



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA



---

CEART/INT/2011/1

---

## **Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART)**

**Informe intermedio sobre alegatos de organizaciones  
de docentes relativos al incumplimiento  
de la Recomendación OIT/UNESCO relativa  
a la situación del personal docente, de 1966**

Ginebra, septiembre de 2011

UNESCO – PARÍS

OIT – GINEBRA

---



---

# **Evolución de las alegaciones remitidas por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO), el Sindicato de Maestros del Japón (JTU) y el Sindicato de Docentes de Nakama**

## **Antecedentes**

1. Los informes de la octava, novena y décima reuniones del Comité Mixto (2003, 2006 y 2009) y los informes intermedios de (2005 y 2008) contienen información detallada sobre la alegación. En 2008, el Gobierno del Japón por intermedio del Ministerio de Educación, Deporte, Cultura, Ciencia y Tecnología (MEXT) y ZENKYO invitaron al Comité Mixto a realizar una misión de estudio a efectos de recabar información sobre la alegación presentada por ZENKYO y las opiniones del MEXT acerca el objeto sobre el cual versa la alegación. La misión también escuchó los puntos de vista de un amplio grupo de interesados en el sector de la educación, incluido el JTU y otras organizaciones de docentes, las juntas escolares de las prefecturas, las organizaciones nacionales de empleadores y los trabajadores, representantes de asociaciones de padres y de profesores y expertos independientes. En el Informe intermedio de 2008 figura un resumen completo del examen realizado por el Comité Mixto respecto a las conclusiones de la misión.
2. En el informe de la décima reunión se examinó el resultado de la misión de estudio y el Informe intermedio de 2008 del Comité Mixto, incluidas sus recomendaciones en relación con las posibles mejoras a las políticas del Gobierno concernientes al sistema de evaluación de docentes, la evaluación de los méritos, la determinación de los salarios y las consultas y negociación de estos asuntos con las organizaciones de docentes. El Gobierno del Japón, ZENKYO, el Sindicato de Maestros del Japón (JTU o NIKKYOSO) y el Sindicato de Nakama presentaron información y observaciones adicionales sobre estos informes en el período 2008-2009.

## **Evolución**

3. Desde la décima reunión, el Comité Mixto ha examinado comunicaciones adicionales remitidas por el Gobierno con fecha 19 de agosto de 2010, por ZENKYO con fechas 16 de abril de 2010 y 22 de octubre de 2010 y por el JTU con fechas 10 de marzo de 2010 y 12 de julio de 2011. Las comunicaciones de ZENKYO incluían extensas declaraciones de cinco de sus afiliados, a saber, los docentes y el Sindicato de personal docente de la Escuela de la prefectura de Aichi, los docentes y el Sindicato de personal docente de la Escuela municipal de Kobe, los docentes y el Sindicato de personal docente de Tokyo, los docentes principales y el Sindicato de personal docente de la Escuela de Hokkaido y los docentes y el Sindicato de personal docente de All Hokkaido. Los docentes y el Sindicato de personal docente de las escuelas para niños con discapacidad de la prefectura de Kanagawa (SINSHOKYOSO) remitieron una comunicación adicional con fecha 5 de abril de 2010.
4. La comunicación del Gobierno contenía una declaración del MEXT mediante la cual ampliaba sus declaraciones previas sobre evaluación de los docentes, competencia y medidas disciplinarias. El Gobierno había declarado anteriormente que seguía alentando a las juntas escolares locales a que observaran las directrices «*Guidelines on the Personnel Management System for Teachers providing Inadequate Instruction*» expedidas en febrero de 2008 (que fueron presentadas a la misión de estudio). Señaló que, en su opinión, las más

---

importantes juntas escolares municipales y de las prefecturas seguían tratando de manera adecuada las consultas entabladas con las organizaciones de docentes sobre el tema de la evaluación de los docentes. Cuando se determina que los docentes carecen de capacidades para tener un desempeño apropiado, las autoridades locales brindan formación a efectos de mejorar sus calificaciones en materia de instrucción. A juicio del Gobierno, esta formación no entraña cambios en la condición de sus empleos, de modo que no se aplican las normas sobre equidad procesal previstas en la Recomendación de 1966 (párrafo 50). Por otra parte, los procedimientos utilizados en relación con las designaciones no contravienen el espíritu de la Recomendación.

5. El Gobierno hizo hincapié en que al amparo del régimen jurídico nacional, la «evaluación de los méritos» no es objeto de negociación en el marco de la Ley sobre Servicio Público Local (artículo 55, párrafos 1 y 3). Si la evaluación de un docente tiene como resultado cambios en el salario, la jornada de trabajo u otras condiciones de trabajo, el docente tendrá derecho a presentar un recurso administrativo.
6. El Gobierno consideró que las opiniones de la OIT y la UNESCO sobre las cuestiones examinadas en el presente asunto eran importantes (aunque no apoya de manera concreta la posibilidad de recurrir a los servicios de asesoramiento técnico de la OIT y la UNESCO a tales efectos) y que todas las partes entendían plenamente las disposiciones de la Recomendación de 1966. Por lo que respecta a las recomendaciones del CEART, el Gobierno distribuyó copias de los informes de 2008 y 2009 y formuló explicaciones adicionales ante la conferencia de los directores de las juntas escolares de las prefecturas y los municipios, celebrada en enero de 2010.
7. El Gobierno llegó a la conclusión de que está respetando el espíritu de la Recomendación de 1966, brindando atención prioritaria a los niños y que, en consonancia con sus observaciones anteriores en el sentido de que algunas de las recomendaciones que figuran en los informes del CEART estaban basadas en una comprensión equivocada del régimen jurídico del sector público del Japón, seguiría desplegando esfuerzos con miras a mostrar de manera apropiada la situación y el régimen jurídico del Japón.
8. En las comunicaciones de ZENKYO se informó que el MEXT distribuyó a los funcionarios de las juntas escolares locales la traducción de los documentos del CEART al idioma japonés, incluido el Informe intermedio de 2008 y el Informe de la misión de estudio. También informó a todas las juntas escolares locales acerca del contenido del informe intermedio de 2008, con miras a entablar un diálogo social con ellas. ZENKYO alienta a sus afiliados locales a participar en las consultas y en los diálogos. Asimismo, ha puesto en marcha campañas regionales para dar a conocer mejor la Recomendación de 1966 y está trabajando en procura de recurrir a los buenos oficios de la OIT y la UNESCO para establecer mecanismos de consulta y negociación. Sin embargo, considera que una versión japonesa acordada mutuamente de la Recomendación de 1966 — como el CEART había recomendado previamente — daría impulso a las actividades de consulta y negociación entre las juntas escolares y las organizaciones de docentes. ZENKYO ha propugnado la creación de un foro consultivo donde participen todas las partes interesadas a fin de lograr una mejor comprensión de las disposiciones pertinentes de la Recomendación de 1966 y de emprender un proceso de «consultas de buena fe».
9. ZENKYO anexó a su comunicación reseñas sobre los esfuerzos desplegados por sus afiliados en diversas prefecturas a fin de resolver los problemas relativos al lugar de trabajo, en colaboración con las juntas escolares locales, basándose en los principios de la Recomendación de 1966 y las recomendaciones del CEART. En esas reseñas se recogen algunos de los problemas que en opinión de ZENKYO surgen cuando las organizaciones sindicales de docentes y las autoridades educativas locales discrepan sobre cuestiones de principio y carecen de mecanismos de diálogo social para abordarlas. Si bien ha habido progresos en algunos lugares, ZENKYO y algunos de sus sindicatos afiliados siguen

---

creyendo que es posible mejorar los esfuerzos mutuos, como se señaló en Tokyo al abordar la definición y aplicación de los principios de consulta y negociación, y en Hokkaido en relación con la supuesta ausencia de consultas y negociaciones constructivas sobre diversas políticas y prácticas docentes, incluido el uso constante de subsidios basados en el desempeño. La comunicación presentada por SINSHOKYOSO también destacó la negativa a dialogar sobre la aplicación continuada del sistema de evaluación del personal docente en los establecimientos para niños con discapacidad en la prefectura de Kanagwa, y recogió las cuestiones planteadas en el marco de la misión de estudio de 2008.

10. El JTU informó que el 3 de junio de 2011, el Gobierno del Japón presentó una serie de propuestas a efectos de poner en práctica cambios sustanciales en las relaciones de trabajo en el sector público, consistentes en proyectos de ley sobre las relaciones laborales de los empleados públicos y otros proyectos conexos sobre el régimen de gestión de las relaciones entre organizaciones sindicales, que permitirían a los empleados públicos a nivel nacional celebrar convenios colectivos, establecer una nueva oficina nacional de empleados públicos, examinar los derechos de los empleados públicos nacionales de cara a los mecanismos de solución de diferencias y examinar las relaciones laborales de los empleados públicos locales en función de la observancia del nuevo régimen nacional. De ser adoptadas, todavía no está claro cuál sería el efecto de esas propuestas sobre la situación del personal docente en el Japón. En el curso de las deliberaciones en torno a las propuestas legislativas, el JTU espera no obstante que se logren mejoras en el reducido ámbito de negociación en cuyo marco muchos de los puntos examinados se consideran operativos o administrativos y, por tanto, quedan fuera de la negociación, así como la posibilidad de lograr un mejor diálogo social en forma de consultas institucionales y no sólo de audiencias formales, siguiendo las recomendaciones anteriores del CEART.
11. Entretanto, el JTU informó que había participado con el MEXT en una cumbre internacional sobre la profesión docente en la cual se reconoció la trascendencia del diálogo social en aspectos tales como la contratación y los sueldos del personal docente, así como la participación de las organizaciones sindicales en las reformas educativas. A raíz del cambio de gobierno, el JTU ha entablado un mayor diálogo con los funcionarios superiores del MEXT. Sin embargo, las condiciones que rodean el diálogo social de las asociaciones locales y las juntas escolares de las prefecturas no han mejorado de manera significativa. El JTU estima que la reforma legislativa es fundamental para establecer un régimen estable de consultas o negociaciones sobre gestión sindical a cualquier nivel, bien sea central o local.

## Conclusiones

12. Aunque las comunicaciones recientes de las partes no abordan explícitamente todas las cuestiones inicialmente planteadas en este caso, el Comité Mixto considera importante recordar las recomendaciones que figuran en su Informe intermedio de 2008 en materia de evaluación y competencias de los docentes y medidas disciplinarias y evaluación de los méritos, además de las consultas y la negociación. Sobre ese particular, el Comité Mixto reitera una vez más su Informe de 2009 en el sentido de señalar la atención sobre importantes disposiciones de la Recomendación de 1966, a saber: el hecho de que el personal docente debería estar eficazmente protegido contra los actos arbitrarios que atenten contra su situación profesional (párrafo 46); la necesidad de que haya dispositivos de salvaguardia en caso de que se adelanten procedimientos disciplinarios (párrafos 47 a 52); la no discriminación (párrafo 7); y los educadores de sexo femenino con cargas de familia (párrafos 54 a 58).
13. El Comité Mixto agradece los esfuerzos realizados por las partes en el presente caso, incluidas las autoridades educativas locales, ZENKYO y sus afiliados locales, los funcionarios del MEXT y los representantes del JTU a nivel nacional, para participar en el

---

diálogo social sobre las cuestiones sustantivas descritas más arriba. En lo posible, esos procedimientos deberían llevarse a cabo regularmente, no sólo cuando surge una controversia o una diferencia de opinión. Sobre la base de las pruebas que tiene ante sí y a pesar de los avances observados a nivel de las prefecturas y los municipios, el Comité Mixto llega a la conclusión de que los ejemplos de un diálogo social eficaz siguen siendo esporádicos y se ven entorpecidos en razón de la falta de un mutuo entendimiento de las condiciones establecidas en la Recomendación de 1966.

14. Aunque el Gobierno le ha asegurado al Comité Mixto que las partes entienden el sentido de la Recomendación de 1966 en los términos del idioma japonés, ambas partes emplean la terminología inglesa de una manera confusa para quien las lee en ese idioma. Además, el Gobierno ha hecho alusión a determinados artículos de la Ley sobre Servicio Público Local a efectos de respaldar su posición de que los asuntos de que tratan las alegaciones no son «cuestiones sujetas a una posible negociación», y que las cuestiones operativas o administrativas están «fuera del ámbito de las negociaciones». El Comité Mixto toma nota de que la comunicación del Gobierno se presentó antes de que el Gobierno cambiara su enfoque respecto a las relaciones laborales nacionales, como se señaló más arriba.
15. El Comité Mixto no ha examinado el texto en inglés de la Ley sobre Servicio Público Local a que hace alusión el Gobierno y no es función del Comité Mixto interpretar la legislación nacional sobre la materia. Sin embargo, le corresponde al Comité Mixto supervisar la aplicación de la Recomendación de 1966 en la cual se hace una clara diferenciación entre «negociación» y «consulta». Por ejemplo, el párrafo 49 de la Recomendación dispone que «[l]as organizaciones de personal docente deberían ser consultadas cuando se establezcan normas para los procedimientos disciplinarios». En ese marco, el sentido de la palabra inglesa «*consultation*» (consulta) es que los directivos se reúnan con las organizaciones de empleados a fin de debatir amplia y constructivamente las medidas propuestas, antes de realizar cualquier acción. Si después de finalizado este proceso los representantes de los empleadores y de los empleados no llegan a un acuerdo, la dirección podrá actuar. De manera análoga, el párrafo 75 de la Recomendación dispone que «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 ...». En cambio, el párrafo 82 hace referencia a la necesidad de que los sueldos y las condiciones de trabajo sean negociados entre los empleadores y sus organizaciones y el párrafo 83 aconseja que «[d]eberían establecerse procedimientos, por vía de reglamentación o de acuerdo entre las partes, para garantizar al personal docente el derecho de negociar, por medio de sus organizaciones, con sus empleadores públicos o privados». El párrafo 84 describe las medidas que deberían tomarse si las partes en la negociación no alcanzan un acuerdo. Tanto el Gobierno como ZENKYO utilizan las palabras «consulta y negociación» simultáneamente y no como se propone en la Recomendación. En ese contexto, el ámbito de la negociación es una de las cuestiones principales que deben solucionarse para que asuntos tales como el sistema de evaluación de los docentes y la remuneración y los subsidios en función de los méritos y el desempeño que afectan directa o indirectamente a las condiciones de empleo no queden automáticamente excluidos de los temas que son objeto de negociación.
16. El Comité Mixto ha señalado que ZENKYO y el JTU han informado que el Gobierno del Japón se ha comprometido a examinar los principios y las instituciones que rigen las relaciones de carácter administrativo y laboral en el contexto del Servicio público nacional. Las dos organizaciones opinaron que los esfuerzos por lograr un diálogo social eficaz en el sector de la enseñanza, tanto en el plano nacional como en el de las prefecturas contribuirá a que ese examen rinda frutos provechosos. En su último informe el JTU informó al CEART que ya se habían anunciado las líneas generales de las nuevas políticas que habrán de regular el Servicio público nacional. Supeditadas al resultado de las deliberaciones parlamentarias y a sus repercusiones sobre los docentes a nivel de las prefecturas y los municipios, las reformas que se adopten en esos términos auguran un clima propicio para

---

un diálogo social más eficaz en relación con las disposiciones de la Recomendación de 1966 y, por tanto, para la solución de las demás cuestiones planteadas inicialmente en este caso.

## Recomendaciones

17. 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 consideraciones precedentes al Gobierno del Japón, a ZENKYO y al JTU y a que insten a las partes a construir sobre la base del diálogo entablado impulsando discusiones de buen fe en el plano nacional y de las prefecturas con la finalidad de resolver las cuestiones identificadas en los informes previos del Comité Mixto de una manera que resulte aceptable para ambas partes;
- c) soliciten al Gobierno, a ZENKYO y al JTU que informen al Comité Mixto de la evolución y progresos alcanzados con respecto a estos problemas de modo que el Comité Mixto pueda examinar la información de conformidad con los procedimientos aprobados.
- d) soliciten al Gobierno, al JTU y a ZENKYO que informen al Comité Mixto sobre la evolución de las políticas gubernamentales recientemente anunciadas para reglamentar el empleo en el Servicio público nacional y sus posibles repercusiones sobre los temas planteados en los informes anteriores del Comité Mixto.