



## Consejo de Administración

326.ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/INS/15/6

Sección Institucional

INS

DECIMOQUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Informe del Director General

**Sexto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Chile del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Colegio de Profesores de Chile A.G.**

#### *Índice*

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1
II. Examen de la reclamación .....	2
A. Alegatos de la organización querellante .....	2
Legislación sobre actividades a realizarse en horas no lectivas o complementarias .....	2
Legislación sobre el proceso de evaluación docente.....	3
Deterioro de la salud docente .....	4
B. Respuesta del Gobierno .....	5
Informaciones complementarias del Gobierno .....	7
III. Conclusiones del Comité .....	7
A. Observaciones preliminares .....	7
B. Disposiciones aplicables de los instrumentos pertinentes de la OIT .....	8
C. Examen de la conformidad de las medidas adoptadas con el artículo 3 del Convenio – Política nacional de SST .....	9

D.	Examen de la conformidad de las medidas adoptadas con el artículo 4 del Convenio – Sistema nacional de SST .....	10
E.	Examen de la conformidad de las medidas adoptadas con el artículo 5 del Convenio – Programa nacional de SST .....	13
IV.	Recomendaciones del Comité .....	13

## I. Introducción

1. En una comunicación de 30 de septiembre de 2013, el Colegio de Profesores de Chile A.G., presentó a la Oficina una reclamación, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alega el incumplimiento por parte de Chile del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
2. El Convenio núm. 187, ratificado por Chile el 27 de abril de 2011, está en vigor en ese país.
3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre la presentación de reclamaciones son las siguientes:

### *Artículo 24*

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

### *Artículo 25*

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento aplicable en caso de reclamación se rige por el reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, modificado por el Consejo de Administración en su 291.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2004).
5. De conformidad con los artículos 1 y 2, párrafo 1, del citado reglamento, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Chile y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
6. En su 320.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2014), el Consejo de Administración decidió que la reclamación era admisible.
7. En su 321.<sup>a</sup> reunión (junio de 2014), el Consejo de Administración designó un comité tripartito para examinarla. El Consejo de Administración nombró al Sr. Carlos Flores (miembro gubernamental, República Bolivariana de Venezuela), al Sr. Kris de Meester (miembro empleador, Bélgica) y al Sr. Gerardo Martínez (miembro trabajador, Argentina).
8. El Gobierno de la República de Chile suministró información en respuesta a la reclamación, recibidas el 26 de febrero y el 24 de agosto de 2015.
9. El Comité se reunió el 25 de marzo de 2015 y solicitó informaciones complementarias al Gobierno de Chile; y el 14 de marzo de 2016 para examinar el caso y aprobar el presente informe.

## II. Examen de la reclamación

### A. Alegatos de la organización querellante

10. En su comunicación de 30 de septiembre de 2013, la organización querellante sostiene que Chile no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio del Convenio núm. 187. Concretamente indica que esto se manifiesta en la falta de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo (SST) (artículo 3), de un sistema nacional de SST (artículo 4) y de un programa nacional de SST (artículo 5), que consideren los problemas vinculados al trabajo docente.
11. En lo que respecta al sistema nacional, la organización querellante alega que el Gobierno no ha tomado las medidas necesarias para adecuar la legislación mencionada en el párrafo siguiente del presente informe para ponerla en conformidad con el Convenio. Añade que esta legislación permite el trabajo docente municipal fuera de horario y sin remuneración alguna, lo que afecta a la salud de los docentes municipales. Además, la organización querellante se refiere en particular a la sobrecarga de horas de trabajo relacionada con la actual distribución del trabajo docente y a la manera en que está diseñado el proceso de evaluación de los docentes municipales, que incrementa la sobrecarga, implicando un daño sustantivo a su salud laboral.
12. La organización querellante añade que la actual distribución del trabajo docente resulta de la aplicación de un conjunto de disposiciones legales en vigor en la actualidad, que no fueron consultadas con las organizaciones representativas del sector docente, tal como lo establece el Convenio. Las disposiciones legales cuestionadas son las siguientes: 1) *Estatuto docente*, aprobado por el decreto con fuerza de ley núm. 1 del Ministerio de Educación, publicado en el *Diario Oficial* de 22 de enero de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley núm. 19070 que aprobó el Estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican (en adelante «el Estatuto docente»), aplicable a los docentes municipales; 2) reglamento del Estatuto docente, aprobado mediante el decreto núm. 453, publicado el 3 de septiembre de 1992 (en adelante «el reglamento del Estatuto docente»); 3) ley núm. 19933, publicada en el *Diario Oficial* de 12 de febrero de 2004, que modificó el Estatuto docente; 4) decreto núm. 192, del Ministerio de Educación, publicado en el *Diario Oficial* de 11 de junio de 2005, y 5) ley núm. 20501, publicada en el *Diario Oficial* de 26 de febrero de 2011 que modificó el Estatuto docente.

### **Legislación sobre actividades a realizarse en horas no lectivas o complementarias**

13. En lo que se refiere al Estatuto docente, la organización querellante indica que en virtud de su artículo 69 la docencia de aula semanal no podrá exceder de 33 horas y que el horario restante será destinado a actividades curriculares no lectivas. La organización querellante cuestiona el mantenimiento del artículo 69 de dicho texto sin las necesarias reformas en lo que respecta al aumento de las actividades a realizarse en horas complementarias o no lectivas, y al no impedir que las mismas sean usadas para horas lectivas «disfrazadas» de horas no lectivas.
14. Con relación al reglamento del Estatuto docente, la organización querellante indica que el mismo establece la proporción entre horas de aula, horas de actividades curriculares no lectivas y recreos y que de la tabla correspondiente al artículo 69 del Estatuto docente, surge que un docente municipal debe destinar un 75 por ciento de su jornada laboral, para dar clases y que un 25 por ciento de dicha jornada debe dedicarse a otras actividades (llamadas actividades complementarias o no lectivas). Cuestiona la organización querellante, el

mantenimiento del artículo 20 del reglamento del Estatuto docente según el cual las posibles actividades complementarias o no lectivas se elevan a 52 posibles labores.

### **Legislación sobre el proceso de evaluación docente**

15. En lo que respecta a la ley núm. 19933, la organización querellante declara que esta ley modificó el artículo 70 del Estatuto docente introduciendo la evaluación docente sin especificar en qué momento de la jornada laboral debería realizarse esta obligación que requiere para su realización aproximadamente cuatro meses de trabajo cada cuatro años. Añade la organización querellante que ante el silencio de la ley, han sido los organismos fiscalizadores del sistema de educación, tales como la Dirección del Trabajo para las Corporaciones Municipales y la Contraloría General de la República para docentes con administración directa municipal quienes han señalado que las actividades de reflexión y construcción de documentos para la evaluación se debían adicionar a las actividades no lectivas o complementarias comprendidas en el referido 25 por ciento de la jornada laboral docente.
16. La organización querellante indica también que la ley núm. 20501, que modificó el Estatuto docente, endureció el proceso de evaluación previsto en el artículo 70 del Estatuto docente y elevó los niveles de exigencia para mantener el empleo. Añade la organización querellante que la ley núm. 20501 modificó la letra *a*) del inciso 2 del artículo 7 *bis* del Estatuto docente al disponer que los Directores del sector municipal, podrán proponer anualmente el término de la relación laboral de hasta un 5 por ciento de los docentes del respectivo establecimiento, siempre que hubieren sido mal evaluados.
17. Respecto de la interpretación administrativa según la cual el proceso de evaluación debía incluirse en el 25 por ciento del tiempo de trabajo destinado a actividades no lectivas o complementarias, señala la organización querellante que dicha interpretación administrativa es meramente teórica pues el porcentaje de 25 por ciento del tiempo de trabajo destinado a actividades no lectivas o complementarias es — por decir lo menos — insuficiente para cumplir las exigencias habituales de las autoridades ministeriales, las jefaturas directas y la ley. Los docentes municipales chilenos deben realizar horas de trabajo adicional en sus hogares, para cumplir con esas múltiples exigencias, a las que se adiciona el proceso de evaluación docente, con el consiguiente deterioro progresivo de su salud, calidad de vida e interacción familiar.
18. Alega la organización querellante, que el decreto núm. 192, reglamenta la evaluación docente y que este proceso dura, como mínimo, aproximadamente cuatro meses (julio, agosto, septiembre y octubre). El Ministerio de Educación inicia el proceso con la entrega de los «portafolios de evaluación» al iniciarse el receso escolar de invierno, en el mes de julio, época que habitualmente es de descanso docente, con el propósito de que los docentes comiencen a estudiar la copiosa documentación que se les entrega. Cada año se deben evaluar miles de docentes municipales chilenos, por ejemplo, en 2012, se evaluaron 16 428 docentes.
19. La organización querellante adjunta el manual del portafolio, e indica que dicha evaluación está revestida de una clara complejidad para los docentes, considerando además que se trata de un proceso de cuatro meses cada cuatro años y que puede significar la pérdida del puesto de trabajo, nada más que por una sola «mala» evaluación. Hace hincapié la organización querellante en que el legislador no indicó en qué momento de la jornada laboral se debía estudiar y trabajar la «autoevaluación» fundada y el portafolio pero que se trata de un proceso que requiere cuatro meses de trabajo cada cuatro años. Según la organización querellante, la autoridad da por sentado que el docente debe estudiar en lo que son sus habituales «vacaciones de invierno» o receso escolar de julio pero nada dice sobre los procesos posteriores que el propio calendario detalla. Afirma que en 2013 el proceso comenzó el 29 de

julio y debía concluirse el 18 de octubre. Como el legislador no señaló en qué momento se debía realizar dicha evaluación, los organismos fiscalizadores del sistema educacional señalaron que se debía adicionar esta tarea a las 52 que se deben realizar en el 25 por ciento de la jornada laboral que está destinada a actividades no lectivas.

20. Alega que durante los casi cuatro meses de evaluación los miles de docentes evaluados deben trasladar a sus hogares todo o parte del trabajo que implica dicho proceso, por exceder de la jornada de trabajo y por no contarse con locales adecuados en las escuelas. Añade que, considerando que en virtud de la ley núm. 20501 de 2011, la Evaluación Nacional Docente adquirió un sesgo netamente punitivo, con la posible terminación de la relación de empleo, los niveles de tensión y ansiedad docente para obtener un resultado razonable, se han acentuado drásticamente y las condiciones de vida y de salud se deterioran a niveles agobiantes. El problema sustancial, según la organización querellante, reside en la sobrecarga de trabajo que implica la evaluación al aumentar las horas de trabajo, porque el 25 por ciento de la jornada de trabajo no es suficiente para que los docentes realicen todas las tareas complementarias o no lectivas adicionándose a esto la ausencia de locales individuales en las escuelas. Hace hincapié en que las horas dedicadas para cumplir con esa tarea constituyen un trabajo extraordinario, gratuito y obligatorio.
21. Según la organización querellante, la evaluación contemplada en el artículo 70 del Estatuto docente, que tenía naturaleza «formativa» en sus orígenes, con la ley núm. 20501 se ha transformado, en la práctica, en «punitiva». Añade que según el inciso 5 del artículo 70 del Estatuto docente, la evaluación de cada docente se realizará cada cuatro años y su resultado final corresponderá a uno de los siguientes niveles de desempeño: destacado, competente, básico o insatisfactorio. Por su parte, el inciso 2, letra a) del artículo 7 bis del Estatuto docente, modificado por la ley núm. 20501, dispone que los Directores del sector municipal, podrán (...) proponer anualmente el término de la relación laboral de hasta un 5 por ciento de los docentes del respectivo establecimiento, siempre que hubieren sido mal evaluados. Esta ley agregó un inciso 8 bis al artículo 70 del Estatuto docente, según el cual «para los efectos de lo dispuesto en el inciso 2, letra a) del artículo 7 bis de la ley, se entenderá por mal evaluado a quienes resulten evaluados con desempeño insatisfactorio o básico».
22. Por lo tanto, según la organización querellante, en virtud de las modificaciones introducidas por la ley núm. 20501 al Estatuto docente, podrá terminarse la relación de empleo de un docente con resultado básico o insatisfactorio en una sola evaluación, aunque en las evaluaciones previas hubiera sido «bien» evaluado, sin esperar un nuevo proceso evaluativo.
23. La organización querellante indica que el problema del proceso de evaluación docente, es la manera en que está diseñado, porque aumenta la sobrecarga de trabajo en condiciones agobiantes; la realización de estas tareas fuera de la jornada laboral constituye trabajo obligatorio adicional y gratuito e implica un daño sustantivo a la salud laboral de los docentes municipales con el consiguiente deterioro progresivo de su salud. Que si cada cierto tiempo, por prescripción legal y bajo amenaza de despido cercano se adicionan más obligaciones laborales, como es el proceso de la evaluación docente, tal escenario genera un estado crítico para la salud docente. A modo de resumen afirma la organización querellante que existe un problema nacional de virtual desprotección de la salud docente y que no se divisan iniciativas tendientes a resolverlos.

### ***Deterioro de la salud docente***

24. Indica la organización querellante que, del primer censo docente de Chile de 2012 realizado por Eduglobal, Red de Servicios para la Educación, y al cual respondieron 12 000 docentes surge que un 69 por ciento de los encuestados dedica entre 7 y 20 horas semanales a tareas docentes fuera de la jornada laboral y sin recibir remuneración alguna. El trabajo no remunerado y fuera de la jornada corresponde, entre otras, a la planificación, a la preparación

de clases, a la corrección de pruebas, a la atención a alumnos, a actividades de orientación, y al manejo de comportamiento e interacción con colegas.

25. La organización querellante adjunta un estudio de la UNESCO titulado «Condiciones de Trabajo y Salud Docentes: Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay», de 2005. Indica que según este estudio el 38 por ciento de los docentes encuestados en Santiago de Chile declararon una carga de trabajo fuera del horario de trabajo de 20 horas semanales. También según dicho estudio, los malestares del personal docente permiten identificar tres perfiles: asociado a la enfermedad crónica, asociado a exigencias ergonómicas y desgaste de la salud mental (problemas de estrés y psicósomáticos, ansiedad). Frente a estos problemas los docentes disponen de poco tiempo libre que permita organizar estrategias compensatorias y de recuperación de desgaste. Afirma la organización querellante, que el trabajo obligatorio adicional a la jornada ordinaria permanente en el hogar, daña la salud de cualquier trabajador.
26. Por último y a modo de síntesis, la organización querellante indica que hasta la fecha de la ratificación del Convenio, existía una legislación y una cultura que aceptaba el trabajo docente fuera de horario, sin retribución alguna. Con la ratificación del Convenio, se produce una legítima expectativa de que el Gobierno implemente una política nacional de SST, un sistema nacional de SST y un programa nacional de SST. Sin embargo, la no adecuación de la legislación cuestionada está en evidente contradicción con el Convenio. El Gobierno debería haber adoptado medidas destinadas a garantizar el cumplimiento del Convenio. Agrega que, sin embargo, el Gobierno se ha limitado a presentar una indicación sustitutiva a un proyecto de ley, según boletín núm. 8189-04, donde se rebaja en un 5 por ciento las horas lectivas. Es decir, la distribución horaria propuesta al Congreso Nacional sería, a partir de 2016 y 2017 de un 70 por ciento de horas lectivas y de un 30 por ciento de horas no lectivas en lugar de la actual distribución de 75 por ciento y 25 por ciento. Esto, según la organización querellante, resulta completamente insuficiente, dilata en exceso su aplicación y no resuelve la carga horaria que provoca la evaluación docente. Añade que, además, dicha iniciativa infringe el Convenio puesto que no se ha consultado. Alega que el Colegio de Profesores de Chile, que es la organización gremial más importante y representativa de los docentes chilenos, no ha sido citada ni consultada sobre estas materias referidas a la salud y a la calidad de vida de los docentes municipales.

## **B. Respuesta del Gobierno**

27. En sus observaciones, el Gobierno declara que la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile está relacionada con una materia que, en el proceso de diálogo social 2014-2015, ha sido denominada «agobio laboral» y se inscribe en el contexto del proceso de discusión sobre la Reforma educacional que está llevándose a cabo en Chile.
28. Añade el Gobierno que la Reforma educacional es una de las transformaciones de fondo planteadas en el actual programa de Gobierno, el cual, en lo relacionado con la educación municipal, se plantea establecer una nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general, terminando con la administración municipal pues considera que los municipios tienen diversas funciones y enfrentan complejidades que salvo excepciones, dificultan una adecuada gestión educacional. Adicionalmente, la educación municipal está sujeta a un conjunto de regulaciones y restricciones a su gestión que inciden en su desempeño y particularmente, en la gestión de los recursos humanos.
29. Indica el Gobierno que el enfoque de la Reforma educacional considera que la administración de los establecimientos de educación pública debe estar en manos de instituciones especializadas, por lo que se plantea crear un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado y Servicios Locales de Educación Pública, que mantengan la

cercanía con la comunidad educativa, definidos geográficamente según los distritos escolares. El Servicio Nacional de Educación Pública tendrá por función principal brindar el apoyo técnico, pedagógico, administrativo y financiero de los establecimientos públicos, a través de los servicios locales.

30. Agrega el Gobierno que dentro del contexto de diálogo social, en el mes de abril de 2014 el Colegio de Profesores de Chile realizó una presentación al Ministerio de Educación a cargo de la Reforma, y propuso tratar cinco puntos declarados pendientes de las administraciones gubernamentales precedentes, bajo la denominación de «Agenda Corta». Indica el Gobierno que, a juicio del Colegio de Profesores de Chile, estos temas debían ser atendidos por el Gobierno, antes de iniciar las reformas de la política docente.
31. *Acuerdo entre el Gobierno y el Colegio de Profesores.* El Gobierno informa que el 20 de noviembre de 2014, el Gobierno y el Colegio de Profesores firmaron un acuerdo, comunicado por el Gobierno a la OIT, el cual, según el Gobierno, resuelve positivamente las cinco demandas planteadas por el Colegio de Profesores.
32. Declara el Gobierno que tres de los cinco puntos constituían materia de ley y que esos tres puntos se han resuelto o están a punto de resolverse. Los dos puntos pendientes se trataría en mesas técnicas con la participación de representantes de ambas partes. La materia objeto de la reclamación del Colegio de Profesores se trataría en la llamada «Mesa técnica sobre agobio laboral docente».
33. Añade que se acordó la constitución de la Mesa técnica sobre agobio laboral docente conformada por la Superintendencia de Educación, la División de Educación General del Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores de Chile. Se abordarían temas tales como: *a)* planificación de clases que imparte el docente; *b)* situación de las asesorías externas a los establecimientos educacionales, su implicancia en el quehacer pedagógico; *c)* vacaciones de verano; *d)* autonomía pedagógica de los profesores y profesoras en sus actividades de enseñanza. El Gobierno indica que la Mesa técnica sobre agobio laboral docente sesionó entre diciembre de 2014 y enero de 2015, y que elaboró un informe con resultados y conclusiones sobre la temática, y particularmente se acordó resolver el tema de las horas lectivas y no lectivas, incrementando las horas no lectivas en un proyecto de ley que crea una nueva carrera profesional docente.
34. *Informe de resultados y conclusiones de la Mesa técnica sobre agobio laboral docente (en adelante «el Informe de resultados»).* *Definición de agobio laboral docente.* Según el Informe de resultados comunicado por el Gobierno y adoptado de común acuerdo con la organización querellante, se entenderá por agobio laboral docente «todas aquellas tareas que, dentro del marco legal, sobrepasan la jornada laboral y responsabilidades pedagógicas convenidas en las funciones del docente de aula». El Gobierno añade que la Mesa técnica sobre agobio laboral docente abordó aquellas materias que constituyen las principales fuentes de agobio para los profesores que realizan docencia de aula.
35. *Informe de resultados y actividades curriculares no lectivas o complementarias.* Indica el Gobierno que la Mesa técnica sobre agobio laboral docente analizó «todas aquellas materias que, dentro del marco legal actual, sobrepasan la jornada y responsabilidades pedagógicas convenidas en las funciones del docente de aula», concordando en que el tiempo que en la actualidad se destina a la realización de actividades curriculares no lectivas sería insuficiente. Agrega el Gobierno, que puesto que la cuestión está regulada en la ley, la resolución de la problemática se debe incorporar al proyecto de ley que crea una nueva carrera docente, en el marco de la Reforma educacional y de la política nacional docente. Además, el Gobierno indica que la Mesa técnica sobre agobio laboral docente llegó a las siguientes conclusiones: *i)* la obligatoriedad de los empleadores de respetar la legislación vigente respecto de la asignación de tareas no lectivas, las que deben ajustarse a la cantidad de horas establecidas



en el nombramiento o contrato de trabajo; ii) la difusión del derecho a rebajar las horas de aula a los docentes con 30 o más años de servicio, y iii) la necesidad de que en breve, aumente la proporción de horas no lectivas, en el marco de la Reforma educacional y la política nacional docente.

36. *Informe de resultados y evaluación docente.* Según consta en el Informe de resultados, los representantes del Colegio de Profesores solicitaron por mandato de su asamblea nacional que se suspenda la evaluación docente mientras no se establezca la nueva carrera. Por su parte, el Ministerio de Educación estimó que dicha petición debe formularse en la instancia de discusión de carrera docente, donde tiene participación el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación respecto de la agenda de carrera profesional que se resuelve de acuerdo al calendario de la Reforma educacional.

### **Informaciones complementarias del Gobierno**

37. En sus informaciones complementarias, el Gobierno comunicó la orden núm. 05/167 de fecha 31 de marzo de 2015, por la cual el Ministerio de Educación comunicó e instruyó a todos los secretarios regionales ministeriales de educación y jefes de departamentos provinciales de educación, la implementación de las orientaciones acordadas en la Mesa técnica sobre agobio laboral docente.
38. Esa orden contiene orientaciones sobre cinco puntos, uno de los cuales se refiere a las horas no lectivas. La orden establece en su punto 2 lo siguiente: «Existe consenso en el país de que el tiempo de la jornada docente destinado actualmente a la realización de actividades curriculares no lectivas es insuficiente. Establecer una nueva proporción de horas lectivas y no lectivas que mejore las condiciones del desempeño docente forma parte de la política nacional docente de la Reforma educacional en curso». La orden añade que es necesario hacer presente que las actividades no lectivas deben realizarse siempre dentro de la jornada de trabajo, ajustándose a la cantidad de horas establecidas en el nombramiento o contrato de trabajo y en conformidad con el decreto supremo núm. 453 de 1991 del Ministerio de Educación. Si estas funciones exceden la jornada de trabajo, deben circunscribirse a lo establecido en la jurisprudencia administrativa. Además recuerda que los docentes con 30 o más años de servicio pueden solicitar la reducción de sus labores en aula a un máximo de hasta 24 horas cronológicas, y recomienda revisar lo señalado en el artículo 69, inciso final, del Estatuto docente y su reglamento.

## **III. Conclusiones del Comité**

39. El Comité ha basado sus conclusiones en el examen de las alegaciones presentadas por la organización querellante, y las observaciones y la información complementaria comunicadas por el Gobierno. También ha tenido en cuenta la información anteriormente comunicada por el Gobierno en el marco de su memoria sobre la aplicación del Convenio núm. 187 en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) al respecto, y del Estudio General de la CEACR sobre seguridad y salud en el trabajo de 2009.

### **A. Observaciones preliminares**

40. El Comité toma nota de que la organización querellante alega que el Gobierno no ha propiciado el desarrollo de una política, de un sistema y de un programa nacional de SST que considere los problemas vinculados con el trabajo docente. En lo que respecta al sistema nacional, la organización querellante alega que el Gobierno no ha adecuado su legislación, con el propósito de proteger la salud de los trabajadores docentes; y en particular que la

actual distribución del trabajo docente municipal entre horas lectivas y no lectivas o complementarias, incluyendo el proceso de evaluación nacional docente realizado fuera de las horas de la jornada de trabajo, han implicado un daño sustantivo a la salud de los docentes.

## **B. Disposiciones aplicables de los instrumentos pertinentes de la OIT**

- 41.** En primer lugar el Comité desea recordar que el objetivo del Convenio núm. 187 está definido en su artículo 2. En particular, el artículo 2, párrafo 1 prevé que:

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

Y el artículo 2, párrafo 2 prevé que:

Todo Miembro deberá adoptar medidas activas con miras a conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema nacional y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta los principios recogidos en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

- 42.** Al respecto, el Comité recuerda que la lista de instrumentos pertinentes de la OIT está enunciada en el anexo de la Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197) e incluye el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).

- 43.** La política nacional de SST, el sistema nacional de SST y el programa nacional de SST están previstos respectivamente en los artículos 3, 4, y 5 del Convenio núm. 187. En vista de lo que precede el Comité examinará los alegatos de la organización querellante principalmente a la luz de las disposiciones siguientes del Convenio:

### *Artículo 3*

1. Todo Miembro deberá promover un ambiente de trabajo seguro y saludable mediante la elaboración de una política nacional.
2. Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
3. Al elaborar su política nacional, todo Miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación.

### *Artículo 4*

1. Todo Miembro deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y reexaminar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.
2. El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otras cosas:
  - a) la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo;

[...]

*Artículo 5*

1. Todo Miembro deberá elaborar, aplicar, controlar y reexaminar periódicamente un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

2. El programa nacional deberá:

[...]

b) contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo y a promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo;

c) elaborarse y reexaminarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que incluya un análisis del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo;

d) incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y

[...]

44. Además, el Comité nota que según el artículo 1, apartado *a)* del Convenio núm. 187, «la expresión política nacional se refiere a la política nacional sobre seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente de trabajo, elaborada de conformidad con los principios enunciados en el artículo 4 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)». Por su parte, el artículo 4 del Convenio núm. 155 establece que:

1. Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

2. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

45. Complementariamente, el párrafo 4 de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) establece que:

4. A fin de dar efecto a la política a que se refiere el *artículo 4* del Convenio, y habida cuenta de las esferas de acción técnicas enumeradas en el párrafo 3 de la presente Recomendación, la autoridad o autoridades competentes de cada país deberían:

a) promulgar o aprobar reglamentos, repertorios de recomendaciones prácticas u otras disposiciones apropiadas en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, teniendo en cuenta *la interrelación que existe entre la seguridad y la salud, por un lado, y las horas de trabajo y los períodos de descanso, por otro* (cursivas agregadas).

[...]

### C. Examen de la conformidad de las medidas adoptadas con el artículo 3 del Convenio – Política nacional de SST

46. El Comité toma nota de que la organización querellante alega que no hay una política nacional de SST que, entre otros, considere los problemas específicos de los trabajadores docentes. Según la organización querellante, no ha habido consultas al respecto al momento

de presentación de esta reclamación. A este respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno informa que a partir de noviembre de 2014, el Gobierno y el Colegio de Profesores están manteniendo consultas en diversas mesas de trabajo, y en particular en la Mesa técnica sobre agobio laboral docente.

47. En primer lugar el Comité recuerda que según el artículo 1 del Convenio núm. 187, la política nacional deberá ser elaborada de conformidad con los principios enunciados en el artículo 4 del Convenio núm. 155. El Comité recuerda que tanto el artículo 3 del Convenio núm. 187 como el artículo 4 del Convenio núm. 155 requieren la consulta con los interlocutores sociales respecto de la elaboración de una política nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.
48. Además, el Comité nota que, en sus comentarios de 2013 sobre la aplicación del Convenio en Chile (solicitud directa), la CEACR tomó nota de que, aunque el Gobierno todavía no había adoptado formalmente una política nacional de SST, estaba llevando a cabo un proceso de consultas al respecto; que en abril de 2012 el Gobierno organizó una jornada para la formulación de la política nacional con la asistencia técnica de la Oficina; que se prepararon proyectos de una política nacional y que en octubre-noviembre de 2013 estaría listo el tercer borrador sobre la política nacional para recabar las opiniones de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores; y que este proyecto podría adoptarse mediante decreto presidencial en enero de 2014. El Comité toma nota que en los referidos comentarios la CEACR solicitó al Gobierno que proporcionara informaciones sobre las consultas realizadas y sus resultados.
49. El Comité recuerda asimismo, como se desprende del Estudio General de la CEACR sobre seguridad y salud en el trabajo de 2009, que la política nacional de SST constituye un proceso cíclico y dinámico de mejora continua y que la identificación de problemas y búsqueda de soluciones en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas es inherente a la política nacional. Subraya en particular que, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 3 del Convenio núm. 187, en ese contexto el Gobierno debe evaluar los riesgos del trabajo y combatirlos en su origen. Recuerda además, que en conformidad con el artículo 1, apartado a) del Convenio, al elaborar su política nacional el Gobierno debería tener en cuenta los principios enunciados en el párrafo 2 del artículo 4 del Convenio núm. 155 según los cuales esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.
50. *En consecuencia, al tiempo que observa que el Gobierno está tomando medidas para examinar los problemas del sector docente y para encontrar soluciones en consulta con el Colegio de Profesores, el Comité confía en que en el marco de la elaboración de la política nacional de SST que está en discusión, en consulta con las organizaciones más representativas, la política nacional que se elabore considere los problemas identificados en el diálogo social en curso, teniendo en cuenta los principios indicados en el párrafo anterior.*

#### **D. Examen de la conformidad de las medidas adoptadas con el artículo 4 del Convenio – Sistema nacional de SST**

51. El Comité recuerda que la legislación es el primero de los cuatro componentes del sistema nacional de SST enunciados en el artículo 4, párrafo 2 del Convenio núm. 187. Las obligaciones del Gobierno respecto de los componentes del sistema de SST están previstas en el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio núm. 187 según el cual «Todo Miembro deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y reexaminar periódicamente, un

sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores». Estas obligaciones respecto de la legislación, en tanto componente esencial del sistema de SST, tienen una finalidad establecida en el artículo 2, 1) del Convenio núm. 187 y es la de dar cumplimiento al deber de «promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo».

- 52. *Legislación nacional cuestionada.*** El Comité toma nota que la organización querellante alega que, a pesar de la ratificación del Convenio núm. 187, no se ha adecuado el Estatuto docente, su reglamento, la ley núm. 19933, la ley núm. 20501 y demás legislación pertinente para resolver los problemas de SST de los docentes que se derivan de la legislación indicada. Toma nota asimismo de que, según los alegatos, los problemas principales de SST son los que se derivan de la sobrecarga de trabajo docente (denominado agobio laboral), como resultado de la actual distribución del trabajo entre horas lectivas y no lectivas o complementarias, incluyendo el proceso de evaluación. El Comité toma nota en particular que la organización querellante alega que el exceso de tareas que los docentes deben cumplir en el 25 por ciento del tiempo de trabajo establecido por la legislación para las actividades no lectivas o complementarias (incluyendo el proceso de evaluación), requieren, en la práctica, mucho más que el 25 por ciento de la jornada laboral asignada para las mismas.
- 53.** El Comité nota que, según las informaciones proporcionadas por el Gobierno, se pueden distinguir los resultados del diálogo entre el Gobierno y la organización querellante en lo que concierne en primer lugar, a la cuestión general de la sobrecarga de trabajo: el agobio laboral, en segundo lugar, a las horas destinadas a actividades no lectivas o complementarias, y en tercer lugar, al proceso de evaluación. El Comité se propone examinar los alegatos de la organización querellante por separado en relación con esas tres cuestiones.
- 54. *Cuestión general de la sobrecarga de trabajo. Agobio laboral.*** El Comité toma nota de las informaciones proporcionadas por el Gobierno según las cuales la reclamación del Colegio de Profesores está relacionada con una materia que ha sido denominada «agobio laboral» en el proceso de diálogo social 2014-2015. El Comité toma nota de que la Mesa técnica sobre agobio laboral docente produjo, el 20 de noviembre de 2014, el Informe de resultados, según el cual se entenderá por agobio laboral docente «todas aquellas tareas que, dentro del marco legal, sobrepasan la jornada laboral y responsabilidades pedagógicas convenidas en las funciones del docente de aula». Asimismo, el Comité toma nota de que el Gobierno indicó que hay acuerdo entre el Gobierno y el Colegio de Profesores respecto de que el tiempo acordado para las actividades no lectivas o complementarias sería insuficiente, que la cuestión está regulada por la ley y que la resolución de la problemática se debe incorporar al proyecto de ley que crea una nueva carrera docente, en el marco de la Reforma educacional y de la política nacional docente.
- 55. *En vista de lo que antecede, el Comité considera que desde 2014 el Gobierno está tomando medidas para dar efecto al artículo 4, 1) y 2) del Convenio núm. 187 y que debería continuar estableciendo, manteniendo, desarrollando de forma progresiva y reexaminando un marco legislativo pertinente a la SST de los trabajadores docentes, que promueva la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo, incluyendo la legislación cuestionada, en consulta con el Colegio de Profesores y teniendo en cuenta la interrelación que existe entre la seguridad y salud, por un lado, y las horas de trabajo y los períodos de descanso por otro.***
- 56. *Seguimiento de las discusiones sobre el marco legislativo relativo a las actividades no lectivas o complementarias.*** El Comité toma nota de que según las informaciones proporcionadas por el Gobierno, la Mesa técnica sobre agobio laboral docente compuesta por representantes del Gobierno y del Colegio de Profesores, adoptó conclusiones conjuntas

que son las siguientes: i) la obligatoriedad de los empleadores de respetar la legislación vigente respecto de la asignación de tareas no lectivas, las que deben ajustarse a la cantidad de horas establecidas en el nombramiento o contrato de trabajo; ii) la difusión del derecho a rebajar las horas de aula a los docentes con treinta o más años de servicio, y iii) la necesidad de que en breve plazo aumente la proporción de horas no lectivas, en el marco de la Reforma educacional y la política nacional docente.

57. Asimismo, el Comité nota que, en sus informaciones complementarias, el Gobierno comunicó a la Oficina la orden núm. 05/167 de 31 de marzo de 2015, que refleja las orientaciones comunes del Gobierno y del Colegio de Profesores como resultado de la Mesa técnica sobre agobio laboral docente. El Comité nota con interés que esta medida fue adoptada en consulta con la organización querellante y que por lo tanto se dio efecto a la consulta prevista en el Convenio núm. 187. Además, el Comité toma nota de que esta orden recomienda revisar lo señalado en el artículo 69, inciso final, del Estatuto docente y su reglamento respecto de la proporción de horas destinadas a las actividades no lectivas o complementarias.
58. El Comité observa que, producto de dichas consultas, hay un principio de solución transitoria en dicha orden, en tanto se dicte la legislación de fondo, para asegurar que las tareas no lectivas o complementarias asignadas a los docentes municipales no excedan las horas de trabajo previstas en el nombramiento o el contrato de trabajo, y que en breve plazo se aumentarán las horas no lectivas.
59. *Por consiguiente, el Comité considera que con las conclusiones comunes adoptadas en consulta con el Colegio de Profesores y el dictado de la orden núm. 05/167 que las retoma, el Gobierno está tomando medidas para dar aplicación al artículo 4, 2), a) del Convenio núm. 187 y considera que debería continuar tomando las medidas adecuadas, en consulta con las organizaciones representativas del sector, con miras a conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, según lo expresa el artículo 2, 2) del Convenio. En este marco, el Comité confía en que el Gobierno modifique el artículo 69 del Estatuto docente y su reglamento.*
60. *Seguimiento de las discusiones sobre el marco legislativo relativo al proceso de evaluación docente.* El Comité nota que la organización querellante alegó que el proceso de evaluación docente en su diseño actual tiene consecuencias perjudiciales en la SST de los docentes municipales. Según la organización querellante, este proceso de evaluación acarrea cuatro meses de trabajo cada cuatro años, y como la legislación no estableció el momento de la jornada en que se efectuará esta evaluación, debe efectuarse en horas extraordinarias, gratuitas y obligatorias, generalmente en el domicilio particular. Además, en virtud de la última reforma efectuada por la ley núm. 20501 de 2011, un 5 por ciento de los docentes puede ser despedido a causa de una única «mala» evaluación, aunque las evaluaciones precedentes hubieran sido buenas. La consecuencia es, según la organización querellante, un escenario que genera un estado crítico y de virtual desprotección de la salud docente.
61. El Comité entiende que la organización querellante no cuestiona la evaluación en sí misma sino la manera en que la misma se desarrolla y que afecta la SST de los docentes municipales.
62. El Comité nota que el Informe de resultados no contiene conclusiones comunes respecto de la legislación relacionada con el proceso de evaluación docente y se limita a consignar la diferencia de posiciones entre el Gobierno y la organización querellante. Nota asimismo que, por una parte, el Colegio de Profesores solicitó que se suspendiera la evaluación docente mientras no se establezca la nueva carrera docente. Por otra parte, el Ministerio de Educación estimó que dicha petición debe formularse en la instancia de discusión de la carrera docente, donde tiene participación el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación respecto de

la agenda de carrera profesional que se resuelve de acuerdo al calendario de la Reforma educacional.

- 63.** El Comité observa que, en sus informaciones complementarias, el Gobierno no proporciona ninguna información sobre el seguimiento de este tema, es decir si el diálogo ha continuado en la instancia de discusión de la carrera docente como lo propuso el Ministerio de Educación y los logros alcanzados. El Comité recuerda que esta cuestión deriva de la siguiente legislación: artículo 70 del Estatuto docente tal como fue modificado por la ley núm. 19933 de 2004, decreto núm. 192 del Ministerio de Educación de 2005 y ley núm. 20501 de 2011.
- 64.** *En vista de lo que antecede el Comité confía en que el Gobierno tome a la brevedad posible las medidas necesarias, en consulta con el Colegio de Profesores, para reexaminar la legislación sobre el tiempo requerido por el proceso de evaluación, así como sobre los locales en que ha de realizarse, dando efecto a la obligación enunciada en el artículo 2, 1) del Convenio de «promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo».*

#### **E. Examen de la conformidad de las medidas adoptadas con el artículo 5 del Convenio – Programa nacional de SST**

- 65.** El Comité nota que la organización querellante alega la falta de un Programa nacional de SST en especial respecto de los docentes. El Comité nota asimismo que los alegatos son de carácter general y que el Gobierno no argumenta al respecto.
- 66.** El Comité recuerda que un programa nacional de SST puede ser más específico que una política nacional de SST y que según el artículo 5, 2), b), c) y d) del Convenio, debe contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo; requiere un análisis de la situación nacional en materia de SST y debe incluir objetivos, metas e indicadores de progreso.
- 67.** *Por consiguiente, el Comité, refiriéndose al artículo 5, 2), b), c) y d) del Convenio núm. 187, el Comité alienta al Gobierno a establecer un programa nacional de SST que tenga en cuenta las particularidades del trabajo docente y que incluya objetivos, metas e indicadores de progreso.*

#### **IV. Recomendaciones del Comité**

- 68.** *En virtud de las conclusiones que preceden, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*
- a) apruebe el presente informe;*
  - b) en vista de lo recogido en los párrafos 50, 55, 59, 64, y 67 solicite al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187);*
  - c) encomiende a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones el seguimiento de las cuestiones planteadas en el presente informe con respecto a la aplicación del Convenio núm. 187, y*

- d) publique el presente informe y dé por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile A.G. en la que alega el incumplimiento por Chile del Convenio núm. 187.*

Ginebra, 14 de marzo de 2016

*(Firmado)* C. Flores  
Presidente

K. de Meester

G. Martínez

*Punto que requiere decisión: párrafo 68*