

Simposium

Los efectos de los cambios sociales y profesionales en el trabajo y la vida de los docentes: implicaciones para la mejora de la educación¹

Coordinadora: Juana M^a Sancho.

Participantes: Fernando Hernández, Pere Duran, Sandra Martínez, Patricia Hermosilla, Elda Aranda, Vicente Molina, Rosane Kreuzburg, Vanesa Giambelluca, Alicia Cid, Amalia Creus y Guadalupe Regidor.

Simposio presentado en el ICSEI2005. Barcelona 2-5 de enero de 2005.

La legislación española sobre el profesorado

Con la finalidad de situar los cambios legislativos que han afectado las trayectorias de los docentes de la investigación, en este trabajo presentamos un análisis las leyes educativas aprobadas los últimos treinta y cinco años con el objetivo de desvelar cómo los docentes han sido representados en ellas.

El sistema educativo español: un apunto histórico

Los antecedentes del Sistema Educativo español actual se pueden situar en la Ley General de Educación (LGE, 1970), y en las especificaciones que realiza la Constitución Española (1978) sobre el particular. Las siguientes leyes orgánicas desarrollan los principios y derechos establecidos en la Constitución. Vamos a presentar un resumen de cada una de las leyes con las que han tenido que convivir y a las que han tenido que adaptarse los docentes de nuestro estudio.

1970: La Ley General de Educación → *Esta Ley surgió, en la última etapa del Franquismo, fruto de la necesidad de acomodar el sistema educativo a los cambios del sistema productivo, en un periodo histórico en que un gobierno de carácter tecnocrático trataba de crear las condiciones para introducir a España en el área de los países industrializados. Esta Ley estuvo inspirada en la convicción de que todos*

¹ Este simposium agrupa una serie de presentaciones que forman parte de la investigación *Análisis del impacto de los cambios sociales y profesionales en el trabajo y la vida de los docentes* (BSO2003-02232). Programa General de Promoción del Conocimiento. Ministerio de Educación. Periodo 2003-2006. Esta investigación se lleva a cabo en el Centro de estudios sobre los cambios en la cultura y la educación (CECACE) del Parque Científico de la Universidad de Barcelona.

aquellos que participan en las tareas educativas han de estar subordinados al éxito de la obra educadora, y que quienes tienen la responsabilidad de estas tareas han de tener el ánimo abierto al ensayo, a la reforma y a la colaboración. Entre los objetivos que se propone la presente Ley son de especial relieve los siguientes:

- *Hacer partícipe de la educación a toda la población española, basando su orientación en las más genuinas y tradicionales virtudes patrias,*
- *completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo,*
- *ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio;*
- *establecer un sistema educativo que se caracterice por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se facilita una amplia gama de posibilidades de educación permanente y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país.*

Se trataba de construir un sistema educativo no concebido para una criba selectiva de los alumnos, sino capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los españoles. En cuanto a los fines de esta educación cabe mentar: La formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias; la integración y promoción social y el fomento del espíritu de convivencia. La adquisición de hábitos de estudio y trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales que permitan impulsar y acrecentar el desarrollo social, cultural, científico y económico del país. (Hoja informativa E-1-1, BOE 6 de agosto de 1970, Ley 14/1970).

1978: La Constitución Española → *En su artículo 27, establece los principios básicos que presiden la legislación en materia educativa. Reconoce el derecho a la educación como uno de los derechos fundamentales que los poderes públicos deben amparar; y garantiza las libertades individuales en materia educativa, fija el principio de participación y la autonomía universitaria. Además, distribuye las competencias educativas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, y establece otros derechos relacionados con la educación. (MECD, 2002: 9).*

1985: LODE → *Esta es la primera ley que se aprueba en la etapa de gobierno socialista, y garantiza el derecho a la educación y la libertad de enseñanza y regula la participación de la sociedad en la educación, a la vez que racionaliza la oferta de puestos escolares financiados con fondos públicos. En ella se establecen los fines*

generales de la educación, que giran en torno a la formación personal, intelectual y profesional de los alumnos y su preparación para la participación social, democrática y solidaria. (MECD, 2002: 9).

1990: LOGSE → *Regula el sistema educativo en sus niveles no universitarios y derogó la Ley General de Educación de 1970. La LOGSE, bajo el principio de la educación permanente, reordena el sistema educativo estableciendo unas enseñanzas de régimen general y otras de régimen especial, establece la duración de la enseñanza básica obligatoria, regula la educación de las personas adultas, establece una reforma profunda de la formación profesional, atiende a la compensación de las desigualdades de la educación y a los alumnos con necesidades educativas especiales, y define los factores que contribuyen a la mejora de la calidad de la enseñanza. (MECD, 2002: 10).*

1995: LOPEG → *Profundiza en la concepción participativa de la LODE y modifica la organización y funciones de los órganos de gobiernos de los centros financiados con fondos públicos para ajustarlos a lo establecido en la LOGSE. La LOPEG aborda la participación de las comunidades educativas en el gobierno de los centros y en actividades complementarias y extraescolares, la autonomía de gestión de los centros docentes públicos y la elaboración y la publicación de su proyecto educativo. Además, regula el ejercicio de la supervisión e inspección por las Administraciones Educativas. Finalmente, en esta Ley se establecen medidas para garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, a la vez que se les hace partícipes de las medidas que favorecen la calidad de la enseñanza. (MECD, 2002:10).*

2002: LOCPF → *La Ley Orgánica de Cualificaciones y Formación Profesional, la primera que con carácter exclusivo regula las enseñanzas de Formación Profesional (FP) en España, ha sido elaborada por los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Trabajo y Asuntos Sociales. La Ley trata de adecuar las ofertas de formación con las necesidades del mercado de trabajo, con el fin de lograr una mayor cualificación de las personas para una mejor inserción laboral. También busca aumentar las vías de formación de las personas a lo largo de toda su vida, permitiendo al conjunto de la sociedad española la adaptación continua a las cambiantes circunstancias del mercado de trabajo. Con esta ley, se estará en condiciones de*

ajustar nuestras titulaciones a las directivas europeas. Las líneas generales de la Ley Orgánica de Cualificaciones y de la Formación Profesional son: que mediante esta ley, la Formación Profesional se adaptará a las cambiantes demandas del mercado laboral, facilitando una formación dirigida al empleo y posibilitando la formación a lo largo de toda la vida; la Ley tiene como referencia el Programa Nacional de FP, aprobado en marzo de 1998 y consensuado con los agentes sociales y las Comunidades Autónomas; se crea un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional; el nuevo sistema integra las tres modalidades de FP: formación reglada, continua y ocupacional; con la nueva Ley, las titulaciones españolas se homologarán a las existentes hoy en la Unión Europea, facilitando la movilidad; la Ley permite reconocer las competencias profesionales adquiridas a lo largo de la experiencia laboral de las personas; se crea un Sistema de Información y Orientación para que alumnos, familias y trabajadores conozcan las cualificaciones que se requieren en el mercado laboral y los centros en los que se puede obtener la formación correspondiente; la Ley establece un sistema de evaluación y calidad externa para garantizar la adecuación permanente del sistema de FP a las necesidades de la sociedad; la Ley ha contado con un amplio debate con la participación de todos los agentes implicados en la Formación Profesional y ha obtenido dictamen favorable del Consejo Económico y Social, del Consejo Escolar del Estado y del Consejo de Estado. (BOE Núm. 147, 12018 Ley Orgánica 5/2002).

2002: LOCE → Esta ley modifica y adapta la ley anterior, la LOGSE. Y se basa en el logro de una educación de calidad para todos, que es el objetivo esencial de la presente Ley, es un fin cuyas raíces se encuentran en los valores humanistas propios de nuestra tradición cultural europea. Y además, constituye, en el momento presente, un instrumento imprescindible para un mejor ejercicio de la libertad individual, para la realización personal, para el logro de cotas más elevadas de progreso social y económico y para conciliar, en fin, el bienestar individual y el bienestar social. Por tanto, los objetivos fundamentales de esta Ley de Calidad son: *Prevenir y combatir el fracaso escolar; Elevar el nivel de formación y de conocimientos de los alumnos que, según informes nacionales e internacionales, presenta carencias en las materias básicas; Impulsar un sistema efectivo de oportunidades para todos, que garantice el máximo grado de integración; Fomentar la cultura del esfuerzo y de la evaluación; y Mejorar las condiciones para el desarrollo de la función docente. La presente ley deja*

de bando y hace desaparecer la participación de los padres en los centros educativos, junto a la participación del personal docente y no docente, no reflejada en el centro. Además, el director del centro ya no será elegido por el consejo del centro; sino más bien por un nuevo mecanismo de designación. (BOE Núm. 307, 25037 Ley Orgánica 10/2002).

Ser docente en España desde la legislación educativa

Según el MECED y el CIDE “el acceso a la profesión y las condiciones laborales del profesorado varían en función del nivel educativo en el que su trabajo, así como de la titularidad del centro de enseñanza. El personal de los centros públicos es en su mayoría funcionario, y el de los centros privados son trabajadores por cuenta ajena al servicio de una “empresa”. Sin embargo, la formación inicial o titulación requerida para ejercer la docencia en cada uno de los niveles educativos es igual para el sector público y el privado. Tanto en la enseñanza pública como en la privada los docentes siguen formándose a lo largo de su carrera profesional”. (MECD, 2002, p. 81).

Condiciones del trabajo del profesora en el sector público

El profesorado del sector público se ordena en tres cuerpos docentes:

- ♦ Cuerpo de Maestros y profesores de Educación Infantil y Primaria.
- ♦ Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, profesores de ESO, Bachillerato y Formación Profesional.
- ♦ Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional y profesores de Formación Profesional, ESO y Bachillerato.

Para estos profesores, el acceso a un puesto de trabajo se lleva mediante la superación del concurso – oposición. Para ello, es necesario que superen dos fases de la prueba:

1. Fase de oposición: Se valoran los conocimientos de contenidos curriculares que deberán impartir los candidatos seleccionados, así como el dominio de recursos pedagógicos y didácticos.
2. Fase de concurso: Se tienen en cuenta los méritos de los candidatos → formación académica y experiencia previa.

En cuanto a las *condiciones laborales* del este colectivo de docentes se pueden destacar: la jornada laboral, que constará de 37’5 horas a la semana. En educación

Infantil y Primaria 30 son de permanencias obligadas en el centro, 25 lectivas y 5 para actividades complementarias; el resto se destinan para otras actividades docentes y perfeccionamiento profesional que se pueden realizar fuera del centro. En Secundaria, la permanencia es también de 30 horas, 18 para las actividades lectivas que pueden incrementarse hasta 21 horas, el resto de horas de obligatoria permanencia son para actividades complementarias, y el resto para su formación, al igual que en la etapa Infantil y Primaria. Estos docentes tienen los mismos deberes y derechos que el resto de funcionarios, disfrutan de un puesto vitalicio una vez que ingresan en el cuerpo correspondiente, y pueden ser suspendidos de su ejercicio por medio de un expediente disciplinario o y faltas graves.

Respecto a los *salarios* de este tipo de profesorado, se establecerán de acuerdo con una estructura que es básicamente la misma que la del resto de los funcionarios públicos. Sus retribuciones básicas son comunes a las del conjunto de los funcionarios, y varían según la categoría, la titularidad y la antigüedad. Las retribuciones complementarias incluyen dos componentes: complemento de destino (nivel de puesto que se desempeña) y el complemento específico (condiciones particulares de los puestos de trabajo) que tiene tres componentes: una cantidad común para cada grupo, una cantidad ligada al desempeño de los órganos unipersonales de gobiernos de los centros y demás puesto, y una cantidad asignada cada seis años de ejercicio docente vinculado a la formación permanente. (MECD, 2002, pp. 83 – 84).

Y para finalizar, la *promoción profesional* combina criterios de capacidad, méritos, antigüedad y elección de los propios interesados. Los profesores de Educación Infantil y Primaria pueden acceder a un cuerpo superior cuando posean la titulación requerida, se tenga ocho años de antigüedad en el cuerpo y se superen las pruebas que las Administraciones Educativas establezcan. Sin embargo, los profesores de Educación Secundaria tienen posibilidades de promoción profesional tanto dentro de su propio centro, de esta manera obtendrá la “condición de catedrático”, como accediendo a la función docente en la Universidad.

La formación del profesorado

Las distintas leyes sobre educación consideran necesario que para ejercer como docente, los maestros y profesores deben de haber obtenido una formación inicial que les

acredite para ejercer dicha profesión, y una formación permanente a lo largo de su vida laboral y profesional. Para los docentes de Educación Infantil y Primaria es necesario poseer el título de Diplomado en Magisterio, impartido en escuelas universitarias, facultades de educación y centros de formación del profesorado de las universidades. Se trata de estudios universitarios de primer ciclo con una duración de tres años. Los estudios de Magisterio se pueden cursar en siete especialidades: Educación Infantil, Educación Primaria, Lengua Extranjera, Educación Física, Educación musical, Educación Especial y Audición y Lenguaje. Sin embargo, para la Educación Secundaria es necesario poseer el título de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o titulación equivalente; así de haber obtenido el título profesional de especialización didáctica, el CAP (Certificado de Aptitud Pedagógica); e incluso en algunas materias o áreas de Formación Profesional se consideran equivalentes los títulos de Diplomado, Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico. Estos mismos requisitos son necesarios para los profesores de Formación Profesional que imparten los Ciclos de Grado Medio y Superior.

En relación a la *formación permanente* la legislación establece que los docentes que lleven a cabo actividades formativa les sirvan como mérito en oposiciones y concursos, aunque para algunas Comunidades Autónomas son necesarias para percibir los sexenios (componente salarial vinculado a la formación). La LOGSE considera esta formación como un derecho y una obligación de todos los docentes, teniendo que realizar actividades de actualización científica, didáctica y profesional. Para poder realizar estas actividades se crearon centros de formación del profesorado cuya función primordial es “desarrollar los programas de perfeccionamiento docente”. Las actividades que se desempeñan pueden ser: seminarios permanentes, cursos de actualización científica y didáctica, proyectos de formación, grupos de trabajo, mesas redondas, conferencias, jornadas, exposiciones...

Carrera docente: acceso y movilidad

¿Cómo puede acceder el profesorado a los centros? Los requisitos de acceso para impartir la docencia son:

- Estar en posesión del título declarado equivalente para efectos a la docencia, en Educación Infantil y Primaria, tener el diploma de Magisterio (Infantil, Primaria, Educación Especial, Educación Física, Educación Musical y Audición y Lenguaje);

- y en Secundaria, además de la titulación específica, se requiere el Certificado de Aptitud Pedagógica, un curso insuficiente e inadecuado que se ha tratado de modificar sin éxito desde 2000.

Partiendo de lo citado anteriormente, *¿cuál ha sido la proyección en la labor docente de los cambios legislativos?* Para responder a esta cuestión nuestro análisis se centra principalmente en la concepción que se ha tenido y se tiene en la LOGSE y LOCE sobre el papel de los docentes. Según De Vicente (2003), la LOGSE supuso una gran reforma de la función docente, en la medida en que “se unificaron cuerpos, se suprimió el antiguo y acreditado cuerpo de catedráticos, se incorporó a una parte de los maestros a la enseñanza secundaria (1er ciclo de la ESO). La LOGSE prácticamente destruyó la carrera docente tendiendo, en la práctica, al modelo de cuerpo único de enseñantes, tal como reivindicaban en aquel momento con gran entusiasmo los sindicatos “de clase”. (...) “La LOGSE mantenía a los catedráticos en una penosa indefinición jurídica, reducida la figura del catedrático a un simple mérito docente” (LOGSE, disposición adicional 16.3).

Esta situación generó un estado de malestar entre un sector del profesorado de secundaria, por “el hecho de convivir en un mismo instituto maestros de primaria – que pueden enseñar en el primer ciclo de la ESO- y profesores de secundaria, con diferente titulación académica, sistema de acceso, titularidad de especialidad docente y perfil profesional, ha llevado a no pocas confusiones. Con arreglo a la LOGSE, un maestro puede ser jefe de un departamento didáctico (en donde se han de programar y supervisar materias para las que un maestro no tiene capacidad docente) o puede ser director de un Instituto. En este sentido la LOCE delimita las atribuciones de cada cuerpo, reservando para los cuerpos de secundaria el ejercicio de las funciones más cualificadas en los institutos de secundaria, como la jefatura de departamento, la dirección y la jefatura de estudios (LOCE, Art. 85.3 y Art. 86.1). Una de las grandes novedades de la LOCE es precisamente la recuperación de estos cuerpos, especialmente del antiguo y prestigioso cuerpo de Catedráticos de Instituto. La LOGSE lo había suprimido, integrando a los funcionarios de este cuerpo en el de secundaria, a la vez que se establecía la extraña figura jurídica de la “condición” de catedrático.” (De Vicente, 2003).

Sin embargo, realizando otra lectura, este cambio legislativo que implica la LOCE, según Gómez Llorente (2004:34) significa una clara contribución a la concepción piramidal de la vida escolar, reflejándose ésta en “la resurrección del extinto cuerpo de catedráticos, y la más drástica *jerarquización del profesorado* en cuerpos escalonados a los que siempre se accede por oposición (...). En lugar de basar este ascenso “en el mérito que descansa sobre las actividades de actualización y renovación pedagógica, así como en el reconocimiento y valoración de la penosidad, de la intensidad y de la calidad del servicio prestado”.

Como consecuencia de los diferentes cambios legislativos, la carrera docente ha sufrido transformaciones que han repercutido de forma directa en los docentes. La Ley General de Educación (LGE) abrió camino a la igualdad del acceso a la educación de los alumnos, al mismo tiempo que dotaba al profesorado de una nueva nomenclatura y funciones: pasaban de ser Maestros Nacionales de Educación a ser Maestros de EGB (Educación General Básica) y de Profesores de Bachillerato a Profesores de BUP (Bachillerato Unificado Polivalente). La LOGSE fue una ley con intenciones de favorecer la igualdad de oportunidades y trató que desaparecieran los diferentes estamentos entre los docentes. Diez años después, la LOCE, volvería a recuperar la estructura escalonada del profesorado, reimplantando el cuerpo de catedráticos con ello la diferenciación de y entre los docentes no por sus méritos innovadores sino por promoción o examen.

La participación e implicación

La participación e implicación deben ser consideradas como un derecho y un deber no solamente de los docentes, sino también de todas aquellas personas implicadas en la comunidad educativa. Por eso las leyes que componen nuestro sistema educativo, entienden como participación e implicación en relación con los docentes los siguientes aspectos:

- LODE/LOGSE: Reconocen expresamente *la libertad de cátedra* y afirma “el derecho de reunión en el centro y el de asociación de los alumnos”, para las cuales define una tabla de derechos y deberes. (Gómez Llorente, 2004: 29).
- Crean cauces de *participación* para todos los sectores de la comunidad escolar, a través del Consejo Escolar.

- La LOCE socava abiertamente los dos pilares básicos de la reforma LODE/LOGSE: desvirtúa la *escuela participativa* y destruye el *modelo comprensivo*. (p.33)
- “El hachazo principal contra la participación viene dado por el nuevo mecanismo de *designación del director*, que deja de ser elegido por el consejo del centro.” (...) “Se incrementan las facultades del director en la medida en que se sustraen facultades al consejo escolar” (Gómez Llorente, 2004: 34). “La gestión del director será objeto de evaluación periódica (...) En definitiva, se hace del director un vicario de la Administración”
- “Implícitamente se desvaloriza y *se desvirtúa la participación de los padres, profesores, alumnos y personal no docente*, de quienes hasta ahora dependía la elección y la eventual remoción del director.”

Desde nuestra perspectiva, todo lo que la LODE y LOGSE habían diseñado e implantado (la participación e implicación del profesorado, las familias, los alumnos y la comunidad como un derecho) la LOCE lo suprimió, dejando la autoridad de los centros en el director y el control de la administración.

El malestar docente

Aunque el malestar docente no es pretendido por la legislación, con frecuencia es uno de los factores que lo provoca. En este sentido Gómez Llorente (2004: 32) señala como “un gran fallo de la reforma LODE-LOGSE el no haber ido acompañado del ansiado *Estatuto del Profesorado*, llevando a cabo una reforma de las condiciones de la profesión docente adecuada (...) Este vacío contribuyó a la desmotivación de los docentes.” A lo que habría que unir la observación de De Vicente², quien señala que a partir de la implementación de la LODE-LOGSE se ha generado “entre el profesorado situaciones encontradas, pasando no pocos de la sumisión mas o menos conformista al rechazo total (...)” El autor sostiene que “el hecho de que la mayoría del profesorado se encuentre en la franja de edad entre los 45-55 años, perfectamente asentado y, en el fondo, muy conservador en su cultura pedagógica, explica, en parte, que ya no esté para grandes entusiasmos renovadores.”

² Felipe-José de Vicente Algueró Catedrático de Geografía e Historia. Director de IES. Vicepresidente de la Asociación Nacional de Catedráticos de Instituto (ANCABA) y de la Asociación de Catedráticos de Enseñanza Secundaria de Cataluña, ha sido una de las voces más visibles en contra de la LOGSE y en defensa de la LOCE.

En relación a esta problemática, Gómez Llorente (2004: 31) se refiere a los fallos que sufrió la implantación de la LOGSE, especialmente en lo que se refiere a la ESO. Ante la gran masa de alumnos no escolarizados, la LOGSE quiso transformar la escuela selectiva tradicional en una escuela comprensiva. Como las dificultades heredadas se evidenciaban en el último tramo de la EGB, y en la FPI, “se decidió crear una etapa *ex novo* tomando dos años de la básica y otros del Bachillerato-COU, para abrir paso en el tramo 12-16 años a algo nuevo: la Enseñanza Secundaria Obligatoria”. El autor señala que, si bien valía el esfuerzo, esta transformación tuvo además del elevado costo académico, que significó reducir el Bachillerato a solo dos años, un coste económico “tan elevado que nunca se llegó a financiar suficientemente”. Los reformadores entendían que el obstáculo pedagógico del modelo de comprensión residía en la atención a la diversidad, por lo que establecieron una serie de recursos para resolverlo: “tutorías, orientación, clases de refuerzo, repasos, agrupaciones flexibles del alumnado (...), diversificación curricular en última instancia aplicable en caso de repetir *curso* después de los 16 años.” Sin embargo estas estrategias sólo quedaron plasmadas teóricamente, puesto que en la realidad no se contaron con los recursos necesarios para aplicarlas.

Este es el marco legislativo por el que los docentes de nuestro estudio han transitado. Reflejarlo ha tenido la finalidad no sólo de que los investigadores más jóvenes se informaran de los sucesivos cambios legislativos que han afectado a la vida de los docentes, sino de favorecer posiciones interpretativas ante el reflejo que los efectos de la legislación tiene en los relatos de los docentes.

Referencias

- DE VICENTE, F. J. (2003). El profesorado en la Ley de Calidad. *Revista de Educación*, 329.
- GÓMEZ LLORENTE, L. (2004). De dónde venimos y adónde vamos: Bosquejo de una trayectoria. En GIMENO, S. y CARBONELL, J. (2004). *El sistema educativo: una mirada crítica*. Barcelona: Praxis, Cuadernos de pedagogía.
- MECD (2002). *El sistema educativo español*. Madrid: MECD y CIDE.