

Políticas de formación docente en Colombia, 1976-2018¹

Absalón Jiménez Becerra²

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia

Recepción: 18/02/2019

Evaluación: 30/03/2019

Aprobación: 20/04/2019

Artículo de Investigación-Científica

DOI: <https://doi.org/10.22267/rhec.192323.63>

Resumen

Las políticas de formación docente representan un escenario de tensión y lucha entre el Estado colombiano, las Escuelas Normales y las Facultades de Educación, en el que está en juego un interés burocrático, modernizante y de desmonte de estas instituciones, acompañadas de iniciativas de ajuste, complemento y direccionamiento por parte del sector de profesores y del magisterio como gremio. Las instituciones formadoras de docentes se han visto abocadas, a través de sus asociaciones y grupos de intelectuales, a participar de manera constante en dicho escenario, entre 1976 y 2018, con el objetivo de establecer los principios orientadores que definen al docente como un profesional inacabado y en permanente formación, como también el peso transversal que tiene la pedagogía y la práctica pedagógica en su proceso formativo.

Palabras clave: Estado y educación; política de formación docente; política pública.

¹ Este artículo de investigación se deriva del proyecto: “Pedagogía y política de formación docente en Colombia”, financiado por el *Centro de Investigación y Desarrollo Científico (CIDC)* de la *Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá*, en 2019. Código del Proyecto: 4-601-585-19.

² Profesor Titular de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Doctor en Educación. Magister en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Grupo de investigación EMILIO. Líneas de investigación: historia social y política de Colombia siglos XX y XXI; historia de la infancia, el maestro y la pedagogía. Correo electrónico: abjibe2018@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-2500-6498>

Teacher training policies in Colombia, 1976-2018

Abstract

Teacher training policies represent a scenario of tension and struggle between the Colombian State, the Normal Schools and the Faculties of Education, in which a bureaucratic, modernizing and dismantling interest of these institutions is at stake, accompanied by adjustment initiatives, complement and direction on the part of the sector of teachers and the teaching profession as a union. Teacher training institutions have been forced, through their associations and groups of intellectuals, to constantly participate in this scenario, between 1976 and 2018, with the aim of establishing guiding principles that define the teacher as an unfinished professional and in permanent formation, as well as the transversal weight that pedagogy and pedagogical practice have in its formative process.

Keywords: State and education; teacher training policy; public politics.

Políticas de formação de professores na Colômbia, 1976-2018

Resumo

As políticas de formação de professores representam um cenário de tensão e luta entre o Estado Colombiano, as Escolas Normais e as Faculdades de Educação, no qual está em jogo um interesse burocrático, modernizador e desmonte dessas instituições, acompanhado de iniciativas de ajuste, complemento e direcionamento por parte do setor de professores e do sindicato de profissão. As instituições formadoras de professores foram atingidas, através de suas associações e grupos de intelectuais, a participar constantemente desse cenário, entre 1976 e 2018, com o objetivo de estabelecer princípios orientadores que definem o professor como um profissional inacabado e em formação permanente, bem como o peso transversal da pedagogia e da prática pedagógica em seu processo de formação.

Palavras-chave: Estado e educação; Políticas públicas; política de formação de professores

Introducción

Como observaremos en este recorrido, las políticas de formación docente se desprenden de las políticas educativas que, por lo general, comprometen al grueso de la población. Cuando hablamos de política educativa como parte de la política pública en el ámbito social, debemos reconocer el papel protagónico del Estado que, visto como actor moderno, se erige —desde la perspectiva Max Weber—, no solo porque logra monopolizar el uso legítimo de la fuerza y el tributo, sino porque, como burocracia legítima, establece la política modernizante para la sociedad. En este sentido, debemos aclarar que la política pública representa al Estado en concreción; evidencia la manera como este monstruo institucional —frío y calculador— interviene una situación problemática con intenciones modernizantes.³

Por lo demás, la idea de las políticas públicas acepta la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva: “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”.⁴

La política pública representa un escenario de tensión y lucha, que se constituye en América Latina y en Colombia solo en la segunda mitad del siglo XX, cuando, en realidad, se comienza a planificar el desarrollo de la sociedad a través de la intervención estatal. En la política pública moderna no solo interviene el Estado, sino una contraparte de *la sociedad civil*, lo que evidencia, en su fundamento, un carácter participativo en el diagnóstico del problema, análisis y discusión de la política para llegar a su definición e implementación.

Por otra parte, en Colombia, cuando se trata de abordar cualquier problemática de la sociedad, por lo general existen dos quejas reiterativas frente a la acción del Estado: la ausencia de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes. La verdad es que

³ Alejo Vargas, *Estado y políticas públicas* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1999), 57.

⁴ Wayne Parson, *Políticas públicas: una introducción a las teorías y la práctica del análisis de políticas públicas* (México: Flacso, 2007), 23.

cuando se hace necesario tomar una decisión, es común emitir toda suerte de *leyes, decretos y actos administrativos*, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y por ende la superación de la situación que se intenta enfrentar. Lo grave es que pasado el detonante que ha traído de vuelta el problema, este se apacigua para al cabo de un tiempo volver con nuevas aristas, fortaleciendo la insatisfacción social frente a un Estado que en todos sus niveles se ha desgastado por intentar algún tipo de solución.⁵

Como veremos en seguida —en el ámbito educativo—, una vez el Estado colombiano se compromete, en términos estructurales, con la política educativa, al nacionalizar la escuela primaria mediante la *Ley III de 1960*, y, luego, con la nacionalización de la escuela secundaria, mediante la *Ley 43 de 1975*, al reconocer su responsabilidad en lo que respecta a su financiación —que, históricamente, se había descargado a los entes territoriales, como Departamentos, comisarías, intendencias y municipios, la gran mayoría pobres y sin el suficiente presupuesto para garantizar su funcionamiento—, se inicia el proceso de modernización del Sistema educativo, lo cual comprometió, de manera implícita, *el reconocimiento del docente como un funcionario que, como parte del Estado*, debía cualificar y capacitar.

En este texto, es nuestro interés realizar un recuento de las políticas educativas, con un análisis a la par de las políticas de formación docente de carácter moderno y que, históricamente, han comprometido al Sistema educativo colombiano en el periodo comprendido entre 1976 y 2018. Así mismo, aspiramos a que este documento sirviera de insumo de análisis y reflexión colectiva en torno a las falencias históricas en el Sistema de formación de docentes a nivel nacional, como, también, visibilizar las verdaderas intenciones del Estado a través del Ministerio de Educación Nacional (en adelante MEN), en su intento de desmontar las políticas de formación de maestros y profesores y, de paso, afectar a las Escuelas Normales y Facultades de Educación, en el ámbito regional y nacional, para buscar su debilitamiento y posible desaparición.

⁵ Jaime Torres Melo y Jairo Santander, *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía* (Bogotá: Ediciones IEMP, 2013). 11.

Metodología

En términos metodológicos, en el marco de esta investigación — *Pedagogía y políticas de formación docente en Colombia*— se optó por el método de investigación en Historia. En este método, el investigador realiza un esfuerzo, ya fuera inquietante, de problematización o de trabajo previo, antes de llegar a cualquier tipo de archivo o escenario en el que se encuentran sus fuentes o conjunto de datos a inspeccionar. De este modo, el historiador, mediante una breve pregunta inicial, desarrolla un *diálogo* o disertación con lo que posteriormente se constituye en su archivo que, en este caso, fueron las principales disposiciones de política de formación docente en Colombia, expresada en leyes y decretos en el periodo comprendido entre 1976 y 2018. La habilidad del investigador en Historia consiste en mantener este *diálogo* en un ambiente de equilibrio entre lo que es, *su apuesta investigativa* y las *fuentes*.

Por lo demás, por su carácter, el conocimiento histórico es *provisional* e incompleto, aunque no por ello falso; *selectivo*, aunque no por ello arbitrario; y *limitado y definido* por las preguntas formuladas a las fuentes y, por lo tanto, solo verdadero en el campo así definido.⁶ De esta manera, cuando se afrontó el problema de reconstruir la política de formación docente en Colombia, se reconoció lo inhóspito del tema a nivel nacional y el carácter provisional que puede tener este recuento de las políticas de formación docente y su relación implícita con las políticas educativas del periodo. Nos limitamos a inspeccionar, en un inicio, las políticas educativas del periodo que abordan el concepto de educación formal y no formal desde 1976, para contextualizar los dos *Estatutos Docentes*: el *Decreto 2277* de 1979 y el *Decreto 1278* de 2002.

Nuestra hipótesis de trabajo consiste en evidenciar el interés del MEN de desmontar y desprofesionalizar inicialmente a las Escuelas Normales, desde 1978, como, también, a las Facultades de Educación, desde el año 2003, por medio de una serie de disposiciones emanadas desde el gobierno central y que se problematizan en este recorrido. Ante estas disposiciones de desprofesionalización docente, nuestras instituciones han buscado mantener una actitud aguerrida en términos de política de formación

⁶ Absalón Jiménez, “Algunos elementos para la investigación en historia”. En: Absalón Jiménez y Alfonso Torres, *La práctica investigativa en Ciencias Sociales* (Bogotá: UPN, 2004), 138.

docente, que responden no solo con la *Acreditación Institucional de Alta Calidad* de los programas de Licenciatura, sino con la consolidación de maestrías y doctorados en educación con un énfasis en investigación. La política de formación docente es un campo de tensión y lucha en el que nuestras instituciones —Escuelas Normales y Facultades de Educación— no han sido ajenas y más bien han jugado un papel protagónico.

Hacia el planteamiento del problema

Desarrollar una investigación en torno a las políticas de formación docente que más han afectado a las recientes generaciones de profesores, se constituye en un problema relevante para las Facultades de Educación y Escuelas Normales del país y que conlleva la realización de un balance de lo ocurrido en estas instituciones, desde 1976 hasta la actualidad. La razón para este corte temporal tiene que ver con la necesidad de retomar lo dispuesto en el *Decreto 088 de 1976*, mediante el cual se modernizó el Sistema educativo colombiano y se dispuso que este se encontraba compuesto por la educación formal y la no formal, acompañada de la pre-escolaridad y de la educación especial, para trascender así las disposiciones que nos habían atado a un Sistema de instrucción pública decimonónico y vetusto.

Sin duda, la política concerniente al proceso de formación docente tiene como trasfondo las idas y vueltas —*los avances y retrocesos*— que se han dado a la luz o a la sombra de las disposiciones establecidas por la *Constitución Nacional de 1991*, acompañada de la *Ley General de Educación —Ley 115 de 1994—*, que dispuso, en su momento, a la pedagogía como disciplina fundante en el proceso de formación de *Licenciados*, mediante el Decreto 272 de 1998, acompañada de su derogación en 2003; y, por último, la reivindicación de la práctica pedagógica y educativa en 2015, con el *Decreto 2450* del MEN, como un elemento transversal en el proceso de formación de todos los licenciado del país.

La política de formación docente en Colombia es un problema válido de tratar en la medida en que evidenciamos a primera vista su desconocimiento y una falta de lectura integral que permitiera establecer los verdaderos intereses del Estado, como, también, la participación de las Escuelas Normales y Facultades de Educación en el ajuste, re-orientación y direccionamiento modernizante de las medidas.

1. Las políticas educativas y de formación docente de los años setenta del siglo XX

A lo largo de los años setenta del siglo XX se dan los primeros pasos para lograr la modernización del Sistema educativo colombiano, para trascender disposiciones decimonónicas que se remontaban a lo establecido por la *Ley 39 de 1903*, conocida como la primera *Ley de Instrucción Pública* que tuvo el país. En esa Ley, se establecían marcadas diferenciaciones entre una escuela rural y una urbana; una educación masculina y una femenina; una técnica y otra agrícola; un bachillerato clásico y otro pensado para el trabajo. Estas dicotomías en la educación colombiana afectaban de manera explícita la formación de maestros de la época; así, en uno de los apartados de esta Ley, se establecía que “en cada una de las ciudades capitales de departamento existiría una Escuela Normal para varones y otra para mujeres costeadas por la nación y vigilada por los departamentos” (Art. 13).

En general, el espíritu de la *Ley 39 de 1903*, acompañado de sus principales disposiciones, se mantuvo hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. De esta manera, desde esta lógica, el Estado central y el gobierno departamental —acompañados de la Iglesia católica—, jugaban un papel protagónico en la inspección y vigilancia del Sistema educativo, pero sin establecer un claro compromiso en la financiación de la educación. Por lo demás, la influencia de la Iglesia católica en la educación en Colombia ha sido extraordinaria, al tener el control sobre los contenidos de la educación, sobre los maestros y empleados del sector educativo y tener la dirección de la educación en los llamados territorios nacionales.⁷

Sin duda, la nacionalización de la escuela primaria, mediante la *Ley 111 de 1964* y, luego, la nacionalización de la escuela secundaria, a través de la *Ley 43 de 1975*, establecerían las bases estructurales para pensar la modernización de la educación colombiana; es decir, los asientos para pensar en un Sistema educativo de carácter público, que terminó por comprometer al grueso de la población y universalizar el derecho a la educación, lo que se dio solo en los años setenta del siglo XX. De esta manera:

Los progresos en el número de alumnos matriculados se dieron tanto en primaria como en secundaria. Durante este período los alumnos

⁷ Jesús Duarte, *Educación pública y clientelismo en Colombia* (Medellín: Universidad de Antioquia. Clío Editorial, 2003). 25.

matriculados en primaria aumentaron de 808.494 en 1950 a 4.223.959 en 1976 y en secundaria aumentaron de 77.311 a 1.418.091 en el mismo período. El aumento en el número de alumnos matriculados en primaria se dio proporcionalmente tanto en los establecimientos públicos como en los privados, de tal forma que la oferta de cupos de los establecimientos oficiales se mantuvo en niveles cercanos al 85% de la matrícula total durante todo el período. En secundaria, por el contrario, la matrícula en establecimientos públicos aumentó más que proporcionalmente y pasó de ofrecer el 42% de la matrícula total en 1950 al 53% en 1976. Esto último responde tanto a una política activa de los gobiernos de la época al multiplicar los establecimientos públicos de educación secundaria como a la intensificación del uso de la doble jornada en los establecimientos oficiales.⁸

Para este período —de acuerdo a las pesquisas de Alberto Martínez Boom—, la expansión de escuela pública en América Latina responde a *la ignorancia* como uno de los rasgos fundamentales y a grandes problemas de la región. Así, la solución, radicada en la expansión de la escuela, se explicaría así:

Desde comienzos de los años sesenta hasta mediados de los ochenta la escuela no paró de crecer, incluyendo nuevos grupos de población que ingresaron en el esfuerzo de visibilidad de la escolarización: párvulos, niños, adolescentes, adultos, campesinos, indígenas, personas con necesidades especiales, etc. Junto a ello se configuró todo un nuevo diccionario de términos acuñados por la escuela expansiva: acceso a la educación, oportunidad de ingreso, capacidad de retención del sistema escolar, universalización de la educación primaria, analfabetismo funcional y posalfabetización, educación básica de adultos, tasa de repitencia, etc.⁹

En general, la educación tomó grandes dimensiones y la expansión se hizo veloz y comenzó a incorporar a sectores sociales antes excluidos. En este contexto, el cuerpo de profesores se ensanchó considerablemente. En los años ochenta, el magisterio representaba un sector importante en el

⁸ María Teresa Ramírez y Juana Patricia Téllez. “La educación primaria y secundaria en Colombia” (Bogotá: Documento del Banco de la República, 2006).

⁹ Alberto Martínez Boom, *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina* (Barcelona: Anthropos, 2004), 133.

país: “había cerca de 200.000 docentes dependientes del Estado, con una participación en el gasto público del 20 %, convirtiendo a la educación en una de las principales fuentes de empleo de los colombianos”.¹⁰ Desde entonces, el crecimiento del número de docentes ha sido constante: para el año 2017 había:

317.655 docentes oficiales, de estos, 299.017 se desempeñaban en cargos docentes y 19.638 en cargos directivos; adicionalmente, 261.297 maestros tenían nombramientos en propiedad y el resto, 57.538 en nombramientos provisionales. De acuerdo con la matrícula oficial del mismo año, calculada en 7.849.066 estudiantes, estableciendo un promedio nacional de 26,2 estudiantes por docente.¹¹

Además de esta situación estructural de crecimiento de cobertura y su implicación en la contratación de docentes, debemos aclarar que las políticas educativas que se instalan en el ámbito nacional ejercen un impacto directo en el magisterio, por varias razones. Sumado a estas disposiciones, el MEN dio a conocer el *Decreto 088 de 1976*, por medio del cual se modernizaba el Sistema educativo colombiano. En este *Decreto*, una vez consolidada la nacionalización de la educación primaria y secundaria oficial, bajo un espíritu de descentralización, se estableció que al Sistema educativo lo componían la *Educación formal* y la *Educación no formal*. De esta manera, de acuerdo a su espíritu:

La *educación formal* es la que se imparte dentro de una secuencia regular de periodos lectivos, con progresión establecida de contenidos graduados de un periodo a otro; la *educación formal* conduce regularmente a grados y a títulos. Y la *educación no formal* es la que

¹⁰ Hernando Gómez Buendía. “El magisterio y la política educativa”. En: *Sindicalismo y política en Colombia*. (Bogotá: Cerec, 1986). 183.

¹¹ Por lo demás, los últimos estudios también revelan que los docentes oficiales tienen un promedio de 47,4 años de edad. Su nivel de formación académica ha mejorado: el 91,9 % de los docentes tiene título profesional y 9% son normalistas y técnicos o tecnólogos; el 41 % tiene título de posgrado. El 100% de profesores de secundaria tiene, como mínimo, un título profesional (incluidas carreras pedagógicas); esta proporción en primaria llega al 83,8 %. Así mismo, el 42,2 % de profesores de secundaria tiene título de posgrado y el 37,4 % de los docentes de primaria tiene este título. El nuevo Estatuto docente, el *Decreto 1278* de 2002, estableció que a mayor formación pos-gradual mayor salario, lo que ha incentivado su capacitación (Consultar: Ángel Pérez Martínez, “Características del docente en Colombia”. Revista Dinero, 2 de noviembre de 2019).

se imparte sin sujeción a periodos de secuencia regulada, no conduce a grados ni a títulos. La educación no formal podrá realizarse como complemento de la educación formal y será fomentada por el Estado (Art. 3).

Sin embargo, la verdad se halla en que el *Decreto 088 de 1976* comprometía las políticas de formación docente en el sentido de que la educación formal comprendía, desde entonces, no solo los niveles progresivos de la educación básica (primaria y secundaria), educación media e intermedia y educación superior, sino dicha norma establecía, por primera vez, la *Educación preescolar* como parte de la educación formal, lo que refería al proceso educativo que vivían en el país los niños menores de seis años. También, reconoce en forma explícita a la *Educación especial*, vista como aquella que se refiere a “los sobresalientes y a quienes presentan deficiencias físicas, mentales, emocionales, sociales o que tengan dificultades en el aprendizaje” (Art. 5). Desde entonces, a la educación especial la integrarían tanto la educación formal y la educación no formal, lo que comprometía al gobierno a establecer programas adecuados y a estimular iniciativas para promover la formación docente en este ramo, como también su investigación.

Estas disposiciones, que se desprenden del *Decreto 088 de 1976*, generaron la consolidación y el fomento de *Licenciaturas en preescolar y pedagogía infantil*, como también *Licenciaturas en educación especial*, a nivel nacional, para ser, así, líderes en el proceso de formación en estos programas en la estructura moderna de las *Facultades de ciencias de la educación*, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), la Universidad de Antioquia y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja (UPTC).¹² Por lo demás, estas nuevas Licenciaturas vinieron a complementar la labor que históricamente venían realizando las *Escuelas Normales*, cuyo objeto fundamental había sido *la formación de maestros* en primeras letras para la escuela básica primaria.

¹² La primera norma que dicta disposiciones orgánicas para organizar lo que, posteriormente, serían las Facultades de Ciencias de la Educación, cuyo objetivo sería formar licenciados especializados en un saber específico, es el *Decreto 1990 de 1933*, que estableció que esta institución tenía por objeto la preparación de *profesores para la enseñanza* de distintas materias en los establecimientos de secundaria y la preparación de inspectores escolares y directivos de las Escuelas Normales, entre otras.

Se debe aclarar que, en esta misma coyuntura, se dio un primer golpe a las *Escuelas Normales* mediante el *Decreto 1419 de 1978*, que cambió la denominación del título de *Maestro*, que históricamente ofrecían estas instituciones, por el de “bachiller pedagógico”. El objetivo de esta disposición, por parte del MEN, fue debilitar a las *Escuelas Normales*, para fortalecer, de paso y de manera estratégica, a las *Facultades de Educación* y buscar, así, profesionalizar la formación docente como, ya no normalistas, sino Licenciados.

Sin duda, estas disposiciones del MEN habían dejado un balance agrisado en cuanto a la políticas de formación docente: por un lado, mediante el Decreto 088 de 1976, además de modernizar el Sistema educativo, había establecido la pertinencia de dos nuevos programas de formación de Licenciados en las Facultades de Educación, mediante las *Licenciaturas en pedagogía infantil y Educación especial*, que se sumaban a las Licenciaturas ya existentes para la época, como lo eran: *Licenciatura en Matemática, Física, Química, Biología, Ciencias sociales, Filosofía y letras, Lengua castellana e Idiomas*.

Por otro lado, el MEN había dado el primer paso para lograr el desmonte de las *Escuelas Normales*, instituciones que, desde 1978, dejaron de formar maestros normalistas, cuyo objeto era la educación del niño con bases pedagógicas y didácticas para la educación básica primaria, para entrar a formar, desde entonces, *bachilleres pedagógicos*, con un nivel de formación técnica.

El efecto del proceso de modernización del Sistema educativo colombiano, en lo que respecta a la formación docente, a finales de los años setenta del siglo XX, tuvo una doble intención: por un lado, fortalecer a las Facultades de Educación y las Licenciaturas, para formar al *profesor* —dueño de un saber disciplinar específico— quien se formaba con los fundamentos del método científico, lo que le permitiría garantizar la enseñanza; en segunda instancia, instrumentalizar *al maestro normalista* y saturarlo, como, también, debilitar a las pedagogías con uno de sus principales objetos de intervención, que es la educación del niño. Sin duda, el desmonte de las *Escuelas Normales* se trazaba como objetivo ver a la pedagogía como una técnica y no como una ciencia que estudiaba el desarrollo humano, para su educación, desde una perspectiva psicológica y antropológica.

En la actualidad, la norma que regula a las *Escuelas Normales*, además de la *Ley 115 de 1994*, es el *Decreto 4790 de 2008*, del MEN, que establece los principios pedagógicos como las condiciones básicas de calidad que deben cumplir estas instituciones para formar educadores. En ese *Decreto*, se sustentan los principios básicos de: *educabilidad, enseñabilidad, pedagogía y contextos*. Por lo demás, estos cuatro ejes se han constituido en consensos formativos de las Escuelas Normales que —a pesar de la adversidad— han fortalecido su presencia a nivel regional y han logrado, en asocio con las *Facultades de Educación*, mantener unos acuerdos de política para la formación de maestros. Por lo demás, históricamente, estas instituciones han demostrado fortaleza en el proceso formativo docente en lo que respecta a un concepto de educación del niño, como, también, a los métodos de enseñanza, el estatuto que tiene la pedagogía como discurso y el contexto local y global que, en la actualidad, compromete la labor de la Escuela Normal.

2. El Estatuto docente: el *Decreto 2277 de 1979*

El Estatuto docente, de 1979, le terminó de dar fisonomía a un funcionario público, que emergía como una necesidad para la intervención de la población desde las postrimerías de la Colonia, y que terminó de constituir su rostro cuando el Estado lo reconoció como actor central del Sistema educativo en la segunda mitad del siglo XX. Se debe aclarar que, cuando leemos las investigaciones que realizó en su momento Alberto Martínez Boom, sobre el surgimiento del maestro de escuela como funcionario público, evidenciamos que su reconocimiento por parte del Estado representa una lucha de más de 200 años.

Una vez expulsados los jesuitas del Nuevo Reino de Granada, en 1767, se evidencia la preocupación del Estado, en 1774, para nombrar a un funcionario público, laico y civil, para que se ocupara de la educación de la población. En Colombia, la figura del maestro y de la escuela pública devienen de las prácticas de policía, ante todo por la preocupación de limitar el número de pobres y discriminar claramente entre pobres y pícaros, entre limosneros impedidos y limosneros capaces. Al mismo tiempo, también se necesitó

entregar a los muchachos abandonados al cuidado de *maestros* que les enseñasen oficios, poniendo particular vigilancia en que ni los mancebos y aprendices, ni los criados de las casas anden ociosos en las esquinas sin atender su trabajo, sin entregarse a los juegos ni a los trucos, menos a la vagancia de la época.¹³

Así, en las postrimerías de la Colonia, en la Nueva Granada, aparecía el maestro de escuela; un ejemplo de ello es Agustín Joseph de Torres, quien, además de publicar, en 1801, la *Cartilla lacónica de las cuatro reglas de aritmética*, había impugnado a la Corona Española —léase al Estado— por el reconocimiento de su estipendio o pago justo por la labor realizada durante varias décadas en la ciudad de Santafé (Bogotá).

La figura del maestro público terminó por expandirse en villas y ciudades, acompañada de dos continuidades que harían parte de su devenir como sujeto en la Historia de la educación colombiana: en primer lugar, su lucha por el reconocimiento y nombramiento como funcionario público y, en segundo lugar, la reivindicación de un sueldo por su labor, un salario justo, que no era más que una “urgencia llorada”, para así tomar cuerpo *el maestro mendicante*, aquel maestro que, como *mendigo de un salario*, se constituyó en la primera representación histórica que tenemos por la lucha de nuestro oficio.

Como lo comprueba Martínez Boom, el primer problema que tuvo que afrontar el maestro en Colombia fue el estipendio. La pregunta de quién paga por este oficio, prestado a la comunidad, quedó irresuelta durante dos siglos. ¿Quién lo financia? ¿Quién garantiza su sostenimiento y su sueldo? ¿La comunidad, el municipio, el Departamento, el Estado central? Esta responsabilidad institucional, que nunca quedó resuelta, demandó del magisterio colombiano la movilización y la lucha de dos siglos.

Esta situación irresuelta, en la que los municipios, comisarías y Departamentos pobres no tenían con qué pagar al maestro por su labor, solo se resolvió cuando se logró la nacionalización de la escuela primaria, por medio de la *Ley 111 de 1960*, y, en la década del 70, cuando se dio la nacionalización plena de la educación secundaria, mediante la *Ley 43 de 1975*. Con estas disposiciones, promulgadas casi dos siglos después de la

¹³ Alberto Martínez Boom, Carlos Noguera y Orlando Castro. “Tecnología instruccional y tecnología educativa en Colombia”. En: *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia* (Bogotá: Magisterio, GHPP, 2002). 23.

impugnación de Agustín Joseph de Torres, se aclaró que el responsable de la Escuela pública de los colombianos es el Estado central.

Esta decisión se constituyó en el principal trasfondo que facilitó la unión del movimiento magisterial colombiano y la consolidación de la *Federación Colombiana de Educadores* (en adelante Fecode), que surgió, en Bogotá, en 1959 y que, luego, lideró, en 1967, *La marcha del hambre*, en la que un grupo importante de profesores del municipio de Socorro, Departamento de Santander, logró una movilización nacional en busca del estipendio, el sueldo justo o la “urgencia llorada”.

De esta manera, mediante el *Decreto 2277 de 1979*, que dio cuerpo al *Primer Estatuto docente* acordado con el Estado, se definió al maestro, después de dos siglos de lucha, como *funcionario público*, en particular como empleado oficial de régimen especial. De hecho, desde entonces y de acuerdo con esta norma, las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores, aclarándonos más adelante que:

Los docentes son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este decreto. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación del educando, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

En términos de formación docente, el *Decreto 2277* estableció que solo podría nombrarse, para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación, a quienes tenían título docente o acreditasen inscripción en *el escalafón nacional docente*, de conformidad con los requerimientos para cada uno de los distintos niveles del Sistema educativo nacional.

Así, para el nivel preescolar: peritos o expertos en educación, técnicos o tecnólogos en educación con especialización en este nivel, bachilleres pedagógicos, licenciados en ciencias de la educación

con especialización o con posgrado en este nivel, o personal escalafonado. Para nivel básico primario: bachilleres pedagógicos, peritos o expertos, técnicos o tecnólogos en educación, licenciados en ciencias de la educación o posgrado en este nivel, o con personal escalafonado. Para nivel básico secundario: peritos o expertos, técnicos o tecnólogos en educación, licenciados en ciencias de la educación o posgrado en este nivel, o personal clasificado como mínimo en el cuarto (4) grado del escalafón, con experiencia o formación docente en este nivel. Para el nivel medio: técnicos o tecnólogos en educación, licenciados en ciencias de la educación, o con posgrado en educación, o personal clasificado como mínimo en el quinto (5) grado del escalafón, con experiencia o formación docente en este nivel. Para el nivel intermedio: licenciados en ciencias de la educación o con posgrado en educación, o personal clasificado como mínimo en el sexto (6) grado del escalafón, con experiencia o formación docente en el nivel medio (Artículo 5).

A esta disposición la acompañó el *escalafón docente*, entendido como el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia y méritos reconocidos. La inscripción en ese escalafón habilitaba al educador para ejercer los cargos de la carrera docente, lo que establecía que, al escalafón nacional, en el que se realizaba la clasificación de los educadores, lo constituirían catorce grados, en orden ascendente, del 1 al 14. Iniciaba por el Bachiller pedagógico (grado 1), Licenciado en ciencias de la educación (grado 7), y Licenciado en ciencias de la educación, sin sanción con exclusión del escalafón docente, y que cumpliera uno de estos requisitos: Título de posgrado en educación reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico (grado 14).

En este contexto, debemos reconocer que el *Decreto 2277 de 1979*, visto como el primer *Estatuto docente* acordado con el Estado, en particular con el MEN, le dio estabilidad a la profesión, lo que amparaba su ejercicio dentro de las actividades del sector oficial, a la vez que garantizó la estabilidad de ese empleo y otorgó el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes.

En general, esta norma tuvo un carácter reivindicativo en cuanto reconocimiento del docente como funcionario del Estado, acompañado de una estabilidad laboral, “un sueldo justo”; y un carácter democrático

igualador de las condiciones y oportunidades de ascenso en el escalafón y nivelación salarial, tanto de maestros normalistas como de licenciados en educación. Además, igualó las condiciones del docente, visto como aquel que ejerce la enseñanza, con quienes ejercen la dirección, la coordinación, la supervisión e inspección de la escuela, como, también, con quien se dedica a la educación de adultos.

No obstante, debemos reconocer que ese Estatuto docente asumió la formación del maestro como un ejercicio de *capacitación y de profesionalización* que, acompañado de los años de experiencia, garantizaría el ascenso en el escalafón. Desde entonces, el gremio docente, a nivel nacional, se preocupó por la capacitación docente que, vista como parte de la profesionalización, se asumió, en un alto porcentaje, como un ejercicio burocrático, cuyo objetivo fundamental era la mejora salarial. La *profesionalización* docente no significa necesariamente profesión, en el sentido liberal del término:

Por el contrario, estuvo asociada a la pérdida de autonomía, a la instrumentalización del oficio, a la fragmentación y especialización de las tareas acentuando la división del trabajo docente. El concepto de profesionalización se refiere básicamente al proceso mediante el cual el maestro es incorporado a la política del conocimiento especializado y de desarrollo tecnológico en general..., de la especialización del saber y la tecnología integrada en la profesión del profesor.¹⁴

Una confusión que generó el *Estatuto docente* consiste en que se asumió la formación como ejercicio de capacitación y profesionalización para la mejora de un salario, ante todo para mejorar las condiciones materiales de un funcionario del Estado, de un empleado oficial de régimen especial. De hecho, Fecode, a pesar de lograr la consolidación del *Estatuto docente* en 1978, no solo seguiría movilizándose por la mejora de su sueldo, “la urgencia llorada”, sino, además, reivindicó un mayor apoyo a la formación docente que, en un inicio, se pensó con base en tres ejes: las transformaciones de la escuela, las materias o asignaturas que dictaba el profesor y las necesidades del niño, visto como sujeto escolar.

¹⁴ Martínez Boom, *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*, 391.

En palabras de Mario Díaz, se asumió la formación docente

como el medio por el cual se asigna al futuro maestro —visto como profesional de la educación—, una conciencia especializada, estructurada por códigos de formación que actúan sobre los discursos, sobre la formación de relación social de pensamiento, sentimiento y acción que rigen las formas de pensar, sentir, ver y actuar en relación con las prácticas de escolarización.¹⁵

Entonces, a la formación docente se la asumió como *un ejercicio de socialización*, internalización y externalización de la realidad escolar para el futuro profesional y para el maestro en ejercicio;¹⁶ como *un ejercicio de profesionalización* con base en las demandas del mercado, con un mayor énfasis en las técnicas para la solución de problemas prácticos de la enseñanza; como *un ejercicio de capacitación* para la mejora del ingreso salarial, y como *un ejercicio de innovación y transformación* que, desde una perspectiva constructiva, comenzó a pensar la transformación de la escuela con base en el nuevo contexto cultural y en las necesidades de los sujetos escolares.

3. Políticas educativas de los años ochenta: conductismo, administración del currículo y su impacto en la formación docente

Para este periodo, de manera implícita, las políticas educativas afectarían de manera directa las políticas de formación docente, en momentos en que el Estado colombiano, a través del MEN, se inscribe en el marco de las políticas de desarrollo en una propuesta de escuela de Norteamérica, que establece la oferta conductista norteamericana como el lineamiento a seguir en términos pedagógicos y educativos. Esas políticas

¹⁵ Mario Díaz Villa, “La formación de docentes en Colombia. Problemas y perspectivas”. *Revista Educación y Cultura*. No. 41 (1996), 16.

¹⁶ En los años ochenta, un buen ejemplo de *la formación como ejercicio de socialización* —con base en la experiencia docente—, lo lideraron los profesores del municipio de Ubaté, en Cundinamarca, para quienes el sujeto encargado de mediar entre los saberes particulares y los socialmente construidos es el maestro. Según este Grupo Pedagógico, la formación permanente la podían liderar los profesores en ejercicio mediante la reflexión colectiva sobre la práctica pedagógica con una metodología de taller en la que participaban todos sus miembros (Consultar: “Un ejemplo de autoformación permanente. Grupo Pedagógico de Ubaté”. *Revista Educación y Cultura*. No. 7 (1986).

fueron el resultado del trabajo que realizaron los tecnólogos educativos de la Universidad de La Florida, en Estados Unidos, a comienzos de la década de los setenta, en el marco del proyecto multinacional de la tecnología educativa de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo enfoque teórico y metodológico fue el diseño instruccional que, en última instancia, proponía un currículo y un plan de estudios administrado por el Estado.

En este marco de política educativa conductista debemos valorar, de manera retrospectiva, dos decretos de aquella época; en primer lugar, el *Decreto 1419 de 1978*, que actualizó el concepto de *currículo* de acuerdo con los intereses económicos de la época, en el que la tecnología educativa se constituyó en una posibilidad, y, en segundo lugar, el *Decreto 1002 de 1984*, que actualizó el concepto de *Plan de estudios*, administrado por el *MEN*.

En primer lugar, el Decreto 1419 de 1978 estableció el concepto de administración curricular, que constituye, para la época, el marco legal para el mejoramiento cualitativo de la educación formal en los niveles de preescolar básica (primaria y secundaria), media vocacional e intermedia profesional. Este Decreto entendió por currículo el conjunto planeado y organizado de actividades, en el que participan alumnos, maestros y la comunidad para el logro de los fines y objetivos de la educación.

Desde entonces, se evidenció que el currículo es un espacio de tensión y lucha entre lo que busca establecer el MEN y lo que demandan los maestros, quienes reivindican la pluralidad, la diversidad, las diferencias culturales y regionales, las necesidades locales y el carácter situado de su práctica. Además, en términos de formación docente, el *Decreto 1419*, en su Artículo 21, estableció que:

La formación y capacitación del docente se hará en función del proceso educativo del alumno, por lo cual la estructura de los programas curriculares tanto para la formación, como para la capacitación de docentes deberá responder a la estructura de los programas curriculares para los alumnos... La capacitación y actualización hacen parte del ejercicio docente y tendrá por objeto asegurar el rendimiento escolar y la eficacia de la enseñanza y del aprendizaje (Artículos 21 y 22).

En el marco de esta propuesta de administración curricular, en el fondo, lo que le interesa al *MEN* es influir el proceso educativo por medio de los aprendizajes, con el fin de formar obreros, en el marco de la tecnología

educativa. Lo que aprende el estudiante lo determina el conductismo a través de un proceso controlado —“la máquina de aprender”, de Skinner—, por medio del cual se busca la eficacia en el cumplimiento de las tareas.

El conductismo llevaba implícita la instrucción del enfoque sistémico para el diseño, implantación, conducción y evaluación del proceso de instrucción. En esta propuesta, existía una estrecha relación entre objetivos, en términos de conducta o comportamiento, y el análisis de tareas, como etapa básica en su diseño. Por lo demás, en esta propuesta de administración curricular, al maestro, el alumno y el currículo, se los ve como *insumos*, en que una prioridad la constituyen los aprendizajes.¹⁷

En términos ideales, el conductismo partía del supuesto de que, en la medida en que se conquista el aprendizaje, se transforma la conducta, a la vez que no solo se forman individuos eficientes, sino, también, más inteligentes. De esta manera, a la luz del *Decreto 1419 de 1978*, se pasa, de manera paulatina, de la tecnología educativa a la tecnología instruccional, en la que se inscriben en esta propuesta las principales universidades formadoras de maestros y sus Facultades de Educación.

En este sentido, no de manera gratuita, los principales cuadros de la tecnología educativa y la tecnología instruccional a nivel nacional los formaron las Facultades de Educación de la Universidad de Antioquia y la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. Los directivos docentes capacitados por estas universidades, de los colegios *INEM* (Institutos Nacionales de Educación Media), los *ITAS* (Institutos Técnico Agrícolas), y las *CDR* (Concentraciones de Desarrollo Rural), se constituyeron en la punta de lanza del conductismo, cuyo objetivo era fomentar los aprendizajes para formar a un individuo cuya vocación fuese eficiente en las tareas asignadas y el trabajo.

Por lo demás, la tecnología instruccional no solamente afectaría las prácticas pedagógicas y educativas que realizaban los profesores en la educación media de estas instituciones de carácter tecnológico, sino, también, en el ámbito nacional, la formación de docentes, a través de las prácticas de micro-enseñanza. De esta manera, no solo los profesores egresados de las Facultades de Educación de las universidades, sino, también, los maestros egresados de las Escuelas Normales tuvieron que

¹⁷ Martínez Boom, Noguera y Castro, “Tecnología instruccional y tecnología educativa en Colombia”. En *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*, 131.

“planear” las temáticas de trabajo en la escuela, con acompañamiento del seguimiento de actividades semanales, como, también, formas de evaluar los aprendizajes.

Para esta época, el “parcelador” o “preparador de clase” se convirtió en la principal herramienta de la propuesta instruccional conductista, que afectaría la formación docente en Colombia, a través del control de la práctica pedagógica que el maestro realizaba en la escuela mediante la administración de unas temáticas, su preparación, la realización de actividades y, por último, su control y evaluación.

En esta línea de discusión, debemos analizar el *Decreto 1002 de 1984*, por el cual se estableció el *Plan de estudios* para la educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media vocacional de la educación formal en Colombia. En esta disposición, se consideró que el centro del proceso educativo es la persona y que la educación debía responder a las necesidades de los avances científicos y tecnológicos, como, también, a la integración de los centros educativos con la comunidad. Desde la perspectiva de esta norma, el *plan de estudios* se constituye en:

El conjunto estructurado de definiciones, principios, normas y criterios que, en función de los fines de la educación, orienta el proceso educativo mediante la formulación de objetivos por niveles, la determinación de áreas y modalidades. La organización y distribución del tiempo y el establecimiento de lineamientos metodológicos, criterios de evaluación y pautas de aplicación y administración (Art. 1).

El *Decreto 1002*, de 1984, entiende por áreas de formación al conjunto estructurado de conceptos, habilidades, destrezas, valores y actitudes afines, relacionados con un ámbito determinado de la cultura, desglosada en *materias y asignaturas*. Así mismo, define como áreas comunes para la educación básica primaria: las Ciencias naturales y salud; Ciencias sociales; Educación estética; Educación física, recreación y deporte; Educación religiosa y moral; Español y literatura, y Matemáticas (Artículo 5).

En la educación secundaria, además, se incluyen como áreas comunes la Educación en tecnología y la correspondiente a un idioma extranjero (Art 6). En la educación media vocacional, se continúan desarrollando las áreas de educación básica secundaria y se adiciona la Filosofía, como área común, y las áreas propias de las modalidades elegidas (Art. 8). En la

educación básica primaria, se trabajan 25 horas semanales y 1000 anuales, y en la básica secundaria y media vocacional, 30 horas semanales y 1200 anuales.

En general, las disposiciones propias del Decreto 1002 de 1984 terminaron de reconocer al docente como aquel sujeto responsable de sacar adelante el *Plan de estudios* y quien orientaba el proceso educativo a través de la administración del currículo que establecía el Estado. Por lo demás, este *Decreto* se concibió como una reforma curricular de carácter conductista, que terminaba de instrumentalizar al docente y su práctica. Según César Augusto Hernández, la educación, concebida de esa manera, se les presentó a los maestros del país como parte de un proceso “científico”, experimental, controlable y medible.

Con el conductismo, se daba pie a la incursión del taylorismo en educación, caracterizado por una separación entre concepción y ejecución, entre la acción y pensamiento. En la propuesta conductista, el maestro debía verse como un evaluador muy preciso, o como un calificador de conductas. El niño —el alumno—, era visto como una materia prima cuyo objeto de conductas y habilidades se debían mejorar. En la relación pedagógica, “se pasaba del trabajo con el niño al trabajo sobre el niño”.¹⁸

Desde la perspectiva del profesor e investigador Alonso Quiroz, con el *Decreto 1002*, se pretendió controlar la forma como se conoce y transforma la naturaleza y la sociedad, que ya se programaba. El conductismo venía acompañado de una serie de instrumentos curriculares que le “facilitaban” al maestro ejercer un control en la producción del pensamiento del estudiante. Este Decreto limitó el espacio que le permitía organizar al maestro el currículo con autonomía en el manejo e interpretación de los contenidos. En sus palabras, no solo los contenidos del plan de estudios, sino, también, las actividades fueron objeto de control; así,

Sutilmente se ha pasado de un listado de contenidos a un listado de actividades. El currículo es definido ahora como el conjunto de actividades necesarias para impartir una determinada enseñanza. Se

¹⁸ César Augusto Hernández, “Reforma curricular: cientifismo y taylorismo”. Revista Educación y Cultura. No. 2 (1984), 35.

pasa de un qué se enseña a un cómo se enseña. Y lo que tenemos ahora es un diseño instruccional, un conjunto de actividades que el maestro deberá desarrollar en su clase, las cuales se dan como sugerencias al maestro.¹⁹

Con estos decretos, el maestro quedaba reducido a ser un simple ejecutor de lo que otros habían programado desde arriba. En el fondo, lo que se vivió en los años ochenta, en políticas educativas y de formación docente, fue la instrumentalización del maestro y su práctica educativa, que se reducía a una simple práctica de instrucción, cuyo objetivo era influir los aprendizajes para la transformación de conductas.

Por lo demás, un aspecto importante que marcaría la formación de maestros, en la época, consiste en que esos decretos incidieron de manera directa en la consolidación de las prácticas de “micro-enseñanza”, que se expresaron en la preparación de temáticas, actividades y formas de evaluación que el maestro debía planear semana tras semana por medio del “parcelador”, que controlaba a inicios de semana el coordinador académico de las instituciones, e inclusive realizaba visitas al salón de clase para evidenciar que las actividades programadas en el “parcelador” coincidieran con la actividad realizada en el momento de la clase. Así, las prácticas de “micro-enseñanza” tomaron cuerpo, en la escuela colombiana, tanto en el sector público como en el privado —en la escuela primaria y secundaria—, para constituirse en una realidad que afectó la práctica pedagógica de los maestros del país.

En este contexto, en 1982, en un congreso de Fecode, realizado en Bucaramanga, se instituyó el *Movimiento Pedagógico Nacional* que, visto de manera retrospectiva, es un movimiento de intelectuales de la educación, la gran mayoría de ellos vinculados a las principales Facultades de Educación del país o a las universidades públicas, cuya preocupación hacia los temas de la educación de los colombianos y la formación de maestros ha sido evidente. Debemos decir que el *Movimiento Pedagógico Nacional*, desde cuando se constituyó, se preanunció en oposición a las políticas educativas de la época que, de paso, comprometían a la formación del docente y su práctica pedagógica.

De hecho, al revisar la Revista *Educación y Cultura*, el principal medio de difusión de conocimiento de Fecode y del *Movimiento Pedagógico*

¹⁹ Alonso Quiroz, “El Decreto 1002: Una pérdida de identidad cultural del maestro”. Revista *Educación y Cultura*. No. 4 (1985), 58.

Nacional —al menos, en los primeros quince números—, evidenciamos cómo la pedagogía pasa al centro de la discusión, para constituirse en un elemento consustancial en el proceso de formación de maestros.

Desde entonces, a la pedagogía se la reivindicó en términos de su estatuto epistemológico y su historicidad;²⁰ además, se reclamó a la pedagogía como *un saber* consustancial a la formación de maestros con compromiso político;²¹ se reconoció a la pedagogía como *un saber* propio del maestro, *que podía trascender la ciencia y la disciplina* en la práctica de enseñanza;²² se definió a *la pedagogía como un discurso* que formaba parte del campo intelectual de la educación,²³ e inclusive *se asumió a la pedagogía como una disciplina de carácter reconstructivo*, con un carácter humano, falible y comunicacional.²⁴

En general, en términos de política de formación docente, “la pedagogía” pasó a constituirse en el centro de la discusión, desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, hasta la definición de la *Constitución política de Colombia de 1991*, al ser un caso concreto la Reforma curricular que vivieron las Licenciaturas en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), desde 1983. En esta institución, como producto de una serie de estudios —según Gustavo Téllez Iregui—, se demostró que

el área de formación pedagógica carecía de interacción conceptual y de objetivos claros y se reducía a un mosaico de cursos de psicología, sociología, metodología y didácticas, reduciéndoles de manera caricaturesca a lo impuesto por el modelo instruccional, lo anterior sin convergencia alguna o complementaria con el área disciplinar en la que se ejercería la futura docencia por parte del licenciado.²⁵

²⁰ Olga Lucía Zuluaga, “El trabajo histórico y la recuperación de la práctica pedagógica”. *Revista Educación y Cultura*. No. 3 (1985).

²¹ Aracely de Tezanos, “¿Por qué un Movimiento Pedagógico? *Revista Educación y Cultura*. No. 1 (1984).

²² Olga Lucía Zuluaga. *Pedagogía e historia. La historicidad de la pedagogía. La enseñanza un objeto de saber* (Bogotá: Universidad de Antioquia-Anthropos, 1999).

²³ Mario Díaz Villa. *El campo intelectual de la educación* (Cali: Universidad de Valle, 1993).

²⁴ Antanas Mockus, Cesar Augusto Hernández y otros, *Las fronteras de la escuela* (Bogotá: Magisterio, 1995).

²⁵ Gustavo Téllez Iregui, “La Universidad Pedagógica Nacional. Proceso y principios de una reforma”. *Revista Educación y Cultura*. No. 7 (1986): 31.

Para la época, en la estrategia de formación de nuevos docentes —producto de las discusiones—, se pueden establecer tres tipos de programas de licenciatura, que fueron, de manera paulatina, en las décadas subsiguientes, objetos de reformas:

- a. *los programas tradicionales*: en los que se busca que el licenciado domine el área de saber específico, haga un manejo de la disciplina del grupo, distribuya el tiempo y el espacio escolar, además de establecer una relación con los padres de familia;
- b. *los programas modernos*, en los que la pedagogía y las prácticas de enseñanza se constituirían de manera paulatina en un eje, no complementario, sino consustancial a la formación de los maestros y, por último,
- c. *los programas de innovación*, que se comenzaron a preguntar, desde una perspectiva constructiva, sobre el aprendizaje significativo del sujeto escolar (el niño y el adolescente) en un contexto cultural determinado.

Sin duda, las discusiones que se dieron en el campo intelectual y académico sirvieron no solo para definir y reorientar la política educativa en general, sino las reformas curriculares de las Licenciaturas, en coherencia con la política de formación docente a lo largo de estas últimas décadas. Por lo demás, esas políticas de formación docente surgieron en el contexto social e institucional de las Facultades de Educación y sus intelectuales, para pasar, luego, a la esfera estatal, como decisión de intervención pública para el magisterio en el ámbito nacional.

4. Implicaciones de la Constitución de 1991 en la formación docente

La Constitución de 1991 implicó grandes cambios para la vida de los colombianos, en términos democráticos, al recoger el sentir de la sociedad que, desde los años ochenta del siglo XX, había presionado por la apertura democrática que, en su momento, se expresó en la descentralización, la participación y el ejercicio del poder local.²⁶ Estas iniciativas a la postre conllevaron el origen de la *Asamblea Nacional Constituyente*, con el

²⁶ Absalón Jiménez Becerra, *Democracia en tiempos de crisis, 1949-1994* (Bogotá: Planeta-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003), 143.

objetivo no solo de crear una nueva Constitución, sino, también, empoderar al ciudadano en todas las instancias, acompañado de los derechos civiles, políticos y sociales.

Es importante recordar este antecedente de época, porque el *Movimiento Pedagógico Nacional*, que surgió en 1982, en las principales Facultades de Educación del país, y que se fusionó con el movimiento magisterial de Fecode, formó parte de la Constituyente en cabeza de uno de sus dirigentes, el profesor Abel Rodríguez. De hecho, los artículos de la Constitución de 1991 que atañen al derecho a la educación los discutieron con los líderes del sector educativo. Así mismo, podemos decir, de manera retrospectiva, que la *Ley 115 de 1994*, conocida como *Ley General de Educación*, ha sido uno de los máximos puntos de llegada que, en términos normativos, ha conquistado el movimiento social e intelectual de los profesores en Colombia.

En este sentido, en la *Constitución de 1991*, se reconoció, en su extenso Artículo 67, que la educación es un derecho de la persona, y un derecho público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia. Así mismo, aclara que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el Sistema educativo.

En lo que atañe a la formación docente, en su Artículo 68, la *Constitución de 1991*, aclara que: “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantizará la profesionalización y dignidad de la actividad docente”. Luego, tres años después, la *Ley 115 de 1994*, en su Artículo 104, definió *al educador* como un

orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad.

Como factor fundamental del proceso educativo:

- a) Recibirá una capacitación y actualización profesional.
- b) No será discriminado por razón de sus creencias filosóficas, políticas y religiosas;
- c) Llevar a la práctica el proyecto educativo institucional, y
- d) Mejorará, permanentemente, el proceso educativo mediante el aporte de ideas y sugerencias a través del Consejo Directivo, el Consejo Académico y la Junta directiva.

En este sentido, únicamente podrá nombrarse como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, a quienes, previo concurso, los hubieran seleccionado y acreditasen los requisitos legales. Dentro de las excepciones para ejercer la docencia en el área de la educación media técnica, para la cual se demuestre la carencia de personas licenciadas o escalafonadas con experiencia en el área, podrán ejercer la docencia los profesionales egresados de la Educación Superior en campos afines. Para el ingreso posterior al escalafón docente, se exigirá el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

Luego, la *Ley General de Educación* se refiere a las finalidades de la formación de educadores, con establecimiento de unos fines generales:

- a) Formar a un educador de la más alta calidad científica y ética;
 - b) Desarrollar la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber de educador;
 - c) Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico, y
 - d) Preparar educadores a nivel de pregrado y de postgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo.
- (Art. 109)

Desde entonces, de acuerdo con la filosofía de la *Ley General de Educación de 1994*, la formación de los educadores se dirigirá a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento, hasta los más altos niveles de posgrado. Así, tanto la experiencia como la antigüedad en el cargo, los conocimientos en pedagogía, el dominio de la práctica pedagógica en lo que respecta a la enseñanza de su área de saber específico, se constituyen en un elemento determinante para lograr el ascenso en el escalafón docente.

De acuerdo con los preceptos de esta *Ley*, la actualización pedagógica y profesional son elementos consustanciales al proceso de formación docente, que se muestra como permanente e inacabado. Por lo demás, en el interior de las Escuelas Normales, de las Facultades de Educación y el movimiento magisterial colombiano, se retomó la pregunta por la formación de maestros.

Con base en el nuevo ambiente de la época, se establecieron como ejes fundamentales: la formación humanística, la formación vocacional, la formación democrática, la formación pedagógica, la formación ética, la formación en la autonomía, la formación en las habilidades comunicativas, la formación en el desarrollo de experiencias pedagógicas, la formación en la ciencia y la tecnología y la formación en el trabajo en equipo.²⁷

En el recuento de las implicaciones que tuvo la *Constitución de 1991*, en lo que respecta a la formación docente, es importante mencionar las iniciativas del *Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico* (IDEP), planteadas en Bogotá en las últimas dos décadas,²⁸ particularmente en el periodo comprendido entre 1999 y 2013. Para este Instituto, la formación de docentes tiene un punto de corte en el momento en que se establece *la investigación y la innovación* como ejes de formación.

Así, el advenimiento de la formación de maestros, con fundamento en la construcción de saber pedagógico (investigación) y en la transformación escolar (innovación), se constituye en un reto para formar al docente en un nuevo contexto político.²⁹ Se debe recordar que el IDEP surgió como una

²⁷ Pedro Elías Rentería Rodríguez, *Formación de docentes. Un reto para las escuelas Normales y las facultades de educación* (Bogotá: Magisterio 2004). 62.

²⁸ El IDEP tiene como antecedente directo la *Dirección de Investigación para la Educación - Centro Experimental Piloto (DIE-CEP)*, que, desde 1976, en Bogotá, se plantea como principal objetivo fortalecer *la formación permanente del maestro*; sin embargo, su gran problema fue la instrumentalización de corte conductual de su práctica, como, también, asumir una especie de división social de trabajo académico en la escuela, en la que el maestro era un simple ejecutor de una propuesta que venía desde arriba, desde el *MEN*. (Consultar: Gladys Amaya R., “La formación permanente de Docentes: Un proyecto que debemos pensar y construir”. *Revista Educación y Cultura*. No. 42 (1996). El IDEP es producto no solo de esta reforma, sino de lo dispuesto por la *Ley 115* de 1994 y el *Decreto 0709* de 1996, sobre formación permanente de maestros, en la que se regionalizó la responsabilidad de definir políticas para fortalecer este proceso, que es continuo, permanente e inacabado.

²⁹ Mireya González Lara, Raúl Barrantes y Luz Mary Lache, *La formación de maestros: el oficio del IDEP. Sistematización de la experiencia institucional, 1998-2013* (Bogotá: IDEP, 2016). 11.

iniciativa institucional en la primera administración de Antanas Mockus (1995-1998), con el fin de empoderar la investigación educativa y reconocer el papel fundamental del maestro en la sociedad.

Así, desde finales de la década del noventa, según el IDEP, la formación continua del docente aparece en las agendas políticas internacionales y regionales, lo que ha tenido un impacto directo en Bogotá. *La Conferencia Mundial de Educación para Todos*, de Jomtien (1990), y el *Informe de Jacques Delors* (1995), evidencian la importancia de los docentes, lo que choca aun con las iniciativas de la década de los años ochenta, cuyas apuestas centrales se habían orientado hacia las transformaciones curriculares y la producción de materiales y apoyos pedagógicos.

La Conferencia Mundial de Educación para Todos incluyó, por primera vez, un capítulo sobre profesionalización docente, en el que se reiteró el lugar que ocupan los docentes en la transformación de la educación, y planteó la importancia de incorporar las tecnologías de la información y la comunicación en su formación y capacitación. El IDEP realizó una lectura del contexto internacional, regional y local, y estableció la política de formación docente como una política continua y permanente, muy apegada al ejercicio mismo de la práctica pedagógica llevada a cabo por el docente en la escuela pública y en relación directa con la comunidad.

Otro elemento de tensión en cuanto a la política de formación docente que reaparece en estas últimas décadas del siglo XX, y primeras del siglo XXI, ha sido la reorganización del plan de estudios en la formación de Licenciados. De acuerdo con el balance que realizaron los investigadores Rafael Ríos Beltrán y Martha Yanet Cerquera Cuéllar, allí confluyen los más diversos intereses por ejercer el control sobre el conocimiento, que deben considerarse como relevantes en la formación de los maestros: los pedagógicos o los disciplinares.³⁰ En las discusiones sobre el plan de estudios, se evidencia la diferenciación y disputa en los programas de formación de maestros, entre contenidos y pedagogía.

Las decisiones curriculares en el plan de estudios de las *Licenciaturas* buscaron resolver si la pedagogía era subsidiaria y poco importante en las disciplinas o, por el contrario, era un elemento importante y consustancial en el proceso de formación. Lo que se puede evidenciar en las disposiciones

³⁰ Rafael Ríos Beltrán y Martha Yanet Cerquera, “Sobre la formación de maestros en Colombia: una mirada desde la relación entre conocimientos pedagógicos y disciplinares. *Revista Pedagogía y Saberes*. No. 39 (2013), 21.

del plan de estudios y en los trabajos de grado de los licenciados es un retorno hacia los conocimientos pedagógicos en los programas de formación de maestros. Como más adelante lo vamos a observar, este tema se retomó en 2015, a través del *Decreto 2450*, en el que se intervinieron las mallas curriculares de las licenciaturas, para darle un espacio explícito a las prácticas pedagógicas y educativas, en términos de créditos.

5. Decreto 1278 de 2002: el nuevo estatuto de profesionalización docente

Ese *sujeto* que, desde 1979, se definió como producto de largas movilizaciones como *docente* —un empleado oficial de régimen especial—, acompañado de todas las implicaciones burocráticas que esto conllevó al ser reconocido como parte del Estado, como un funcionario público, asumió desde un inicio la formación como sinónimo de profesionalización; es decir, de entrada, ese sujeto es portador de una identidad inacabada, lo que conlleva seguir trabajando en su proceso de profesionalización, esta vez a nivel de posgrado (especialización, maestría y doctorado).

El nuevo estatuto de profesionalización docente fue producto —más que de las movilizaciones— de la insatisfacción de las nuevas generaciones ante la realización del oficio docente. De hecho, para finales del siglo XX, se había evidenciado, entre otros aspectos de lo que en su momento se denominó el *malestar docente*: el bajo nivel de motivación de los maestros, producto de la estructura jerárquica de la escuela; los altos niveles de rutinización en la práctica escolar; la poca movilidad y estancamiento que se vivía en la escuela, como, también, un alto nivel de aislamiento de los docentes como resultado de la estructura organizacional de la institución, pues una cosa era lo que un colegio decía que hacía en el *Proyecto Educativo Institucional* (PEI), y otra muy diferente lo que hacía el docente en el salón de clase, una vez cerraba la puerta.

Otro elemento, no menos importante, para pensar en el *Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente*, fue un prestigio social disminuido y una mala remuneración salarial, como, también, la incapacidad del sector para atraer a los más capaces al ejercicio de la profesión.

Ante esta realidad, el objeto del nuevo *Decreto 1278 de 2002* fue:

Establecer el Estatuto de Profesionalización Docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando

que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes (Art. 1).

La función docente —el nuevo *Decreto*— 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 PEI de los establecimientos educativos.

La función docente, además de la asignación académica, comprende, también, las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el PEI, y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

Los *docentes* también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidieran directa o indirectamente en la educación.

En lo que respecta a la formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes, el *Estado* se compromete a contribuir de manera sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y a su desarrollo y crecimiento profesional. Esta capacitación se dirigirá especialmente a su profesionalización y especialización para lograr un mejor desempeño, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones.

Como se puede evidenciar al leer el Artículo 21 del *Decreto 1278 de 2002*, el nuevo *Estatuto de Profesionalización Docente* se rige por un principio pragmático, con base en la experiencia y títulos universitarios; es decir, “a mayor grado de profesionalización mayor sueldo”.³¹

Dentro de los principios y valores que fundamentan la profesión docente y el quehacer del educador, se encuentran: el reconocimiento de la dignidad de todo ser humano y sus derechos fundamentales; el autodesarrollo; la autonomía; la comunicación y la solidaridad. Y su regulación debe explicitar y facilitar la práctica de sus valores propios, en los que se destacan la responsabilidad, la honestidad, el conocimiento, la justicia, el respeto y la transparencia.

El marco ético de la profesión docente se fundamenta en la comprensión de la educación como bien público, como actividad centrada en los estudiantes y al servicio de la nación y de la sociedad. La profesión docente implica una práctica que requiere idoneidad académica y moral, que posibilita el desarrollo y crecimiento personal y social del educador y del educando y que requiere de compromiso con los diversos contextos socioculturales en los cuales se realiza.

Como en su momento nos lo aclaró Martínez Boom, la discusión acerca de *la profesionalización de la docencia*, conlleva preguntarnos si es o no una *profesión*, desde el enfoque tradicional de la sociología de las profesiones. En sus palabras:

Aquí es necesario aclarar que profesionalización no significa literalmente profesión en el sentido liberal del término; por el contrario,

³¹ En este artículo, que establece los requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón docente, hay una relación entre grados y letras que propende por la profesionalización docente con base en la experiencia y en los títulos de posgrado. De esta manera, para ser docente *Grado uno*, se requiere: a) ser normalista superior; b) haber sido nombrado mediante concurso; c) superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba. *Grado 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; c) superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias, en caso de que estuviera inscrito en el *Grado uno*. *Grado tres*: a) ser licenciado en Educación o profesional; b) poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño, o en un área de formación considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes; c) haber sido nombrado mediante concurso; d) superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba, o la evaluación de competencias en caso de que estuviera inscrito en el *Grado uno* o *dos*.

va asociada a la pérdida de autonomía, la instrumentalización del oficio, a la fragmentación y especialización de las tareas acentuando la división social del trabajo docente.³²

Este último *Estatuto docente*, pensado bajo el principio de *profesionalización*, se refiere al proceso mediante el cual al maestro se lo incorpora a la política del conocimiento especializado y el desarrollo tecnológico general. La profesionalización del docente nos lleva a pensar de nuevo en las políticas de formación docente que se establecieron en las Escuelas Normales, en las Facultades de Educación y a nivel de posgraduación en maestrías y doctorados.

Nunca antes se habían logrado establecer políticas de formación para los maestros y profesores colombianos desde el pregrado, recabando en su identidad como profesionales dueños de saber disciplinar y con un objeto de intervención definido, como lo es: *la enseñanza, la educación y la formación*. En el fondo, el problema consiste en *reafirmar la identidad del docente*, desde el momento mismo en que inicia su proceso de formación; desde el momento en que tiene contacto con la escuela o con las comunidades, con las cuales va a realizar su trabajo, con el inicio de sus primeras prácticas pedagógicas y educativa, no para obtener un título de docente, sino, más bien, de *profesor y maestro*, dueño de un saber y de un objeto de intervención.

6. De la pedagogía como disciplina fundante a la transversalidad de la práctica pedagógica y educativa

Como veremos en esta última parte, las políticas contemporáneas de formación docente se desprenden de los preceptos que estableció la misma *Constitución de 1991*, como, también, de lo dispuesto en la *Ley General de Educación*. En este ambiente democratizador debemos ubicar lo presupuestado en el *Decreto 272 de 1998* que, en su momento, estableció, entre otros aspectos, *la pedagogía como disciplina fundante en los programas de licenciatura*, acompañado de principios básicos como: la *educabilidad* del ser humano; la *enseñabilidad* de las disciplinas y saberes producidos; la *estructura histórica y epistemológica de la pedagogía* y

³² Martínez Boom, *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*, 381

sus posibilidades de interdisciplinariedad, y las realidades educativas nacionales e internacionales, acompañadas de sus transformaciones, con una incidencia directa en la escuela.

Sin duda, al realizar un balance de manera retrospectiva, el *Decreto 272 de 1998* evidenció, desde cierta perspectiva, un logro del *Movimiento Pedagógico Nacional Colombiano* que, desde el Congreso sindical de Fecode, en 1982, reivindicó la importancia de la pedagogía en el proceso de formación de maestros y profesores, a los que se reconoció como intelectuales de la educación y trabajadores de la cultura.

Sin embargo, el Decreto 272 fue de corta duración, debido a que lo derogaron en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, con su ministra de Educación, Cecilia María Vélez White, en 2003, quien, por medio del *Decreto 2566* —conocido entre los educadores como el “decreto de la desprofesionalización docente”—, abrió las puertas para que cualquier profesional ejerciera la docencia en el país.

Desde entonces, y de acuerdo con los parámetros de los últimos concursos, un profesional de cualquier área puede ser docente en la escuela. Por ejemplo, un abogado puede dictar clases de Ciencias sociales o Filosofía; una enfermera puede dictar Ciencias naturales o biología; los ingenieros de sistemas pueden dictar Matemáticas escolares, etc. Esta iniciativa se dio a partir de un principio burdo: “ese profesional debía recordar, primero, la manera como le enseñaron en la escuela hace décadas las materias, para luego enseñar a los niños de hoy”.

Este “decreto de desprofesionalización docente” ha generado un ambiente de tensión y desmotivación en lo que respecta a las políticas de formación docente en las Facultades de Educación en estos últimos años. Por lo demás, recordemos que este era el panorama en el que se hallaban las Facultades de Educación más grandes del país, empezando por la misma *Universidad Pedagógica Nacional*, las Facultades de ciencias de la educación de la *Universidad de Antioquia* y de la *Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja* (UPTC), y la Facultad de Ciencias y Educación de la *Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, de Bogotá.

En oposición a lo dispuesto en el *Decreto 2566*, en estas instituciones se siguió formando docentes con un principio de ética profesional, que el mismo MEN reconoció en los registros calificados y las evaluaciones de alta calidad que la gran mayoría de las licenciaturas de estas Facultades ostentan.

Frente a este desmonte de lo logrado en la *Ley General de Educación*, respecto a la formación docente, hacia el año 2007, varios investigadores nacionales, encabezados por Carlos Eduardo Vasco, Eloísa Vasco Montoya (q.e.p.d.) y Alberto Martínez Boom, elaboraron un documento preliminar, titulado: *Hacia un Sistema Nacional de Formación de Docentes*, en el que, además de establecer un recorrido histórico sobre la configuración del maestro en Colombia, se realizó una serie de reflexiones, aportes conceptuales y de diseño para formular una política pública de formación de docentes.

Luego, en 2010, el MEN estructuró el documento *Política de Formación Docente y Sistema Colombiano de Formación de Educadores*, en el que se realizó un balance internacional, con énfasis en América Latina; en el capítulo segundo, de manera similar al documento de 2007, se realiza un recorrido histórico por la experiencia colombiana; y en el capítulo tercero, se establecen algunos cimientos para una política contemporánea de formación en las Facultades de Educación. En el fondo, se buscó, con base en este tipo de documentos, promover una dinámica de discusión regional y nacional que tomaría cuerpo, por parte del MEN, en el documento *Sistema Colombiano de Formación de Educadores*, dado a conocer en diciembre de 2013.

Debemos aclarar en este punto que, ante la despedagogización, promovida por el *Decreto 2566* de 2003, hubo una respuesta de las Facultades de Educación del país. Para esta coyuntura, Miryam Lucía Ochoa, decana de la Facultad de Educación de la Universidad Externado de Colombia y cofundadora de la *Asociación Colombiana de Facultades de Educación* (Ascofade), fue la persona encargada de redactar la versión preliminar del *Nuevo Lineamiento de Calidad para las Licenciaturas en Educación en Colombia*, en momentos en que de los 708 programas de educación en pregrado, maestría y doctorado que tenía el país, 444 de ellos ofrecían el título de licenciados, y solo 85 acreditaban alta calidad ante el MEN.

Finalmente, en 2015, se dio a conocer el *Decreto 2450*, en el que ya no aparece la pedagogía como disciplina fundante en la formación de licenciados, sino *la práctica pedagógica y educativa* como elemento transversal en el proceso de formación de maestros y profesores, independiente del programa y saber específico en el que el sujeto se formase. Por lo demás, esta última reforma surgió en el interior de las Facultades de Educación y recogió una preocupación que ya estaba latente en las discusiones y en los análisis que los expertos venían realizando en esta época.

De esta forma, el *Decreto 2450* evidencia una lucha discontinua, desventajosa y, en apariencia, poco legítima entre la pedagogía y las disciplinas —entre la reflexión de la educación y la objetividad de la ciencia—. Esta tensión histórica y lucha desigual, en los últimos años, había logrado disuadir de las políticas de formación docente en las Facultades de Educación, en beneficio ya fuese de las disciplinas o de las profesiones.

Así, la *práctica pedagógica y educativa* se constituyó, desde 2015, en un elemento consustancial, independiente a cualquier disciplina específica en la formación de licenciados, que les permite conocer la escuela, las experiencias pedagógicas previas, vivenciar y enfrentar la pedagogía como una disciplina reconstructiva, falible y humana, en la que el buen maestro pone en juego su conocimiento pedagógico en las prácticas formativas, educativas y, en particular, en las prácticas de enseñanza.

Conclusiones

La política pública en educación es un escenario de tensión y lucha entre el Estado y un sector de la sociedad civil afectado o comprometido con esa iniciativa. Por lo general, a la política pública la acompaña una pretensión modernizante que, en nuestro caso, puede afectar al grueso de la población y a un sector en particular, como el magisterial. A partir del antecedente inmediato, como lo fue la nacionalización de la escuela primaria en 1960 y, luego, la nacionalización de la escuela secundaria, en 1975, ese trasfondo facilitó el reconocimiento del maestro público, civil y laico como funcionario del Estado, al que debían formar, capacitar y cualificar de manera constante para su mejor desempeño. Así, las políticas de formación docente se vieron permeadas por las políticas educativas del periodo comprendido entre 1976 y 2018, coyuntura en la que ubicamos grandes avances, como el reconocimiento de la educación formal y no formal, por medio del *Decreto 088 de 1976*, como, también, el reconocimiento de dos *Estatutos docentes*: el *Decreto 2277*, de 1979; y el *Decreto 1278*, de 2002. Para este periodo, la política de formación docente se ve afectada, además, por los avances y retrocesos logrados por el movimiento magisterial en la *Constitución de 1991* y la *Ley General de Educación, Ley 115 de 1994*.

Como lo observamos en el periodo estudiado, se dio un primer golpe a las *Escuelas Normales* mediante el *Decreto 1419 de 1978*, que cambió

la denominación del título de *Maestro*, que históricamente ofrecían estas instituciones, por el de “bachiller pedagógico”. El objetivo de esta disposición, por parte del MEN, fue debilitar a las *Escuelas Normales*, lo que fortaleció, de paso y de manera estratégica, a las *Facultades de Educación*, y así buscar profesionalizar la formación docente, ya no como normalistas, sino licenciados. Así, las *Escuelas Normales*, desde 1978, dejaron de formar maestros normalistas, cuyo objeto era la educación del niño con bases pedagógicas y didácticas para la educación básica primaria, para entrar a formar, desde entonces, *bachilleres pedagógicos*, con un nivel de formación técnica. Sin duda, el desmonte de las *Escuelas Normales* se trazaba, también, como objetivo, observar a la pedagogía como una técnica y no como un talento; un conocimiento e inclusive, según algunos, una ciencia, acompañada de un método, que se debía estudiar de manera sistemática en este tipo de instituciones.

En la actualidad, la disposición que regula a las *Escuelas Normales*, además de la Ley 115 de 1994, es el *Decreto 4790*, de 2008, del MEN, que establece los principios pedagógicos como las condiciones básicas de calidad que deben cumplir estas instituciones para formar educadores. En este *Decreto* se sustentan los principios básicos: *educabilidad, enseñabilidad, pedagogía y contextos*. Por lo demás, estos cuatro ejes se han constituido en consensos formativos de las Escuelas Normales, que han fortalecido su presencia a nivel regional y han logrado, en asocio con las *Facultades de Educación*, mantener unos acuerdos de política para la formación de maestros.

Así mismo, en términos de política educativa, a las Facultades de Educación las golpearon por medio del *Decreto 2566*, de 2003, del MEN —conocido entre los educadores como “decreto de la desprofesionalización docente”—, que abrió las puertas para que cualquier profesional ejerciera la docencia en el país. Desde entonces, y de acuerdo con los parámetros de los últimos concursos, un profesional de cualquier área puede ser docente en la escuela. Este “decreto de desprofesionalización docente”, en su momento generó un ambiente de tensión y desmotivación en lo que respecta a la formación docente en las Facultades de Educación. No obstante, en oposición a lo dispuesto en el *Decreto 2566*, en dichas instituciones se siguieron formando docentes bajo un principio de ética profesional, que el mismo MEN reconoció en los registros calificados y las evaluaciones de *Acreditación de Alta Calidad* que la gran mayoría de las *Licenciaturas* de

estas Facultades ostentan, como, también, la consolidación de *maestrías y doctorados en educación*, con énfasis en investigación.

Por último, ubicamos de forma destacada el *Decreto 2450*, de 2015, por medio del cual la práctica pedagógica y educativa resulta consustancial a la formación de *Licenciados*. Esta disposición originó una fuerte reforma en los programas de *Licenciatura* de todas las Facultades de Educación del país, para buscar un equilibrio entre el saber disciplinar, la pedagogía como espacio de reflexión científica de la educación y el escenario de práctica pedagógica, donde deben surgir las primeras experiencias investigativas de los docentes en formación. Este *Decreto*, que surgió como iniciativa en Ascofade, da cuenta respecto a cómo nuestras instituciones participan en el escenario de las políticas públicas con el fin de reorientar, corregir y enderezar lo dispuesto por el MEN desde 2003.

En este contexto, también ubicamos el *Decreto 2277*, de 1979, visto como el primer *Estatuto docente* acordado con el Estado, en particular con el MEN, que le dio estabilidad a la profesión, puesto que ampara su ejercicio dentro de las actividades del sector oficial, a la vez que garantizó la estabilidad de este empleo, y otorgó el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes. Esta norma tuvo un carácter reivindicativo en cuanto al reconocimiento del docente como funcionario del Estado, acompañado de una estabilidad laboral, “un sueldo justo”; y un carácter democrático que iguala las condiciones y oportunidades de ascenso en el escalafón y nivelación salarial, tanto de maestros normalistas como de licenciados en educación. Igualó, también, las condiciones del docente, visto como aquella persona que ejerce la enseñanza, con quienes ejercen la dirección, la coordinación, la supervisión e inspección de la escuela, como con aquel que se dedica a la educación de adultos.

No obstante, debemos reconocer que ese Estatuto docente asumió la formación del maestro como un ejercicio de *capacitación y de profesionalización* que, acompañado de los años de experiencia, garantizaría el ascenso en el escalafón. Desde entonces, el gremio docente a nivel nacional se preocupó por la capacitación docente que, vista como parte de la profesionalización, se asumió, en un alto porcentaje, como un ejercicio burocrático, cuyo objetivo fundamental era la mejora salarial.

A pesar de los avances del Estatuto docente de 1979, en la década de los años ochenta, las disposiciones del MEN buscaron instrumentalizar a este sujeto, cuando lo responsabiliza de la reproducción del currículo y la

administración del *Plan de estudios* que establecía el Estado. Por lo demás, el *Decreto 1002* de 1984 se concibió como una reforma curricular de carácter conductista, que terminaba de instrumentalizar al docente. En el fondo, se vivió la instrumentalización del docente y su práctica educativa, que se reducía a una simple práctica de instrucción, cuyo objetivo era influir en los aprendizajes para la transformación de conductas. Las políticas educativas de este periodo incidieron de manera directa en la consolidación de las prácticas de “micro-enseñanza”, que se expresaron en la preparación de temáticas, actividades y formas de evaluación que el maestro debía planear semana tras semana por medio del “parcelador”, controlado a inicios de semana por el coordinador académico de las instituciones.

Además, el Decreto 1278 de 2002, conocido como el nuevo *Estatuto de profesionalización docente* fue producto —más que de las movilizaciones— de la insatisfacción de las nuevas generaciones ante el desempeño del oficio docente. La función docente, además de la asignación académica, comprende, también, las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el *PEI*, y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

De esta manera, al docente de 1979 se lo define como aquel que enseña, dirige, coordina, supervisa e inspecciona la escuela. Luego, en 2002, se nos dice que el docente contemporáneo es aquel que cumple con su asignación académica, orienta, atiende, actualiza, perfecciona, planea, evalúa, administra y programa el proceso educativo.

En este periodo, a la formación docente se la asumió como *un ejercicio de socialización*, internalización y externalización de la realidad escolar para el futuro profesional y para el maestro en ejercicio; como *un ejercicio de profesionalización* con base en las demandas del mercado, con un mayor énfasis en las técnicas para la solución de problemas prácticos de la enseñanza; como *un ejercicio de capacitación* para la mejora del ingreso salarial, y como *un ejercicio de innovación y transformación*.

La formación docente da cuenta de este sujeto es portador de una identidad inacabada, lo que conlleva seguir trabajando en su proceso

de profesionalización, a nivel de posgrado (especialización, maestría y doctorado). Esto compromete las iniciativas de trabajo institucional de las Escuelas Normales y las Facultades de Educación del país, que tienen como trasfondo a la pedagogía como discurso y elemento constitutivo de la identidad del docente, el peso de la práctica pedagógica y educativa en su proceso formativo acompañadas de las prácticas de enseñanza, formación y educación que comprometen de manera específica al docente, visto como un sujeto para la transformación y el cambio.

Fuentes

Normas y decretos

Constitución Política de Colombia de 1991.

Decreto 088 de 1976, que moderniza el Sistema Educativo Colombiano y dispone que se encuentra compuesto por la educación formal y la no formal, acompañada de la preescolaridad y de la educación especial.

Decreto 1419 de 1978, cambia la denominación del título de Maestro por el de “bachiller pedagógico” y debilita su propuesta formativa al darle un reconocimiento de carácter técnico o tecnológico.

Decreto 1002 de 1984, que actualiza el concepto de Plan de Estudios suministrado por el MEN y administrado por docentes.

Decreto 2277 de 1979, que establece el primer Estatuto docente en Colombia.

Decreto Ley 080 de 1980, que moderniza el Sistema de Educación Superior en Colombia.

Decreto 272 de 1998, que establece los criterios de Acreditación de Alta Calidad para los programas de formación docente y reconoce a la pedagogía como la disciplina fundante en el proceso de formación de profesores.

Decreto 1278 de 2002, que establece el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente.

Decreto 2566 de 2003 (aún vigente), que habilita a un profesional de cualquier área para ser profesor de las diferentes escuelas y colegios públicos y privados del país.

Decreto 4790 de 2008, que establece las condiciones básicas de calidad del programa de formación complementaria de las Escuelas Normales superiores y dictan otras disposiciones.

Decreto 2450 de 2015, que reestablece la práctica pedagógica y educativa como elemento transversal en la formación de profesores.

Ley 39 de 1903, Primera Ley de Instrucción pública en Colombia.

Decreto 1990 de 1933, primera norma, que establece las bases de las Facultades de Ciencias de la Educación en Colombia.

Ley 111 de 1960, que nacionaliza la escuela primaria en Colombia.

Ley 43 de 1975, que nacionaliza la escuela secundaria en Colombia.

Ley 115 de 1994, actual *Ley General de Educación en Colombia*.

Documentos

Vasco, C. E., Vasco Montoya, E. & Martínez Boom, A. (2007). *Hacia un Sistema Nacional de Formación de Docente*. Bogotá: MEN

MEN (2010). *Política de Formación Docente y Sistema Colombiano de Formación de Educadores*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional

MEN (2013). Documento: *Sistema Colombiano de Formación de Educadores*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional

Asociación Colombiana de Facultades de Educación (2014). *Nuevo Lineamiento de Calidad para las Licenciaturas en Educación en Colombia*. Bogotá: ASCOFADE, MEN

Referencias

Amaya R., G. “La formación permanente de docentes: Un proyecto que debemos pensar y construir”. En *Revista Educación y Cultura*, núm. 42. Bogotá: FECODE, 1996.

Boneti, L. *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: Clacso, 2017.

- Díaz Villa, M. *El campo intelectual de la educación*. Cali: Universidad de Valle, 1993.
- Díaz Villa, M. “La formación de docentes en Colombia. Problemas y perspectivas”. En *Revista Educación y Cultura*, núm. 41. Bogotá: FECODE, 1996.
- Duarte, J. *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia. Clío Editorial, 2003
- González Lara, M., Barrantes, R. & Lache, L. M. *La formación de maestros: el oficio del IDEP. Sistematización de la experiencia institucional, 1998-2013*. Bogotá: IDEP, 2016.
- Gómez Buendía, H. “El magisterio y la política educativa”. En *Sindicalismo y política en Colombia*. Bogotá: Cerec, 1986.
- Grupo Pedagógico de Ubaté. “Un ejemplo de autoformación permanente.” En *Revista Educación y Cultura*, núm. 7. Bogotá: FECODE, 1986.
- Hernández, C. A. “Reforma curricular: cientifismo y taylorismo”. En *Revista Educación y Cultura*, núm. 2. Bogotá: FECODE, 1984.
- Jiménez Becerra, A. *Historia del pensamiento pedagógico colombiano*. Bogotá: Editorial UDFJC, 2018.
- _____. *Democracia en tiempos de crisis, 1949-1994*. Bogotá: Editorial Planeta-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- _____, “Algunos elementos para la investigación en historia”. En: Absalón Jiménez y Alfonso Torres. *La práctica investigativa en Ciencias Sociales*. Bogotá: UPN, 2004.
- Martínez Boom, A. “Escuela para el aprendizaje o enseñanza para el pensamiento”. En *Revista Educación y Cultura*, núm. 13. Bogotá: FECODE, 1987.
- _____. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. Barcelona, Anthropos
- Martínez Boom, A., Noguera, C. & Castro, J. O. “Tecnología instruccional y tecnología educativa en Colombia”. En *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Magisterio, GHPP, 2002

- Mockus, A.; Hernández, C. A., y Granés, J. *Las fronteras de la escuela*. Bogotá: Editorial Magisterio, 1995
- Parson, W. *Políticas públicas una introducción a las teorías y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007.
- Pérez Martínez, Á. “Características del docente en Colombia”. En *Revista Dinero*. Bogotá, 2019.
- Ramírez, M. T. & Téllez, J. P. “La educación primaria y secundaria en Colombia”. Bogotá: Documento del Banco de la República, 2006.
- Quiroz, A. “El Decreto 1002: Una pérdida de identidad cultural del maestro”. En *Revista Educación y Cultura*, núm.4. Bogotá: FECODE, 1985
- Rentería Rodríguez, P. E. *Formación de docentes. Un reto para las Escuelas Normales y las Facultades de Educación*. Bogotá: Editorial Magisterio, 2004
- Ríos Beltrán, R. *Las ciencias de la educación en Colombia, 1926-1954*. Bogotá: Editorial Magisterio- Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica, 2008
- Ríos Beltrán, R. & Cerquera M. Y. “Sobre la formación de maestros en Colombia: una mirada desde la relación entre conocimiento pedagógicos y disciplinares. En *Revista Pedagogía y Saberes*, núm. 39. Bogotá: UPN, 2013
- Tezanos, A de. “¿Por qué un Movimiento Pedagógico? En *Revista Educación y Cultura*, núm. 1. Bogotá: FECODE, 1984.
- _____. *Maestros artesanos intelectuales. Estudio crítico sobre su formación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional- CIUP, 1985
- Torres Melo, J., Santander, J. *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: Ediciones IEMP, 2013.
- Téllez Iregui, G. “La Universidad Pedagógica Nacional. Proceso y principios de una reforma. En *Revista Educación y Cultura*”, núm. 7. Bogotá: FECODE, 1986.

Varela, J., & Álvarez Uria, F. *Arqueología de la escuela*. Madrid: La Piqueta, 1992

Vargas, A. *Estado y políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1999

Zuluaga, O. L. “El trabajo histórico y la recuperación de la práctica pedagógica”. En *Revista Educación y Cultura*, núm. 3. Bogotá: FECODE, 1985

Zuluaga, O. L. *Pedagogía e historia. La historicidad de la pedagogía. La enseñanza un objeto de saber*. Bogotá: Universidad de Antioquia- Anthropos, 1999.

Zuluaga, O. L. y Echeverry, A. “El trabajo histórico y la recuperación de la práctica pedagógica”. En *Revista educación y Cultura*, núm. 3. Bogotá: FECODE, 1985

Citar este artículo

Jiménez Becerra, Absalón. “Políticas de formación docente en Colombia, 1976-2018”. *Revista Historia de la Educación Colombiana*. Vol. 23 No 23 (2019): 75-117

DOI: <https://doi.org/10.22267/rhec.192323.63>