orientación y formación adicional. A los docentes que no dirigen correctamente a sus alumnos y que ya han recibido orientación o formación para mejorar su capacidad de enseñanza se los transfiere a puestos que no sean de carácter docente, si se dispone de ellos;
- b) la respuesta dista mucho de indicar un proceso regular en lo que respecta al examen de los informes desfavorables presentados a los consejos de las prefecturas. Si bien indica que, en un estudio sobre esos consejos «nadie señaló que no tenían la intención de ... escuchar la opinión de un docente al que se está investigando como susceptible de no contar con aptitud suficiente», nada indica que el docente cuente con un derecho general a ser plenamente informado del contenido de los informes que se redactan, a comparecer y declarar, ni tampoco con el derecho a apelar en ningún nivel, salvo la posibilidad de recurrir ante el Comité de Personal contra un despido o el traslado a un puesto que no sea de carácter docente, o bien de pedir licencia. Se estima que las medidas que exigen una capacitación específica para mejorar la calidad de la enseñanza, y las aptitudes del personal docente no atentan contra los intereses de los docentes y no son susceptibles de apelación ante el Comité de Personal;
- c) se acepta que cuando un director eleva a un consejo un informe desfavorable junto con la opinión del docente, éste no cuenta con ninguna otra oportunidad de presentar su punto de

vista. Sin embargo, no parece ser obligatorio comunicar el informe propuesto al docente a fin de que éste manifieste su opinión. Parece darse por sentado que el director habrá discutido la esencia de las observaciones negativas con el docente durante las anteriores sesiones de orientación y asesoramiento;

- d) el Ministerio admite que publicar la identidad de los miembros del comité queda al arbitrio de cada consejo, y que se entiende que revelar los nombres podría dar lugar a que éstos o sus familias fueran presionados, lo que les impediría pronunciarse con imparcialidad.

17. Una serie de párrafos de la Recomendación son aplicables a situaciones descritas en los párrafos precedentes. Es preciso examinarlos en su conjunto. Sus efectos son los siguientes:

- a) en los párrafos 45 y 46 se establece que la estabilidad profesional y la seguridad en el empleo en la docencia son indispensables tanto para el interés de la enseñanza como para el personal docente, y que éste debería estar protegido eficazmente contra los actos arbitrarios que atenten contra su situación profesional o su carrera;
- b) en el párrafo 64 se estipula que cuando la actividad de un educador sea objeto de una apreciación directa, ésta debería ser objetiva y puesta en conocimiento del interesado. También se establece específicamente que el personal docente debería tener derecho a recurrir contra una apreciación que crea injustificada;
- c) de la lectura del párrafo 50, junto con el párrafo 64, se deduce que toda evaluación recogida en un informe puede dar lugar a eventuales medidas disciplinarias, tales como el despido a causa de infracciones que se hayan constatado a las normas de conducta profesional. En estos párrafos se prevé también el procedimiento que debe seguirse, el cual supone el conocimiento sin restricciones por parte del interesado del contenido del expediente, así como el derecho de éste a defenderse y ser defendido por un representante y el derecho a interponer apelación.

18. El Comité Mixto considera que el actual sistema, tal como lo describe el Ministerio, dista mucho de respetar las pautas establecidas en la Recomendación. El hecho de que, tal como afirma el Ministerio, relativamente pocos docentes participan en los procesos descritos más arriba, no sirve en absoluto para rebatir esta conclusión. Ese sistema no asegura que el contenido específico de todo informe desfavorable se ponga en conocimiento del docente interesado, así pues, no se garantiza al docente la posibilidad real de contestar y rebatir lo que se está afirmando. El docente no goza del derecho a declarar ante el Comité que se ocupa del caso, y, excepto en contadísimos casos, no goza tampoco del derecho a recurrir. Habida cuenta de que los consejos de las prefecturas se niegan a revelar la identidad de los miembros del Comité, los procesos no son ni abiertos ni transparentes.

19. Además, según la experiencia colectiva de los miembros del Comité Mixto, parece inexplicable y contrario a los criterios normales aceptados excluir a los docentes en ejercicio de los órganos que adoptan decisiones tan fundamentales, relativas a cuestiones del ejercicio de la profesión docente y a las competencias profesionales. La exclusión de personas que poseen unos conocimientos especializados tan directos parece poner en duda la validez del proceso de adopción de decisiones. El Comité Mixto no entiende el porqué de mantener en secreto la identidad de los miembros del Comité, en particular, porque no es lo que se hace en otros países.

20. Por consiguiente, el Comité Mixto recomienda firmemente que se reexaminen el sistema de evaluación de las competencias y los procedimientos conexos y derivados del mismo, con miras a armonizarlos con lo dispuesto en la Recomendación. No puede aceptar el argumento de que se trata de una simple cuestión administrativa y de gestión local que escapa al ámbito de aplicación de la Recomendación.

Evaluación de los méritos

21. En la Recomendación se acepta claramente que una autoridad empleadora puede crear y poner en práctica un sistema apropiado de evaluación de los méritos del personal docente y que éste puede servir de base a los aumentos de salario. No obstante, tal como se dijo antes, en el párrafo 124 se establece claramente que no debería instaurarse ni aplicarse sistema alguno de remuneración con arreglo a méritos sin haberse consultado previamente y obtenido el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesadas. El párrafo 64 de la Recomendación, al que también se ha hecho referencia anteriormente, se aplica, asimismo, a este tipo de evaluaciones. En dicho párrafo se prevé el establecimiento de criterios objetivos y el derecho específico a recurrir.

22. La razón de ser de este principio es que, según la experiencia del Comité Mixto, muchos sistemas basados en los méritos que se aplicaban en el pasado no funcionaban de manera justa y satisfactoria y finalmente dejaron de utilizarse. El éxito depende tanto de una definición muy exhaustiva de criterios verdaderamente objetivos como de la instauración de un sistema de administración que sea decididamente transparente e imparcial, incluidas las garantías apropiadas contra los abusos, como los derechos efectivos al control por parte de un órgano independiente y calificado o de recurrir a un órgano de ese tipo.

23. En sus alegaciones, ZENKYO formula las siguientes críticas:

- a) el sistema propuesto se creó sin que se realizara una consulta adecuada con la organización de personal docente interesada y sin su aceptación. De hecho, se rechazaron las solicitudes de consulta con el argumento de que el sistema atañe a la administración y no requiere la celebración de consulta alguna. (Esto no coincide con lo que declaró recientemente el Consejo de Educación de Tokio, en particular, que ha aprovechado «muchas oportunidades para oír las opiniones de las organizaciones de personal docente e intercambiar puntos de vista con ellas»);
- b) supone una evaluación «absoluta» (es decir, basada en criterios establecidos) por parte de los vicedirectores y directores, combinada con una evaluación «relativa» (que no se basa en criterios establecidos) por parte de un superintendente, que puede llegar a examinar hasta 15.000 docentes. Así pues, existe un importante componente subjetivo debido a esta última evaluación;
- c) el proceso comienza con una «autoevaluación» obligatoria por parte del propio docente, que el director o el vicedirector pueden pedir que se «realice nuevamente»;
- d) la naturaleza competitiva de la evaluación es tal, que, en la práctica, tiende a ser la antítesis de la existencia de la colegialidad entre los docentes y bien puede desvirtuar el profesionalismo individual a fin de asegurar una calificación basada en los resultados del alumnado;
- e) el sistema propuesto no es verdaderamente transparente, pues la revelación de los resultados de la evaluación se somete al criterio de las autoridades y recientemente fue suspendida. Aún no se ha establecido un sistema de apelaciones contra las evaluaciones;
- f) el sistema propuesto no goza de la confianza del personal docente en general. En la práctica, ha tenido un efecto negativo sobre la moral y la motivación de los profesionales. Ha dado lugar a una lamentable falta de confianza entre los directores de los establecimientos como evaluadores y los docentes evaluados.

24. El Ministerio ha procurado rebatir esas críticas de varias formas.

25. Fundamentalmente, niega la aplicabilidad del párrafo 124 de la Recomendación al sistema de evaluación, sobre la base de que la evaluación del sistema de desempeño en el trabajo que lo acompaña no es un «sistema de evaluación con arreglo a méritos» como contempla el párrafo. En realidad, su finalidad principal es desarrollar las calificaciones del personal docente. El Ministerio afirma categóricamente que las evaluaciones del personal no determinarán los salarios y que, por ende, el sistema no guarda relación con las condiciones de trabajo.

26. Como se dijo anteriormente, sostiene que el sistema de evaluación fue creado por un comité de composición muy diversa, cuyos «esfuerzos incluyeron la recopilación de los consejos y opiniones de grupos de docentes y discusiones con los mismos».

27. El Ministerio rechaza la idea de que las evaluaciones no son justas e imparciales. Señala que todo el personal de supervisión recibe una formación para ese tipo de tareas y que las evaluaciones se basan en observaciones en las clases.

28. En respuesta a la crítica de que los resultados no se revelan a los docentes, el Ministerio declara que «en realidad, los aspectos positivos y los puntos que es preciso mejorar se discuten en términos específicos en reuniones privadas con los docentes. En esas reuniones, cuya finalidad es fomentar el desarrollo de las calificaciones, se brindan orientaciones concretas a los docentes. Así pues, se garantiza la divulgación de los resultados y la posibilidad de que los docentes expresen sus puntos de vista». El Comité Mixto señala que, en la respuesta final del Consejo de Educación de la zona metropolitana de Tokio, se dice que, de acuerdo con el sistema que ese Consejo aplica, «los derechos se garantizan en virtud del actual marco institucional». Por otra parte, se dice que «en relación con los criterios y el procedimiento del sistema de evaluación del personal, el personal docente, las organizaciones de docentes y demás organizaciones pueden presentar una solicitud ante

el Comité de Personal para iniciar una acción correctiva. Si se rechaza tal solicitud, pueden recurrir a un tribunal, como si se tratase de una decisión administrativa ilegal».

29. Por último, el Comité Mixto entiende que la posición del Ministerio es que la puesta en marcha del sistema de evaluación es una cuestión administrativa y de gestión, y que por lo tanto, la Recomendación no es aplicable.

30. El Comité Mixto considera desconcertante que el Ministerio afirme que el nuevo sistema no es un sistema de evaluación del mérito, a efectos de la fijación de la remuneración, en vista de lo que se dice con respecto a la finalidad del componente de la evaluación relativa, a saber, «con objeto de establecer una relación apropiada entre el resultado y la remuneración, la promoción y otros asuntos de personal». Además, la respuesta más reciente del Ministerio deja claro que, a fin de levantar la moral al personal docente, es deseable «evaluar apropiadamente a los docentes que logran buenos resultados, y que la evaluación guarde la debida relación con las condiciones de empleo, incluido el salario». El Ministerio no comenta específicamente la clara afirmación de ZENKYO acerca de que en la zona metropolitana de Tokio y en la Prefectura de Kagawa ya se ha implantado un nuevo sistema discriminatorio de remuneración y gestión del personal en función del desempeño, sobre la base de la evaluación de los docentes. Sea cual sea la verdadera situación de los hechos, ha de concluirse que, en todo caso, no cabe duda de que el sistema está lejos de ajustarse a lo estipulado en el párrafo 64. El Comité Mixto rechaza cualquier insinuación de que la Recomendación no es aplicable a la presente situación, ya sea que se argumente que se trata de un sistema estrictamente administrativo, o por cualquier otra razón. Los términos de la Recomendación son inequívocos.

31. Sobre la base de las argumentaciones de las partes, el Comité Mixto concluye que la forma en que se ha elaborado el sistema de evaluación del personal no se ajusta a la Recomendación en los aspectos siguientes:

- a) no ha existido un proceso adecuado de consultas con las organizaciones de personal docente, tal como se contempla en la Recomendación;
- b) el sistema supone claramente la formulación de evaluaciones subjetivas importantes;
- c) se priva a los docentes del derecho a conocer con exactitud los resultados de la evaluación que se ha realizado y sus fundamentos. En este sentido, las discusiones en las reuniones privadas a las que alude el Ministerio no garantizan en modo alguno que se proporcione información específica sobre ese punto. A los docentes afectados se los mantiene en la ignorancia con respecto a las conclusiones finales de los evaluadores y el fundamento de las mismas. Además, la «garantía» a la que alude el Consejo de Educación de la zona metropolitana de Tokio parece guardar más relación con apelaciones contra los criterios que con la revelación del contenido de las evaluaciones individuales. La declaración del Consejo, según la cual «El Consejo de Educación de Tokio cree que en principio es necesario revelar los resultados de la evaluación al docente en cuestión. Se está estudiando en qué momento hacerlo y el alcance de esa comunicación», implica claramente que hasta el presente no existe un proceso de divulgación, y
- d) sin lugar a dudas, no hay apertura ni transparencia en el procedimiento y se carece totalmente de derechos específicos de revisión o de apelación en relación con la evaluación en sí, contrariamente a los aspectos relativos a los criterios y al procedimiento.

32. El Comité Mixto considera inapropiado formular, en estas circunstancias, más comentarios sobre cuestiones de detalle pues hay cuestiones fácticas conflictivas aún sin resolver. El Comité Mixto reitera su opinión de que, en todo caso, si se logran resolver, con buena voluntad y un diálogo apropiado, las cuestiones fundamentales relativas a la no observancia de las disposiciones de la Recomendación, es posible que los demás puntos en litigio pierdan importancia y que se pueda solventar lo que parece ser una lamentable disfunción en las relaciones entre ZENKYO y los órganos gubernamentales pertinentes. A ese respecto, el Ministerio y las organizaciones de personal docente interesadas tal vez consideren beneficioso recurrir al asesoramiento técnico de la OIT y de la UNESCO, para poder lograr un resultado aceptable para ambos.

Recomendaciones

33. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- a) tomen nota de la situación descrita más arriba;

- b) comuniquen las conclusiones precedentes tanto al Gobierno del Japón como a ZENKYO, y soliciten a las partes que entablen un diálogo con miras a abordar de forma constructiva, los aspectos relativos al no cumplimiento de lo dispuesto en la Recomendación, y
- c) soliciten al Gobierno y a ZENKYO que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación con respecto a esos problemas, y que esa información se examine oportunamente, de conformidad con los procedimientos aprobados.

B. Evolución de la situación en relación con las alegaciones recibidas anteriormente por el Comité Mixto

1. Alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Burundi (STEB)

Antecedentes

1. Las alegaciones sobre el incumplimiento por el Gobierno de Burundi de lo dispuesto en la Recomendación relativa a la situación del personal docente por lo que respecta a la remuneración se recogen en el informe de la séptima reunión del CEART (2000)¹.

2. Estas alegaciones se presentaron por primera vez mediante carta facsímil de fecha 30 de septiembre de 1997 dirigida al Director General de la UNESCO, seguida de otra carta de fecha 14 de octubre de 1998, en la que se añadían informaciones complementarias. La respuesta del Gobierno, con fecha 7 de abril de 1999, se envió al STEB el 28 de mayo de 1999, y el STEB, por su parte, formuló nuevas observaciones a la misma que envió al Comité Mixto el 30 de septiembre de 1999.

3. En esencia, en dichas alegaciones el STEB se refería al bajo nivel salarial de los docentes en comparación con otros tipos de trabajo, ya fueran de carácter público o privado, la insuficiencia de los subsidios familiares y el rechazo del Gobierno a negociar, a pesar de las reiteradas huelgas.

4. En su respuesta, el Gobierno afirmó que, en enero de 1999, se había adoptado un nuevo estatuto para los funcionarios del Estado, que se había concedido una prima a los docentes y que, el 13 de noviembre de 1998, se había constituido una comisión paritaria (formada por representantes del Ministerio de Educación y por representantes sindicales), encargada de examinar la aplicabilidad de la Recomendación de 1966 en Burundi. En lo que respecta a la petición de incremento salarial formulada por el STEB, el Gobierno afirmó que era necesario situar esta reivindicación en el contexto de la crisis socioeconómica sin precedentes que afectaba a Burundi.

5. Según el STEB, no se habían precisado ni aplicado las «disposiciones particulares» del nuevo estatuto relativas a la situación del personal docente; las primas previstas eran insignificantes si se tenía en cuenta la depreciación de la moneda del país; la comisión paritaria recién formada había sido designada por el Gobierno y no por los sindicatos, y la comisión sólo existía nominalmente, puesto que no se había definido aún su función con respecto a la aplicabilidad de la Recomendación de 1966 y sólo se había convocado una vez.

6. Estos comentarios del STEB se enviaron en dos ocasiones al Ministerio de Educación de Burundi: mediante una carta de fecha 31 de enero de 2001 del Subdirector General en funciones de la UNESCO; y, nuevamente, mediante una solicitud de la Secretaría conjunta dirigida al Jefe, a. i., de la oficina exterior de la UNESCO en Bujumbura.

7. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta a estos comentarios. Por otra parte, el STEB no se ha puesto nuevamente en comunicación ni con el Director General de la UNESCO ni con la Secretaría conjunta.

Conclusiones

8. Dado que no cuenta con la información solicitada, el Comité Mixto no puede aún proceder al examen final de las alegaciones.

¹ Documento CEART/7/2000/10, anexo 2, 1.B.

Recomendaciones

9. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Comité Ejecutivo de la UNESCO:

- a) que tomen nota de la situación descrita más arriba;
- b) que comuniquen las conclusiones anteriores al Gobierno de Burundi y al STEB, y que insten al Gobierno a que remita sus observaciones sobre la información más reciente proporcionada por el STEB, de modo que el Comité Mixto pueda examinar la información aportada por ambas partes.

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

Antecedentes

1. Los detalles de esta alegación, presentada en una comunicación que el Comité Mixto examinó en 1994, figuran en el informe que presentó dicho Comité en la séptima reunión celebrada en 2000².

2. En ese informe, el Comité Mixto concluyó que desde 1997 no parecía que se hubiesen producido mejoras sustanciales en la situación de los docentes, como lo indicaban el bajo nivel salarial, las transferencias forzadas y las tensiones relativas a la enseñanza del lenguaje como cuestión de política educativa, que subsisten aún en la actualidad. Manifestó una profunda preocupación por las alegaciones de transferencias y despidos, el encarcelamiento o la detención, incluso la muerte y la desaparición de docentes por motivos políticos o étnicos, que amenazan la estabilidad y la calidad del sistema educativo en ciertas regiones. Tomó nota, además, de que se alegaba que existía un clima de falta de cooperación y de consultas eficaces, entre el Gobierno y los docentes y sus organizaciones, en un contexto de serios problemas relacionados con el respeto del derecho fundamental a la libertad sindical, como se ponía de manifiesto en el caso núm. 1888 del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Se instó al Gobierno a que, tomara medidas para restablecer una relación de cooperación adecuada que reconociera la importancia del papel de los docentes y de sus representantes elegidos democráticamente para mejorar la educación mediante las consultas y la negociación. Asimismo, se solicitó al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para resolver los problemas pendientes que se habían destacado en el informe y, de esa forma, aprovechar todas las posibilidades de asesoramiento internacional, incluyendo las que le ofrecían las misiones de contacto directo por parte de los miembros de Comité Mixto, tal como se exponía en el informe.

3. Una vez examinado por el Consejo de Administración de la OIT (marzo de 2001) y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO (mayo-junio de 2001), el informe del Comité Mixto, junto con su examen de la evolución de la situación notificada, fue enviado en junio y julio de 2001, respectivamente, al Gobierno de Etiopía y a la IE, que actuaba en representación de la Asociación Etíope del Personal de Docentes (ETA).

Evolución de la situación

4. El Gobierno de Etiopía respondió a las comunicaciones anteriores remitidas por la IE con observaciones escritas con fecha 11 de junio de 2003. En esencia, hizo referencia a las nuevas políticas de educación y formación promulgadas en 1994 que, entre otras cosas, dijo, daban una especial importancia a la formación de los docentes con el fin de perfeccionar sus conocimientos y aptitudes. El Gobierno señaló que había una nueva estructura de carrera para los docentes, basada en el perfeccionamiento profesional, el rendimiento y la experiencia. También había nuevas oportunidades para que los docentes mejoraran sus aptitudes y calificaciones profesionales, lo cual les permitiría, a su vez, ascender y obtener los correspondientes incrementos salariales. El Gobierno señaló que se había descentralizado el sistema educativo, y que las escuelas y las instituciones de formación del personal docente estaban bajo la supervisión de las regiones en las que estaban ubicadas.

² Documento CEART/7/2000/10, anexo 2, 2.C.

5. El Gobierno negó que existiera falta de cooperación o que las consultas con los docentes no fueran efectivas, y afirmó que consultaba a los docentes con respecto a todas las iniciativas educativas que emprendía. Señaló que la asociación de los docentes estaba representada en todos los consejos educativos de distrito, así como en las escuelas. Indicó asimismo que, siendo Etiopía uno de los países más pobres del mundo, el Gobierno destinaba, en promedio, un monto equivalente a siete veces la renta *per cápita* anual para los salarios de los docentes, los que, en todo caso, son más elevados que los de cualquier otra profesión en el servicio público.

6. En cuanto a las alegaciones de que se habían efectuado transferencias forzadas de docentes, el Gobierno señaló que se enfrentaba a un grave problema de concentración de docentes en las ciudades y de gran escasez de docentes en las zonas rurales. Afirmó que lo único que había hecho era transferir a los docentes de las escuelas donde había exceso a otras escuelas donde se necesitaba con urgencia. Según el Gobierno, esta medida se había discutido en el marco de consultas regionales con los docentes.

7. En respuesta a las alegaciones de haber empleado a personas no calificadas en el proceso de inspección docente, el Gobierno dijo que la evaluación de los docentes había sido llevada a cabo por un grupo integrado por jefes de departamento, directores de colegio, colegas, estudiantes y padres. Afirmó asimismo que tanto los estudiantes como los padres aportaban una valiosa contribución desde sus respectivos puntos de vista.

8. El Gobierno trató de refutar las alegaciones de acoso y represión de la ETA y sus miembros con el argumento de que la Constitución del país garantizaba el derecho de reunión y creación de asociaciones profesionales y que, de hecho, no existía acoso ni represión del ejercicio de los derechos de los individuos o de grupos. No negaba que a veces algunas personas pudieran violar la ley, pero sostuvo que cualquier violación de ese tipo era corregida o resuelta por los tribunales correspondientes.

9. Por último, el Gobierno defendió su derecho a insistir en que la enseñanza se impartiese en la lengua materna, y reconoció que el uso de esa lengua no beneficiaría a la población si no se proporcionaban materiales adecuados y docentes capacitados para su enseñanza. (De este modo respondió a la alegación de que esta enseñanza era impartida, de hecho, por personal sin la debida formación y sin los materiales didácticos necesarios.)

10. El Comité Mixto también recibió dos comunicaciones recientes de la ETA y de la IE relativas a la situación en Etiopía, con fechas 17 y 30 de junio de 2003, respectivamente. En estas comunicaciones no se respondía específicamente a las observaciones del Gobierno antes mencionadas. La información de las comunicaciones consistía, en esencia, en que el Gobierno ha creado e impulsado una nueva asociación profesional, precisamente, con el mismo nombre que ETA, y que ha adoptado una serie de medidas represivas contra el organismo homónimo preexistente, que siempre ha sido independiente del Gobierno. Se dice que estas medidas implicaban acoso a los docentes, el intento de exigirles que se desvincularan del organismo independiente, la prisión injustificada y, en algún caso, el asesinato de miembros de dicho organismo, junto con el embargo o la suspensión cautelar de sus bienes. También se afirma que se han adoptado medidas activas para evitar o impedir que dicho organismo independiente pudiera celebrar conferencias o realizar otras actividades profesionales. Asimismo, se dice que no se han aplicado las sentencias de los tribunales favorables a la anterior ETA, tanto las de carácter general como las relativas a los bienes de la asociación.

Conclusiones

11. El Comité Mixto observa que es difícil conciliar las observaciones del Gobierno con las afirmaciones contundentes formuladas por la IE en nombre de la ETA. El Comité Mixto aprecia el esfuerzo que ha realizado el Gobierno desde su último informe de 1995, para aclarar los problemas. Toma nota asimismo de los esfuerzos encaminados a: lograr un mayor profesionalismo de los docentes mediante una nueva estructura de la carrera basada en el perfeccionamiento profesional, el rendimiento y la experiencia, así como a ofrecer a los docentes oportunidades de mejorar sus calificaciones y aptitudes profesionales; superar las dificultades en cuanto al reparto geográfico del personal docente para lograr un equilibrio; solucionar el problema de garantizar salarios adecuados en un país pobre como es Etiopía; procurar la participación de un amplio grupo de personas de distinta procedencia interesadas en la evaluación del personal docente, y cambiar la política de enseñanza en la lengua materna, y todo esto en el contexto de la descentralización educativa.

12. Al tiempo que observa que la mayoría de estas políticas están inspiradas en numerosos objetivos legítimos en materia de educación, y dado que la IE o la ETA no proporcionan ninguna

información al respecto, el Comité Mixto recuerda que casi todas las medidas indicadas por el Gobierno son objeto de disposiciones de la Recomendación. Estas disposiciones deberían utilizarse como orientación para desarrollar y aplicar políticas y medidas con el fin de mejorar las condiciones de la docencia en Etiopía. Por consiguiente, parece procedente realizar un examen más detallado de las políticas del Gobierno en relación con las disposiciones de la Recomendación.

13. El Comité Mixto considera que es muy recomendable realizar una investigación que determine cuál es la auténtica situación. Con tal finalidad estima que debería recabarse la ayuda del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación o considerar otros medios de obtener una idea más clara, como el programa denominado «Flagship on Teachers and Quality», creado recientemente en el marco de la Educación para Todos (EFA). Este programa que dirigen la OIT y la UNESCO, en colaboración con otros interlocutores, incluida la IE, pretende mejorar la situación de los docentes y el diálogo social en la educación, con el fin de alcanzar los objetivos de la EFA establecidos en el Marco de Acción de Dakar. Asimismo, basándose en los resultados de estas conclusiones, se deberían adoptar otras iniciativas en la forma de servicios de asesoramiento técnico y/o foros de diálogo social en los que participe el Gobierno, la ETA y otras partes interesadas en la educación, según proceda, en el marco de dicho programa. Estas medidas ayudarían a definir opciones políticas para abordar más eficazmente las necesidades de una enseñanza de calidad en consonancia con las disposiciones de la Recomendación y con las restricciones financieras y de otro tipo a las que se enfrenta el Gobierno.

14. Por lo que respecta a las cuestiones relativas a la libertad sindical, el Comité Mixto reconoce que éstas se encuadran mejor en el ámbito de competencia del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, al cual insta a que prosiga su labor para resolver lo que parece ser una situación sumamente grave en ese sentido.

Recomendaciones

15. En consecuencia, 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) alienten al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT a que prosiga su labor con el fin de procurar resolver los aspectos relativos a la libertad sindical que se plantean en las alegaciones y que faciliten esa tarea;
- c) soliciten al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación que considere la posibilidad de investigar los otros asuntos alegados por la IE y la ETA, con el fin de elaborar un informe con las conclusiones fácticas al respecto para someterlo al Comité Mixto a efectos de su posterior examen;
- d) inviten al Gobierno, a la IE y a la ETA a que consideren la posibilidad de realizar otras investigaciones, así como de prestar servicios adicionales de asesoramiento técnico y de creación de capacidad para ampliar el diálogo social relativo a la educación en Etiopía en el marco de un programa nacional, que formaría parte del programa denominado «Flagship on Teachers and Quality» de la EFA, impulsado por la UNESCO y la OIT;
- e) comuniquen las conclusiones y recomendaciones del Comité Mixto tanto al Gobierno como a la Internacional de la Educación, y a través de ésta a la Asociación Etiope del Personal Docente, y que soliciten a las partes que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación con respecto a los problemas antes mencionados, y que estas informaciones sean examinadas de acuerdo con los procedimientos aprobados.

3. Alegación remitida por el Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón

Antecedentes

1. Los pormenores de esta alegación se exponen en el informe de la séptima reunión del Comité Mixto de 2000³.

2. En resumen, el Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón envió una carta a la OIT, con fecha 5 de febrero de 1998, relativa a la discriminación en materia de remuneración y licencia por maternidad de los docentes con contratos a tiempo parcial en la Prefectura de Osaka, Japón.

3. En el momento de celebrarse la séptima reunión del Comité Mixto, éste acababa de recibir las observaciones del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka a través de la Misión Permanente del Japón ante las organizaciones internacionales en Ginebra. Sin embargo, no fue posible transmitir estas observaciones al OFSET para que éste a su vez formulara sus observaciones adicionales a las mismas, de acuerdo con los procedimientos aplicables.

4. Por consiguiente, el Comité Mixto concluyó que en aquel momento no era apropiado examinar pormenorizadamente la alegación.

Evolución de la situación

5. Pese a que las observaciones del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka se transmitieron en 2000 al OFSET para que éste, a su vez formulara observaciones adicionales, y que en 2001 y 2002 se le enviaron recordatorios al respecto, no se recibieron más observaciones del OFSET durante un largo período de tiempo. En varias ocasiones, en respuesta a las comunicaciones de seguimiento remitidas por la Secretaría del Comité Mixto, el representante del OFSET solicitó más tiempo para responder.

6. Finalmente, el 23 de diciembre de 2002, el representante del OFSET informó a la OIT que su organización no deseaba proseguir el procedimiento. El OFSET indicó, además, que desde que se envió la comunicación inicial, se habían producido numerosos cambios positivos en la actitud y el enfoque del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka respecto al OFSET, lo que en parte se debía al hecho de que el asunto se había comunicado al Gobierno del Japón para que éste se pronunciara al respecto. Además, declaró que actualmente el Consejo de Educación reconocía al sindicato del OFSET y que había estado negociando con él de buena fe.

Conclusiones

7. En las actuales circunstancias, el Comité Mixto considera que es innecesario proseguir el examen de la alegación original formulada por OFSET. Al Comité le complace constatar que, tras el intercambio de informaciones entre el Gobierno del Japón y OFSET, a través de los procedimientos previstos por el Comité Mixto para el examen de las alegaciones, las partes fueron capaces de negociar los asuntos que eran objeto de conflicto y de llegar a una conclusión satisfactoria para ambas.

Recomendaciones

8. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que:

- a) tomen nota de la situación descrita anteriormente;
- b) comuniquen las conclusiones que preceden tanto al Gobierno del Japón como al OFSET, encomiándolos por haber llegado a una solución positiva para el problema planteado, en interés de la educación y el personal docente, sobre la base del diálogo social y en conformidad con las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO.

³ Documento CEART/7/2000/10, anexo 2, 1.C.