

La reforma de los cuerpos docentes y de la inspección

El 5 de Junio, por la tarde, en reunión convocada urgentemente la mañana del mismo día, el Subsecretario del MEC, Sr. Torreblanca, informaba a las organizaciones sindicales de la enseñanza del contenido de la enmienda al proyecto de ley de “Medidas para la Reforma de la Función Pública” que, bajo la forma de disposición adicional, el grupo socialista del senado presentaría a la mañana siguiente. Tras su apresurado paso por la segunda cámara, en el que la disposición, adicional 15.^a se enmendó en lo referente a la inspección, y su posterior ratificación por el Congreso, la ley fue publicada en el “BOE” el 3 de Agosto, entrando en vigor el día 23. En el nº 10 de TE hacíamos un resumen del contenido de la disposición unificadora de los cuerpos docentes y una primera valoración de sus pros y contras. Ahora, como tema del mes, intentamos realizar un análisis más en profundidad, en el contexto de la ley parcialmente reformadora de la función pública y suministrar algunas informaciones complementarias.

Javier Doz

Al manifestar nuestra firme protesta porque una disposición de tanta trascendencia y que tan directamente afecta a las condiciones de trabajo y al ejercicio profesional no hubiese sido sometida a un período de negociación con los sindicatos, los responsables ministeriales afirmaron que era la única manera de vencer, utilizando la sorpresa, las resistencias corporativas que la unificación de los cuerpos suscitaría en determinados sectores de funcionarios. Un mal razonamiento o, por lo menos, de cortas miras. Porque, aún si dejamos de lado el incumplimiento de la promesa electoral de reformar la función pública contando con las organizaciones sindicales representativas de los funcionarios, el factor sorpresa frente a las asociaciones corporativas es también un factor que resta apoyos entre los sectores que podrían defender los aspectos más transformadores de la ley. Sobre todo si se tiene en cuenta que el diseño de la carrera docente suscita inquietantes incógnitas (¿el escalafonamiento interno de los cuerpos docentes va a acercar la carrera docente a la estructura de la carrera militar?) y que, objetivamente, lesiona intereses corporativos. En lugar de buscar un apoyo claro en los sindicatos de enseñanza, y que lo hubiese tenido, sin duda, para una medida de avance hacia el cuerpo Único de Profesores y haber contribuido con ello, una vez despejadas las incógnitas en la negociación, a confirmar una opinión mayoritaria del profesorado a favor de la reforma, el MEC, el partido en el Gobierno, ha optado, una vez más, por prescindir de los sindicatos. Y es en este comportamiento donde se manifiesta con mayor claridad la cortedad de miras de nuestros gobernantes. Negar a los sindicatos de funcionarios su papel, impedir el ejercicio de los derechos sindicales y el de negociación colectiva es uno de los más importantes, es dar bazas al desarrollo del corporativismo. Y si el corporativismo conservador llega a ser la fuerza predominante en el campo sindical, difícilmente van a realizarse los objetivos reformistas predicados.

1. LA CARRERA DOCENTE EN EL MARCO DE LA LEY

Me referiré a los aspectos de la LMRFP más directamente relacionados con las carreras administrativa y docente y con el modelo de función pública que puede intuirse, y digo intuirse porque uno de los principales problemas de la ley es precisamente que no define con claridad un modelo. Después de muchas vacilaciones del Gobierno y de haber limitado las

anunciadas medidas urgentes a la regulación del horario de los funcionarios, la ley sigue sin definir las bases del Régimen estatutario de los Funcionarios Públicos. El artículo 149.1.18 de la Constitución continúa, pues, sin desarrollarse, aunque 17 artículos completos, 6 en parte, 4 adicionales y 3 transitorios tengan carácter de bases estatutarias. Siete años después de la instauración en España de un régimen de libertades públicas todavía no tenemos definida la función pública que supere la heredada del Estado franquista.

La unificación de cuerpos y escalas

En cualquier caso, el contenido de la ley apunta a la superación parcial de la estructura corporativa enormemente dividida y compartimentización de la actual función pública. Y eso mediante dos mecanismos: primar la definición del puesto de trabajo y de sus características, descorporativizándolo, siquiera en parte, y en segundo lugar, unificando cuerpos y escalas, irracionalmente multiplicados y celosos de sus competencias y prerrogativas en la situación actual.

Así, refiriéndonos sólo a la Administración del Estado, 32 cuerpos se integran en 12; se crean cuatro escalas interdepartamentales de Organismos autónomos en donde se integran las 453 existentes y 44 departamentales para unificar otras 387 escalas (sin contar las escalas de personal funcionario de las Universidades, cuya integración en las escalas interdepartamentales debe respetar lo dispuesto en el artículo 49 de la LRU); se declaran a extinguir cinco cuerpos y se crean otros dos, el de gestión y el de controladores laborales. Los tipos de trabajadores de las Administraciones públicas se reducen a dos: funcionarios y contratados laborales, suprimiéndose los contratos en régimen de derecho administrativo y las situaciones de «personal no escalafonado» y «personal vario sin clasificar». Estos últimos deben pasar a funcionarios o contratados laborales, pero para los interinos y contratados la ley no prevé sino la extinción de sus contratos y la posterior opción a concursos-oposición a plazas de funcionarios o contratados laborales en las que se computarán sus servicios.

En la función docente la unificación afecta a otros 27 cuerpos y escalas que se integran en dos cuerpos y dos escalas, tal como indicamos en el cuadro adjunto. Los cuerpos de los centros del INEM, ya integrados en el MEC, los profesores de educación física, los de hogar y cívico-social y los profesores de religión no aparecen mencionados, quedando pendiente su clasificación.

La unificación de cuerpos y escalas, al margen de las críticas que más adelante plantearé, supone un indudable elemento de racionalización. Su afectividad deberá, sin embargo, probarse en el momento de establecer los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas, sus características, los requisitos que deben reunir quienes los desempeñen y después de realizar los concursos para su provisión. Es una ingente tarea de mayor importancia práctica que la reclasificación legal, tarea que debe emprenderse de inmediato con la intervención de las centrales de funcionarios y de cuyos resultados dependerá el que la ley abra o no paso a una auténtica racionalización de la función pública española.

El señor Moscoso manifestaba no hace mucho tiempo su contento porque por fin conocía el número total de trabajadores de la Administración (¡en la era de la informática!). Determinar la naturaleza de los trabajos a desempeñar, dónde y con qué organización y medios proceder a las adscripciones es, sin duda, más difícil.

¿Qué modelo de función pública?

Si lo anterior se realiza con rigor, el modelo de la función pública española podría caminar hacia ese punto de encuentro entre el modelo napoleónico, basado en una estructuración corporativa y en un régimen estatutario de regulación de las condiciones de empleo, y el

modelo anglosajón fundamentado en las características de cada puesto de trabajo o en las de grandes ramas de actividades, cuyas relaciones de empleo pueden ser, a su vez, de tipo laboral o funcionarial-estatutario. A esa región de convergencia es hacia la que tienden los sistemas administrativos de los países más desarrollados.

Subrayar sobre este punto las posibles buenas intenciones de los legisladores no deja de ser, y hay que recalcarlo, un juicio benevolente: del confuso, inconexo y atípico texto de la ley (cabe todo, desde describir los plazos y conductos de las solicitudes para aspirar a los puestos de «libre designación con convocatoria pública» hasta sentar unas cuantas bases del Estatuto de la Función Pública) no se deduce necesariamente la orientación que hemos querido intuir. El desarrollo reglamentario y la legislación posterior tendrán que aclararlo definitivamente.

Acceso y promoción

No hay ninguna novedad en cuanto a los procedimientos de acceso a la función pública: concurso, oposición o concurso-oposición libres (los procedimientos restringidos sólo se contemplan para trasladar personal a las Comunidades Autónomas y descongestionar así los servicios centrales. No afectarán a la función docente). Se ha renunciado, pues, a establecer procedimientos de selección ligados a la formación de los futuros funcionarios. El borrador del MEC sobre la reforma de los sistemas de formación del profesorado corrobora esta afirmación. El miedo a tomar medidas que puedan incrementar el gasto público ha impedido la adopción de un sistema más racional y justo de acceso.

En cuanto a la promoción dentro de la carrera administrativa se ve cortada por la rígida exigencia de titulación para el paso de un grupo a otro de los cinco en que se clasifican los cuerpos y escalas (Grupos A: Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente; B: Diplomado Universitario, Ingeniero o Arquitecto Técnico o equivalente; C: Bachiller, FP II o equivalente; D: Graduado Escolar, FP I o equivalente; E: Certificado de Escolaridad). La experiencia profesional, unida a una adecuada formación en ejercicio, son en ocasiones más valiosas que un título adquirido hace muchos años y no en necesaria consonancia con el trabajo que se va a desempeñar. El problema deriva de la negativa a que el Estado asuma el compromiso de establecer sistemas adecuados para la formación permanente de sus trabajadores.

Lo anterior impide la creación de un Cuerpo Único de profesores, a no ser que la formación inicial de todos ellos tuviera nivel universitario superior, y ésa no es la intención de nuestro Ministerio. Constituye uno de los aspectos más negativos de la ley y fue uno de los motivos principales de la convocatoria de huelga realizada por CC.OO. y UGT en las Administraciones Públicas en el mes de julio.

Es una novedad que el sistema normal de provisión de puestos de trabajo sea el del concurso, aunque se reserven una parte de los puestos de trabajo, que no especifica la ley, sino que lo remite a la confección de las relaciones de puestos de trabajo, al procedimiento de «libre designación con convocatoria a pública»). Si se utiliza este último sólo en los casos imprescindibles y los concursos se realizan con baremos adecuados y resoluciones objetivas, se habrá asestado un duro golpe a la «dedocracia» como determinante del futuro profesional del funcionario. Los méritos preferentes que se considerarán son: la valoración del trabajo desempeñado con anterioridad, los cursos de promoción y perfeccionamiento, las titulaciones académicas y la antigüedad.

Los puestos de trabajo se clasificarán en 30 niveles y los gobiernos del Estado de las Comunidades Autónomas determinarán los intervalos de niveles que correspondan a cada cuerpo y escala.

El grado personal

La promoción profesional está basada en el GRADO PERSONAL. Todo funcionario, según la ley, poseerá un grado personal que se corresponde con alguno de los niveles en que se clasifican los puestos de trabajo. El GRADO PERSONAL se adquiere al desempeñar durante dos años continuados, o tres con interrupción, uno o más puestos del nivel correspondiente, aunque los grados superiores de los cuerpos y escalas de cada grupo pueden adquirirse también mediante «la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos».

La ley establece que ningún funcionario podrá ser designado para un puesto de trabajo inferior o superior en más de dos niveles a su grado personal. Pero este tipo de promoción tiene el límite, antes indicado, de la titulación. Para cada uno de los cinco grupos existirá un determinado intervalo de niveles y para acceder al grupo inmediatamente superior y al desempeño de los puestos de trabajo correspondientes es imprescindible la titulación, además de otros requisitos y la superación de pruebas.

La adicional 15 establece para los funcionarios docentes algo que, a primera vista, puede parecer un privilegio: el grado personal se consolida por el acceso mediante concurso y el ejercicio de puesto de trabajo. A diferencia de los demás funcionarios, los docentes no necesitarán un periodo de tiempo, desempeñando puestos del nivel correspondiente ni, una vez obtenido el grado, podrán ser destinados en puestos de nivel inferior (los cargos unipersonales electivos no consolidan nivel). Sin embargo, como veremos más adelante este planteamiento puede conducir -a una carrera docente de escalafones (puestos de trabajo cerrados que, a mi juicio, eliminaría todo el carácter progresista que entraña la unificación de los cuerpos docentes).

Sistema de retribuciones

El sistema de retribuciones que define el capítulo quinto de la ley -sus dos artículos son bases estatutarias- racionaliza sólo parcialmente el actual. En las retribuciones básicas se suprime el grado y quedan reducidas a tres: sueldo, trienios y pagas extraordinarias (dos, iguales a sueldo más trienio). Sin embargo, entre las complementarias, además del complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe, existen el «complemento específico» (para puestos de trabajo de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad -esto resulta bastante sorprendente-, peligrosidad y penosidad) que se suma al de destino, y el complemento de productividad (para pagar el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo). Este concepto, mucho me temo, será de nuevo fuente de arbitrariedades como no exista control sindical en su concesión, pero, sobre todo, es innecesario si además del complemento de destino existe el complemento específico. Si a la hora de adjudicar el complemento de productividad viésemos que los integrantes de los cuerpos que actualmente lo tienen, y en cuantía que llega para algunos a las 140.000 ptas. mensuales, lo continúan disfrutando, no sacaríamos otra conclusión que el mantenimiento de este concepto está pensado para justificar la permanencia de situaciones de privilegio.

Otros dos conceptos retributivos que se mantienen son las «gratificaciones por servicios extraordinarios» (no fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo) y las «indemnizaciones por razón de servicio».

Con respecto a la homologación de las retribuciones de los funcionarios docentes con los demás funcionarios se puede decir que quedará bastante simplificada en su cálculo sobre todo por la desaparición del complemento de dedicación exclusiva y, esperemos, también por la mejora de la informatización que exige la clasificación de todos los puestos de trabajo. El problema -partiendo siempre de la idea básica, sobre la que se construyó todo el proceso, de que la homologación era con la media de las retribuciones complementarias dentro de

cada grupo de funcionarios- estará en la repercusión entre los docentes de los complementos específico y de productividad. ¿Los tendrán?, ¿sólo algunos puestos y profesores? ¿Quiénes?

2. ¿QUE CARRERA DOCENTE SE DISEÑA EN LA LEY

Los mecanismos de promoción son los mismos que los establecidos para toda la función pública con la diferencia, ya citada, que afecta al grado de carrera docente. Por un lado, el acceso por concurso o concurso-oposición al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria desde el cuerpo de maestros, si se tiene titulación universitaria superior; por otro, la obtención de grados dentro de cada cuerpo en una escala y por un procedimiento a determinar reglamentariamente. Quienes forman parte de las escalas a extinguir, por no poseer la titulación exigida, pasarán al cuerpo automáticamente si la obtienen. Verbalmente, los responsables ministeriales manifestaron que dentro de las escalas se podrían recorrer los escalones de la carrera docente sin discriminaciones. Pero esto no aparece explícitamente recogido en la ley.

Si la unificación, incompleta, de los cuerpos docentes de las enseñanzas básica y secundaria y la ruptura del vínculo patrimonial de cada cuerpo con las plazas de un determinado tipo de enseñanza son hechos positivos, existen toda una serie de cuestiones que planean negativamente sobre la reforma y ante las cuales hay que adoptar una posición crítica y, en algún caso, hacer una llamada de atención movilizadora contra lo que podrían ser desarrollos de la carrera docente especialmente perjudiciales para la enseñanza:

a) La formación inicial y titulación tienen un peso rígido y determinante. Ya lo hemos dicho, impiden el cuerpo único. Pero, además, cierran el acceso a la función inspectora a los maestros, en evidente contradicción con los argumentos dados para justificar la reforma de la inspección. Y también, en colaboración con la LRU, el acceso a los centros de formación de profesores, prolongación lógica de la carrera docente en el ámbito universitario, se ve enormemente dificultado para los profesores de secundaria y prácticamente cerrado para los maestros. En un país como el nuestro, con tanta necesidad de expertos en didácticas específicas, este planteamiento es, sencillamente, un grave error.

Está claro que la Universidad va a seguir siendo un mundo cerrado a las otras enseñanzas. Al respecto, también resulta interesante recordar el mantenimiento de la división corporativa que consagró la LRU.

¿Por qué hay que ser mucho más conservadores con la Universidad?

La alternativa de carrera docente aprobada en el III Congreso de la F.E. CC.OO., bastante más elaborada y coherente que los retazos que conocemos de la ministerial, hace de la formación permanente el elemento esencial de una movilidad mucho más rica que la establecida sobre la consolidación del escalafón administrativo en un único sentido, de abajo hacia arriba, según nivel de enseñanzas. Los sindicalistas de CC.OO. también la concebimos de arriba hacia abajo, horizontal entre asignaturas y áreas de conocimiento, hacia la formación de profesores y hacia la inspección. Para realizar el paso de un nivel educativo a otro preconizamos la realización de cursos, de uno o dos años de duración según las necesidades, mediante los cuales se podría obtener una formación científica y didáctica ajustada a las necesidades del nuevo puesto de trabajo a desempeñar.

b) Aunque no es la única interpretación posible, la adicional 15 apunta a una carrera docente estructurada sobre un escalafón cerrado. Para la obtención de un grado personal que permita acceder sin ya «retroceder» a los puestos de trabajo del nivel correspondiente habrá que concursar. Esto puede implicar dos cosas enormemente negativas: la primera,

que para obtener un grado superior habrá que desplazarse de centro, y la segunda, que, obtenido el grado, no se vuelvan a desempeñar los puestos de trabajo de nivel inferior, es decir, que ya no se vuelva a ser profesor tutor, por ejemplo.

Descontados los cargos electivos (director, jefe de estudio y secretario), a la hora de clasificar por niveles los restantes puestos de trabajo-tutor, jefe de seminario o departamento, coordinador de área, etc., coordinadores de ciclo, etapa o curso cuando entren en vigor en la EGB-, el problema que se plantea es cómo ordenarlos jerárquicamente, de modo que obtenido uno de un determinado nivel se prosiga hacia los «superiores» sin descender hacia los «inferiores». De tres a seis grados habría en cada cuerpo, insinuaron los responsables ministeriales.

Si se estableciese un escalafón de numerosos tramos dividiríamos a los cuerpos en una estructura piramidal que incidiría fuertemente en el sentido contrario al de la unificación recién establecida. Pero es más, sus resultados serían contradictorios con los criterios de política educativa enunciados por el propio MEC. En efecto, por un lado, se provocaría la movilidad del profesorado de su centro para obtener un grado superior. Si para alcanzar, por ejemplo, el grado de «coordinador de ciclo de EGB» hay que desplazarse, ¿qué sentido tiene hablar de conservar los equipos pedagógicos? Y, por otro lado, el efecto de hacer vitalicio, excepto para ascender a un puesto «superior», el ejercicio de las distintas funciones que se desempeñan en los centros además de la fundamental de la docencia sería muy negativo y estaría en absoluta contradicción con haber hecho temporal el ejercicio de la inspección. No cabría mayor contrasentido que haber impuesto dicha característica a la inspección y, al mismo tiempo, preconizar que si se pertenece al escalón de los coordinadores de área ya no se puede volver a ejercer de tutor.

Para que no se llegue a esta situación, absolutamente inaceptable, una de las posibles soluciones, y no es la que más rectamente se deduce de la ley, es que el grado de carrera docente sea independiente de los puestos de trabajo en el siguiente sentido: si para su obtención es necesario tener determinados requisitos y haber ejercido puestos de un cierto nivel, que se puedan volver a ejercer los de nivel inferior sin que esto signifique descender de grado y ver disminuidas las retribuciones. El problema de esta vía es que habría más personas con un grado determinado que puestos de trabajo del nivel correspondiente y esto parece, por el momento, de difícil aceptación por el Ministerio de Hacienda.

Los responsables del MEC se han comprometido a negociar con los sindicatos el desarrollo y aplicación de esta ley en el primer trimestre del curso que empieza. Este tipo de compromiso, se ha demostrado, no es garantía suficiente. Lo que es seguro es que si el MEC, unilateralmente, legisla en el sentido cuyos peligros hemos denunciado va a tener la firme oposición de los sindicatos y del profesorado. Lo mismo que si, olvidándose de los resultados de la consulta sobre retribuciones, se amplía significativamente al abanico salarial de los complementos de destino docente. Hay que desear que todo esto no suceda y que podamos sortear en el desarrollo reglamentario y mediante la legislación posterior los muchos problemas que plantea la ley.