

LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO EN EL DISEÑO E
IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DOCENTES 2277 DE 1979 y 1278 DE 2002 EN
COLOMBIA.

MANUEL FERNANDO GONZÁLEZ CUEVAS



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN

BOGOTÁ D.C.

JULIO DE 2020

**LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO EN EL DISEÑO E
IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DOCENTES 2277 DE 1979 y 1278 DE 2002
EN COLOMBIA.**

Manuel Fernando González Cuevas

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en
educación.**

John Mauricio Sandoval Granados

**Coordinador de la especialización en pedagogía y docencia universitaria y maestría en
educación. Unidad de Posgrados. Facultad de ciencias de la educación.**



Universidad La Gran Colombia

Facultad de Ciencias de la Educación

Maestría en Educación

Bogotá D.C.

Agradecimientos

Es pertinente mencionar en estas páginas a mis abuelos, su memoria y legado ha sido una motivación constante en mis pensamientos y un aliento en la adversidad, también a mi madre por su apoyo y consejo.

Una especial mención a mis tutores, su denuesta confianza y apoyo propiciaron estas páginas que intentan reflexionar desde un posicionamiento ético en torno a temáticas sistémicas sobre las condiciones del educador y la mirada sociopolítica de su profesión en el contexto colombiano.

Tabla de contenido

Tabla de contenido.....	4
Resumen	8
Palabras claves:	9
Abstract.....	10
Keywords:	11
Introducción.....	12
1. Antecedentes.....	21
2. Objetivo	34
2.1. Objetivo General.....	34
2.2. Objetivos Específicos	34
3. Aspectos metodológicos: la hermenéutica histórica como base comprensiva de la realidad contextual de las políticas públicas educativas.....	35
4. Marco referencial: la convergencia del contexto y una ley.	40
5. Los movimientos estudiantiles en Colombia durante la década de 1970, el descontento político.....	45
6. Una nueva generación de educadores desde las orientaciones del decreto 2277 de 1979.	52

LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DOCENTES.

5

6.1.	Categorización y ordenamiento profesional del educador.....	61
7.	Una nación conmocionada entre el conflicto y un nuevo modelo económico.	65
8.	Un educador para el nuevo milenio: las orientacion prácticas y la inclusión de nuevas profesiones en el sistema educativo nacional con el decreto 1278 de 2002.....	78
9.	La aparición de los estatutos docentes y las transformaciones en la práctica de los educadores.	89
9.1.	Distribución territorial en Colombia de los docentes mejor calificados académicamente.....	92
9.2.	El problema de la calidad y cobertura en los Planes Decenales de Educación en Colombia.	96
10.	Análisis y discusión de resultados.....	102
10.1.	Aportes académicos.....	104
11.	Conclusiones y recomendaciones.....	108
	Lista de Referencia	113

Lista de Tablas

Tabla 1 Ascenso y cursos según título docente regidos por el decreto 2277 de 1979.....	56
Tabla 2 Aspectos laborales contenidos en el decreto 2277 de 1979	62
Tabla 3 Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente.	83
Tabla 4 Estadísticas descriptivas de los docentes del sector público	93

Lista de Figuras

Figura 1 Factores determinantes en la configuración de la profesión docente.....	20
--	----

Resumen

El ejercicio de la docencia en Colombia se encuentra orientado legalmente desde la figura ministerial del decreto, que mediante fuerza de ley propone un estatuto que determina las actividades y condiciones laborales del profesorado nacional. Históricamente el primer ordenamiento legal de este tipo surgió en 1979 con el decreto 2277 donde se dictaminaron los parámetros para contratación, cualificación y desarrollo profesional en instituciones educativas del sector público y privado en el país.

Los retos emanados de las transformaciones legales del nuevo milenio aunados al deseo de fomentar un espíritu de cualificación académica fueron el escenario en el cual el decreto 1278 de 2002 extiende su aplicación con el deseo de seguir fomentando la profesionalización docente, mediante una conjugación de un reconocimiento económico para aquellos docentes que cursen y aprueben posgrados que incluyen especializaciones, maestrías y doctorados; fomentando desde una mejor cualificación docente un mejor desempeño en las aulas y por consiguiente mejores estándares de calidad educativa del sistema público educativo.

Este espíritu estamental de cambios y transformaciones mediante un nuevo ordenamiento legal, proveniente del escenario político, surge en momentos coyunturales para el país por cuenta de movimientos sociales, caracterizados por la protesta estudiantil que buscaba mejores condiciones en la infraestructura, calidad y formación docente en Colombia.

La convergencia entre las nuevas políticas públicas y las manifestaciones sociales que buscaban discutir y modificarlas, constituyen un tejido de relaciones que desde la revisión documental e indagación contextual construyen el cuerpo de esta investigación, que pretende ahondar en los determinantes sociopolíticos y económicos en el diseño y aplicación de los estatutos docentes en Colombia.

Palabras claves: Estatuto docente, docencia, movimiento social, educador, contexto social y político.

Abstract

The teaching profession in Colombia is legally guided by the ministerial figure of the decree, which by force of law proposes a statute that determines the activities and working conditions of national teachers. Historically, the first legal system of this type arose in 1979 with Decree 2277, which established the parameters for hiring, qualification and professional development in public and private sector educational institutions in the country.

The challenges arising from the legal transformations of the new millennium, together with the desire to foster a spirit of academic qualification, were the scenario in which Decree 1278 of 2002 extended its application with the desire to continue fostering teacher professionalization, through a combination of economic recognition for those teachers who study and pass postgraduate courses that include specializations, master's degrees and doctorates; fostering, from a better teacher qualification, better classroom performance and consequently better standards of educational quality in the public education system.

This spirit of change and transformation through a new legal order, coming from the political scene, arises at times when the country is experiencing social movements, characterized by student protest that seek better conditions in infrastructure, quality and teacher training in Colombia.

The convergence between the new public policies and the social demonstrations that sought to discuss and modify them, constitute a fabric of relations that, from documentary review

and contextual investigation, construct the body of this research, which seeks to delve into the socio-political and economic determinants in the design and application of teaching statutes in Colombia.

Keywords: Teacher status, teaching profession, social movements, educator, social status and political behaviour.

Introducción

La pertinencia de analizar las normas que regulan la profesión docente en Colombia conlleva a diversos linderos investigativos, puede interpelar la realidad contextual en la cual cada profesor desarrolla su labor indagando desde las experiencias de su ejercicio en dichos centros educativos, sus relatos autónomos la aplicación hasta la utilidad y dificultades que en su aplicación representa una nueva política pública educativa.

Hacia el segundo caso se orienta esta investigación que pretende hallar los limitantes, novedades y apuestas sociales que contemplan los referentes que desde el orden legal orientan la profesión docente en Colombia; consistente en los decretos 2277 de 1979 y de forma posterior el 1278 de 2002. La apuesta procedimental de estos dos decretos se encuentra en definir un campo laboral del servidor público en el sector educativo, también orientar el ingreso, mecanismos de promoción y ascenso, así como las características del sistema de seguridad social que engloba los parámetros pensionales, estableciendo los referentes de tipo operativo y metodológico en los cuales el docente debe adelantar su labor educativa.

Efectuar una investigación de los estatutos docentes en Colombia, forma como se les conoce a estos dos decretos, interpela un amplio espectro de búsqueda bibliográfica debido a que existe gran cantidad de trabajos disponibles que pretenden contrastar los elementos salariales, condiciones de seguridad social, mecanismos de ingreso y ascensos en la carrera pública docente. Sin embargo, estas investigación y resultantes documentos productos de ellas se

desentienden la realidad social implícita de la nación que es objeto de aplicación de estos decretos, particularmente del oficio del profesor y de las necesidades del estudiantado.

Por tanto, este ejercicio de investigación buscó en las fuentes bibliográficas las características del contexto social, económico y político de Colombia durante la promulgación de estas normas, es decir, trascendió la literatura existente al encontrar un camino que permita ver de que formas la nueva norma o decreto fue recibida en la comunidad educativa o si bien esta tuvo alguna manifestación de deseo en la construcción de esta nueva norma.

Esto requirió adentrarse en el panorama social de una nación, entendiendo diversos acontecimientos, particularmente hallando las interacciones existentes entre los movimientos sociales y las coyunturas de tipos histórico que desgarraron el malestar e inconformidad que encauzó la manifestación y movilización como vía de expresión social. De esta forma, se efectuó una interpretación del contexto en el cual surge cada estatuto, hallando las conexiones entre los referentes legales, la tensión política y social que afronta la nación en dos momentos históricos diferentes.

El rastreo documental permitió encontrar que la profesión docente en Colombia sólo se empezó a regular en el último tercio del siglo pasado, proferido el decreto 2277 de 1979 que fungió como un intento por establecer la carrera pública de educador colombiano, pero que varios años después sería reemplazado por el decreto 1278 de 2002.

A pesar de que normativamente el decreto de 2002 sustituye en aplicación a su antecesor de 1979, lo cual implica que los educadores que conforman el sector público a partir de la fecha se ciñen a los nuevos lineamientos legales, se generó la coexistencia de dos grupos laborales, que deben desempeñar sus funciones de forma paralela, pero se encuentran regulados por un sistema de estímulos y retribuciones económicas diferentes.

Las diferencias entre los dos grupos laborales que conviven en el sistema público son variadas, la carrera docente pública, término otorgado a los docentes que ahora ejercen su labor en el sector público, ahora contempla una transformación en sus mecanismos de ingreso, ascenso, retribución económica y así como variados beneficios en los sistemas de protección social y pensión.

Las mayores transformaciones que deparó el decreto 1278 de 2002 comprendieron procesos laborales, especialmente la carga de responsabilidades y tareas que se encuentran supeditadas a una nueva comprensión del proceso educativo, la labor de liderazgo del docente y las interacciones con el estudiante, al igual que con los demás integrantes de la comunidad educativa.

Este trato heterogéneo, aunado a la transformación del sistema educativo que deparó la sanción de una nueva Constitución Política en 1991 y la aplicación de la Ley General de Educación o Ley 115 de 1994 ha producido diversas críticas desde variadas orillas en la opinión pública; se ha cuestionado el papel del docente y a la concepción misma de la educación dentro del sistema público. Los actores y agremiaciones sociales tomaron como consigna la

reivindicación del papel del educador, lucha que se terminó desdibujando a causa del interés del poder ejecutivo nacional en simplemente mejorar de manera parcial la retribución económica del maestro, quedando pendiente una transformación estructural del sistema educativo que propenda la calidad.

Esta lucha visibilizó la convergencia de reclamos y necesidades por parte de educadores, en razón a esto se crearon agremiaciones sindicales, la más sobresaliente es la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación, FECODE, que desde 1959 ha puesto en la esfera pública un debate nacional en torno a las condiciones en las cuales muchos docentes deben ejercer su labor profesional, la necesidad de definir y actualizar lineamientos curriculares, y la preeminencia de mejorar la formación de los educadores y la inserción de profesionales mejor calificados al sistema educativo nacional.

La confluencia de todos estos factores y demandas sociales de los diversos actores que componen el proceso educativo en el país ha tributado al desarrollo histórico y legal, el cual ha presenciado algunas transformaciones. Parte de estas reformas alteraron la concepción de los estatutos docentes como parte de una política educativa pública que contribuye al desarrollo de unas condiciones para el éxito del sistema educativo.

Analizar la historia de las políticas públicas educativas, las mediaciones políticas y sociales en ellos para el caso colombiano requirió de los archivos como fuente de información primaria en torno a parámetros legales, textos y discusiones llevadas a cabo entre el estamento y

los diversos gremios sindicales que conforman el sector en diversos momentos históricos y etapas de la historia reciente de Colombia.

La investigación asumió los rasgos metódicos aportados por los procesos comprendidos dentro de la hermenéutica histórica que permiten abordar una realidad particular desde su producción documental para interpretar y comprender, con base en un entendimiento práctico de los acontecimientos que tuvieron lugar en las comunidades existentes la conexión entre algunas de sus manifestaciones, la realidad política y el desarrollo posterior de la comunidad afectada por tal hecho o acontecimiento.

Justificación

Los trabajos investigativos que indagan sobre los estatutos docentes penetran en un campo donde el poder discurre con la práctica del educador al interpelar las bases de un sistema coordinado al cual el docente pertenece como sujeto, por tanto su labor al esbozarse con una finalidad social recibe un impulso por cada estudiante que converge en un aula de clases con sus experiencias previas, su proceso vital, así como una apropiación del mundo particular que entra a conjugarse con saberes, oficios y requerimientos procedimentales de un sistema educativo.

En la definición de este sistema se encuentran las políticas públicas, las cuales orientan en el caso en mención el sistema público educativo e incluso trascendiendo su campo normativo a entidades privadas que presten el servicio educativo, definiendo un objeto de estudio, una serie de procesos, los usos dados, las instalaciones físicas y un manual operativo que debe seguir cada miembro del sistema. En este contexto los estatutos docentes se convierten en un compendio de parámetros que definen al sujeto educador, su práctica, sus condiciones laborales y como se verá posteriormente incluso sus condiciones básicas de existencia.

La ejecución de esta indagación interpeló una reflexión personal puesto que fomenta una postura política y ética de una norma que define las interacciones y condiciones de un sujeto (educador) que labora, pero que para este proceso se convirtió en investigador y lector.

Por ello esta revisión define una postura ética y exhorta al lector a establecer una propia basada en el recuento de hechos y factores que convergen en la expedición de una norma, tal

como lo establece Rivera (2014) quien al investigar las repercusiones de los estatutos docentes en Colombia, desde los procesos de interiorización y exteriorización normativa de los docentes en el país va descubriendo de forma parcial y evolutiva que su ejercicio profesional ha sido orientado por una norma que ha introducido algunas características en la forma en que se relaciona con sus estudiantes, compañeros de trabajo y en general con la comunidad académica. Pero que también esta intromisión en los referentes legales le ha interpuesto, y ya no por persona ajena o sindicato, un posicionamiento político de crítica hacia las estructuras del poder y al sistema en general.

Al unísono de Rivera este proceso de investigación buscó en la historia del ejercicio de la docencia en Colombia, indagó las orientaciones legales que definen las funciones y procesos que debe adelantar el educador, abordó los rasgos sociales de su profesión para encontrar al final del proceso que fue el decreto, que como objeto de regulación ministerial ordena las prácticas del educador mediante la figura del estatuto docente.

Este mecanismo legal delimitó el ingreso, promoción, jubilación y labores que adelanta cada docente en el sistema público y privado, esto lo efectuó al definir un perfil de ingreso bajo unos parámetros normativos esenciales, los cuales al adentrarse el segundo milenio fueron transformados desde las nuevas demandas del modelo económico y el fenómeno globalizante que imperaban. Estas alteraciones generaron críticas desde diversos sectores sociales y políticos, que sentó las bases de una oposición que busca la reivindicación de la profesión docente en el país.

Desde esta perspectiva de posicionamiento político es pertinente entender las partes que se conjugaron en la construcción de la norma, especialmente abordando la interacción entre el contexto social y económico en el cual se aplica el decreto, al igual que la pertinencia y conexión existente entre los fenómenos sociales con una norma.

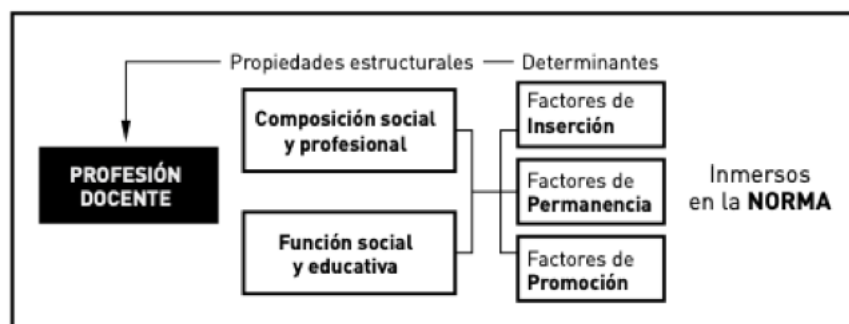
Por otra parte, este documento aborda los estatutos como contenedores de una serie de formulaciones sociales implícitas en el modelo de escuela, docente y estudiante que promulgan en el quehacer de la práctica educativa, esto permitió interpretar los aspectos sociológicos inherentes en la forma y regulación existente que nutrieron el contexto histórico, así como en las relaciones sociales que se adelantaban en aquella época los integrantes de las comunidades educativas y el resto de miembros de la sociedad.

Este trabajo investigativo esgrime una nueva aproximación al surgimiento e implementación de las políticas públicas en educación colombianas, por cuanto en la bibliografía disponible apremian los ejercicios de comparación de factores salariales, formativos, y el ejercicio efectuado por el docente en los dos momentos históricos en que tienen lugar los estatutos en el país.

Justamente esta investigación busca la implementación de una norma a la luz de acontecimientos históricos que impregnaron el debate de la época y repercutieron en la modificación de la política pública en educación del país, abordando de manera sistémica la realidad nacional a partir de componentes laborales en cuanto al ingreso del docente a la carrera

pública y su permanencia, así como la función social del proceso educativo, tal como se evidencia en la siguiente tabla.

Figura 1 Factores determinantes en la configuración de la profesión docente.



Nota: La figura 1 define los factores que se conjugan en el ejercicio de la profesión docente aunado a la configuración de una norma legal regulatoria. La profesionalización docente en Colombia. Bautista, M. (2009) Revista Colombiana de Sociología, (32) 111 - 131. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/5515/551556266005.pdf>

Para efectuar esta descripción y posterior análisis fue fundamental revisar el contexto histórico y social nacional, proceso que interpeló la discusión, revisión de archivos históricos y que se fundamentó en un proceso hermenéutico de cada hecho histórico que en conjunto de los procesos sociopolíticos que afrontaba la nación en aquella época permite realizar una reconstrucción del ambiente social de la época.

El producto de la investigación está enmarcado en los factores sociales que se encuentran contenidos en cada decreto, tanto el 2277 de 1979 y 1278 de 2002, para esgrimir una aproximación desde una comprensión contextual de cada decreto que permitirá la construcción de una historia de las políticas públicas en educación en Colombia que servirá de fundamento para el diseño e implementación que requiere el sistema hacia el futuro.

1. Antecedentes

Se efectuó una búsqueda documental de diversas fuentes bibliográficas, fundamentalmente parte de esta indagación permitió la consulta de libros y artículos de reflexión académica (trabajos de grado, productos de investigación y textos especializados sobre economía e inversión pública) cuyos temas eran inherentes a la realidad de los docentes, lo que permitió encontrar un eje temático bastante discutido que enarbola la forma en que los educadores discuten sobre los rasgos de su profesión, la manera en que es regulada y el conjunto de normas que definen sus labores por el Estado colombiano.

Con esta exploración documental se halló un gran marco documental que giraba en torno a dos tendencias temáticas y prácticas en cuanto a la producción literaria; por un lado existen indagaciones sobre las condiciones laborales, sistemas de protección y cualificación profesional de los docentes, comparando sus realidades en los estatutos de 1979 y 2002. De igual manera, existen otros documentos que intentaban esbozar las características económicas, sociales y formativas de los docentes en el país, evaluando desde datos estadísticos sus condiciones en momentos históricos específicos, basados en las tablas de asignación salarial contrastando su nivel educativo y los estímulos económicos dados a estos.

De manera sintética a continuación se esboza una breve compilación de los principales recursos bibliográficos encontrados:

En el artículo *La profesionalización docente en Colombia* de Marcela Bautista Macia hace una excepcional reflexión sobre la pertinencia de la búsqueda de calidad del sistema educativo en Colombia y la adhesión de este concepto en las políticas públicas educativas que existen, su indagación enarbola la década comprendida entre 2000 y 2009, culmina con el año de publicación de este documento, en su exposición teórica, la autora aborda las transformaciones que se han interpelado desde las políticas públicas a los sistemas educativos en América Latina. Bautista (2009) efectúa comparativos sobre los docentes que laboran en el sistema público y privado en Colombia, el aumento que trajo en disponibilidad de educadores por región la adopción del estatuto deparado del decreto 1278 de 2002 para buscar comprender la manera en que la agenda política nacional sobre educación ha evolucionado, abordando en ella si ha insertado o descuidado la profesionalización de educadores.

Sumado a esto, Bautista (2009) describe la manera en que la concepción de educador se encuentra asociada a un contexto social y político concreto, así cada grupo social desarrolla un proceso formativo y unos estándares de exigencia qué de acuerdo con la autora, quien retoma a Durkheim al expresarlas como normas fácticas que permiten la vida en sociedad, corresponden a los requisitos y fundamentos de la coexistencia en ese entorno señalado y que además son vistos bajo una serie de estímulos o recompensas para cada caso concreto. Al esbozar este marco conceptual tan rico, se procede a describir las innovaciones que convocó el nuevo estatuto docente, el cual apela a la inserción de profesionales de todas las áreas como futuros educadores, exigiendo de ellos solamente la acreditación de cursos formativos en educación o pedagogía para poder acceder a una plaza en el sistema, de forma posterior la autora analiza la confluencia de estos nuevos profesionales, sus prácticas e indaga sobre la calidad del sistema en el país.

El artículo *El estatuto del maestro* de Pilar Méndez efectúa una reflexión basada en la aceptación mediática, particularmente su reflexión surge de titulares en diarios de circulación nacional, que sugieren la existencia de una crisis en la enseñanza educativa en el sistema público colombiano como consecuencia de recibir los resultados de las pruebas estandarizadas que de manera sintética miden la calidad educativa en el país, de acuerdo a la autora estos apremiantes y bajos resultados son contrastados por el Estado Colombiano con la imprenta de profesionalización docente impuesto desde el decreto 2277 de 1979 y reforzado por el decreto 1278 de 2002 que guían un camino que conduce a la calidad educativa, esto retoma el marcado acento unidireccional que ha tomado la profesionalización docente en el país, vista como la manera unívoca de mejorar la calidad educativa en el sector público nacional.

Del mismo modo, Méndez (2014) enuncia la forma en que la literatura disponible demuestra la manera en que se ha venido desdibujando la concepción del maestro como un virtuoso profesional que desde su saber y práctica reivindicaba una profesión que generaba admiración y respeto por la sociedad, concepción que ha sido remplazada por la de un grupo de educadores que desde el sector público cumplen de forma muy laxa los parámetros establecidos legalmente para agotar un plan de estudios y obtener los beneficios de un ejercicio laboral en el sector público en el cual prima la continuidad del docente antes que la calidad en su ejercicio profesional.

El artículo *Las políticas educativas y el magisterio colombiano en la década de los 80* de Henry Bocanegra, se inscribe en un artículo académico de corte histórico, que enuncia las

manifestaciones de la Federación Colombiana de Educadores, en la década de 1980 cuyas denuncias describen la inexistente calidad educativa del sistema colombiano, este movimiento de protesta social surge en el XII Congreso de la Federación realizado en 1982 que visibilizó las prácticas que los docentes desarrollan en sus aulas, abordando su papel y la relevancia de su labor conjugada con la prelación dada en el escenario político y económico a este trabajo en el marco del proceso conocido como el movimiento pedagógico.

Esto le permite a Bocanegra (2010) explicar la manera en que el sindicalismo de los maestros al servicio del Estado define como un logro de los docentes liderado por FECODE la sanción ministerial del Decreto 2277 de 1979, el cual estableció unas condiciones mínimas para el desarrollo de la labor educativa, permitiendo un avance cualitativo en las circunstancias en las cuales laboraban los docentes. Finalmente inicia una revisión de la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, buscando entender la relación entre la presión que generaron allí los docentes y sus movilizaciones en la definición de la autonomía escolar, iniciativa de los Proyectos Educativos Institucionales y la posterior publicación de los lineamientos curriculares.

El artículo *Impacto del Nuevo Estatuto de Profesionalización en la función docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes: Decreto 2277 de 1979 y Decreto 1278 del 2002* de Carolina Cifuentes Cubillos pone en relieve la pertinencia de investigar sobre la realidad laboral de los docentes en el país, puesto que parte de un ejercicio de contraste entre los dos estatutos vigentes en el país concretamente analiza la regulación de la docencia en escenarios públicos y privados. En su recuento describe la forma en que la aparición del estatuto de 2002 generó enfrentamientos y conflictos con los docentes que laboraban bajo los lineamientos del

decreto 2277 de 1979 por cuanto se esgrimían nuevas condiciones de ingreso, ascenso, remuneración y un nuevo marco de prestación de los servicios de protección social para los docentes.

Sobre estos particulares Cifuentes (2014) aborda la manera en que la promulgación de este nuevo estatuto busca asociar a estos criterios de ingreso, continuidad, promoción y ascenso un manto de transparencia a la selección del profesorado, así como enarbolar la bandera de la meritocracia en un proceso de elección pública, todo esto por supuesto comprendido dentro del objetivo de mejorar la calidad del sistema, para ello se parte de la premisa de que unos docentes muy bien cualificados serán la base de un sistema público de educación de calidad.

Al describir estas generalidades sobre ambos estatutos la investigadora procede a efectuar una comparación concreta sobre los aspectos mencionados, esgrimiendo las diferencias en el ingreso, continuidad, promoción y ascenso, abordando como objeto de indagación en varios apartados el surgimiento con el decreto 1278 de 2002 de la evaluación docente, reiterando la vocación de mejorar la calidad del sistema con la que fue dotado este estatuto.

Con la aparición de la evaluación docente, surgió en la literatura disponible una serie de reflexiones e investigaciones sobre este tema, concretamente se encontró el artículo *Características, principios y fines de la evaluación del desempeño docente* escrito por Esnares José Maussa Díaz, en él se relatan los componentes, procesos y utilidad de la evaluación docente en el país, su punto de partida es una reflexión teórica sobre lo que los docentes entienden por evaluación y contrastando dicha realidad por lo que el referente normativo, decreto 1278 de

2002, dice al respecto, en su reflexión inicial Maussa menciona la pertinencia de responder el ¿Para qué? Y ¿Por qué? De dicha evaluación en el contexto docente.

En adición a dicho proceso Maussa (2014) estudia en Barranquilla la apropiación por parte del cuerpo docente de los referentes teóricos, el objetivo misional y el aspecto formativo de la evaluación docente en el periodo de tiempo comprendido entre 2008 y 2013 investigando 35 instituciones educativas que tienen sus labores en la capital del Atlántico. Sus resultados redundan en una aceptación conveniente de los rasgos formativos, que atienden a una mejora en la calidad de prácticas y en general del sistema educativo, los educadores anteponen que la evaluación permitirá una mejora en su praxis y con ella todo el entorno, así como miembros de la comunidad educativa se encaminarán a la mejora en calidad propuesta para el sistema educativo público colombiano.

En esta misma línea investigativa sobre la indagación respecto de los estatutos docentes en Colombia y los retos que implica la formulación de políticas públicas, así como su gestión y gerencia se encuentra el trabajo de grado titulado *La coexistencia de dos estatutos docentes: Una aproximación desde la nueva gestión pública* elaborado por Jairo Aníbal Doria y Orlando Benítez Mora, en este documento los estudiantes hacen una evaluación sustentada en la aceptación de un problema de calidad y cobertura del sistema educativo público colombiano, es decir, parte de la enunciación de un problema correspondiente a la calidad en cobertura y calidad del sistema público educativo, el cual es abordado los procesos que permitieron la construcción y gestión de las políticas públicas educativas y la inserción de estos temas en las agendas de trabajo de los gobiernos de turno.

Partiendo de un análisis legal, Doria y Benítez (2017) buscan entender si es legítimo contar con un campo o escenario laboral regulado por dos normas, emanadas de dos decretos, contrastaron la realidad que deben afrontar los docentes con las recomendaciones y directrices surgidas de La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [U.N.E.S.C.O.] y la Organización Internacional del Trabajo para el desarrollo de las labores de educadores en el continente.

A continuación describen los rasgos laborales, requisitos de ingreso, extensión de la jornada, condiciones de trabajo y mecanismos de promoción que se disponen en ambos decretos, con base en esta información emiten conclusiones preocupantes sobre los retos que deben enfrentar muchos docentes, que oscilan entre desafíos de acceso físico a su lugar de trabajo por cuenta de falta de conectividad por vías, hasta rezago en disponibilidad de material didáctico para poder desarrollar sus clases e incluso los autores aducen que existe un limitado potencial de ascenso basado en la asignación de unos recursos finitos para otorgar mejoras en cuanto a remuneración salarial (Doria y Benítez, 2017).

La revisión sobre estas condiciones laborales interpeló la búsqueda de una descripción y reflexión sobre la práctica docente emanada del cumplimiento de estos estatutos docentes, esta búsqueda permitió hallar el trabajo de grado titulado *El malestar docente en los educadores oficiales de Bogotá D.C. Entre el año 2005 y el 2015 - Decreto 1278 de 2002* de Martha Ruth Mayorga quien parte de lo que se considera un lugar común en las investigaciones sobre

estatutos docentes en el país, adelantar una mirada comparativa de los estatutos que rigen en Colombia. A pesar de esto, adelanta esta indagación como parte de una investigación que anhela revisar las condiciones laborales de los docentes y que pretende atender a los interrogantes sobre el clima laboral que deparó la coexistencia de estos dos estatutos docentes y el surgimiento del decreto 1278 de 2002, todo esto lo efectúa como parte de su formación como abogada, lo que le permite entender la controversia que resulta de una doble regulación o determinación paralela de una profesión por dos referentes legales diferentes.

Por consiguiente Mayorga (2015) penetra en este sentido y encuentra que el nuevo estatuto docente y su coexistencia con el previo ha generado una alteración profunda en el contexto laboral por cuanto el clima organizacional, la exigencia de procesos y el método bajo el cual se comparte en la institución educativa se ha degenerado en un síndrome de “burnout” que demuestra de manera fehaciente el malestar docente existente en la capital de la república, para apoyar esta tesis la autora consulta información sobre el acceso de estos docentes al servicio médico y se revisa en la Secretaría de Educación de Bogotá la información disponible sobre pensiones por invalidez, renunciaciones, traslados y quejas presentadas ante esta entidad en el periodo de tiempo de 2005 a 2015.

El trabajo de grado *Los estatutos docentes y su incidencia en la interiorización y exteriorización de la profesión docente en Colombia* de Leonardo José Rivera describe desde su experiencia como educador, en este relato muestra la pertinencia de una investigación sobre la práctica docente a la luz de las nuevas dinámicas de relaciones, funciones y exigencias emanadas del estatuto docente de 2002, su reflexión investigativa parte de consultar y entender las normas

que regulaban su quehacer educativo en la institución educativa pública donde se desempeñaba como docente.

De ahí que Rivera (2014) encuentra que estos estatutos se esgrimen como un estándar o referente que homogeniza las prácticas de los docentes en el país, su tesis desprende un posicionamiento pedagógico y ético de las implicaciones de su labor como educador, por ello analiza la manera en que estas normas de manera implícita desnaturalizan el acto educativo y supeditan la pedagogía a un conocimiento de referencia, desentendiéndolo de su naturaleza práctica, reflexiva y constructiva de una mejor relación en el aula, al penetrar en su hipótesis el autor aborda la baja calidad en el sistema educativo a esta comprensión del saber pedagógico.

El artículo *La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación* de Enrique Díez, permite entrever la aplicación de las propuestas económicas del modelo neoliberal en el funcionamiento de las escuelas públicas, concretamente aborda los parámetros de contratación de maestros y los mecanismos de subvención de instituciones educativas privadas en Estados Unidos. Conjuntamente analiza la disminución de la cantidad de horas presenciales que comprenden un año escolar y la transformación de la cantidad de años en que un estudiante debería estar en una escuela, parte de revisar el caso italiano sobre el cual Díez (2010) establece que estas reformas han buscado tornar más rentable el sistema público educativo acortando tiempos de permanencia, disminuyendo la intensidad de las jornadas escolares y recortando los recursos asignados a este rubro.

Estos artículos trazan los ejes temáticos discutidos al inicio de esta exposición bibliográfica, puesto que profundizan en las condiciones del docente y la realidad de los sistemas educativos en un marco de renovación y transformación a causa de nuevos modelos económicos que afectan otras ramas del desempeño humano. Conjuntamente señalan la forma en que los estatutos docentes han surgido en el marco de una serie de políticas macroeconómicas mundiales que trastocan el modelo imperante y lo predefinen desde nuevas interacciones políticas y sociales, esto termina por repercutir en las funciones y asignaciones de la escuela surgiendo en abordarla como una nueva empresa social en este cambiante contexto.

Por otro lado, se abre una nueva línea de investigación por cuanto el acceso de los educadores a posgrados en diferentes partes del país, hace preguntarse sobre su ubicación y la manera en que esto afecta la educación, por ello se accedió al documento de trabajo *Desigualdades en la distribución del nivel educativo de los docentes en Colombia* de Luis Armando Galvis y Leonardo Bonilla Mejía, ellos abordan la problemática de la distribución de los docentes en Colombia, empleando como referencia su formación académica y buscando por medio de los índices de Theil (una medida de desigualdad empleada para estudiar la distribución de la renta) la rentabilidad de la remuneración salarial que perciben estos docentes desde un retorno en calidad y resultados de los estudiantes que terminan proceso formativo y deben presentar las pruebas saber 11.

Sumado a esto, Galvis y Bonilla (2011) determinar la eficiencia de la inversión presupuestal de mejora en infraestructura y dotación, lo que en conjunto se conoce con una mayor asignación presupuestal con la calidad educativa que se reflejada en los resultados

arrojados por las pruebas estandarizadas, nacionales e internacionales, escuetamente los investigadores comparan la inversión y retorno de los recursos públicos en términos de mejoramiento de la calidad educativa, claro está desde una mirada econométrica de relación costo-beneficio.

Precisamente al discurrir sobre la praxis del educador, es importante entender la forma en que los estatutos comprenden al maestro, para ello se consultó el trabajo de grado *Concepción de educación, sujeto docente y su práctica a través del discurso expuesto en la revista educación y cultura, en el marco de los estatutos docentes 2277 de 1979 y 1278 de 2002* cuyas autoras Nidia Ardila y Angélica Corredor apelaron a efectuar una interpretación de corte hermenéutico-crítico, buscaron en la *Revista educación y cultura*, que es difundida por la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación [F.E.C.O.D.E.] y da cuenta sobre las reflexiones emanadas de su práctica y la apropiación que hacen de los parámetros laborales definidos por el decreto 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

La apuesta investigativa de Ardila y Corredor (2018) consistió en emplear las normas Chicago, donde se ordenan fuentes documentales, por esto no sólo apelaron a la revista *educación y cultura* sino que emplearon archivos, artículos basados en experiencias pedagógicas y disertaciones sobre los estatutos y la profesionalización, con base en ellos se ordenaron por parámetros de autor y fecha con la finalidad de ordenarlos categóricamente y extraer la información más relevante en temas teóricos y ejes temáticos, esto con la finalidad de extraer una

información pertinente para abordar las prácticas educativas de los docentes con base en los dos estatutos vigentes en el país.

Al efectuar este rastreo documental se encontraron elementos comunes en las fuentes documentales previstas, inicialmente que en variados casos se hacen ejercicios de comparación de los estatutos, buscando en ellos equiparar los procesos de ingreso, ascenso, remuneración y mecanismos de protección social existentes en ambas normas. Dicho esto, inician algunas tendencias en cuanto a la realidad investigativa existente, por un lado, hay artículos o trabajos de grado que analizan desde la política pública y normatividad legal a los estatutos, esto permite abordar la manera en que se articulan éstos a la agenda política de los gobiernos nacionales, así como respondiendo los interrogantes que generó en términos de legitimidad la coexistencia de dos normas que regulan un escenario laboral.

Finalmente se encuentran las indagaciones que penetran esta construcción teórica, y que al igual que Rivera (2014) buscan entender la manera en que estos determinantes legales influyen en la práctica y cotidianidad el educador, bien sea desde su propia experiencia, como lo relatado por él o apelando a reflexiones suscitadas por otros educadores y retomadas por fuentes documentales como en el caso de Ardila y Corredor (2018).

Encontrar estas tendencias definió en gran medida la naturaleza documental y crítica de este proyecto de investigación, además concito una reflexión interesante, pues el anhelo de este trabajo de grado es permitir una revisión contextual, política y normativa de los estatutos docentes en el país, pero con la adición de valor que es un documento que exhorta al lector

educador a establecer una postura ética y crítica sobre su práctica entendiéndola como un punto de fuga que puede tributar a una mejora en términos de calidad del sistema educativo nacional.

2. Objetivo

2.1.Objetivo General

Analizar los aportes de los movimientos sociales y políticos en el diseño de los estatutos docentes regidos por los decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002 en Colombia.

2.2.Objetivos Específicos

Identificar la influencia de los movimientos sociales y políticos que propiciaron el surgimiento del estatuto docente ordenado en el decreto 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

Examinar la concepción de educador, el proceso de ingreso a la carrera docente, desarrollo profesional y su práctica laboral bajo los determinantes del decreto 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

Contrastar las características sociales y económicas de los docentes del sector público colombiano posterior a la implementación de los decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

3. Aspectos metodológicos: la hermenéutica histórica como base comprensiva de la realidad contextual de las políticas públicas educativas.

La educación ha robustecido su campo teórico y de reflexión investigativa desde las ciencias sociales, pues ésta le ha aportado categorías de análisis, herramientas de interpretación de la realidad y fuentes históricas que desde documentos, textos o archivos retratan procesos y etapas específicas de la evolución histórica de las sociedades.

Por esto la investigación empleó la hermenéutica histórica, proceso utilizado ampliamente por los científicos sociales para interpretar y desentrañar documentos, informes, así como archivos, textos de referencias e incluso reportes noticiosos contenidos en diarios y revistas que relatan sucesos históricos, que describen procesos sociales, con la finalidad de efectuar una aproximación interpretativa.

El síntesis, el proceso hermenéutico ha tenido especial importancia en la historia de la humanidad, especialmente en el contexto medieval permitió bajo la mirada escolástica abordar textos como la Biblia para interpretarlos y extender su mensaje a la población creyente en la fe católica, esto establece un precedente en la relevancia y cuidado que ha tenido este método para abordar diversas fuentes documentales, pues facilita la comprensión hacia algunas comunidades de fe para interpretar textos sagrados a creyentes e instaura un proceso que posee gran valía al momento de descifrar realidades contextuales emanadas de crónicas que aunque son distantes en

tiempo o espacio, son susceptibles de interpretación debido a que son apropiadas por el hermeneuta (Moreno, 2018).

La interpretación hermenéutica permite abordar el núcleo del problema que atiende esta investigación, el cual consiste en interpretar la realidad contextual previa al surgimiento de los dos decretos que regulan los estatutos docentes en Colombia, se convierte en el método idóneo para poder abordar los referentes documentales (textos de referencia, libros y artículos especializados, artículos periodísticos, productos de investigaciones previas, y en general todo tipo de archivo histórico) que permita desentrañar la realidad existente en el país durante el proceso de discusión interna y sanción de los decretos que entraron a regular y orientar la profesión docente en el país.

De hecho, el origen de la información extraída para la investigación de este proyecto se encontró en fuentes documentales, su análisis interpeló labores de indagación e investigación documental que permitieron profundizar sobre las movilizaciones sociales como referentes del orden socio-político en el contexto previo a la sanción ministerial del decreto 2277 de 1979 en Colombia, es decir, el surgimiento de ambos estatutos docentes en el país se encontró mediado e influido por movimientos sociales y la demanda generalizada de unos estudiantes de un proceso educativo enmarcado en una mejor calidad.

En contraparte, el decreto 1278 de 2002 encuentra su campo de aplicación en una sociedad que atravesaba un proceso de transformación, bajo la premisa de un nuevo ordenamiento social emanado de una Constitución innovadora la educación, especialmente la

concepción de educador, práctica docente y procesos de formación continua marcan los escenarios laborales a regular en este momento histórico.

En consecuencia, con estos dos marcos referenciales en dimensiones temporales y sociopolíticas diversas, se adelantó un proceso de interpretación de dos fenómenos históricos diferentes, para ello se requiere revisar el espectro de actividades, procesos y causas que deparan el acontecimiento producto de reflexión de este trabajo de grado.

Por consiguiente, fue crucial analizar documentos contenedores de relatos históricos, proceso que requiere de acuerdo con Moreno (2018) que se encuentre ligado a la realidad simbólica estudiada, de esa manera evidencia que es aprehensible para un investigador. Por consiguiente el objetivo de este proceso de investigación no es sólo enlistar los acontecimientos que tuvieron lugar antes del surgimiento de los estatutos docentes, sino comprender los determinantes, causas e influencia del contexto social y político en la expedición de dicha norma.

De ahí se afirma que la comprensión de un fenómeno histórico requiere del necesario entendimiento de los rasgos históricos de la época objeto de estudio, por lo tanto la hermenéutica histórica, se alimenta de la comprensión del mundo, transgrediendo el campo epistemológico desde la interpretación por parte de unos sujetos investigadores que al final comparten sus reflexiones sobre la historia e intercambian apreciaciones sobre la aproximación dada al fenómeno estudiado (Moreno, 2018).

Esto permitió adentrarse en el proceso investigativo como sujeto reflexivo y consciente de su labor, de igual manera posibilitó ser parte de reflexiones compartidas sobre el objeto de estudio y el desarrollo de una postura crítica respecto del fenómeno estudiado, es decir, implica trascender el papel de un observador, como lo expone Moreno (2018) se evidencia la transgresión efectuada a la interpretación, en cuanto se entiende que la pregunta del hermeneuta ha dejado ser ¿qué es lo que veo? Para transformarse en ¿por qué lo veo de esa manera?

Este interrogante inicia una reflexión de corte introspectivo que busca definir al investigador como parte del fenómeno que se encuentra indagando, sin desentenderse de su objeto de estudio, el analista debe entender que existen multitud de factores que determinan el resultado obtenido de su investigación, enriqueciendo su postura con multitud de aportes que rebozan en una comprensión más profunda del fenómeno estudiado.

Un rasgo fundamental del proceso hermenéutico yace en el sujeto investigador, quien solamente existe en cuanto comprende el mundo que habita, es decir, que hay presente un posicionamiento ético-político del investigador respecto del proceso educativo. En este caso, si no se entiende el mundo estudiado, el hermeneuta no habrá pasado del abordaje literal del fenómeno analizado. Además, para entender el mundo estudiado es fundamental entenderlo desde una interpretación simbólica para constituir una arquitectura del sentido, exhortando a quien investiga en tomar una posición de actor en el mundo que investiga de acuerdo con lo propuesto por Ricoeur (citado por Moreno, 2018).

La relevancia procedimental de la hermenéutica se encuentra abonada por la interpretación que se puede dilucidar desde la forma en la cual se comunica un grupo de personas, buscando entender desde su micro-mundo la manera en que estos sujetos se apropian de la realidad, la dotan de sentido y explicación buscando posteriormente universalizar su comprensión de este (Moreno, 2018).

Particularmente, en el campo de la historia la investigación hermenéutica pretende encontrar el camino e indicios, así como rastros contenidos en el estudio de experiencias previas que componen nuestras tradiciones y estructuran nuestros hábitos, la labor del investigador soslaya la construcción de un universo del lenguaje común que permita determinar los lugares de tradición en el campo investigado (Moreno, 2018).

Debido a esta reflexión ética y política del contexto social como fenómeno estudiado, el proceso de investigación exhorta a un posicionamiento crítico desde la realidad estudiada y permite posicionar al investigador como un transformador de la práctica escolar, transgrediendo la frontera de la interpretación e interpelando al docente a entender su labor como un campo de encuentro de normas, factores sociales y políticos que se encuentra con su práctica como espacio de crítica y reflexión.

4. Marco referencial: la convergencia del contexto y una ley.

Adelantar una investigación desde una postura histórica interpeló diversos momentos en los procesos sociales de una nación, al profundizar en las bases sociales y políticas inmanentes en un decreto de una entidad estatal implica contar con referentes conceptuales necesarios para abordar las categorías de contexto y movimientos sociales, que de forma general permiten entender los elementos que se conjugan en el plano social, político y económico para penetrar las estructuras imperantes e interpretar las interacciones de los actores sociales que convergían en el momento histórico objeto de estudio.

El punto de partida del proceso estuvo en la búsqueda y consulta de archivos, particularmente de documentos dotados con crónicas de tipo histórico que profundizan en la manera en que la sociedad convivía y enfrentaba los diversos fenómenos que afectaban a la población nacional en aquella época. La utilización del archivo constituyó un proceso de reconstrucción de una memoria histórica, que de acuerdo con Silva (2017) permite no sólo compilar los documentos que se consideran importantes en una época sino de restituir la historicidad de lo estudiado mediante el abordaje epistémico adecuado.

Una interpretación más profunda de los hechos descritos en estos documentos requirió emplear *la teoría del contexto* propuesta por Dijk (2001), que posibilitó rastrear las formas del discurso existentes en los documentos de una época particular, para poner en relieve los hechos

que se enmarcaban en dicho momento histórico y entender qué comportamientos, actitudes y propuestas emanan de esta consulta documental.

Asimismo, este referente teórico postula la necesidad de explicar desde estructuras mentales, tales como representaciones de hechos, actitudes o encuentros entre los protagonistas de estos procesos, las situaciones y modelos específicos que en su conjunto constituyen la realidad del evento objeto de estudio.

Interpretar los acontecimientos históricos que se presentaron en el último cuarto del siglo XX e inicio del XXI requirieron una constante interacción entre las categorías conceptuales previas, por cuanto permiten entender las relaciones entre un contexto basado en los discursos y sujetos (discursivos) que los pronuncian, se buscaban los rasgos de tipo político, social, económico y educativo que permiten reconstruir el contexto de la época objeto de estudio.

La década de 1970 estudiada como punto de partida de los acontecimientos históricos que depararon en la promulgación del decreto 2277 de 1979 permite entender que este periodo de tiempo estuvo fuertemente marcado por la protesta social, que constituyó en una de las vías de manifestación de la inconformidad de un pueblo o grupo al respecto, al respecto sobre la manifestación social, Hernández (2007) establece que ésta se puede convertir en la vía en la cual una grupo hace evidente su descontento con algún tipo de proyecto o iniciativa dispuesta unilateralmente por un gobierno; al suceder del tiempo esta categoría de estudio se torna más robusta pues ha marcado un influjo histórico preponderante durante el 2011 momento en el cual se quiso modificar la Ley 30 de 1992 y la respuesta social estuvo liderada por un gran grupo de

estudiantes que desde una manifestación social coordinada en las capitales del país hicieron evidente su descontento con la alteración en la distribución de regalías y recursos para el sector educativo nacional.

El Decreto 2277 de 1979 (Dec. 2277, 1979) definió el proceso de enseñanza en establecimientos educativos, oficiales y no oficiales, como un proceso liderado por educadores, quienes en términos generales pueden definirse como una generación mayor o de más edad, que transmite conocimientos a generaciones más jóvenes. Además, impulsó la generación en un escenario administrativo de instancias de apoyo al docente como las coordinaciones y rectorías, que integran el grupo de directivos docentes, cuya labor es ser líderes en el proceso de administración de las instituciones educativas para facilitar la vida escolar y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de quienes conviven en dicha comunidad. Finalmente existieron en este nuevo decreto facilitadores y capacitadores que de manera transversal laboran apoyando los programas de formación, alfabetización (a comunidades externas o de difícil acceso) y constante profesionalización académica de los docentes liderados por el Ministerio de Educación Nacional.

Asimismo, el decreto 2277 de 1979 instauró una unidad conceptual en torno al proceso de enseñanza, debido a que propuso como actor fundamental del sistema al educador y dispuso un ordenamiento legal en el escenario oficial y privado, sobre el primer caso reunió a los profesionales que ejercen sus labores en instituciones educativas públicas del orden municipal, departamental, distrital, nacional y en algunas intendencias o donde se requiere su labor (Dec. 2277, 1979). Y en un segundo contexto se encuentran los educadores adscritos a entidades no

oficiales que son aquellos que laboran en el sector privado cuya labor se encuentra regulada junto al código sustantivo del trabajo y los reglamentos propios de cada institución educativa.

Esta última característica del estatuto 2277 de 1979 es fundamental pues en la actualidad se siguen empleando sus categorías como referente de contratación y asignación salarial en instituciones del sector privado, sus disposiciones legales siguen siendo la base legítima que ordena los contratos de vinculación y rige las condiciones laborales de los educadores en instituciones del sector privado.

Con las transformaciones que trajo el surgimiento de una nueva Carta Política en 1991 y de la Ley General de Educación en 1994 se hizo necesaria la sanción de un nuevo estatuto docente, el cual finalmente surge bajo el Decreto 1278 de 2002, consigo instauró algunas transformaciones, concretamente la enseñanza ahora se tornará en *función docente*, como lo dispone su artículo 4, comprende otras actividades como la formación de diagnósticos, el desarrollo de planes de estudios mediados por planeaciones para clases o sesiones y la búsqueda del desarrollo y obtención de los objetivos establecidos en el Proyecto Educativo Institucional (P.E.I.) de cada institución educativa (Dec. 1278, art. 4, 2002).

Una innovación propuesta por el Ministerio de Educación Nacional (Dec. 1278, 2002) fue la de utilizar la categoría de *profesionales de la educación*, jerarquía que alberga a quienes se encuentran habilitados para ejercer la función docente, contando con títulos de licenciados o de profesionales de otras áreas que hayan adelantado cursos o posgrados en el área de las ciencias de la educación.

Este aspecto, ligado a la nueva comprensión del profesional de la educación, fue uno de los artículos que mayor polémica desató en el sector educativo público, por cuanto alteraba los requisitos para poder ejercer la docencia en Colombia, permitiendo que profesionales de cualquier área del conocimiento que acreditaran un conocimiento o dominio básico en educación pudiesen ser parte del sistema, a pesar de esa inconformidad la composición del magisterio colombiano sufrió una inmensa transformación, particularmente esta reforma permitió que

En el año 2006, cuando ingresaron los primeros docentes en un número de 44.912, (que correspondían al 16,4%), el 23.5% de ellos, es decir 10.591 personas, carecían de formación en educación dado que lograron la vinculación al sector de la educación estatal: médicos, abogados, ingenieros, artistas, entre otras profesiones (Mayorga, 2015, p. 19).

Esta nueva comprensión de los educadores, ahora entendidos bajo la categoría de profesionales de la educación, fue una transformación que generó bastante polémica, incluso 18 años después de la inserción de este artículo en el decreto 1278 de 2002, varios investigadores siguen ahondando en las consecuencias en la calidad educativa y de la realidad pedagógica que implicó permitir el ingreso de cualquier tipo de profesional a las aulas y en el mismo sentido sigue la lucha sindical por reivindicar al docente, exigiendo una prelación en estos procesos al docente licenciado.

5. Los movimientos estudiantiles en Colombia durante la década de 1970, el descontento político.

El decenio que inició 1970 comprendió gran cantidad de hechos que configuraron grandes modificaciones en las políticas públicas en Colombia, fundamentalmente la protesta social enmarcada en un movimiento estudiantil alimentado por las dificultades laborales y las adversas condiciones de subsistencia económica de gran parte de los colombianos, esto permitió que las iniciativas sociales del Estado sufrieran importantes transformaciones, por supuesto el sector educativo no fue ajeno a esto y recibió hacia el final de la década una importante alteración en la regulación de su praxis educativa.

En primer lugar para esbozar los hechos que configuraron la década de 1970 es necesario abordar las bases políticas sobre las cuales se construye este decenio, crucialmente el frente nacional que estableció una agenda política y social, desde su firma en 1958 por representantes del partido Liberal y Conservador poniendo fin bajo un acuerdo político a la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, mediante de un pacto que proponía una alternancia en el poder presidencial entre las dos fuerzas políticas firmantes.

Lo convenido promulgó una sucesión controlada del poder presidencial, inicialmente sería electo un presidente desde las toldas políticas del Partido Liberal Colombiano y posteriormente provendría un candidato del Partido Conservador Colombiano, funcionando de este modo la alternancia del poder durante los cuatro periodos presidenciales que comprendía el

tiempo estipulado en el pacto, el objetivo de este acuerdo era conseguir una finalización pacífica de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla.

A pesar de este deseo, la práctica evidenció algunas bifurcaciones de lo acordado, especialmente se notó como cada fuerza política gobernante ejercía su poder “con completa exclusión del otro, dejándole poco más que el reto de movilizarse violentamente. No hay duda de que el Frente Nacional logró apaciguar la violencia rural, pero la hostilidad, la rabia y las venganzas en el campo no se iban a acabar de la noche a la mañana por un acuerdo político firmado en Bogotá” (Larosa y Mejía, 2014, p.115).

Esta hostilidad y deseo de movilización descritas repercutieron en la forma de ejercer la oposición al gobierno central, por cuenta de que el partido político que no ejercía el poder quedaba apartado del panorama social nacional, conllevando al completo desentendimiento de algunas regiones del país que serían de una predominancia política opuesta a la del gobierno y partido de turno.

La insatisfacción generada por la carente e incluso inexistente presencia estatal en diversas regiones del país, aunado a un sistema político desgastado por el monopolio bipartita ejercido hasta ese momento aunado a una realidad geopolítica acérrimamente bipolar a causa de la Guerra Fría y recientemente conmocionada en América Latina debido al éxito de la revolución cubana, propiciaron un escenario crucial para la expansión de las ideas comunistas y la lucha armada como mecanismo para expresión de este proyecto político a ejemplo de Cuba (Aguilera, 2010).

La concreción de factores como la movilización social, hostilidad y transformaciones geopolíticas constituidas dentro del conflicto mundial de la Guerra Fría fueron el escenario idóneo para el surgimiento de grupos guerrilleros, especialmente en la década de 1960 en Colombia, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C.), el Ejército de Liberación Nacional (E.L.N.) y el Ejército del Pueblo (E.P.L) que desde la marginalidad e ilegalidad lucharon por reivindicar los deseos de una clase obrera y campesina que había sido apartada de los proyectos nacionales vigentes, así como del accionar de las instituciones colombianas.

Por otra parte, apareció la manifestación social como respuesta hacia este poder central excluyente que imperaba en el país en el contexto histórico descrito, dichas movilizaciones desarmadas, provenientes de grupos estudiantiles, sindicales, obreros y campesinos buscaban contrarrestar los efectos de las políticas económicas y sociales adoptadas por el gobierno nacional.

Estos grupos sociales apelaron a la movilización social como una mejor manera de transmitir sus inquietudes, de este modo la movilización y el descontento convergen en la protesta social, que Archila (citado por Caviades, 2002) describe en un medio para reflejar la insatisfacción de la población con la forma en que se conduce el destino de la nación y forma de hacer público el descontento de las clases trabajadoras respecto de sus remuneraciones y condiciones de vida.

En este escenario de movilización social, la manifestación estudiantil cobró una especial relevancia, pues como lo relata Cote (citado por Acevedo y González, 2011) se centró en un modo de protesta estudiantil que reflejó el descontento de los jóvenes respecto al plan Básico de Educación Superior, a causa de la escasa cobertura Universitaria y el malestar generado en las generaciones más jóvenes a causa de la exclusión de nuevas fuerzas políticas del modelo de alternancia política establecido en el Frente Nacional, que dirigió a la protesta como único medio de manifestación de la inconformidad ante la considerada por los jóvenes estudiantes como una adversa realidad.

En plena coyuntura social y educativa Luis Carlos Galán, quien se desempeñaba como Ministro de Educación Nacional en ese momento, esgrimió una crítica mucho más profunda al sistema educativo, comentando en uno de sus discursos ante el Congreso de la República el que su criterio, problema más grave del sistema educativo; el cual a su juicio no se encontraba solamente en el sistema universitario, sino que al contrario se hallaba en las etapas previas (Fundación Luis Carlos Galán [F.L.C.G], 1991).

Esto trasladó el debate de la calidad educativa universitaria al ciclo de formación básica, comprendiendo los procesos educativos desde primaria hasta secundaria, pero haciendo una descripción problemática de la media vocacional, la cual a juicio de Galán era un anacrónico espacio de formación que no buscaba propender la investigación o indagación y mucho menos acercar el estudiante a las demandas de saber y a las exigencias de la educación universitaria (F.L.C.G., 1991).

Esta intervención instauraría el problema de la calidad educativa en el escenario de la calidad de la formación de los educadores de todo el sistema y daría inicio a un periodo de constantes críticas a la preparación de los maestros, mencionando particularmente la manera en la cual los procesos de vinculación de docente universitario tomaban a los graduados de un programa y los nombraban educadores de sus futuros colegas sin ninguna preparación adicional o cualificación docente.

Estos procesos de vinculación docente a centros universitarios desataron muchas críticas no sólo de los estudiantes, sino incluso del ministro de educación de la época, quien describía la realidad de los docentes universitarios de la siguiente forma:

La inmensa mayoría de universidades, por no decir todas, carecen de programas de formación de profesores. De la misma manera que el profesor de educación media muchas veces se improvisa, el profesor de universidad siempre se improvisa. No existen programas definidos de capacitación de profesores a nivel universitario. Simplemente, los exalumnos, a los dos o tres años del grado y ante la escasez de profesores, se improvisan como tales. Realmente lo que ocurre es un incesto intelectual. Se reproducen de generación en generación, cada vez con mayor debilidad y deficiencia, los escasos recursos y las escasas calidades intelectuales ofrecidas por educadores que en algún momento iniciaron el proceso. (F.L.C.G, 1991, p.220)

La descripción efectuada, permite focalizar el debate respecto de la calidad educativa, discusión que como se ha venido observando trascendió el escenario académico al político para

permear las movilizaciones sociales, centrando su atención en la formación del profesorado y los procesos de índole administrativa y laboral que se adelantaban para incorporarlos al cuerpo docente de una institución, los cuales no eran claros y permitían que gran parte de los maestros del sistema público escolar y universitario se viesan improvisados ante las necesidades del desarrollo de la actividad educativa.

Dichos factores posibilitaron que el debate en torno a la calidad educativa se situase en el campo del educador, su formación y prácticas, la convergencia entre las demandas sociales de los manifestantes y las intervenciones de algunos sectores burocráticos degeneraron en la necesidad de definir procesos de ingreso, perfiles profesionales y establecer unos parámetros orientadores para las prácticas docentes, campo de desempeño laboral que hasta ese momento había sido un terreno descuidado y se encontraba sin un referente normativo que permitiese definir procesos de inserción laboral y económica.

De forma irresoluble las marchas de diversos grupos estudiantiles en Colombia durante esta década pusieron en relieve la necesidad de discutir y revisar procesos que conformaban la operatividad del sector educativo nacional, aun cuando sus reivindicaciones exigían una mayor inversión en infraestructura para generar mayor cantidad de cupos en las universidades públicas, sus demandas retumbaron en un ministro que por su juventud había enfrentado las dificultades de un sistema educativo recientemente, que como se ha señalado, incluso en su nivel superior carecía de unos procesos de formación del cuerpo docente que integraba dicha institución y que afectaba de forma unívoca la calidad del egresado, así como su formación.

La convergencia de miradas sociales, la de los marchantes y del aparato estatal, sobre la formación del profesorado en Colombia pondrá de forma irreversible el entendimiento de calidad de la educación como un resultado proporcional a la formación y capacitación del profesor, esto demarcó el carácter de profesionalizar al profesor del sistema público educativo como estandarte y pertinencia de los estatutos docentes asimismo los definieron en acciones de mejora al respecto de la calidad educativa.

6. Una nueva generación de educadores desde las orientación del decreto 2277 de 1979.

Desde el inicio del siglo XX gran parte del cuerpo docente que se encontraba vinculado al servicio en escuelas públicas estatales anheló una reforma estructural del sistema público de educación, requerían de una transformación en el ejercicio de la profesión docente en el país; un cambio estructural que comprendiese factores como: las condiciones laborales, infraestructura de las instituciones, así como los referentes teóricos y formativos de los docentes.

Por consiguiente, desde la década de 1940 los docentes habían venido reclamando un reconocimiento de condiciones dignas para ejercer su labor, como lo expone Pulido (2007) los primeros escalafones en Colombia están comprendidos dentro de las leyes 43 y 97 de 1945 que definían el escalafón docente, estipulaban un ordenamiento sustentado en categorías que oscilaban desde la cuarta a la primera, ordenadas de manera ascendente. También estipulaban derechos como a no ser excluido por mala conducta y a dar prelación al tiempo, aunado a la experiencia como requisito para ascender en dicho escalafón.

De igual forma en 1952 el decreto 1135 reconoce el ingreso al escalafón de normalistas, les estipula una ruta y requisitos de ascensos, ante la carencia de educadores licenciados o de maestros que contaran con una preparación a nivel universitario, estas condiciones laborales permanecen de este modo hasta 1972, año el cual se sanciona la ley 224 que otorga el pago de una pensión al hijo de un docente muerto (Pulido, 2007).

Por todo esto, la lucha docente ha sido constante en la búsqueda de mejores condiciones laborales, concretamente del reconocimiento por parte del gobierno central, las instituciones y la sociedad, de la profesión docente como una práctica que tiene una inmensa valía social. Debido a esto la movilización de los maestros y sus reclamos no ha sido sólo por una remuneración salarial mayor, sino que este debate ha interpelado el derecho mismo educativo y unas condiciones esenciales y dignas para poder recibirlo por parte de los estudiantes.

En este proceso de lucha a nivel nacional surge una organización sindical que recoge las inquietudes del cuerpo docente del país, en 1959 nace la Federación Colombiana de Educadores, F.E.C.O.D.E., que congrega al día de hoy al mayor número de maestros que desarrollan su labor en escuelas del sector público en Colombia; su objetivo era reclamar la prestación del derecho fundamental de la educación en el marco de procesos de calidad para educadores y estudiantes, para lograrlo sitúa en el debate público las necesidades de los actores del sistema y fundamentó debates políticos en los organismos pertinentes en torno a las dificultades que afrontan en su ejercicio profesional.

Concretamente en 1972 se urde un primer intento por establecer un estatuto docente para tal fin, varios maestros enviados por asociaciones sindicales como FECODE conformaron una mesa de diálogo con el ministro Luis Carlos Galán con el deseo de poder establecer un acuerdo para poder sancionar un decreto que definiera los rasgos de esta profesión, su ejercicio y práctica, así como la definición de un sistema especial laboral con estímulos y que respondiese a las necesidades educativas de las comunidades.

Sin embargo, esta mesa de trabajo no tuvo mayor avance debido a que el ministro imponía su agenda y requisitos de manera unilateral, lo que generó que los enviados de los sindicatos no tuviesen más opción que levantarse de la mesa, y dar por terminado este escenario de concertación.

A pesar de esto, se sanciona el decreto 223 de 1972 que dispone en su acápite inicial las disposiciones sobre escalafón del personal docente, para lo cual estableció derechos, deberes, estímulos y sanciones ante la negligencia e incumplimiento de lo promulgado allí, ante esta realidad los maestros van a paro en febrero y marzo de ese mismo año, en respuesta el gobierno decide declarar ilegal dicha movilización, así como cancelar la personería jurídica de los sindicatos partícipes de dicha manifestación, lo que no aminora los deseos de los docentes por buscar la definición de un nuevo estatuto docente que en realidad atienda a las necesidades de las comunidades y reconozca el papel preponderante de los maestros en la sociedad (Pulido, 2007).

Hacia el final de la década esta confrontación entre los sindicatos, destacándose FECODE por la búsqueda de mejores condiciones para el ejercicio educativo en el país, permite la sanción de un estatuto docente, por tanto, este se convirtió en un acierto de la lucha sindical docente, como lo esboza Bocanegra (2010) debido a que conjugó necesidades educativas de los estudiantes, requerimientos formativos de los docentes e incluyó de manera clara los procesos de ingreso, ascenso y continuidad en el sistema público educativo al crear la carrera docente pública en Colombia.

En este sentido, de acuerdo a Pulido (2007) se asume como un éxito parcial la sanción del decreto 2277 de 1979, por cuanto define unas condiciones dignas de ingreso, permanencia, ascenso y retiro para los docentes, pero se desentiende de problemas esenciales respecto de la calidad y cobertura educativa que habían sido la pléyade de los movimientos sociales descritos previamente y que fueron denegados, por lo que FECODE califica a este estatuto como un modelo de la égida estructura burocrática existente en el país.

Entre los aciertos, es importante mencionar que el decreto 2277 de 1979 en su acápite inicial establecía parámetros fundamentales, delimitando el campo de acción normativo que estableció, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1º.- Definición. El presente Decreto establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales (Dec. 2277, art. 1, 1979).

La institución de una normativa clara respecto del régimen laboral de los docentes, las condiciones de su ingreso y los mecanismos de ascenso o promoción dentro del Sistema Educativo Nacional creó un espacio de referencia jurídica antes inexistente, uniendo la calidad educativa con la formación del profesorado; entendiendo factores como la formación, constante cualificación profesional y mecanismos de promoción interna como los ejes articuladores de un ejercicio docente mejor que genere armonía en la práctica educativa y propicien el ingreso de mejores profesores al sistema público.

LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DOCENTES.

56

Como parte de este nuevo escenario de regulación, surge un sistema de escalafón docente, el cual establece unos niveles basados en títulos o grados académicos, así como en experiencia profesional y los conjuga con la remuneración salarial que debe recibir cada educador, esto sienta un precedente histórico pues pretendió sustentar la asignación salarial de cada docente en los méritos de la carrera profesional y formativa del educador e instauró la posibilidad de mejora de esas condiciones económicas. Dicho esquema de ordenamiento operaba, aun funciona para los docentes vinculados bajo este decreto que laboran actual en el sistema público educativo nacional, del siguiente modo:

Tabla 1

Ascenso y cursos según título docente regidos por el decreto 2277 de 1979

Títulos/Grados	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Bachiller Pedagógico	2 años	3 años y 5 créd.	3 años	3 años y 6 créd.	3 años	4 años y 7 créd.	3 años						
Perito o Experto en Educación		3 años	3 años y 5 créd.	4 años	3 años y 6 créd.	3 años	4 años y 7 créd.						
Normalista Superior (Técnico)				3 años	3 años y 5 créd.	4 años	3 años y 6 créd.	3 años	4 años y 7 créd.				
Tecnólogo en Educación					3 años	3 años y 5 créd.	4 años	3 años y 6 créd.	3 años	4 años y 7 créd.			
Profesional Universitario						3 años	3 años y 5 créd.	3 años	3 años y 6 créd.	3 años	4 años y 7 créd.	3 años	2 años, postgrado u obra
Licenciado en Educación. Tecnólogo Especial							3 años	3 años y 5 créd.	3 años	3 años y 6 créd.	4 años	3 años y 7 créd.	2 años, postgrado u obra

Nota: La tabla 1 muestra los estándares del escalafón de forma horizontal, categorías de 1 a 14, junto a los niveles de preparación académica, títulos obtenidos en la columna vertical. Ascenso y cursos según título docente regidos por el decreto 2277 de 1979. Gobernación de Antioquia, 2015. Recuperado de <http://www.seduca.gov.co/escalafon-docente-e/regidos-por-el-2277/item/74-ascenso-y-cursos-segun-titulo-docente>

Del mismo modo con la disposición de una carrera docente en el sector público, se ordenan unos procesos a seguir para el ingreso, estipulando algunos requisitos formativos, concretamente la acreditación de alguno de los siguientes títulos académicos en conjunto con una experiencia previa para poder ingresar al sistema público educativo, el decreto orienta los siguientes requisitos para un educador que desea ser parte del escalafón público:

PARÁGRAFO 1º. Para los efectos del escalafón nacional docente defínense los siguientes títulos:

- a) Perito o experto en educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con un (1) año de estudios regulares de nivel intermedio o superior.
- b) Técnico o experto en educación: es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con dos (2) años de estudios regulares de nivel intermedio o superior.
- c) Tecnólogo en educación es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con tres (3) años de estudios de nivel intermedio o superior.
- d) El acta de ordenación sacerdotal equivalente a título profesional en teología y filosofía y ciencias religiosas.
- e) Los títulos de normalista, institutor, maestro superior, maestro, normalista rural con título de bachiller académico o clásico, son equivalentes al de bachiller pedagógico (Dec. 2277, art. 10, 1979).

Por el contexto social y educativo de la época el sistema educativo nacional se basa en docentes que no necesariamente son licenciados, tal categoría aparecerá después inserta con

mayor popularidad por cuenta de las reformas universitarias de finales del siglo XX en Colombia. La práctica pedagógica, en las aulas del sistema educativo público, sustentaba inicialmente en normalistas o técnicos educativos cuya formación comprendía un par de años adicionales al ciclo de bachillerato, certificación que emanaba de las instituciones normales cuyo crecimiento en número y desarrollo incluso en regiones o municipios no capitales corresponde a la necesidad de formar docentes que pudiese propender labores por su región y buscasen laborar allí mismo.

El caso de los bachilleres pedagógicos comprende un proceso formativo que tiene lugar en la Escuela Normal, instituciones educativas de este tipo se encontraban distribuidas por el territorio nacional, se instruye como una extensión del bachillerato académico regular y busca profundizar en elementos del orden pedagógico y lineamientos didácticos que permiten desarrollar sesiones de clase con mayor interacción entre el docente y estudiante (Cataño, 1980.).

Sobre estas escuelas normales es importante mencionar su historia, la cual puede catalogarse en dos grandes momentos; antes y después de 1978, debido al decreto 1419 que modifica el accionar de las escuelas normales que expedían los títulos de maestros hasta ese momento para transformarlos en bachilleres pedagógicos basados en su preparación académica. Parece un hecho irrelevante, pero contiene la impronta del decreto 2277 de 1979 que interpelaba la búsqueda de su profesionalización del docente desde la exigencia de un mayor acceso a ciclos de formación superior que permitiesen la obtención de títulos de licenciados e incluso que buscara la formación posgradual para los docentes de sistema público (Dec. 1419, 1978).

En este sentido, no sólo la titulación sufre alteraciones, también los planes de estudios empleados por las Escuelas Normales reciben modificaciones, al respecto Loaiza (2011) comenta como en 1970 el proceso formativo comprendía un plan de seis años escolares, un año de estos integrado por la formación en saberes teóricos del docente y otro por la inmersión en una práctica pedagógica; al culminar este ciclo formativo la escuela normal otorgaba el título de Bachiller Pedagógico pilar fundamental en el desarrollo de actividades del sistema público de educación.

El decreto 2277 de 1979 pretendió más que regular la docencia en Colombia, estableció como finalidad u objetivo filosófica de la norma la constante mejora del sistema público, entendiendo como fundamento académico y práctico de este proceso la preparación del profesorado colombiano, para tal fin se encontró acompañado de una serie de iniciativas, que a continuación se señalan para mejorar la calidad del sistema.

De acuerdo a Loaiza (2011) el deseo de mejora trascendió el espacio de formación del profesorado y repercutió en su ejercicio, una de las primeras apuestas hacia la mejora en el proceso educativo estribó en la utilización de la tecnología educativa, lo que constituyó en la organización y sistematización de procesos educativos, en el orden práctico se estableció que desde las planeaciones de clase, la definición de objetivos de aprendizaje y las evaluaciones basadas en unidades curriculares debían encontrarse adhesadas al modelo de técnica educativa para coordinar las prácticas educativas en el país.

Sin duda esta decisión contribuyó en un momento coyuntural en el escenario académico y político que afectó a las escuelas normales y facultades de educación existentes en las universidades del país, pues exigió una transformación rápida del sistema de formación de los maestros, las solicitudes requirieron que la formación en pedagogía y didáctica mucho más robusta, así como un dominio disciplinar mayor por parte de cada docente.

El ideal de reconstrucción del sistema educativo estaba aunado en una transformación en la calidad de este, promovió la excelencia formativa del docente y una praxis cada vez más innovadora y dotada de nuevos referentes del orden didáctico. A pesar de este deseo de constante mejora todas estas transformaciones convergieron en las escuelas en un periodo bastante breve de tiempo, compilando grandes alteraciones en sus planes de estudios, sus prácticas e incluso modificaciones en la titulación que otorgaban a sus egresados. Por esto muchas instituciones interpusieron quejas manifestando su descontento respecto de la nueva forma de entender el acto educativo e incluso alegaron que dichos proyectos públicos educativos se encontraban descontextualizadas o respondían a demandas económicas impuestas por organismos internacionales que instauraban una formación basada en la técnica y en la producción eficaz de egresados para contar con mano de obra que se encontrase en capacidad de desempeñarse en las competencias laborales básicas (Loaiza, 2011).

Los aspectos mencionados demuestran que, si bien existen variadas críticas a la promulgación del estatuto, tema que ocupará a la investigación en acápites posteriores, su aspecto reformista y transformador tributó a una reformulación de la política pública en educación, la cual se encontraba en medio de un escenario tenso entre las demandas sociales de

reestructuración y las directrices internacionales en cuanto a estándares de calidad. A pesar de esto el decreto 2277 de 1979 fungió como referente al promulgar una regulación existente en cuanto a la profesión docente ejercida en instituciones públicas y privadas.

6.1.Categorización y ordenamiento profesional del educador.

En cuanto a esta segunda característica del estatuto es menester comentar como se ordenaban y distribuían las escalas numéricas del decreto, evidentemente se disponían numéricamente y a cada una corresponde una asignación salarial, se avanzaba en ellas progresando por un lado en experiencia, cantidad de años ejerciendo la profesión docente, aunado a requisitos formativos, los cursos de ascenso que se extendían a lo largo de las designaciones en torno a los niveles del estatuto.

Mencionando las generalidades del estatuto dispuesto por el decreto 2277 de 1979, propone 14 categorías o niveles; el punto de ingreso para un bachiller pedagógico es el 2 y para un profesional o licenciado la categoría 7 y la categoría máxima a la que puede aspirar el educador es 14.

Un rasgo distintivo de este estatuto docente consiste en el hecho de que a pesar que el Estado colombiano buscaba renovar desde el liberalismo político y cívico sus instituciones, la iglesia seguía permeando el panorama educativo, por ejemplo, un ciudadano con acta de ordenación sacerdotal podría ejercer la docencia, es decir, el Estado como institución civil sigue

reconociendo legalmente el accionar eclesiástico de la iglesia católica, sustentado en el concordato firmado en el siglo previo entre los poderes políticos del país con la máxima autoridad eclesiástica nacional.

No solamente se aceptaban los ministros católicos como servidores capacitados dentro del sistema educativo, sumado a esto algunas instituciones educativas públicas se encontraban bajo la administración o supervisión de órdenes religiosas que hacían las veces de autoridades en cada una de ellas, ejemplos de esto son los Colegios Seminarios de cada diócesis, los cuales dan cuenta de los intentos de poder brindar una educación de calidad ante la incapacidad del Estado de generar una cobertura nacional del servicio educativo. Para enfrentar dicha dificultad en la presencia estatal en diversas regiones del país, muchas órdenes religiosas inician su labor de emprender proyectos institucionales formativos de primera infancia e incluso de prolongar su proceso educativo hasta media vocacional, las órdenes religiosas que más apoyaron la formación de los colombianos fueron la Compañía de Jesús, Franciscanos y en el caso de congregaciones femeninas las hermanas del Niño Jesús Pobre son buen ejemplo de ello.

Retomando el ordenamiento laboral definido por el estatuto docente, es necesario recordar la forma en que el ejercicio de la labor docente es interpelado como parte de la carrera pública, es decir, el educador ahora es visto como un servidor público, esta transformación en la concepción de su labor se encuentra contenida en el decreto 2277 de 1979 y se sintetiza en el siguiente cuadro.

Tabla 2

Aspectos laborales contenidos en el decreto 2277 de 1979

Aspectos laborales de el Decreto 2277 de 1979

Artículo	Objeto	Descripción
26	DEFINICIÓN	La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente.
27	INGRESO A LA CARRERA	Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el escalafón docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo.
28	ESTABILIDAD	El educador escalafonado al servicio oficial no podrá ser suspendido o destituido del cargo, sin antes haber sido suspendido o excluido del escalafón. Ningún educador podrá ser aplazado, suspendido o excluido del escalafón sino por ineficiencia profesional o mala conducta comprobadas, en los términos establecidos en el capítulo V. Constituyen excepción a esta norma general los casos contemplados en los artículos 29 y 30 del presente estatuto
		(M.E.N. 1979, p.8)

Nota: La tabla 2 Este cuadro congrega los tres artículos centrales que competen las actividades de regulación en torno a la profesión docente en el país. Elaboración propia.

La profesionalización de los docentes pertenecientes al sector público es un rasgo inmanente en este estatuto, se promueve la constante formación profesional en la medida que el avance en los diferentes niveles de remuneración económica dispuestos por el estatuto requiere de una formación académica pertinente al igual que la acreditación de una experiencia en el ejercicio profesional y la asistencia, así como la aprobación de un curso pedagógico.

Finalmente, al respecto de los tres artículos citados es esencial poner en cuestión el hecho de que la formalización de la profesión docente en Colombia buscó generar la estabilidad del ejercicio profesional, pero esta base se encontraba acompañada de un presupuesto esencial que es la continua formación y actualización del profesorado, esto con el objetivo de influenciar positivamente la calidad del sistema. Se establece como fin ulterior de la norma enriquecer su

formación profesional para así mejorar sus prácticas, asociado a lo que ha mencionado Bautista (2009) como la búsqueda de una mejora en la calidad educativa abordada únicamente desde una mayor exigencia de preparación del cuerpo docente perteneciente al sistema público de educación nacional.

Todos los elementos descritos conforman los rasgos distintivos de la apuesta social y política implícita en el estatuto, concretamente la inserción laboral, la definición de una carrera docente y la exigencia de mayor cualificación aunado a la experiencia como requisitos esenciales para ascender en los niveles del escalafón demuestran un indicio en la exigencia para mejorar la calidad sin embargo en gran cantidad de casos esta apuesta desconocía el acceso de muchos docentes a entidades de educación superior que les permitiesen esta cualificación o incluso desconocían del acceso de profesores a los afamados cursos de ascenso profesional.

Distintivamente el decreto 2277 de 1979 como unidad normativa y práctica se vuelve de forma irrestricta un manual operativo para el ejercicio de la docencia en el sector público y privado, mejoró de forma notable las condiciones laborales de los docentes que ejercían su profesión en el territorio colombiano. Sumado a esto el estatuto precisó el surgimiento de un régimen especial laboral que entendió las particularidades que implicaba el ejercicio de la docencia, por ello demarcó un régimen de protección social especial que permitía condiciones de salud, pensión y jornada laboral específicas para los educadores colombianos.

7. Una nación conmocionada entre el conflicto y un nuevo modelo económico.

La llegada del nuevo milenio en Colombia demarcó una transformación en las estructuras del poder nacional derivado de una nueva carta política proclamada en 1991, la cual formulaba un Estado social de derecho, caracterizado por la laicidad, la figura de una república unitaria aunque descentralizada para ejercer la autonomía en decisiones de las regiones, buscando robustecer las instituciones y su operatividad desde un sustento legal que les permitiese enfrentar los retos que se asomaban con el inicio de un nuevo milenio.

La realidad política en la década de 1990 trascendió al panorama económico, debido a la inserción de las políticas neoliberales bajo el gobierno de César Gaviria Trujillo, presidente de Colombia entre 1990 y 1994, propuestas que desde el discurso de “la apertura económica” como lo reseña Echavarría (2001) redujeron la influencia del aparato estatal en aspectos regulatorios de la macroeconomía y flujo de capitales, permitiendo que intercambiaran mercados y bienes entre variados sectores y partes del mundo. En contraste, a pesar del deseo de contraer la operatividad y demás funciones públicas, así como sus labores de control, la ocupación de personal en el sector público aumentó, lo cual deparó gran controversia entre los teóricos de la política económica nacional debido a que veían esta inversión del presupuesto público como un aspecto que podría convertirse en déficit presupuestal.

Esta propuesta económica entra en contraste con la apuesta legal y social emanada de la Constitución Política de 1991 que como fin ulterior perseguía como lo señala Orjuela (2000)

culminar con el funcionamiento Estado - céntrico, dentro del cual todas las decisiones se tomaban desde ministerios y cargos burocráticos que eran ocupados en Bogotá, decisiones que afectaban a la totalidad del territorio nacional. Curiosamente un proyecto de nación y operatividad gubernamental surgido de la carta política de 1991 consistía en otorgarle autonomía a las regiones sobre las iniciativas que permitiesen una atención de sus necesidades, lo cual plantea un grave cuestionamiento al modelo neoliberal de autorregulación mercantil y reducción operativa del aparato estatal.

El cambio social y político que deparó la Constitución Política de 1991, sustentada en la promulgación de los valores democráticos, en contraposición al formalismo conservador de la Constitución Política de 1886, la posibilidad que el ciudadano pudiese reclamar bienes, ayudas y derechos fundamentales al Estado, la pertinencia de hacer cumplir a la burocracia colombiana y las sentencias de la Corte Constitucional generaron una transformación de la visión que el ciudadano tenía del Estado (Melo, 2018).

Estos aires de transformación emanados de la Constitución de 1991 y las iniciativas contenidas en el proceso denominado *apertura política* revistieron algunas problemáticas para la realidad de aquella época, debido a que se convocan a todas las fuerzas sociales y económicas del país a compartir sus necesidades y requerimientos en los diversos estamentos del legislativo, gran parte de estos requerimientos se encuentran en muchos casos en contraposición con las necesidades de un nuevo modelo económico que regirá el sentido de desarrollo económico durante la última década del siglo XX y establecerá directrices para el desarrollo de actividades comerciales y empresariales en el nuevo milenio.

El mayor gestor de cambio se constituyó desde el escenario económico, basado en la reforma política denominada *apertura económica*, se alteraron profundamente las funciones del Estado y sus posibilidades regulatorias, las entidades y empresas de origen público empezaron a ser subastadas y desde luego esto desató gran cantidad de polémicas, en especial por las divergencias existentes entre las necesidades sociales y el proyecto político que emprendía en esta década el Estado-nación colombiano, el resquebrajamiento del apoyo social fue evidente debido a las catastróficas consecuencias que tuvo esta decisión para la economía local, no en vano esta década estuvo marcada por un elevado número de empresas que terminaron su actividad económica o debieron fusionarse con otras para sobrevivir en una realidad marcada por la devaluación del peso respecto del dólar y euro (Orjuela, 2000).

Por el contrario, se buscó expandir la operatividad estatal mediante un mayor número de funcionarios en todas las regiones del país, esto que parece una contradicción a la apuesta neoliberal iniciada por el gobierno central se da a causa del constante abandono institucional que se presentó a lo largo del siglo XX en varias regiones del territorio colombiano.

La preponderancia de la carta política de 1991 encauzó la renovación institucional permitiendo la preparación del Estado Colombiano para el arribo de un nuevo milenio cargado de retos para la administración estatal, económica y de justicia para la nación. Sin embargo, su aplicación en el plano social y político desató una importante manifestación social que reflejaba el disenso respecto de sus postulados centrales.

Dentro del proceso de construcción del contexto social e histórico nacional del último cuarto del siglo XX es esencial describir la presencia de violencia en variadas formas, desde la afectación al orden público hasta la pérdida de confianza en las instituciones que permiten la operatividad del aparato estatal nacional.

Particularmente para 1990 la población civil colombiana se encontraba cercada por el accionar de grupos al margen de la ley, en esencia existían organizaciones de carteles que se dedicaban al tráfico de drogas cuyos centros operacionales se habían concentrado en las poblaciones de Envigado y Cali, empresas del hampa que lideraban a nivel mundial la producción y el tráfico de estupefacientes y que en su accionar habían sugestionado a las instituciones; llegando incluso a patrocinar campañas políticas e incluso vulnerando cruelmente los protocolos de atención a los esquemas de seguridad (Melo, 2018).

Aun cuando se había minado el avance guerrillero con la desmovilización del M-19 en 1990 al término de la administración Barco, los años posteriores se vieron caracterizados por un temor generalizado de la sociedad colombiana, debido a que se encontraba en medio de un conflicto integrado por actores violentos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [F.A.R.C.], Ejército de Liberación Nacional [E.L.N.], los carteles y las fuerzas paramilitares lideradas simbólicamente Autodefensas Unidas de Colombia [A.U.C.].

Este fue el escenario social que propició la migración desde el campo a la ciudad e incluso que ocasionó el abandono de cientos de colombianos de su país, quienes partieron con la

consigna de encontrar mejores condiciones de vida para ellos y sus familias en otros países, como lo recoge Amézquita (2013) al plantear que los perfiles de los emigrantes ahora son diversos, oscilando desde jóvenes sin educación que desarrollan tareas laborales básicas hasta profesionales altamente cualificados que desea continuar con su formación y trabajo en New York, Estados Unidos de América, muchos de ellos ingresan al país con un tiquete o pasaje de avión solamente de ida, sin fecha de regreso, e incluso sin una situación legal definida puesto que solamente cuentan con una visa de turista.

En este contexto de constantes enfrentamientos, ataques y combate contra los cultivos ilícitos surge como aliado de Colombia el gobierno de los Estados Unidos de América, el objetivo de esta unión era erradicar de las selvas colombianas el cultivo de ilícitos y por ende de las calles norteamericanas su tráfico y consumo. Sin embargo, este enfrentamiento tuvo un momento álgido, presentado con el periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano, presidente de Colombia entre 1994 y 1998, mandatario que como lo establece Rettberg (2002) enfrentó el *proceso 8000*, nombre popularmente otorgado al proceso legal y político que debió enfrentar el presidente por el supuesto ingreso de dineros provenientes del narcotráfico a su campaña política.

Ante esta crisis, la reacción norteamericana no se hizo esperar, la descertificación por parte del gobierno de Estados Unidos a Colombia en temas de lucha contra el narcotráfico, fue un episodio crítico en las relaciones internacionales del país, al respecto Benítez (2009) describe la manera en la cual las agencias norteamericanas expresaron en un comunicado que esa decisión obedeció a una sanción al escaso espíritu de la administración de Ernesto Samper por luchar en

contra del narcotráfico y se exigía a toda la institucionalidad colombiana una lucha mayor y fehaciente en contra del cultivo y tráfico de todo tipo de narcóticos. A pesar de esta decisión, el apoyo económico y militar por parte del gobierno norteamericano continuó.

En el sector rural, la realidad estaba compuesta de otros factores, en especial se evidenció que el aseo de los grupos al margen de la ley no se remitía únicamente a la presencia de narcotraficantes, sino que también interpelaba a grupos guerrilleros y paramilitares que se habían convertido en actores principales dentro del contexto nacional por cuenta de la descrita inoperatividad del estado colombiano.

Posteriormente, Andrés Pastrana Arango, asumió la primera magistratura del país en el periodo constitucional de 1998 a 2002, su administración aborda de manera diferenciada el problema de orden público en Colombia, su lucha se enmarcó en dos escenarios; por un lado, enfrenta al narcotráfico desde una campaña militar, para ello pone al servicio de la Policía Nacional de Colombia y las Fuerzas Militares nuevos recursos económicos y logísticos para robustecer la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, encontró que este fenómeno se encuentra determinado por un carente ordenamiento social y político deparado del abandono estatal en varias regiones del país, en las cuales por contraparte han cobrado relevancias las guerrillas y otros grupos al margen de la ley. Por consiguiente, para atender esta problemática propone una mesa de trabajo, con equipos del gobierno nacional de Colombia y enviados de las guerrillas, que buscaban su desmovilización y desmantelamiento, configurando de este modo un nuevo capítulo en un proyecto político y

militar que emulaba las acciones dispuestas en el Plan Marshall que permitió una transición armoniosa de el mundo en general al término de la segunda guerra mundial (Benítez, 2009).

Este plan de trabajo de gobierno Pastrana requirió de diversos ciclos de negociaciones con la principal fuerza subversiva existente en aquel momento, las F.A.R.C., estos encuentros se llevaron a cabo en un área desmilitarizada, donde la presencia institucional del Estado se redujo para permitir la concentración de las fuerzas guerrilleras con la finalidad de poder controlar su accionar en el resto del país.

El territorio de San Vicente del Caguán fue el lugar elegido para inaugurar las mesas de trabajo, que seguían una agenda de mutuo acuerdo basada en los temas que componían las negociaciones y posterior salida dialogada al conflicto interno entre el gobierno nacional y dicha fuerza guerrillera; los temas que comprendían estas rondas de diálogos eran variados, pero se fundamentaban en discutir la manifestación ciudadana y protesta social, la función de las fuerzas militares y el modelo económico, y en especial sistema de rentas asociado a la posesión de la tierra (Santos, 2019).

A pesar del apoyo a las mesas de diálogo del Caguán de organizaciones internacionales, uniones civiles, actores sociales e incluso la intervención de la iglesia católica, el proceso de paz demostró un escaso avance sobre en un tema crucial: la desmovilización de las fuerzas subversivas, esto aunado al denominado “plantón” de Manuel Marulanda Vélez “Tirofijo”, líder natural de las F.A.R.C.- E.P., al presidente de la República contribuyeron a la finalización de las mesas de trabajo de San Vicente del Caguán (Santos, 2019).

Este rompimiento de las mesas de trabajo y diálogo entre la guerrilla de las F.A.R.C. y las instituciones colombianas deparó la implementación del “Plan Colombia” que como lo recuerda Santos (2019) permitió disponer de mayores recursos económicos, militares y tácticos provistos por Estados Unidos de América para luchar contra las fuerzas insurgentes de la guerrilla, que ahora era vista como la principal organización productora y traficante de drogas ilícitas en especial cocaína, en el mundo.

El panorama económico no era alentador para el país, la administración Pastrana fue testigo de una enorme crisis en la hacienda pública, los historiadores económicos como López (2001) suelen citar dos episodios bastante complejos que debieron afrontar las finanzas del Estado en aquel momento, por un lado, el crecimiento exacerbado del desempleo llegando a 20% y el subempleo al 30% dan cuenta de un proyecto económico que desatendía la generación de empleos estables y dignos.

La crisis que se extendió, afectó especialmente al sistema bancario, lo cual acarrió a la banca rota o declaratoria de quiebra de algunas entidades de este tipo causando pérdidas de capitales internos y externos, es decir, muchos ciudadanos que guardaban sus ahorros en bancos perdieron dichos dineros a causa de la quiebra de estas entidades, la cual se generó debido a la incapacidad de pago de los usuarios bancarios en sus obligaciones crediticias y a la insolvencia de las personas que los llevó a extraer todos sus ahorros.

Esta dificultad en el sector económico nacional coincidió con la ejecución de parte de las políticas neoliberales en Colombia, es decir, mientras los actores privados del sistema económico entraban en crisis, el Estado reducía sus funciones en la regulación de las actividades comerciales y enajenaba paulatinamente su participación en gran parte de las empresas o asociaciones públicas en actividades como venta de bienes o prestación de servicios básicos (Castaño, 2002).

La implementación del modelo neoliberal en Colombia requirió de la reducción operativa de las empresas de origen público en la prestación de servicios como el acueducto, alcantarillado, salud y educación que fueron asumidos por entidades privadas que retomaron el mando en un sistema económico plausible que mostró una correlación entre los proyectos económicos demarcados por el primer mundo en la agenda impuesta de forma hegemónica en el sistema internacional. Un ejemplo claro de esta realidad es el retratado por Castaño (2002) que demuestra que las propuestas y proyectos económicos provenían de directrices generadas por entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que emergían como organismos del primer mundo hegemónicos en el sistema internacional a causa de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el consecuente establecimiento de un mundo globalizado de corte capitalista y neoliberal.

La asimetría del poder existente en el sistema internacional contribuyó al seguimiento de proyectos ajenos al contexto colombiano, desconociendo las características del panorama socioeconómico existente en el país, las planeaciones y proyectos que surgían de la política macroeconómica nacional se desentendieron del elevado número de desempleados que vivían en

el país, a las cerca de 17 millones de personas que se encontraban cesantes para 1993 (Castaño, 2002).

La armonía y éxito de un modelo de desarrollo económico requiere de una convergente estabilidad entre el desarrollo económico y el sistema político de una nación, conjugada con un apoyo popular de la población civil que legitima las políticas públicas que se surten desde el poder ejecutivo. A pesar de esto, la última década del siglo XX mostró la poca concatenación entre las políticas macroeconómicas del país y las necesidades sociales de la comunidad nacional.

El Congreso de la República de Colombia durante esta época se ocupó de dar tránsito a leyes que alteraron profundamente los sistemas públicos de educación y salud, transformándolos en servicios que podrían ser prestados por entidades públicas y privadas, en dicha ruta de renovación y transformación política tuvieron lugar la promulgación de la ley 100 de 1993 que demarcó una nueva ruta de atención en salud, así como una reestructuración del sistema de protección social, su propuesta se basaba en propiciar una sana competencia entre los prestadores del servicio de salud en el país, mediante una competencia en calidad y cobertura, así como una atención igualitaria a todos los usuarios del sistema sin tener en cuenta los condicionamientos de clase o grupo social existentes (Patiño, 1994).

Las transformaciones en el sector educativo no se hicieron esperar, particularmente el surgimiento de la Ley 30 de 1992 que otorga poderes y rasgos particulares a la institución universitaria, construyendo las bases de la denominada *autonomía universitaria*, definiendo

consigo las características formativas de los programas ofertados e incluso la pertinencia de concebir a dichas instituciones como empresas que ofrecen bienes o servicios, admitiendo la imposibilidad por parte del Estado de garantizar una educación superior pública se permite a las entidades privadas ofrecer dicho servicio (L. 30,1992).

En consecuencia, el sistema educativo nacional y su desarrollo se encuentra influenciado por el desarrollo de un modelo económico, esta realidad no sólo se presenta en Colombia sino que también evoca convergencias y reflexiones académicas en otras latitudes, el caso español ha sido ampliamente documentado por Diez (2010) quien logró demostrar la existencia de una política de reducción del gasto público, que permitió entender el detrimento en la atención de la educación de los jóvenes españoles, reduciendo la inversión en 2003 de 27,5 euros por cada 100 estudiantes a 25,1 euros por cada 100 estudiantes en 2008, haciendo evidente que las nuevas tendencias econométricas se desentienden del componente social de los proyectos de desarrollo económico.

La agenda pública y política de las naciones que responden al enfoque globalizador y neoliberal de la economía, tal como se observa en España, evidencian que el Estado no debe proveer los mecanismos esenciales a través de los cuales los individuos puedan superar la desigualdad y la inequidad existentes en el sistema, sino que este debe garantizar la libertad de elección de sus ciudadanos para seleccionar el tipo de educación que más se acomode a sus exigencias y recursos. Es posible afirmar que la nueva apuesta en el sistema educativo europeo da primacía a una nueva redistribución de la inversión que en el pasado se hacía en una sola

entidad educativa, la cual debe ser dividida en todas las alternativas que existen y así proveer de diversas opciones de elección a sus ciudadanos (Díez, 2010).

Esto redunda en un profundo cambio que redistribuye las relaciones de poder en el sistema sociopolítico, las nuevas políticas públicas educativas de las naciones desarrolladas y en vía de desarrollo, como el caso colombiano, deben atender a unos requerimientos económicos para que sean viables, haciendo cada vez más evidente el supuesto teórico que la escuela es un nuevo campo de lucha entre la propuesta de nación deparada de las transformaciones de finales del siglo XX y las necesidades de la población civil.

Sumado a esto, en América del Sur la inserción de nuevas políticas macroeconómicas en conjunto con la utilización de una coyuntura social, especialmente las crisis que tuvieron Argentina, Chile y Colombia en sus economías a finales del siglo pasado e inicios del presente fungieron como base de expansión de una nueva lógica económica, que influyó en las nuevas relaciones y necesidades laborales que calaron en alteraciones del sistema educativo y sus prácticas, en términos generales estas modificaciones condujeron a una pérdida del papel de la escuela como mecanismo de ascenso social y eje de transformación de la realidad social imperante.

Los cambios en las formas de comercio han influido particularmente en el modelo social y han impregnado el devenir de la escuela, como lo expone Gentil, Suárez, Stubrin, F. y Gindín (2004) las variadas crisis económicas condujeron al debilitamiento de la escuela como institución pública y privada, trayendo consigo a la lucha por parte de docentes, ciudadanos y sindicatos en

la discusión de un nuevo currículo educativo, redundando en la mejora de los procesos formativos y una profunda alteración en la matriz que determina los ciclos formativos; lo que permitió la existencia de estudios propedéuticos, bachillerato acelerado, al igual que procesos educativos públicos para estudiantes en extra-edad.

En este escenario de transformación, la escuela se convirtió en receptora de variados cambios de corte académico, legal y práctico surgen nuevas políticas públicas educativas que alteran no sólo los contenidos que deben ser vistos en el proceso formativo escolar, sino que modifican la concepción de la escuela y el docente e incluso variaron las necesidades y reclamos que los estudiantes hacían de su institución y proceso formativo.

De hecho, el sistema educativo colombiano da cuenta de la realidad descrita, alimentados desde fundamentos históricos, es posible corroborar cómo las necesidades económicas sucedidas en el siglo pasado, en particular en su último decenio transformaron aspectos normativos del sistema educativo básico, secundario y de media, dichas políticas públicas alteraron las concepciones metodológicas, formativas y de enunciación del currículo existentes, las cuales se adaptaron a los retos y competencias laborales propuestas desde el sistema económico que empezaba a operar en el país.

8. Un educador para el nuevo milenio: las orientaciones prácticas y la inclusión de nuevas profesiones en el sistema educativo nacional con el decreto 1278 de 2002.

La última década del siglo XX en Colombia fue escenario de inmensas transformaciones en la concepción legal y funcionamiento del aparato institucional nacional, con posteridad a la Constitución Política de 1991 surgieron nuevos ordenamientos legales que actualizaron las diferentes ramas del derecho y procedimientos civiles de acuerdo con la propuesta de dicha carta política. Por supuesto el sistema educativo fue parte de este proceso, la evidencia se encuentra en la Ley 115 de 1994, también llamada Ley General de Educación, que confiere autonomía a las instituciones educativas para construir un Proyecto Educativo Institucional (P.E.I.) que en conjunto al Manual de Convivencia orientan la vida en comunidad al interior de la escuela.

La sanción de esta ley fue producto de lucha de reivindicación de los movimientos docentes, dado que ellos jugaron un papel esencial en su desarrollo, al reclamar la conquista y definición de aspectos básicos sobre la prestación del servicio educativo, concretamente proponían la unión de un modelo pedagógico para cada institución que comprendiese las necesidades contextuales de la comunidad educativa donde se encuentran inmersos que se conjugue con un perfil de egresado que permita redundar en una constante mejora social y algunas reglas esenciales que deben cumplir los establecimientos que pretendan ofrecer este servicio (Bocanegra, 2010).

Sobre esto vale la pena recordar que el 1992 y 1997 se efectuaron congresos pedagógicos, liderados por el movimiento pedagógico, desarrollados en Cartagena y Villavicencio respectivamente, en estos escenarios, como lo señala Pulido (2007) se defendió la educación desde una nueva mirada centrada en su concepción como derecho básico supeditado de la Constitución Política promulgada en 1991, por ello estos congresos y en general el movimiento pedagógico iniciaron una lucha en contra de las reformas neoliberales que afectaban no solamente las condiciones laborales de los maestros, sino que alteraban las disposiciones presupuestales para el sector educativo y en contraprestación requerían mayor cobertura, al igual que una mejora en la calidad del ahora denominado *servicio educativo*.

Por supuesto, estas exigencias sustentadas en unas condiciones diferentes de relación laboral, suscitaron la atención del movimiento pedagógico y de los investigadores en educación y ciencias sociales por aquella época, por ejemplo Ocampo (1991), (citado por Pulido, 2007) demuestra como la descentralización del funcionamiento estatal tradujo que los presupuestos en educación ahora eran atendidos por entidades municipales o departamentales permitiendo que el capital y consigo el sector privado, penetraran más en el sector educativo. Además que la cualificación de los ciudadanos se transformaría pues la educación para el trabajo sería un eje esencial y esta disposición sería liderada por el Servicio Nacional de Aprendizaje [S.E.N.A.].

Estas determinaciones nacionales, configuraron los factores sobre los cuales la movilización del movimiento pedagógico obraría en la década de 1990 en Colombia, su ideal era poder responder al conjunto de reformas neoliberales llevadas a cabo por el gobierno de César

Gaviria y entender esa clara contraposición de derechos que difundía la nueva Carta Política y la transformación liderada por la rama ejecutiva en el país.

En consecuencia de esta movilización docente se sanciona la ley 115 de 1994, que se convirtió en un hito en la configuración del Estado al definir las características del sistema educativo en general, apelando a la prestación del servicio educativo como un proceso orientado por entidades públicas y privadas, encargadas de brindar el derecho, ahora comprendido como un servicio público, de acuerdo a lo expuesto en el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, en conjunto estos referentes legales orientaban la prestación de este derecho en el escenario formal (niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional), así como en el no formal que puede ser dirigida a niños, niñas, jóvenes, adultos, campesinos, en fin a cualquier persona que requiera del servicio educativo (L. 115, 1994).

En contraste con el éxito conseguido por la promulgación de esta ley, el sistema educativo ha enfrentado dificultades en su financiación, como lo anunciaba Ocampo previamente, por la ineficaz inversión de los recursos públicos en innovación educativa, la facilitación tecnológica y la inserción de diversos tipos de material lúdico y didáctico que permita transformar las prácticas educativas nacionales.

Justamente esto es una consecuencia directa de lo que Cifuentes y Camargo (2016) denominaron la aplicación de una nueva serie de requisitos geopolíticos y económicos impuestos por organismos multilaterales, que bajo la premisa de igualdad y democratización del saber que mediante la imposición de nuevos métodos de trabajo, relaciones laborales y comprensión de la

educación como servicio permitían la inserción de las instituciones educativas al rubro de empresas.

Atendiendo al tema presupuestal, es esencial comentar que el proyecto de descentralización iniciado en 1986 con la asignación de responsabilidades administrativas, económicas y fiscales a entidades del orden territorial permitió que las gobernaciones y alcaldías controlaran los presupuestos sobre educación, zanjando el camino hacia la descentralización propuesta por la nueva constitución, de esta manera el proyecto y política educativa nacional daba un salto hacia las necesidades de las regiones (Cifuentes y Camargo, 2016).

En este contexto de profundas transformaciones en el Estado colombiano, la profesión, docente y especialmente su formación recibieron algunas modificaciones, de acuerdo a los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Constitución Política de 1991, al igual que bajo los parámetros dispuestos en la Ley 115 de 1994, en concreto su artículo 109, el educador debe ser formado como un profesional de las más altas cualidades éticas y morales, desarrollar la teoría y práctica pedagógica como parte de su labor de educador, promover la investigación educativa y preparar educadores en niveles de pregrado y postgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo (Cifuentes y Camargo, 2016).

De igual manera, la transformación que deparó la nueva legislación permearon el escenario laboral del educador, con la implementación del decreto 1278 de 2002, se transformó la mirada y concepción del docente, ahora denominado *profesional de la educación*, que de acuerdo con el decreto comprende a los profesionales licenciados y provenientes de otras áreas

que se encuentran en capacidad y habilitados para ejercer la docencia en el sector público y anexa a los normalistas superiores (Dec. 1278, 2002).

Debido al cambio que constituyó esta nueva comprensión de profesional de la educación, se posibilitó el ingreso a la carrera docente a profesionales de otras áreas, permitiendo el acceso de ingenieros, abogados, politólogos, historiadores, geógrafos, o profesionales de ciencias puras en general al ejercicio de la docencia bajo la condición de cursar un posgrado en educación o un curso orientado por una entidad de educación superior en pedagogía (Dec. 1278, 2002).

Esta decisión no estuvo libre de polémicas, esencialmente mostró alguna pérdida del valor de cursar una licenciatura, aun cuando en contraparte Bautista (2009) manifiesta que este decreto terminó con el monopolio de los licenciados y normalistas, pues ahora las labores educativas también serán desarrolladas por profesionales de otros campos de formación, lo cual acrecentó de valores culturales y diversidad académica a las escuelas colombianas.

A causa de las profundas modificaciones efectuadas por el decreto 1278 de 2002 a las profesiones de ingreso al escalafón, éste también se transformó y estableció nuevas categorías de ordenamiento de los educadores en el país, para ello agrupó en tres grados de desempeño, a los docentes que pertenecen al sistema público de acuerdo a su preparación académica en conjunto con su experiencia laboral, siendo posible el avance de uno a otro previo cumplimiento de los requisitos que a continuación se señalan.

LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DOCENTES.

83

Tabla 3

Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente.

Decreto 1278 de 2002, Artículo 21. Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente.	
Grado	Requisitos
Uno	a) Ser normalista superior.
	b) Haber sido nombrado mediante concurso.
	c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.
Dos	a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación.
	b) Haber sido nombrado mediante concurso.
	Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno.
Tres	a) Ser Licenciado en Educación o profesional.
	c) Haber sido nombrado mediante concurso.
	d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno o Dos.
Parágrafo	Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de estos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba.
	Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal.
	(M.E.N., 2002, p.5).

Nota: La tabla 3 ordenan las categorías que comprende el escalafón docente a partir del decreto 1278 de 2002 y los requisitos existentes para la inscripción y ascenso de un nivel a otro. Elaboración propia.

La descripción del funcionamiento del escalafón docente da continuidad al fin práctico de profesionalización del educador, al promover su cualificación como un mecanismo para ascender en los niveles dispuestos, de esta manera se conseguía una mejor retribución económica, esto como parte de una lucha sustentada en los méritos profesionales que son eje de ingreso y promoción dentro de la carrera pública docente.

Conjuntamente la práctica del educador sufre una importante variación debido a que se deja a un lado la concepción del educador como un profesional ligado únicamente al salón de clases, sus funciones ahora comprenderán las acciones que en conjunto permitan el desarrollo y

cumplimiento del Proyecto Educativo Institucional, al respecto el decreto 1278 de 2002 estableció

ARTÍCULO 4. Función docente. La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza - aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos (Dec. 1278, art. 4, 2002).

Por otra parte, el decreto de 2002 define nuevos mecanismos de ingreso a la carrera docente, se exigirán tres requisitos concretos para ser parte de la carrera docente pública; por un lado, contar con un título profesional o de licenciado expedido por una universidad nacional, superar el concurso de méritos que garantiza el ingreso a la carrera y finalmente superar el período de prueba exigido por la normatividad legal (Dec. 1278, 2002).

Por consiguiente, previo abordaje de los requisitos formativos, se debe agotar la etapa del concurso de méritos, la cual permite el ingreso a la carrera docente, específicamente se definen procesos esenciales que deben ser surtidos para garantizar los principios de igualdad y mérito; para ello se establece la preeminencia de la divulgación del concurso, los periodos de inscripción y las fechas de citación a presentación de un examen de conocimientos generales sobre su profesión y dominio pedagógico.

Después de aprobar el examen y ser parte de una lista de elegibles, el docente será nombrado en alguna de las plazas existentes por un periodo de prueba de un año escolar, al término de este tiempo se ordenará una comisión que evaluará en conjunto el desempeño del docente y definirá si supera o no los requisitos dispuestos en la norma de referencia. Con posterioridad a la aprobación del periodo de prueba, el docente será inscrito en el escalafón docente nacional con el cual también se da inicio en la carrera docente, que conforma parte de los servidores públicos estatales (Dec. 1278, 2002).

En consecuencia con el nuevo ordenamiento sistémico disponible en el país, también el escalafón docente adquiere nuevas dimensiones, efectuó una agrupación de los profesionales de la educación en tres niveles y ordena cada uno en diversas categorías de acuerdo a su preparación académica y experiencia, es decir, con base en la acreditación de posgrados como especializaciones, maestrías o doctorados y conjugando este factor formativo a la experiencia acumulada a lo largo de un determinado periodo de tiempo en el sector público permitirá la presentación de una prueba que evaluará las capacidades y ejercicio profesional para ascender al siguiente nivel de desempeño profesional.

Es fundamental entender que la carrera docente se integra al servicio público en la medida de que su remuneración hace parte del gasto público operativo de la nación, descentralizadamente de los departamentos y algunas secretarías certificadas, por consiguiente, se encuentra regulada laboralmente de acuerdo con los parámetros legales dispuestos para este grupo de funcionarios. Sin embargo, los educadores cuentan con una serie de excepciones, concretamente existe una evaluación constante que se efectúa al término del periodo de prueba y

de forma anual a docentes y directivos docentes por su superior inmediato o por la máxima autoridad directiva de la institución en la cual laboran (Dec. 1278, 2002).

Este proceso es quizá uno de los que mayor polémica generó con el inicio de la aplicación de este nuevo decreto, porque de acuerdo al estatuto definido por el decreto 2277 de 1979 el desempeño de los educadores no se evaluaba, se introduce un proceso novedoso que continúa dando relevancia a la profesionalización constante, desde una minuciosa revisión de las condiciones de la práctica educativa por medio de la excelencia y calidad en las prácticas educativas desde la construcción de un plan de mejoramiento institucional (Maussa, 2014).

De igual modo, es necesario comentar como la evaluación se convirtió en un eje articulador del decreto en cuestión, no sólo para el ingreso a la carrera docente sino que permite permanecer en ella o ascender dentro de las diversas escalas presentes; lo cual indica el derrotero marcado por la aplicación de un seguimiento profundo e incluso por la necesidad de introducir nuevos parámetros ligados a la eficiencia y constantes planes de mejora, elementos traídos desde la gerencia o dirección estratégica al plano educativo.

La evaluación como eje articulador demuestra sus potencialidades ya que como lo expone Maussa (2014) la aplicación de evaluaciones permite identificar debilidades o falencias, pero la utilización de estos resultados es estimada para elaborar planes de mejora que buscan fortalecer el ambiente escolar; esto sustentado en los procesos de retroalimentación permite un avance cualitativo en el desarrollo de habilidades profesionales por parte de los educadores.

A pesar de este intento de mejora en las condiciones laborales de los docentes pertenecientes al sector público en el país, el decreto partió enfrentando una dificultad debido a que su implementación debió conjugarse con la existencia del decreto 2277 de 1979, que establecía otras reglas de ingreso y permanencia de los docentes, lo cual sin duda abre gran inconformidad por parte de los educadores nuevos que en el desarrollo de sus actividades hay diversas reglas laborales, esta coexistencia de dos regímenes laborales sin duda generó gran dificultad en la asimilación del decreto.

A pesar de implementar una unión de los docentes desde la promulgación de un apartado de asimilación que establece que los educadores que se encuentran laborando bajo la normativa previa, decreto 2277 de 1979, podrán ingresar al nuevo decreto renunciando a su cargo y surtiendo el proceso de ingreso descrito, esto no constituye un plan de integración de todos los docentes en ejercicio y sólo se inscribe el artículo 46 del decreto 1278 de 2002 explicita que el salario de ingreso al nuevo decreto debe ser siempre mayor al del estatuto previo (Dec. 1278, 2002).

El contexto social que se encontraba sufriendo grandes transformaciones por cuenta de las modificaciones legales surtidas desde la Constitución Política de 1991 fue un trasfondo que determinó desde la lucha sindical docente la constante búsqueda de unas mejores condiciones laborales y de remuneración económica, que en conjunto fueron la antesala de la ley general de educación y el decreto 1278 de 2002. Sin embargo, estas normas en conjunto asimilaron del mismo modo las políticas neoliberales al sistema educativo nacional, confluyendo con el

proyecto de expansión macroeconómica del modelo liderado desde los organismos internacionales que fueron objeto de discusión en el capítulo previo.

Por consiguiente, los índices de calidad y desempeño ahora integran la evaluación no solamente de estudiantes sino de docentes por igual, esto expuesto desde una lógica de la búsqueda de calidad educativa basada en revisión constante de los procesos y adherida a un proyecto de mejor preparación académica que terminará redundando en una mejora en los desempeños de los estudiantes y promulgará no sólo la cobertura, logro que se venía expandiendo desde la última década del siglo pasado, con la calidad del sistema.

9. La aparición de los estatutos docentes y las transformaciones en la práctica de los educadores.

El estatuto docente surge en 1979 como un derrotero en dos escenarios; por un lado promueve mejores condiciones de laborales mediante una mayor remuneración económica sustentada en una cualificación profesional de los educadores en conjunto con la creación de un sistema de carrera pública docente, por otro lado expone como meta procesos enmarcados en la calidad educativa para los niveles de educación inicial, básica y media del país, en conjunto a reformas sistémicas, distribuidas en dos momentos históricos diferentes 1970 y 2000, que afectan la práctica educativa e incluso trascienden al permear la concepción de escuela y la formación de maestros.

Al indagar sobre la realidad en la cual estos docentes desarrollan su labor se encuentran contrastes, pues al partir de una revisión sobre la fuerza laboral docente perteneciente al sector público en el país han sido escasas, prueba de ello es que el trabajo de Figueroa, García, Malonado, Rodríguez, Saavedra y Vargas (2018) encontraron como dato censal más reciente de la población de maestros pertenecientes al sector público el de 2014, año en el cual aparecieron 276.215 docentes, de ellos el 65% son mujeres y el mayor grupo etario se encuentra sobre los 45 años de edad. En cuanto a su formación educativa, 10% de estos educadores no se encuentra en posesión de un grado universitario, 60% alcanza este último nivel y sólo el 30% de estos maestros cuenta con algún posgrado.

A pesar de esta información, la mejora en cuanto a la calidad del servicio y derecho educativo en Colombia se ha unido de forma unívoca a una mejor preparación de los docentes, en detrimento de las constantes solicitudes de los sindicatos por mejorar las condiciones de infraestructura, de los centros educativos en los cuales se desarrollan las actividades escolares.

En contraparte a estos requisitos, investigaciones como la de Gaviria y Barrientos (2001), (citado por Galvis y Bonilla, 2011, p.4) “encuentran que ni el nivel de formación de los docentes ni la infraestructura afectan los resultados de los alumnos en las instituciones oficiales de Bogotá, lo cual es atribuido a que no existen incentivos para los docentes para mejorar en su calidad y prácticas pedagógicas”.

Esta contraposición de factores permite ver que la reforma del estatuto docente, que atiende a la profesionalización basada de manera unívoca en una mejora preparación académica sin atender a todos los elementos del contexto social y político que enarbola la escuela puede no resultar en una mejora en la calidad educativa.

A pesar de esto, el estatuto de 2002 introdujo un mecanismo de seguimiento constante como parámetro de mejora en la calidad del sistema, para ello se emplea la evaluación docente como mecanismo para corroborar la excelencia y pertinencia de las prácticas docentes en las instituciones públicas para formular planes de mejora dentro de este proceso de revisión y apoyo a la gestión del docente, descuidado las iniciativas que desde los docentes, tal como lo enunciaba el movimiento pedagógico desde la década de 1990, promueven la innovación en procesos,

didáctica y estrategias lúdicas en el aula, por ello las prácticas no redundan en esta mejor formación y dotación de infraestructura.

En conjunto, el decreto 1278 de 2002 modificó la concepción de educador, introduciendo la de profesional de la educación que trajo consigo un cambio sustancial en los perfiles de ingreso al sector educativo, permitiendo que cualquier profesional con un curso de formación o posgrado en ciencias de la educación pueda ser parte del estatuto docente en el país pero que atiende únicamente a las entidades educativas públicas, generando un malestar social por cuanto desatiende a los empleados del sector privado.

Aunque al unísono de Bautista (2009) el ingreso de profesionales no licenciados al sistema enriquece culturalmente y académicamente el ejercicio de la docencia en el sistema educativo al erradicar el monopolio de esta labor a licenciados y normalistas, esta decisión como lo proponen Barrera-Osorio, Maldonado & Rodríguez (2012) que siguen contrastando los resultados de los egresados del sistema público colombiano en la presentación de pruebas como las P.I.S.A. y Saber 11 que evidencian que las reformas y mayor exigencia a los docentes no tributa en una mejor calidad del sistema, de hecho los resultados colombianos se encuentran muy por debajo de la media establecida por la prueba internacional P.I.S.A.

A pesar de la realidad que presentan las investigaciones, el sistema público sigue fomentando proyectos que no redundan en una mejora en cuanto a la calidad del mismo, las carteras ministeriales y consigo las secretarías de educación existentes en el país, han promovido la constante cualificación de los docentes como mecanismo de mejora, pero han desconocido

otros factores tales como el entorno social, el aprovechamiento del tiempo, los determinantes socioeconómicos y la continuidad de las políticas públicas en educación que por una parte desconocen estímulos para la innovación en el aula e impiden que la educación sea concebida como un mecanismo de ascenso y mejora en las condiciones laborales y de subsistencia, tal como sucede en otras naciones con niveles de industrialización mayor (Barrera-Osorio, Maldonado & Rodríguez 2012).

En contraste de los resultados evidenciados en la calidad del servicio, la cobertura ofrecida por el sistema público de educación ha mejorado sustancialmente como se refleja en los datos aportados por Barrera-Osorio, et al. (2012) que demuestran como la cobertura neta se transformó de un 84% a más de 90% en el periodo comprendido entre 2002 y 2009.

9.1.Distribución territorial en Colombia de los docentes mejor calificados académicamente.

Pese a que los dos estatutos docentes existentes en Colombia, regulados por el decreto 2277 de 1979 y 1278 de 2002 correspondientemente, se encuentran distanciados por algo más de 20 años, comparten el mismo objetivo de política pública, atender la mejora constante en la calidad educativa del sistema público, a pesar de que como se podrá revisar a continuación el sistema en general perseguía la finalidad de la cobertura educativa en el territorio colombiano.

Gracias a esto la formación profesional de los docentes se ha venido incrementando, la concesión de mejor sueldo con una preparación académica mayor ha redundado en el acceso de los docentes a posgrados en diversos campos de la educación o de formación en sus áreas de conocimiento concretamente, por tanto es posible encontrar estos educadores mejor cualificados en el territorio nacional, en este contexto de mejora en cualificación docente la apuesta investigativa de Galvis y Bonilla (2011) es entender la relación de esta mayor calificación académica con los resultados de pruebas e índices sintéticos de calidad educativa y la distribución espacial de estos educadores en el territorio colombiano.

Aunque como se definió el acentuado propósito de profesionalización docente contenido en los estatutos desde el acceso a posgrados de los educadores, debería generar un mayor número de docentes con niveles de especialización y maestría laborando a lo largo y ancho del país, esta realidad no es concerniente con la realidad puesto que la cantidad de docentes que ostentaban dichos títulos académicos era bastante baja para 2009, tal como lo evidencia la siguiente tabla.

Tabla 4

Estadísticas descriptivas de los docentes del sector público

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas

Variable	N	Media	Desv. Estándar
A nivel de institución			
% de profesionales	12.273	87,65	24,01
% de posgrado	12.273	20,99	27,08
% con formación pedagógica	12.273	77,22	28,38
% profesores Nuevo Estatuto	12.273	21,64	25,95
No oficial	12.273	0,24	0,43
Docentes por 100 alumnos	12.273	6,63	8,06
Jornada completa	12.273	0,27	0,45
Examen en marzo	12.273	0,14	0,35
Género mixto	12.273	0,97	0,17
Directivos por 100 alumnos	12.273	3,22	5,38
Consejeros por 100 alumnos	12.273	0,23	0,76
Personal médico por 100 alumnos	12.273	0,06	0,50
Tutores por 100 alumnos	12.273	0,10	1,14
A nivel de municipio			
Certificado	1.099	0,04	0,20
Población (1.000)	1.096	37,78	235,49
% urbano	1.096	40,90	23,67
% NBI	1.096	45,28	20,65
% analfabetismo	1.093	17,93	6,84
% homicidios	1.095	57,55	56,83
Desempeño fiscal	1.074	61,97	8,28

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (Formulario C-600).

Nota: La tabla 4 Este gráfico enuncia los porcentajes de los miembros del sector público en carrera docente y su nivel de preparación académica. Desigualdades en la distribución del nivel educativo de los docentes en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional. Galvis, L. y Bonilla, L. (2011) Banco de la República de Colombia. (151) 1-25. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-151.pdf>

La investigación de Galvis y Bonilla (2011), para el año de estudio 2009, encontró diversas características de la población docente en el país, permitió corroborar que a ocho años de la inserción del nuevo estatuto (decreto 1278 de 2002) los datos nacionales demostraban que sólo un 21,64% de los educadores habían ingresado bajo el proceso señalado por este nuevo estatuto, lo cual evidencia que las transformaciones de un sistema público de educación nivel nacional requieren procesos de larga duración por cuanto demandan una transformación sistémica.

De hecho, la presencia de educadores con formación posgradual tampoco mostraba un crecimiento desbordado, por cuanto sólo el 20,99% de docentes cuenta con formación de este tipo, debido a que la población docente regida bajo el nuevo estatuto no se estima como mayoría todavía, dificultando la evaluación sobre los aciertos o descuidos de esta nueva política laboral nacional.

Para 2014 esta realidad no había mejorado significativa, sólo un 30% de los docentes en el país habían accedido a un posgrado, a pesar de esto, ese año se presentaron mas pruebas Pisa (año 2014), y sus resultados fueron bastante bajos, evidenciaron serias dificultades en temas asociados con las matemáticas financieras, la comprensión de situaciones a la luz de sus derechos y deberes, así como la planificación de acciones y riesgos para la vida (Figueroa, et al, 2018).

En consecuencia, es posible afirmar que exigir a los docentes en una mejor preparación académica y un acceso a mejores niveles de educación o formación no es el único factor a tener en cuenta al momento de mejorar los resultados académicos obtenidos por un grupo de estudiantes evaluados a la luz de pruebas estandarizadas, tomando como referencias las pruebas Saber 11 y la prueba Pisa, por ello el estatuto y deseo de profesionalización contribuyen a una mejora en la práctica educativa, pero se requiere retomar las apuestas de innovación, transformación de prácticas, aplicación de nuevas didácticas y experiencias en el aula que permiten tributar a una mejora en la calidad del sistema educativo público.

Retomando este rasgo del estatuto docente, Galvis y Bonilla (2011) demostraron que la apuesta por profesionalización docente aunque permite que progresivamente los docentes accedan a posgrados y mejoren su cualificación académica, no se estima como una modificación eficiente para afectar de forma positiva la calidad educativa, por cuanto la dispersión de estos docentes en todas las instituciones que componen el sistema educativo es baja, lo cual torna complejo unir aspectos de innovación en calidad con formación del docente.

9.2. La práctica docente a la luz del problema de la calidad y cobertura en los Planes Decenales de Educación en Colombia.

Conjuntamente a este análisis de la evolución y transformación del sistema público educativo es necesario desde una mirada macroestructural analizar la realidad inherente al proyecto nacional que convoca a los sectores políticos, económicos y educativos que adelantan nuevas demandas ante el sistema educativo y exigen de él innovaciones.

Estas necesidades deben ser resueltas desde la proyección adelantada por el Plan Decenal Nacional de Educación (P.N.D.E.) que orienta las propuestas desde las metas trazadas por técnicos y profesionales del ministerio que enfrenta la educación nacional, también contiene las apuestas mediadas por proyectos de cobertura nacional que atienden la cobertura, calidad e innovación pedagógica, así como los retos tecnológicos que son fundamentales para el desarrollo educativo de la nación, por tanto este trabajo analiza los Planes Decenales Nacionales de Educación en dos momentos, el que comprende el periodo desde 2005 hasta 2015 y el que se

encuentra en vigor desde 2016 y que se dispondrá las directrices del sistema público educativo hasta 2026.

Particularmente el P.N.D.E. que comprende el periodo de 2005 a 2015 representa la terminación de una lucha que se había venido desarrollando desde el siglo pasado, el acceso a la educación, al respecto el Ministerio público (Ministerio de Educación Nacional [M.E.N.] , 2017) expone:

En 2011, se decretó la gratuidad educativa, desde transición hasta el grado once, para que la falta de recursos económicos dejara de ser una barrera que les impidiera a los padres llevar a sus hijos al colegio. Actualmente, más de 8 millones de niños y jóvenes estudian gratis y el sistema educativo en preescolar, básica y media alcanza una tasa de cobertura del 97% (M.E.N., 2017, p. 9).

Esta iniciativa se inscribe en la mejora de cobertura, visibilizando un propósito que en conjunto con el P.N.D.E. se había venido desarrollando desde el siglo XX, que consistía en poder acceder a la totalidad del territorio nacional con instituciones educativas que respondiesen a las necesidades formativas de la población en el marco de la prestación de un servicio educativo digno, inclusivo y de calidad (M.E.N., 2017).

Sin embargo, esta apuesta del P.N.D.E. se encuentra en contraposición del fin moral y profesional del estatuto docente, pues su ideal normativo era propiciar escenarios de mejora académica que robustecieran la calidad del sistema educativo nacional, pero a diferencia de este

la carta de navegación decenal del ministerio define como factor preponderante la cobertura antes que la calidad como factor esencial de la política educativa pública.

La contraposición de objetivos en el sector público se constituye en un dilema, puesto que se interponen los deseos de mejora en calidad con el anhelo de aumentar la cobertura educativa, claramente no es que estos principios sean excluyentes, pero para el caso nacional se dio preeminencia a la presencia en la institución educativa antes que a innovar y formar dentro de estándares de calidad a estos estudiantes y este desequilibrio sin duda redundará en unos índices sintéticos que permiten ver un bajo nivel académico en comparación de otras naciones.

Estas divergencias afectan la práctica del docente, el educador debe conjugar la cobertura con calidad, su praxis entonces redundará en las cualidades necesarias para promover mejores estándares de desempeño y buscar la continuidad de los estudiantes en el sistema, es decir, el avance de los escolares por los diversos grados que componen la formación básica educativa.

Las dificultades emergen en el plano práctico, si bien ambos referentes programáticos regulan el sistema educativo, su contraposición se hace evidente en procesos de evaluación docente, donde la confluencia entre la exigencia de calidad de prácticas y resultados con la de continuidad y ambiente escolar terminarán repercutiendo en el proceso educativo y desarticulando su labor del objetivo misional del sistema, el cual como se desdibuja de acuerdo al grado de pertenencia, esto implica que para el padre de familia la educación es vista como un derecho, que debe ser provisto y garantizado por el Estado, mientras que el docente se encuentra

sumergido en parámetros y exigencias de una mejora constante y el regulador nacional orienta su actividad desde la cobertura.

Sobre las particularidades de la práctica docente en el país, Rivera (2014) describe desde su experiencia como docente, la afectación generada por las modificaciones efectuadas al ejercicio de la profesión docente, parte de recordar que los educadores enfrentaron un gran traumatismo al pasar de un régimen especial con unos procesos claros de ingreso, permanencia y ascenso, y retiro, a un nuevo escenario laboral donde existen de manera paralela dos regímenes laborales con diferentes reglas, lo que alteró no sólo las relaciones entre los docentes y el cuerpo administrativo de las instituciones, sino que trastocó la relación entre el docente y los estudiantes.

Lo descrito se aborda en dos escenarios, por un lado es esencial describir como estas nuevas condiciones afectaron el clima laboral, estas disposiciones legales propiciadas por el decreto 1278 de 2002 como lo sostiene Mayorga (2015) generaron un estrés adicional por los nuevos requisitos, demandas y exigencias laborales que emanan de esta nueva realidad normativa, en la cual al docente además de sus funciones meramente educativas se le adicionan otras de tipo administrativo y se le exige una nueva formación posgradual para poder ascender en el escalafón docente, todo esto en detrimento de su calidad de vida, por cuanto estas exigencias afectan en buena medida su esfera personal, por la disposición de tiempo y la carga emocional inherente a su ejercicio.

De igual modo, Piñuel (2008), (citado por Mayorga 2015), define que el estrés cuando se torna constante y afecta el correcto desarrollo de las labores que se integran en la práctica docente, adquiere la denominación de *malestar docente*, alteración de la conducta que puede evidenciar trastornos como depresión, ansiedad e incluso el *burnout*, es atribuible a modificaciones de tipo legal que afectan negativamente sus condiciones laborales, evento que como se ha expuesto sucedió en nuestro contexto.

En razón a estos argumentos, es posible entender que la transformación en las prácticas docentes no implicó una recepción positiva por parte de los educadores, incluso que tuvo consecuencias negativas de tipo conductual en los maestros, además que se suprimió la concepción de igualdad e isonomía que imperaba en el contexto educativo porque promulgó dos grupos laborales, regidos bajo diversas normas, en un mismo entorno laboral.

Ahora bien, la *praxis*¹ del aula también se vio afectada por esta decisión, concretamente porque como lo menciona Rivera (2014), la inserción de profesionales no licenciados al sistema y la consecuente adopción del término *profesional de la educación*, trajo consigo una desnaturalización de la práctica pedagógica debido a que entra en una clara contradicción al exponer que el fin del decreto 1278 de 2002 es buscar la profesionalización docente, pero de manera paralela permite el ingreso de cualquier profesional a ejercer la docencia en una institución educativa.

¹ La palabra *praxis* proviene del griego y se traduce como acción o práctica.

Esta transformación semántica que trajo consigo una profunda modificación en la comprensión del docente y su quehacer, también condujo a una nueva comprensión en su praxis, ahora denominada *función docente*, la cual demostró una automatización y estandarización del proceso enseñanza y aprendizaje, por cuanto se restringe a un proceso que interpela planeación, diagnóstico, ejecución, evaluación de los resultados, pero que no exhorta a efectuar una reflexión y análisis de las realidades halladas en el aula. Es más, las contradicciones en el decreto 1278 de 2002, la ley 115 de 1994 y el Plan Nacional Decenal de Educación son tan amplias, en sus consideraciones generales, invitan al docente a ser un estudioso e investigador del campo y práctica educativa, pero desconocen estos ítems como parte de su función docente, quedando excluidos de estos elementos previamente estipulados.

Esto demuestra como la construcción de las políticas educativas nacionales no se entiende como un proyecto de mediano o largo plazo, tal como deberían ser comprendidas las políticas de Estado, sino que atienden a las agendas de los gobernantes de turno, esto implica para un docente que su práctica en el aula de clases se impregne de estas contravenciones su metodología de clase, sus experiencias pedagógicas y con ellas las de sus estudiantes.

También es esencial comentar la manera en que la terminología empleada trae consigo una modificación en la comprensión de los procesos y sus características, los casos expuestos dan cuenta que la alteración en la evocación del *profesional de la educación* y *función docente* demuestran una serie de transformaciones en su quehacer, que repercuten en la cotidianidad del docente, en los niveles de su práctica pedagógica y su contexto laboral en general.

10. Análisis y discusión de resultados.

La movilización social se ha convertido en el vehículo que permite manifestar la informalidad existente respecto de alguna iniciativa o política de Estado, a pesar de su carácter momentáneo, cuando se presentan en periodos concretos de tiempo y de manera coordinada en diversas regiones de un mismo país constituyen un reto especial para la administración de una nación, tal como sucedió en Colombia estas movilizaciones se tornaron en un regente de la realidad social e histórica de la década de 1970, por tanto se tornan en un elemento coyuntural que puso en la discusión pública una fuerte discusión en torno a la preparación y cualificación de los docentes de Colombia durante el último cuarte del siglo XX.

En consecuencia, estas manifestaciones y un ministro de educación que atendía, aunque desde otra óptica, esta inconformidad permitió que la mirada sobre la calidad de la educación recayera sobre el docente, produciendo que desde 1970 hasta el presente la actividad del magisterio nacional se encontrase como fuente de políticas públicas. En consecuencia, se han fortalecido los proyectos políticos, los estatutos docentes como parte de ellos, para exigir y profundizar en su cualificación académica entendiéndola como eje fundamental en la calidad del sistema en general.

Además, la formación de docentes representaba grandes retos por la ausencia de programas universitarios que cualificaran profesionalmente a los educadores que requería el sistema público de enseñanza, la solución surgió de fortalecer las escuelas normales y permitir el

ingreso de los bachilleres pedagógicos y normalistas a las aulas del sistema público de enseñanza.

La indagación sobre el proceso de reivindicación social del papel del docente liderado por el sindicato FECODE reúne los anhelos de los docentes, por cuanto describen la forma en la cual la coexistencia de dos estatutos docentes produce una desigualdad en las condiciones laborales y el nivel de desempeño de los educadores en el sector público, aunado a las preocupaciones generalizadas sobre la calidad educativa, la primacía dada a la cobertura y la distribución de los docentes en el territorio nacional han nutrido la movilización sindical docente y en el marco de procesos de reflexión investigativa y académica como el movimiento pedagógico han nutrido la propuesta de transformaciones que han dado lugar a la construcción de normas jurídicas como la ley general de educación.

Tal como hace varios siglos en la colonia y ante los abusos de la corona española que por aquel entonces ejercía su poder soberano, en la actualidad muchos docentes deben seguir abordando el aforismo de don Gonzalo de Oyón, “al rey se le obedece, pero no se le cumple” (citado por Castro, 2014) esta frase acuñada en la cultura popular colombiana demuestra que en el periodo colonial gran parte de los encomenderos no cumplían las órdenes generadas por parte del virreinato, así como en la actualidad tampoco se siguen las indicaciones normativas demandas de los ministerios por cuanto interpelan grandes inversiones económicas que deberían apoyar cada una de estas iniciativas o porque entran en contravía de políticas existentes y

vigentes, es decir, la innovación usualmente entra a trastocar el marco legal existente, sin ser este modificado previamente para la adopción de la nueva norma.

Una preocupación mayúscula estriba en la poca concatenación de las políticas públicas educativas, puesto que los estatutos docentes y el Plan Nacional Decenal de Educación persiguen fines diferentes, pues el P.N.D.E. surge de un Estado garantista del derecho educativo pero desconoce que en gran medida estos escolares accederán a instituciones educativas donde no prima la calidad e innovación de los procesos educativos, rasgos que son procesados en la presentación del índice sintético de calidad educativa. En contraste el estatuto surge desde el referente filosófico de profesionalizar la carrera docente en el sector público para exigir desde una evaluación continua una mejora en el desempeño propio y una planeación hacia la obtención de calidad en sus prácticas.

10.1. Aportes académicos.

Este ejercicio de investigación profundizó en las políticas públicas en educación de un país, lo cual representa enarbolar una revisión estructural de la nación y la manera en que se organiza y opera una rama de su institucionalidad en el caso concreto de la educación, por eso este campo de estudios tiene gran valía en contribuir como parte del proceso de robustecimiento y discusión de la efectividad (enmarcando la obtención de aciertos o desaciertos) de una política pública evaluada desde dos momentos históricos diferentes, adelantarle requirió poner en relieve las necesidades contextuales de la nación, revisando los postulados de una nueva política pública

y en casos específicos reflexionando desde estudios de caso las experiencias que trajo su aplicación en contextos concretos de la nación colombiana.

De ahí que esta indagación tribute en constituir un eje de investigación en políticas y legislación educativa, puesto que penetra en el campo de las políticas públicas en educación, pero se encuentra con elementos que son disonantes con la concepción de una iniciativa de este tipo y que incluso causaron resistencia o discusión en la esfera pública.

Particularmente adentrarse en el estudio de la historia de las políticas públicas permitió desde una mirada retrospectiva e histórica penetrar en los componentes que definen una nueva norma técnica, decreto en el caso colombiano, que afecta la práctica de una profesión en el territorio nacional para abordar como una carta de navegación social y estructural a las normas que orientan el escenario educativo en Colombia.

Interpelar las bases de un sistema educativo requirió hacer constantes ejercicios de contraste, comparando la realidad, determinada por el contexto social y político de la época, con el desarrollo y sanción de políticas públicas, en consecuencia, se tiene desde una mirada social la influencia y rasgos que dispone una ley, así como la recepción y demandas del grupo poblacional que la recibirá en su práctica.

Este proceso encontró algunas divergencias impuestas por los planes nacionales decenales de educación con la ley general de educación y el estatuto docente, por cuanto se imponen nuevos retos a los docentes, sin siquiera evaluar los objetivos misionales del sistema

público de enseñanza demarcados por los decretos existentes en este sentido, así como este plan decenal desconoce las demandas prácticas en cuanto a la exigencia de innovaciones y transformaciones pedagógicas del sistema colombiano e incluso omite las reivindicaciones que hacen los estudiantes, egresados, de este sistema de manera constantes en las manifestaciones sociales que la nación atestigua.

Por tal motivo, es pertinente que quienes nos adentramos en esta línea de investigación profundicemos en revisar el estado de las cosas, es decir, desde la estructura comparativa entender la manera como las sociedades aportan a la construcción de una norma en los sistemas democráticos representativos o directos, para reflexionar desde las exigencias sociales e interrogantes que depara la aplicación de la misma norma en los diversos contextos existentes en nuestro territorio nacional, en este campo sin duda los estudios comparados del derecho aportan elementos metódicos para profundizar en los contrastes entre los sistemas públicos de diversas naciones, así como los ejes normativos de un mismo sistema.

Como consecuencia de todo este proceso de comprensión de los factores sociales y las variantes abordadas en el diseño de las políticas de Estado en cuanto a la educación nacional, esta investigación pretende que los lectores del documento asuman una postura política de los variados factores encontrados que influyen en la forma como se apropia una norma por parte de un grupo de profesionales que ejercen su labor en un mundo que se altera aun sin ellos conocer las nuevas reglas que orientarán y evaluarán su profesión, tributando al campo de discusión académica sobre el proceso de construcción de una norma regulatoria en el campo educativo e

incluso aportará argumentos a favor de la pertinencia de construir un estatuto unificador para los docentes que laboran en el sistema público colombiano.

Por consiguiente, la construcción de este tipo de iniciativas en el sector educativo requiere de constantes pesquisas e investigaciones surgidas de la academia, acciones como indagar en referentes legales y políticos se encuentran usualmente voces encontradas de variados escenarios políticos y sociales que permiten atender el problema abordado desde multitud de ángulos de estudio. Sin embargo, debe primar la investigación de su repercusión en la comprensión de la realidad, las instituciones y los mecanismos legales, si se quiere políticos también, que median en la transformación del sistema.

En síntesis, las reformas estructurales de un sistema público, al menos en Colombia, son procesos que necesariamente requieren un análisis emanado desde las ciencias sociales, empleando mano de sus herramientas y disciplinas, por cuanto las instituciones y sus alteraciones son procesos de larga duración debido a que se pretende alterar el rumbo de toda una nueva generación de ciudadanos que se encontrarán en capacidad de robustecer o no el sistema económico y político del cual son producto.

Por tanto, unir referentes sociológicos a una indagación en políticas públicas permite descubrir un camino bidireccional que retumba no sólo en la construcción de nuevos proyectos de nación, sino que evalúa la efectividad de los que han tenido lugar en contextos previos por cuanto los nuevos ciudadanos ponen a prueba las habilidades que fueron dotadas por los sistemas educativos existentes.

11. Conclusiones y recomendaciones.

Al finalizar una aproximación investigativa sobre un tema tan complejo e interesante como la realidad de una política pública acentuada en el contexto de la labor docente se encuentra delimitada por una serie de referentes de tipo legal y político, para adentrarse en esto este proyecto abordó por partes la realización de esta ambiciosa empresa.

Inicialmente se buscaron en los referentes documentales de corte histórico nacional los hechos y procesos sociales que estaban influyendo la realidad imperante en nuestro país en los dos momentos históricos estudiados, la década de 1970 y 2000 en Colombia, con esta vital información se sintetizó un somero contexto político y social, para hacerlo se penetró en discursos políticos, memorias de líderes nacionales e incluso en diarios de circulación nacional, al contar con esta valiosa información se debía contraponer la manera en que esta realidad penetraba en la construcción de una política pública de educación.

Para hacerlo, fue importante entender dinámicas como agenda política e incluso penetrar en la legislativa e institucional de los ministerios, esto permitió descubrir los objetivos y métodos trazados por el Plan Nacional Decenal de Educación que demostraba las metas que se estimaba un gobierno en este sector, para poder abordar como un conjunto a estos referentes normativos fue esencial referenciar las normas y su análisis requirió de indagar en los diarios oficiales, reflexionar en torno a los personajes firmantes y descubrir la motivación social que permeó su

desarrollo e incluso ver su trayectoria profesional y política para entender su cercanía o distancia del gremio de educadores.

Todo este proceso redundó en cumplir el primer y segundo objetivo, abordar la realidad política, entender sus particularidades y aunar esto a los determinantes de tipo social y económico que imperaban en los momentos históricos concretos, insumos esenciales fueron, vale la pena reiterarlo las fuentes documentales y los artículos de reflexión académica que sobre este tema en particular existen desde la sociología.

El objetivo final exhortaba a una reflexión sobre la praxis docente, buscando entender al sujeto político que orienta procesos y es parte de una comunidad de educadores, así como que parte de esta construcción de política pública debió mejorar o transformar su educación posgradual, genialmente para esto fue posible hallar un trabajo de grado que partió de la inconformidad con los estatutos y su desentendimiento de la realidad del estudiante, su desnaturalización del proceo educativo y pedagógico e incluso el malestar que generaba en términos de clima laboral, es decir, en las condiciones de este tipo en los educadores.

Esto fue complementado con una indagación efectuada previamente por estudiantes de la Universidad La Gran Colombia, también pertenecientes al programa de maestría en educación, que buscaron en la revista Educación y Cultura sobre los hechos y experiencias relatadas por los docentes, así como la mirada del sindicato F.E.C.O.D.E. sobre estas normas, su pertinencia y

algunos comentarios para su mejora, de esta manera la genialidad de realización y comprensión de estos objetivos permitió la fundamentación y escritura de este trabajo de grado.

Del mismo modo, la reflexión teórica y experiencia de este proceso investigativo ha permitido entender que el surgimiento de los estatutos y su finalidad de profesionalización del educador, se conjugan con los movimientos sociales y sus líderes políticos pues evidenciaron que existen unas problemáticas inmanentes al sistema público de educación, que como lo señaló el ministro Luis Carlos Galán yacían en la escasa preparación de los docentes de todos los niveles educativos del país, conduciendo a que la atención de la opinión política y pública se concitara en establecer referentes de regulación que definieran la manera en que los maestros se cualificaban para su labor, así como la manera en que lo hacían.

En contraparte, la economía estuvo al margen en el proceso de definición de las políticas públicas en educación por cuanto las transformaciones de prácticas, infraestructura y modelo soslayan en la concepción estructural económico del Estado, esta modificación se enmarcó en las reformas que trajo consigo la aplicación de las políticas neoliberales en nuestro país que permitieron una amplia modificación en la operación de las instituciones, servidor público, e incluso que repercutió en la concepción misma de ciudadano.

De esta forma la escuela no es ajena a esta realidad y por ello se altera la concepción misma de educador, quien pasó a denominarse *profesional de la educación* y el estudiante pasa de ejercer un derecho educativo en las aulas a ser receptor de un servicio, en este nuevo

paradigma la educación se encuentra mediada por una serie de procesos que desde el orden administrativo definen el quehacer y remuneración del docente, repercutiendo sin lugar a dudas en el estilo de vida que lleva el maestro en el país.

Por otra parte la desarticulación entre los proyectos de largo aliento y las leyes que definen la estructura y funcionamiento del sistema se evidencia al aplicar un Plan Nacional Decenal de Educación, debido a que cada mandatario (presidente y gabinete ministerial) pretende darle un acento diferente al sistema, desconociendo los precedentes en cuanto a recursos, metodologías y objetivos definidos para un sistema, generando que algunos proyectos e iniciativas que se ejecutaban en el sistema queden inconclusos o no lleguen a feliz término.

Apelando al acento de reforma del gobierno actual y a los deseos sindicales de contribuir a la mejora de las condiciones de los docentes, valdría la pena poner sobre la mesa de peticiones una transformación de las condiciones laborales de los docentes que adelantan su labor en instituciones privadas debido a que su realidad ha permanecido congelada por más de cuarenta años, su asignación dentro del escalafón parece anacrónica por cuanto siguen rigiéndose bajo los preceptos del decreto 2277 de 1979, los miembros de este grupo de educadores han sido ajenos, a menos en su mayoría, a las propuestas de reivindicar su labor educativa desde un mejor reconocimiento de aspectos prestacionales y definición de contratos laborales.

Por esto urge un estatuto unificado, que no entre en detrimento de las condiciones prestacionales de los docentes o que desdibuje su protección social, sino que en verdad asuma el

reto de la innovación y formación en tecnologías e investigación y propicie desde la academia y el aula la reflexión del maestro sobre su práctica pedagógica, entendiendo un cuestionamiento de las estructuras del poder y su práctica como un valores distintivo de su profesión para desde la innovación en el aula y un acertado manejo de sus procesos redundar en la anhelada calidad educativa.

Lista de Referencia

- Acevedo, A., González, D. (2011) Movilización y protesta estudiantil en Colombia (1971). Una lectura desde la organización gremial por el cogobierno universitario y la memoria de protagonistas y testigos. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, (16), 221-242. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rahrf/v16n1/v16n1a10.pdf>
- Aguilera, M. (2010) Las FARC: La guerrilla campesina, 1949-2010 ¿Ideas circulares en un mundo cambiante? Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de <https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/909/COL-OIM%200359.pdf?sequence=1>
- Amézquita, C. (2013) Heridas identitarias y búsqueda de reconocimiento en los migrantes colombianos en Nueva York y Nueva Jersey (1990 - 2010). *Revista Análisis Político*, (79) 73-92. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43321/44620>
- Ardila, N. y Corredor, A. (2018) Concepción de educación, sujeto docente y su práctica a través del discurso expuesto en la revista educación y cultura, en el marco de los estatutos docentes 2277 de 1979 y 1278 de 2002 (Trabajo de grado, Universidad La Gran Colombia). Recuperado de https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4100/concepción_educación_sujeto_docente_revistaeducaciónycultura.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012) Calidad de la educación básica y media de Colombia: Diagnóstico y propuestas. Serie documentos de trabajo, Facultad

- de Economía, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia. (126) 1-73. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10907/10078.pdf>
- Bautista, M. (2009) La profesionalización docente en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, (32) 111 - 131. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/5515/551556266005.pdf>
- Benítez, M. (2009) Narcotráfico e intervención en Colombia 1980-2000. (Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana). Recuperado de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/csociales/tesis123.pdf>
- Bocanegra, H. (2010) Las políticas educativas y el magisterio colombiano en la década de los 80. *Revista Diálogo de saberes*, 29-44. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1928/1451>
- Castaño, R. (2002) Colombia y el modelo neoliberal. Recuperado de http://files.santana223.webnode.es/200000011-8ab308d9fd/ricardo_castano.pdf
- Castro, J. (2014) Se obedece pero no se cumple. Periódico El Tiempo, 14 de septiembre de 2014
Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14534201>
- Cataño, G. (1980) Sociología de la educación I. *Revista Colombiana de Educación*. (5) 2-20.
Recuperado de <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/download/5034/4106>
- Caviedes, M. (2002) Solidarios frente a colaboradores: antropología y movimiento indígena en el Cauca en las décadas de 1970 y 1980. *Revista Colombiana de antropología*, (38), 238-260. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252002000100010

- Cifuentes, C. (2014) Impacto del nuevo estatuto de profesionalización en la función docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes: Decreto 2277 de 1979 y Decreto 1278 del 2002. *Revista colombiana de sociología*, 37(2), 213-250. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/51705/51544>
- Cifuentes, J. y Camargo, A. (2016) La historia de las reformas educativas en Colombia. *Revista cultura, educación y sociedad*, 7(2), 26-37. Recuperado de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/culturaeducacionysociedad/article/view/1097>
- Dec. 1278 / 2002, junio 20, 2002. Ministerio de Educación Nacional. (Colombia). (21/09/2019). Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1278_2002.html
- Dec. 1419 / 1978, julio 17, 1978. Ministerio de Educación Nacional. (Colombia). (21/09/2019). Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-102770.html?_noredirect=1
- Dec. 2277 / 1979, septiembre 14, 1979. Ministerio de Educación Nacional. (Colombia). (21/09/2019). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1216>
- Díez, E. (2010) La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, (13) 23-38. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2170/217014950003.pdf>
- Dijk, T. (2001) Algunos principios de una teoría de contexto. *Revista latinoamericana de estudios del discurso*, (1), 69-81. Recuperado de <http://discursos.org/oldarticles/Algunos%20principios%20de%20una%20teor%EDa%20del%20contexto.pdf>

- Doria, J. y Benítez, O. (2017) La coexistencia de dos estatutos docentes: Una aproximación desde la nueva gestión pública. (Trabajo de grado, Universidad Externado de Colombia). Recuperado de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/623/1/JIA-spa-2017-La_coexistencia_de_dos_estatutos_docentes_una_aproximacion_desde_la_nueva_gestion_publica.pdf
- Echavarría, J. (2001) Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. *Cuadernos de economía*. Fedesarrollo. (34)59-102. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v20n34/v20n34a04.pdf>
- Figuerola, M., García, S., Malonado, C., Rodríguez, C., Saavedra, A. y Vargas, G. (2018) La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación. *Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*, (54) 1-90. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/images/books/DT/DT-54.pdf>
- Fundación Luis Carlos Galán Sarmiento (1991) Ni un paso atrás, siempre adelante. (Primera edición). Bogotá D.C. Editorial Nomos.
- Galvis, L. Y Bonilla, L. (2011) Desigualdades en la distribución del nivel educativo de los docentes en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República de Colombia. (151) 1-25. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-151.pdf>
- Gentil, P., Suárez, D., Stubrin, F. & Gindín, J. (2004) Reforma educativa y luchas docentes en América Latina. *Revista Educação & Sociedade*, (25) 1251-1274. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n89/22620.pdf>

Gobernación de Antioquia, 2015. Ascenso y cursos según título docente regidos por el decreto

2277 de 1979. Recuperado de <http://www.seduca.gov.co/escalafon-docente-e/regidos-por-el-2277/item/74-ascenso-y-cursos-segun-titulo-docente>

Hernández, I. (2007) El programa mínimo de los estudiantes colombianos. Movimiento

estudiantil universitario de 1971 por la universidad. Todo un país. *Revista Historia de la Educación Colombiana*, (10), 29-57. Recuperado de

http://editorial.udenar.edu.co/revistas/rudecolombia/files/r10_29.pdf

Larosa, M. Y Mejía, G. (2014) Historia concisa de Colombia (1810-2013) Ministerio de Cultura

de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Rosario, Bogotá

Colombia, Recuperado de

http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10560/Historia_concisa_digital.pdf?sequence=4

Ley 115/1994, febrero 8, 1994. Diario Oficial. [D.O.]: 41.214. (Colombia). (02/10/2019).

Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html

Ley 30/2002, diciembre 28, 1992. Diario Oficial. [D.O.]: 40.700. (Colombia). (21/09/2019).

Recuperado de http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=34632

Loaiza, Y. (2011) Las escuelas normales superiores colombianas: reformas y tensiones en la

segunda mitad del Siglo XX. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (7), 67-

93. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1341/134125454001.pdf>

López, J. (2001) La gran alianza para el caos. Tres años del gobierno de Andrés Pastrana.

Editorial Planeta. Bogotá D.C. Colombia.

Maussa, E. (2014) Características, principios y fines de la evaluación del desempeño docente.

Revista Praxis, (10) 8-20. Recuperado de

<http://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/praxis/article/view/1355/764>

Mayorga, M. (2015) El malestar docente en los educadores oficiales de Bogotá D.C. entre el

año 2005 y el 2015- Decreto 1278 de 2002. (Trabajo de grado, Universidad La Gran

Colombia). Recuperado de

https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/2727/Malestar_docente_educadores.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Melo, J. (2018) Historia mínima de Colombia (Primera reimpresión). Editorial Turner. México D.F. México.

Méndez, P. (2014) El estatuto docente. *Revista Colombiana de Educación*, (67), 67-88.

Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rcde/n67/n67a04.pdf>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia M.E.N. (2017) Plan nacional decenal de educación 2016 -2026. El camino hacia la calidad y equidad. Recuperado de

http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/PNDE%20FINAL_ISBN%20web.pdf

Moreno, E. (2018) Reflexión epistemológica y transformación educativa: una relación para la acción. Bogotá D.C. Universidad La Gran Colombia

Orjuela, L. (2000) La debilidad del estado colombiano en tiempos de neoliberalismo y conflicto armado. *Revista de Ciencias Sociales U. De los Andes Colombia*, (1) 103-116.

Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint49-50.2000.05>

Patiño, J. (1994) Ley 100 de 1993: Reforma y crisis de la Salud. *Revista Medicina*, (21) 1-4.

Recuperado de <http://revistamedicina.net/ojsanm/index.php/Medicina/article/view/49-1>

Pulido, O. (2007) La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y la lucha por el derecho a la educación. *El Estatuto Docente. Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas*, (31) 1-58. Recuperado de

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/lpp/fecode.pdf>

Rettberg, A. (2002) Empresarios y política en Colombia: Un estudio de caso del gobierno Samper (1994 a 1998). *Revista de Estudios Sociales* (12) 54-67. Recuperado de

<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/res12.2002.05>

Rivera, J. (2014) Los estatutos docentes y su incidencia en la interiorización y exteriorización de la profesión docente en Colombia. (Trabajo de grado, Universidad Pedagógica Nacional). Recuperado de

<http://repositorio.pedagogica.edu.co/bitstream/handle/20.500.12209/846/TO-17197.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Santos, J. (2019) *La batalla por la paz*. (Primera Edición). Bogotá D.C. Planeta.

Silva, R. (2017) *Cuestiones disputadas Ensayos sobre Marx, Freud, Foucault, Bourdieu y Bloch* (Primera reimpresión). Bogotá D.C. Universidad de los Andes.