



Revista Historia de la Educación  
Latinoamericana

ISSN: 0122-7238

rhela@uptc.edu.co

Universidad Pedagógica y Tecnológica de  
Colombia  
Colombia

Soto Arango, Diana Elvira

Legislación e imaginarios sociales en el escalafón y los salarios de los educadores de primaria en  
Colombia. 1952-1994

Revista Historia de la Educación Latinoamericana, vol. 15, núm. 21, julio-diciembre, 2013, pp. 229-262

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Boyacá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86930503008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Legislación e imaginarios sociales en el escalafón y los salarios de los educadores de primaria en Colombia. 1952-1994<sup>1</sup>

**Diana Elvira Soto Arango<sup>2</sup>**

*Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Colombia)*

*Grupo de investigación HISULA*

*dianaelvirasoto@gmail.com*

Recepción: 04/03/2013

Evaluación: 15/05/2013

Aceptación: 28/06/2013

Artículo de Reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.9757/Rhela.21.07>

## RESUMEN

El objeto del presente trabajo se orienta a demostrar que en Colombia se presenta una legislación escolar, hacia el educador del nivel de enseñanza primaria, direccionada según la política pública que se cristaliza en reformas que presentan un marcado sello, según el gobierno político que las expida en su momento. La relevancia del estudio se plantea desde la necesidad de conocer este período histórico en el cual se inscribió la mayoría de las historias de vida de las maestras que analizamos en Colombia. Al respecto, nos preguntamos sobre ¿cuáles son las políticas públicas e imaginarios que se han presentado en la legislación y financiación del educador colombiano, en el nivel de la primaria, y la aplicabilidad y variabilidad de la norma, mediados por los

sindicatos de maestros de 1952 a 1994? Nos sustentamos en la historia política bajo el marco conceptual de la historia social de la educación y las mentalidades. La metodología comparada bajo criterios de políticas gubernamentales en la financiación de la educación, movimientos de maestros por medio de sindicatos, escalafón docente y salarios nos permitieron analizar el impacto y el imaginario social del educador colombiano. Las estrategias se orientan desde el análisis de la legislación hasta los casos concretos de hechos históricos que motivaron cambios en la normativa docente. En este sentido, tomamos como antecedentes, en la época colonial, la reforma de 1774 y el en siglo XIX nos centramos en la de 1870 y 1892. En el siglo XX nos centramos en el período de 1913

1 Este artículo hace parte de los resultados de investigación del proyecto "Reformas y movimientos universitarios en Colombia", registrado con el código SGI 1295, desarrollado por el grupo la Ilustración en América Colonial - ILAC, financiado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y avalado por el Centro de Investigación Internacional VENDIMIA, en el 2013.

2 Profesora titular de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Con doctorado y postdoctorado del CSIC. Estudió en la UNED y trabajó en la UNED de Guinea Ecuatorial. Organizó en 1996 y fue la primera Directora del Doctorado en Ciencias de la Educación de RUDECOLOMBIA. Organizó en 1992 la Sociedad de Historia de la Educación Latinoamericana y es la Directora de los Grupos de Investigación: Historia y Prospectiva de la Universidad Latinoamericana-HISULA y la Ilustración en América Colonial - ILAC, visibles en COLCIENCIAS. Actualmente, Coordinadora Sala Ciencias Humanas, Ciencias Sociales y Educación. CONACES.

a 1952. La primera fecha, cuando se establece la pensión de jubilación para los maestros, y, la segunda, cuando se reglamenta el desempeño docente. El segundo período lo llevamos hasta la expedición del Estatuto Docente en 1979, concertado con la organización sindical de Federación Colombiana de Educadores, FECODE, que está vigente en la mayoría de sus artículos. Finalizamos, el tercer período, en la Ley 115 de 1994, por representar la política vigente hacia el sector educativo. Se concluye que la legislación presenta un imaginario social sobre el maestro, mediado por la política pública y en especial

por la concepción de los partidos políticos que han legislado sobre este educador y no menos importante es la mediación de los sindicatos regionales y el nacional, que han reivindicado una concepción y estado laboral al cual se han unido otras profesiones que presentan un reto de identidades y competitividad laboral.

**Palabras clave:** *Revista Historia de la Educación Latinoamericana Educador, legislación, desempeño docente, educación primaria.*

### **Legislation and social imaginary in the hierarchy and the wages of the educators of primary in Colombia. 1952-1994**

#### **ABSTRACT**

The purpose of this work aims to present that in Colombia there is a legislation for schools, to the educator of primary education level, it is routed according to the public policy that is crystallized in reforms which have stamps according to the political government deliver them at that time. The importance of the study appears from the need to know this historical period in which it is registered in the majority of the histories of life of the teachers that we did in Colombia. On this matter, we wonder on: which are public policies and imaginaries that they have presented in the legislation and financing of the primary school Colombian educator, and the reliability and changeability of the norm come up by the teachers' syndicates from 1952 to 1994? We are located under the political history and the conceptual frame of the social history of the education and the mentalities. The methodology compared the criteria of government policies in the financing of the education, teachers' movements across syndicates, teacher's levels, they allowed us to analyze the impact and the imaginary social one of the Colombian educator. The strategies teachers had to face from the

analysis of the legislation up to the concrete cases of historical facts that motivated changes in the regulation of the teaching. Thus, we take as precedents, in the colonial epoch, the reform of 1774 and the XIXth century we based the information on the years 1870 and 1892. In the XXth century we are focused on the period on from 1913 to 1952. The first date when there is established the retirement pension for the teachers and the second one when the teaching performance is regulated.

The second period we took up the issue of the Teacher Statute concluded in 1979 with the union of Colombian Federation of Educators (FECODE). FECODE and it is in updated in most of the articles. We ended the third period, Act 115 of 1994 to represent the current policy towards the education sector. The conclusion is that the law has a social imaginary about the teacher mediated through the public policy and in particular the concept of the political parties that have legislated on this educator and not least is the mediation of regional unions and national who has the conception and employment status which have joined other professions are challenging identity and competitiveness.

**Key words:** *Journal of the history of the Latin American, education, educator, law, teaching performance, primary education.*

**Legislação e imaginários sociais no escalão e os salários dos educadores de ensino primário na Colômbia. 1952-1994**

**RESUMO**

O objetivo do presente trabalho se orienta a demonstrar que na Colômbia se apresenta uma legislação escolar, para o educador de nível de ensino primário, direcionada segundo a política pública que se cristaliza em reformas, as quais apresentam uma característica marcada pelo governo político que as enuncie em seu momento. A relevância do estudo se justifica pela necessidade de conhecer este período histórico no qual se inscreveu a maioria da pesquisa sobre as histórias de vida das professoras que realizamos na Colômbia. A esse respeito, nos questionamos sobre: quais são as políticas públicas e imaginários que se apresentaram na legislação e financiamento do educador colombiano, no nível primário, e a aplicabilidade e variabilidade da norma mediadas pelos sindicatos de professores de 1952 a 1994? Baseamo-nos na história política sob o marco conceitual da história social da educação e das mentalidades. A metodologia comparada sob critérios de políticas governamentais no financiamento da educação, movimentos de professores através de sindicatos, escalão docente e salários, nos permitiram analisar o impacto e o imaginário

social do educador colombiano. As estratégias se orientam desde a análise da legislação até os casos concretos de fatos históricos que motivaram mudanças na normativa docente. Nesse sentido, tomamos como antecedentes, na época colonial, a reforma de 1774 e o século XIX, e nos centramos no período de 1913 a 1952. A primeira data, quando se estabelece a pensão de jubilação para os professores, e a segunda, quando se regulamentam o desempenho docente. O segundo período abrange desde a expedição do Estatuto Docente em 1979, concertado com a organização sindical da Federação Colombiana de Educadores, FECODE, e que está vigente na maioria de seus artigos. Finalizando, o terceiro período, na Lei 115 de 1994, por representar a política vigente para o setor educativo. Conclui-se que a legislação apresenta um imaginário social sobre o professor mediado pela política pública, e, em especial, pela concepção dos partidos políticos que legislaram sobre este educador e não menos importante é a mediação dos sindicatos regionais e o nacional que reivindicaram uma concepção e estado laboral ao qual se uniram outros profissionais que apresentam um desafio de identidades e competitividade laboral.

**Palavras-chave:** *Revista História da Educação Latino-americana, Educador, legislação, desempenho docente, educação primária.*

## INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo se orienta a demostrar que en Colombia se presenta una legislación escolar, hacia el educador del nivel de enseñanza primaria. Esta legislación se ha direccionado según la política pública, que ha cristalizado en reformas, los diferentes gobiernos en cada momento. La relevancia del estudio se plantea desde la necesidad de conocer, en especial, el período histórico en el cual se inscribió la mayoría de las historias de vida de las maestras que analizamos en Colombia<sup>3</sup> y por lo tanto nos proponemos evidenciar el nivel de aplicación de la norma que le ha afectado a las mismas.

<sup>3</sup> Investigación La maestra rural en Colombia y Guatemala. Siglos XX y XXI. Historias de vida e intervención educativa de la Universidad. Aprobada la financiación por la Dirección de Investigaciones, DIN de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (agosto 2011). Aprobada en la Universidad Pablo de Olavide, de España, febrero del 2012. Universidad San Carlos de Guatemala, junio de 2012.

Nuestro planteamiento se centró en revisar cómo esa reglamentación sobre los educadores se evidencia en unas prácticas, con unos actores, en unos espacios de poder político (supervisores) y religioso (curas párrocos), bajo unos imaginarios preconcebidos que establecen una relación de “coerción y obediencia, entre el dominio y la libertad, entre lo propio y lo extraño”<sup>4</sup> hacia el maestro.

Por lo anterior, la investigación la sustentamos en la historia política bajo el marco conceptual de la historia social de la educación y las mentalidades. Asumimos, la historia de las mentalidades bajo la concepción de Jacques Le Goff<sup>5</sup> porque este historiador presenta la renovación de la historia política, gracias al trabajo interdisciplinario con la antropología y la sociología, que puso “la noción de poder y los hechos relativos al poder”.<sup>6</sup> Desde esa cultura política establecemos lo imaginario y lo simbólico; la cultura política y la gobernabilidad en la aplicación de la norma que vincula a los docentes. Porque es allí, donde se reconocen las acciones, las prácticas, en las conductas o en los comportamientos que se ejecutan, como hemos indicado, en las secretarías de educación, los alcaldes, supervisores y curas párrocos.

Igualmente, en el análisis se reconoce la historia del educador como un campo de estudio,<sup>7</sup> dentro de su desempeño en el contexto socio-político, a nivel local, nacional e internacional. El nivel educativo, donde se desempeñan estos educadores, lo establecemos en la básica primaria, donde se constituyen a su vez en espacios de poder político que estructuran prácticas de culturas políticas y educativas al ser este educador el agente de lo urbano hacia el ámbito de lo rural. Es así que asumimos el concepto de educador,

4 Proyecto de investigación de VENDIMIA, *Educación, cultura política e interculturalidad en las regiones y en los proyectos de nación en Colombia* (Bogotá: 30 de marzo, 2006), 9.

5 Señala cómo “la historia de las mentalidades no se define solamente por el contacto con las otras ciencias humanas y por la emergencia de un dominio rechazado por la historia tradicional. Ella es también un lugar de encuentro de exigencias opuestas, que la propia dinámica de investigación histórica actual fuerza a dialogar. Ella se sitúa en el punto de conjunción entre lo individual y lo colectivo, del tiempo largo y de lo colectivo, de lo inconsciente y de lo intencional, de lo estructural y de lo coyuntural, de lo marginal y de lo general”. J. Le Goff, *Les mentalités une Histoire Ambigue. Faire L'histoire*, VOL.III. (Nouveaux Objets: Gallimard, 1974), 75-94.

6 Jacques Le Goff. “¿Es la política todavía el esqueleto de la historia?” En *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente medieval* (Barcelona, Edti. Gedisa, 1996), 167.

7 Se indica campo para comprender: 1. “la educación superior como un campo estructurado-estructurante o parte de espacio social nacional o global; 2. Funciona de acuerdo con reglas y desafíos que le son específicos y establece relación con otros campos como el político y el económico; 3. El campo de la educación superior se ha construido en movimientos históricos, sociales y académicos; 4. Lucha por tener la competencia de la autoridad científica. Alfredo Macedo Gomes y Joao Ferreira de Oliveira, *Educação superior como sujeito-objeto de estudo* (Campinas, Brasil: Mercado de Letras, 2012), 34-41.

dentro de la concepción planteada por el citado Proyecto de “Educadores latinoamericanos”, que indica que “se tomará al educador como un actor social en unos espacios de poder local y nacional”.<sup>8</sup> Por otra parte, debemos señalar que el concepto de educador se asimila como “el especialista en la actividad docente y obra pedagógica, pero se agregaron otros conceptos como intervención en política, intelectual, social y profesional en esta área”.

Por todo lo anterior, nos preguntamos sobre ¿cuáles son las políticas públicas e imaginarios que se han presentado en la legislación hacia el educador, del nivel de la educación básica primaria, y la aplicabilidad y variabilidad de la norma en los contextos locales mediados por los grupos político-religiosos de poder y los sindicatos de maestros en el período de 1952 a 1994 en Colombia? En especial, nos preguntamos cuál es el punto de encuentro en la concepción del educador, las reivindicaciones laborales y cómo se han unido a este tren otras profesiones que presentan un reto de identidades y competitividad laboral.

La metodología comparada bajo criterios de políticas gubernamentales en la financiación de la educación, movimientos de maestros por medio de sindicatos, escalafón docente y salarios nos permitieron analizar el impacto y el imaginario social sobre el educador colombiano de este nivel educativo. Es así que esta metodología se estableció desde la tríada conceptual:<sup>9</sup> política pública, reformas y los educadores (mediados por el sindicato). De esta manera, señalamos varios indicadores de análisis. Primero, la política pública establecida a mediano y largo plazo, mediada por consensos y asumida por instituciones estatales. Segundo, las reformas orientadas hacia reglamentación del desempeño docente y la financiación de este. Desde esta perspectiva, la reforma se cristaliza en la legislación y se relaciona con la reglamentación directa al educador (estatuto docente y salarios). Lo anterior está unido al imaginario social sobre el docente, que se expresa en las características particulares que la legislación asume en cada momento y la respuesta que hacia esta dieron

8 Diana Soto Arango et al., *Educadores latinoamericanos y del Caribe de la colonia al siglo XIX* Tomo III (Tunja, León, São Paulo, Córdoba: COLCIENCIAS, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, DIN, RUDECOLOMBIA, Universidad de León, España, Universidad Nove de Julho, Universidad Federal de Ouro Preto, Brasil, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Universidad de Cuenca, Ecuador, Universidad de los Andes, Venezuela, Universidad de San Carlos de Guatemala, SHELA- HISULA, Introducción, 2011), 11.

9 Triada de la cual parte nuestro proyecto de investigación.

los educadores. Tampoco es un azar que detrás de una reforma educativa se localiza siempre uno o varios grupos políticos. Por lo tanto, es relevante conocer ¿qué tipo de filosofía e influencia externa asimilaron?; ¿cuál fue la predominante? El tercero es el referente al educador y su inmersión en el sindicato. A su vez, la incidencia de la organización sindical en la elaboración de la reglamentación hacia los educadores.

Las estrategias del estudio las ubicamos en tres periodos de estudio: 1913-1952; 1952-1979; 1979-1994, que organizamos por hechos históricos de reformas educativas. El análisis lo establecemos en cuatro indicadores bajo la metodología comparada.<sup>10</sup> Primero partimos del concepto del educador; segundo, la profesión docente con las condiciones de ingreso; tercero, el escalafón docente con el ascenso y exclusión de este por la “mala conducta”; Cuarto, formación y capacitación. De esta manera, todo lo anterior nos lleva al imaginario político visibilizado en reglamentación sobre el docente y los salarios correspondientes.

Se concluye que la política pública, respecto a los educadores, ha estado mediada por reformas que presentan un imaginario de los gobiernos de turno y por las reivindicaciones de los sindicatos de maestros a favor de una concepción y estado laboral, al cual se han unido otras profesiones que presentan un reto de identidades y competitividad laboral. Se destaca un cambio en la normativa respecto al género y en los salarios la financiación se fundamenta en los impuestos a los licores y a los juegos de azar. Las fuentes utilizadas están localizadas, fundamentalmente, en la legislación colombiana.

10 La metodología comparada la tomamos del proyecto que hemos elaborado en conjunto con el Dr. José Rubens Lima Jardimino en junio del 2013. El término “comparado” en la investigación será utilizado como parámetro para análisis de los documentos de investigación de acuerdo con Marc Bloch, que la definió como explicación de las semejanzas y diferencias que ofrecen dos ángulos de naturaleza análoga, tomadas de medios sociales distintos y que por su propia naturaleza lleva a la ruptura de la singularidad de los casos y procesos. [...] Se asume aquí la idea de que los contextos sociopolíticos se definen, en larga medida, por los modelos de formación de maestros y maestras para comprenderlos como fenómenos sociales más amplios. Citando al investigador portugués Justino Magalhães que nos indica: “Comprender e explicar a existência histórica de uma instituição educativa é, sem deixar de integrá-la na realidade mais ampla que é o sistema educativo, contextualizá-la, implicando-a no quadro de evolução de uma comunidade e de uma região, é por fim sistematizar e (re)escrever-lhe o itinerário de vida na sua multidimensionalidade, conferindo um sentido histórico” Diana Soto Arango y José Rubens Lima Jardimino. *La Formación de la maestras Rural en Colombia y Brasil: Perspectivas de estudios comparados en educación* (Tunja, Ouro Preto, 2013),7.



## 1. Una conceptualización necesaria en la tríada: política pública, reforma, educadores y sindicato<sup>11</sup>

Pensamos que existe no solo un vínculo, sino múltiples, en las relaciones entre educadores, sindicatos, reformas, Estado y sociedad. Estas correspondencias se tornan complejas, si entendemos que en el Estado no sólo existen las clásicas ramas del poder, sino también el conjunto sistémico de elementos, que configuran la cultura política. Es decir, las mentalidades y los imaginarios colectivos,<sup>12</sup> las prácticas de los sujetos, las formas de sociabilidad de los diversos grupos (civiles y militares, laicos y religiosos) y los torrentes de ideas que circulan por los variados medios, que desde hace tres siglos se renuevan para hacer proliferar textos, imágenes y voces,<sup>13</sup> en el campo de la educación en Colombia.

Tenemos así, una *primera tríada* de relaciones entre política pública, reforma y educadores con las diferentes concepciones que han circulado sobre estos en los niveles de básica primaria. En este sentido, entendemos en primera instancia la *política pública* como los fines e intenciones que presenta el Estado,<sup>14</sup> en un período determinado de gobierno, como grupo de poder que identifica problemas y establece metas para alcanzar, desde su visión política, económica, cultural y educativa unos propósitos de transformación. Es decir “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”.<sup>15</sup> Entendemos que la política pública supera un ciclo de decisión, siendo el “lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo”.<sup>16</sup> El Ministerio de Educación Nacional en Colombia conceptualiza la política pública de Educación Superior como “los lineamientos

11 Sustentamos el análisis en el artículo publicado Diana Soto Arango. “Ciencias de la educación y pedagogía. Un debate inconcluso en las Facultades de Educación en Colombia”. Revista Ambiente Educación, 2013, Brasil. Consulta realizada en diciembre 2013. [http://www.cidadesp.edu.br/old/revista\\_educacao/index.html](http://www.cidadesp.edu.br/old/revista_educacao/index.html)

12 Los Imaginarios Sociales serían precisamente aquellas representaciones colectivas que rigen los sistemas de identificación y de integración social, y que hacen visible la invisibilidad social. Ver Juan Luis Pinto. *Los imaginarios sociales. La nueva construcción de la realidad social* (Santiago de Compostela, 1995), 4.

13 Proyecto de investigación de la Universidad en la formación de la nación colombiana. siglos XVIII A XXI, presentado al Centro de investigación VENDIMIA por el Grupo de Investigación Historia y Prospectiva de la Universidad Latinoamericana- HISULA (Marco teórico, 2007), 6-7.

14 El Estado “es percibido como reflejo de la voluntad general. La Nación es la organización social que se da donde la mayoría de la población en un Estado moderno configura una unidad social claramente reconocible, que se aproxima al tipo ideal de sociedad”. En Koning, Hans-Joachim. En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856 (Bogotá: Banco de la República, 1994), 35.

15 Roth Deubel y André-Noël, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación... (Bogotá: Ediciones Aurora 2002), 27.

16 Pierre Muller, “Les politiques publiques, Coll. Que sais-je ?”, No. 2354, (Paris: (6e édition), PUF), citado por Roth, (2008), 9.



a seguir, que el país define con relación a la educación superior que requiere y necesita, para el mediano y largo plazo, de modo que sea coherente con su visión de desarrollo y bienestar social”.<sup>17</sup>

El segundo concepto es el de la *reforma educativa*. Esta la concebimos desde la política pública que se concreta en actos legislativos y normatiza las prácticas administrativas, financieras y académicas de la institución y de los educadores.<sup>18</sup> Es así que las *reformas educativas*, en la triada señalada, se orientan en los cambios generales o particulares sobre los siguientes aspectos, concretar el pensamiento, político-filosófico-cultural, enmarcado en los valores que tenga el gobierno referente a los educadores y la relevancia que da en la construcción de sujetos sociales.

Podríamos decir que,

*“ [...] en el siglo XX, cuando el sistema educativo está ya configurado y la educación es un derecho fundamental, que impone obligaciones y deberes a Estado y ciudadanos, surge el campo de la política pública y una reflexión más sistemática sobre las tendencias del desarrollo del sistema educativo, el funcionamiento de las instituciones escolares y los procesos de transformación y cambio en los dos niveles de la educación básica primaria y secundaria ”.*<sup>19</sup>

En este sentido, el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado en el siglo XXI se derivan, además, de un marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, ratificados por Colombia en las observaciones de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, la Constitución política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.<sup>20</sup>

Debemos señalar que las reformas educativas no son lineales. En cada período del siglo XX la voz de los educadores ha estado presente. Por lo tanto, se trata de establecer la incidencia de las reformas en el estableci-

17 CESU. “Construyendo una política pública de educación superior”. En Boletín del Consejo Nacional de Educación Superior-CESU. 2013, 1.

18 Véase un estudio sobre la metodología para estudiar una reforma universitaria en Diana Elvira Soto Arango, *La reforma del Plan de Estudios del fiscal Moreno y Escandón. 1774-1779* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2004), 2-3.

19 Aura María Puyana y Mariana Serrano. *Reforma o inercia en la universidad latinoamericana*. Bogotá. TM Editores, 2000, 25)

20 Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos, PROSEDHER, *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación* (Bogotá: 2004), 4.

miento de valores, en la identidad del educador y en la dignificación de la profesión docente en Colombia.

El tercer aspecto de la triada es el *educador y el sindicato de maestros*. Al educador lo conceptualizamos como “un actor social en unos espacios de poder local y nacional que es especialista en la actividad docente y obra pedagógica”.<sup>21</sup> Precisamente, este educador es quien establece la mediación en un diálogo entre el educando y el medio. En efecto, la preocupación central sobre este educador se debe al hecho que en él históricamente se ha centrado la esperanza, los ideales, la responsabilidad de lo que será el ciudadano del futuro cercano. El paradigma moderno sobre el educador está centrado en lograr ese equilibrio entre teoría y práctica, donde el acto pedagógico de este mediador (educador) se oriente, desde el pensamiento creativo, a conectar el conocimiento de la disciplina con el cómo se enseña, sin reducir el discurso a la instrumentalización, porque de hecho se reduce la principal cualidad del ser humano, como es la creación<sup>22</sup> y el pensar utopías<sup>23</sup> por las que sueña y batalla hasta hacerlas realidad. Quizá, allí es dónde ubicamos a las organizaciones sindicales de maestros que se organizan en la federación a partir de 1959<sup>24</sup> durante los inicios del Frente Nacional. Fue en efecto, esta federación, junto a los sindicatos regionales quienes asumen la defensa de los derechos de los maestros en los períodos donde las políticas y reformas no eran claras o simplemente para hacer valer lo que ya estaba legislado.

Es relevante recordar que, a comienzos del siglo XX, la agrupación de maestros por medio de sindicatos obreros. Es con el gobierno del liberal Alfonso López Pumarejo que se inician las agremiaciones de maestros regionales que, como hemos indicado, se unifican a finales de los años cincuenta en la federación. Pero, no menos importante, y relacionado con lo anterior, que se enmarca en la política pública, es la dignificación del desempeño docente. Esta necesariamente, se da por medio de las políticas del Estado y se operacionaliza en la legislación sobre el escalafón docente,

21 Concepto del proyecto “Educadores Latinoamericanos”. Ver Diana Elvira Soto Arango. *La universidad en el periodo colonial* (Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2011), 19.

22 Mèlich, J.-C. *Antropología simbólica y acción educativa* (Barcelona: Paidós, 2004); Mèlich, J.-C. “La sabiduría de lo incierto. Sobre ética y educación desde un punto de vista literario”, en *Educación*, Madrid, 33.

23 J. A. Pérez Tapias. “Cambio de paradigma en el pensar utópico”, en *Diálogo filosófico* (Madrid, 1999), 206-209.

24 La Federación Colombiana de Educadores, FECODE se fundó el 24 de marzo de 1959 y fue reconocida por el Ministerio de Protección Social por medio de la Resolución 0124 del 6 de agosto de 1962 durante el gobierno del liberal Alberto Lleras Camargo (1958, mayo a 1962, 7 agosto), quien inició el proceso de intercalar los partidos, en los presidentes liberales y conservadores, en lo que se denominó el Frente Nacional.

con los salarios y los recursos que se aportan, para financiarlos y donde los sindicatos hacen escuchar su voz en el cumplimiento de lo legislado.

## 2. La legislación hacia el docente colombiano entre *reformas y contrareformas*

En primera instancia debemos señalar los antecedentes a la reglamentación del salario e imaginario del educador de primeras letras. Precisamente, la primera reforma educativa que se establece, en lo que hoy comprende el territorio colombiano, se proyecta por el fiscal, Francisco Antonio Moreno y Escandón (1736-1792),<sup>25</sup> y se aprobó en 1774. En esta reforma, se incluyó lo que denominó Moreno “Escuela de Niños” para las primeras letras. Hay que decir que esta reforma la establece Moreno dentro de la política de la legislación universitaria propuesta por la Corona española de 1767 a 1789. Este período se inicia con la expulsión de los jesuitas y finaliza con la Revolución Francesa.

Es relevante señalar que este tiempo se caracteriza porque la Corona ejerció el derecho del “patronato real” y restableció en todo su vigor el *Regium Exequator*. Esta política ubica al Estado bajo el dominio del rey y no del Papa y se controlan los estudios. En cuanto a Moreno, reglamenta en la citada reforma educativa,<sup>26</sup> como hemos indicado, lo que él denomina la “Escuela de Niños”. Destacamos que por primera vez se regula el salario del docente de este nivel educativo, el cual se establece en 300 pesos anuales, valor equivalente y superior a lo instituido para las cátedras en los estudios superiores.<sup>27</sup> El objetivo lo enmarca desde la relevancia de esta actividad como una de las más importantes para la “felicidad de las repúblicas, ya por lo que se interesa en la perfección de esta enseñanza, ya porque en ella se imprimen a los niños aquellas primeras especies que sirven de fundamento a la educación cristiana y política”.<sup>28</sup> En definitiva, la política pública se orientó

25 Diana Soto Arango, La reforma del Plan de Estudios del fiscal Moreno y Escandón. 1774-1779 (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2004), 33-74.

26 Moreno y Escandón, Francisco Antonio. “Método provisional e interino de los estudios que han de observar los colegios de Santafé por ahora, y hasta tanto se erija Universidad Pública, o su Majestad dispone otra cosa”, Santafé, septiembre 22 de 1774. “Audencia de Santafé”, Archivo General de Indias (AGI). Sección Quinta, legajo 759. Aprobación del “Plan de Estudios en Archivo”, Jardín Botánico de Madrid, Sección Mutis, leg. 25. Publicado por Diana Soto Arango, La Ilustración en las Universidades y Colegios Mayores de Santa Fe, Quito y Caracas. Bibliografía crítica y fuentes (Bogotá: COLCIENCIAS- Universidad Pedagógica Nacional, 1994), 147-180. Citaremos esta publicación en este trabajo.

27 Para el catedrático de Instituta era de 250 pesos. La cátedra pública de latinidad en 450 pesos. Diana Soto Arango, La Ilustración en las Universidades y Colegios Mayores de Santa Fe, Quito y Caracas. Bibliografía crítica y fuentes, 149.

28 Diana Soto Arango, La Ilustración en las Universidades y Colegios Mayores de Santa Fe, Quito y Caracas. Bibliografía crítica y fuentes, 149-150.

desde el Patronato Real de Carlos III, de la secularización de los estudios,<sup>29</sup> con el imaginario de Moreno, de establecer la categoría académico-social al maestro de primeras letras, similar al catedrático que se desempeñaba en los estudios superiores. Las condiciones de ingreso por concurso, donde se verificaba la formación académica. Hay que decir, que pasarían casi dos siglos para lograr este imaginario, por el que soñó y legisló el criollo, Moreno y Escandón.

Quizá, en el siglo XIX, los liberales radicales pensaron en este educador, de la básica primaria, desde la relevancia de su formación, unida al imaginario de la importancia para la educación pública, en la formación ciudadana. Es así, que expidieron el Decreto federal orgánico de 1870,<sup>30</sup> de gran trascendencia para la educación del país. Las estadísticas eran reveladoras. El censo realizado en 1870 daba una tasa de analfabetismo del 94 %. Se demostró que de los 563000 niños, de la nación, solamente 32000 asistían a algún tipo de escuela".<sup>31</sup> El presidente Eustorgio Salgar (1870-1872), cuando se expidió la reforma, vio los cambios inmediatos que produjo esta nueva política educativa. Si en 1870 estaban estudiando 32000 niños, este número pasó en 1871 a 43463 y en 1876 a 80453. Es decir, se llevó a cabo un aumento significativo. De igual manera, se aumentan las escuelas de 842 en 1871 a 1831 en 1876. El plan era crear 2500 nuevas escuelas y preparar 4000 maestros",<sup>32</sup> objetivo que no se logró por la oposición tan radical del clero y el partido conservador.

Los radicales se preocuparon por dignificar al maestro, iniciando por la formación y la capacitación continua.<sup>33</sup> Establecieron el concurso para el ingreso al desempeño docente. Pero, esta capacitación del educador la establecían desde la mirada internacional que realizaban de los países avanzados. Al respecto, la citada reforma indica que se debe "seguir con especial atención los progresos de la Instrucción de los demás países,

29 Es importante señalar que para esta época los niveles de enseñanza eran Primeras letras y Gramática. Los estudios superiores se concebían desde el grado de Bachiller en Artes o Filosofía (3 años). Este título era indispensable para acceder a los estudios de Bachiller en Cánones y leyes (3 o 4 cursos) y Doctor. Antes de la reforma de Moreno los títulos se daban sin ninguna rigurosidad. Si bien la secularización fue uno de los grandes aportes del fiscal Moreno y Escandón.

30 El Decreto de la reforma educativa se expide el 1º de noviembre de 1870 siendo secretario del Interior y relaciones exteriores Felipe Zapata.

31 Jane Meyer, "La educación primaria durante el Federalismo. La Reforma escolar de 1870" Revista Colombiana de Educación 3 (1979), 46.

32 Gerardo Molina. Las ideas liberales en Colombia. 1849-1914. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1970, 113.

33 La dirección del periódico La Escuela Normal le fue asignada a Manuel Mallarino (quien tenía la Dirección General de Instrucción Pública). Este medio de publicación se convirtió en el medio fundamental de capacitación de los docentes. El primer número circulo el 7 de enero de 1871 y siguió apareciendo todos los sábados hasta el 25 de marzo de 1876. El 1 de enero de 1882 reapareció y se clausuró el 29 diciembre de 1882 con el No. 52. Apareció nuevamente en 1941 (7 números) y se clausuró definitivamente en 1942. Ver Escuela Normal. 6 tomos (Bogotá: Biblioteca Nacional, 1871-1876).

adoptar [...] poner en planta las reformas que sean aplicables a las escuelas de la Nación”<sup>34</sup> en todo el Decreto se manifiesta esta preocupación. En el capítulo VII, Artículo 132, se “establece la creación de una escuela Normal en cada Capital de Estado”. Para dar cumplimiento a este artículo, el gobierno encargó al cónsul en Berlín para que contratara nueve profesores para las escuelas normales los cuales se comprometerían a: “1. Fundar y dirigir en la capital del respectivo Estado una escuela normal y una elemental modelo, a ella adjunta; siguiendo en la primaria las enseñanzas que se dan en las normales de Prusia, aplicando el método pestalozziano”. El contrato era por seis años y se podía romper por parte del gobierno si los profesores no tenían buena conducta. El sueldo anual era de 1200 pesos.<sup>35</sup> Dámaso Zapata ayudó a esta misión alemana a fundar las escuelas normales y se preocupó por reformar la educación con nuevos métodos y procedimientos didácticos; recurrió a Lancaster y Pestalozzi, así como a las ideas de Bentham, Bell y Rousseau”.<sup>36</sup> Hay que decir que de las 20 escuelas que se fundaron, asistían en promedio 900 jóvenes, de los cuales obtenían grado de maestros más de 300 por año.<sup>37</sup>

El maestro, según este Decreto, debería tener exclusividad en la docencia (Art.59), llevar una vida pública y privada de ejemplo para sus conciudadanos (Art.51). Al igual gozarían de un estatus social privilegiado (Art. 57). “Las autoridades dispensarán a los directores de escuela una consideración especial y una deferencia respetuosa, en atención al augusto ministerio, que desempeñan”. En el Art. 53 se le señalan las principales características que debe tener, aspecto que se recalca en las publicaciones de “La Escuela Normal” cuando dice “El maestro debe ser hombre de sanas costumbres, sencillo en el trato, alejado de controversias políticas, conocedor de su profesión, abnegado con la capacidad para afrontar el sacrificio bondadoso, ecuaníme, respetuoso de ideas ajenas, con alto concepto de la libertad”.

Esta reforma se implementó hasta 1876, durante los gobiernos del General Eustorgio Salgar (1870-1872), Dr. Manuel Murillo Toro (1872-1874) y Dr. Santiago Pérez (1874-1876). En 1876 año de la insurrección conservadora, incluyendo al clero, el obispo Bermúdez, que desde la expedición de

34 Jane Meyer. “La educación primaria durante el Federalismo. La Reforma escolar de 1870” *Revista Colombiana de Educación* 3 (1979): 47.

35 Luis de Greiff, Dámaso Zapata. *Miscelánea* N°. 5 (Bogotá: Biblioteca de la Academia Colombiana de Historia, 1924).

36 Molina, “*Las ideas*”, 114.

37 Molina, “*Las ideas*”, 113.

este decreto había iniciado su oposición “en 1872 prohibió a los católicos de su obispado matricular sus niños en escuelas públicas, bajo pena de excomunión...”.<sup>38</sup> En definitiva, el imaginario de estos radicales liberales era el de dar prestancia social al maestro formándolo para implementar las ideas de libertad en el pueblo, que requería de una educación inmediata.

Sin embargo, la situación política cambia hacia 1876. Los liberales estaban divididos, por el contrario los conservadores se unifican para la reconquista del poder. Es así que en 1880 Núñez sube a la presidencia (1880-1882) y se inicia un acercamiento con la iglesia, “revoca las medidas que se habían tomado contra la iglesia” y en su segundo periodo (1884-1886) cambia la constitución de 1863 y se imponen las ideas conservadores en la política y educación, en un período que llega hasta 1930.

Si bien hay que decir que los conservadores en 1893 expidieron el Decreto Número 0349,<sup>39</sup> que en el Art. 1 dice:

*“La Instrucción Pública se divide en departamental y nacional. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución y con la Ley 89 de 1892, es Instrucción Pública departamental la Primaria o de primeras letras. Por instrucción Nacional se entiende la Secundaria y la Profesional”.*

Lo relevante es que la educación primaria rural entra a depender de los departamentos. En 1903, el Presidente José Manuel Marroquín con el Ministro de Instrucción Pública Antonio José Uribe firman la Ley 39, sobre Instrucción Pública,<sup>40</sup> en el Art. 3 la declara gratuita pero no obligatoria, fiel al pensamiento del partido conservador. En general, se establece diferencia entre el ejercicio del desempeño de la maestra y el maestro y por supuesto no se permitía la coeducación. El imaginario sobre la maestra era de exclusión educativa, dado que no podía ingresar a la universidad y de dependencia, hacia su marido o su padre si era soltera.

38 Meyer, “La educación”, 53. Nota: los apartes del “Decreto orgánico de instrucción pública, Nov. 1 de 1870”. *Revista Colombiana de Educación* 5 (1980):79-121.

39 Decreto Número 0349 publicado en el Diario Oficial No. 904, miércoles 11 de Enero, 1893. Orgánico de la Educación Pública. Presidente. M. Antonio Caro. Ministro de Instrucción Pública Dr. Liborio Zerda”. y en el Art. 2. “La Instrucción Primaria que se da en las Escuelas Públicas de los Distritos en las Escuelas rurales, es de cargo de las Administraciones departamentales para su dirección inmediata”, y para su fomento por medio de las Ordenanzas que expiden las Asambleas y con los recursos que ellas voten con arreglo al artículo 185 de la Constitución y al artículo 3 de la Ley 89 de 1892, sobre Instrucción Pública.

40 Ley 39 del 26 de Octubre, 1903. En el artículo 3. “La instrucción primaria, costeada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria. Estará a cargo y bajo la inmediata dirección y protección de los Gobiernos de los Departamentos, en consonancia con las ordenanzas expedidas por las Asambleas respectivas, e inspeccionada por el Poder Ejecutivo Nacional. El Presidente del Senado, Rodolfo Zárate. El Presidente de la Cámara de Representantes, Augusto N. Samper. El Secretario del Senado, Miguel A. Peñaredonda. El Secretario de la Cámara de Representantes, Fernando Restrepo Briceño.



Podemos concluir de este período de antecedentes que la figura del maestro de primeras letras presentaba relevancia en salario y estatus social en la reforma educativa de 1774 y que luego los radicales reivindicaron la formación del docente y el ingreso por concurso a esta profesión. La Ley de 1892 descentraliza la educación primaria y hasta 1909 predomina la orientación educativa del partido conservador con una alta influencia de la iglesia católica.

### *Primer periodo de 1913 a 1952*

Esta época es atravesada por hegemonías conservadoras y liberales que expresan, a su manera, una política pública mediada por el pensamiento del partido político en el poder. Igualmente, los movimientos sindicales aparecen y dentro de estos, las organizaciones de maestros. Posteriormente, aparecen los sindicatos regionales de maestros que luego en 1959 se constituyen en la Federación Colombiana de Educadores (FECODE).

Podemos destacar entre los hechos relevantes, en primera instancia, el derecho a la jubilación de los maestros, por medio de la Ley 114 del 31 de diciembre de 1913, durante el gobierno Carlos E. Restrepo (1910-1914). En el Artículo 1 se especifican las condiciones de la siguiente manera, “Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo, no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley”. Igualmente, se reglamenta que la “cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubiere devengado en los dos últimos años de servicios. Si en dicho tiempo hubiere devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos”<sup>41</sup> Pero para tener derecho a esta pensión era necesario comprobar “1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración. 2. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres. 3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento. 4. Que observa buena conducta. 5. Que si es

41 Ver Ley 114 del 31 de diciembre, artículo 2.



mujer está soltera o viuda. 6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento".<sup>42</sup>

En estricto sentido, de ahí en adelante los maestros tendrían derecho a su pensión pero no deja de ser curioso que se siga reglamentando el sistema de pensiones por leyes y decretos en los años 1926, 1928,<sup>43</sup> 1933<sup>44</sup> donde se rebaja las cuantías de estas y existe inequidad frente a la maestra.

Cabe anotar que luego de los gobiernos conservadores, de los años 1914 a 1930,<sup>45</sup> regresa el liberal Enrique Olaya Herrera, pero es López Pumarejo (1934-1938) quien va a reglamentar el salario mínimo de los maestros en 40 pesos mensuales en el año 1937<sup>46</sup> y se establecen categorías y un escalafón nacional. Lo relevante es que se expide una Ley que establece que el personal docente de primaria debe estar escalafonado.<sup>47</sup> Precisamente, Gerardo Molina caracteriza esta época, en la filosofía que guiaba la educación, al indicar que

*"El ser humano es libre cuando tiene capacidad para controvertir las ideas, porque puede defenderse de las regresivas y alienantes y como el hombre que le interesaba al liberalismo era el hombre ordinario, había que darle preferencia a la escuela primaria, que revela las naturales disposiciones del individuo, y lo pone en aptitud de desarrollar sus talentos"*<sup>48</sup>.

42 Ver Ley 114 del 31 de diciembre, artículo 4.

43 Por el cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927. Art. 1. "El aumento de pensiones concedido se hará únicamente a las hijas y a las nietas de los próceres de la Guerra de la Independencia y a los maestros de escuela y también a los militares a quienes se decretó pensión antes de la vigencia de la ley 71 de 1915; y la reducción de las pensiones decretadas de acuerdo con la ley 78 de 1926 se hará de tal manera que dichas pensiones queden con la cuantía a que se refiere el inciso 1º del artículo 1º de la misma Ley 102."

44 Ley 37 del 21 de Noviembre de 1933 por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor Público y sobre la jubilación de algunos empleados. Art. 3. "Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria."

45 En este período localizamos a José Vicente Concha (1914-1918); Marco Fidel Suárez (1918-1921); Jorge Holguín (1921 designado); Pedro Nel Ospina (1922-1926); Miguel Abadía Méndez (1926).

46 Ley 2 del 29 de enero de 1937. Publicada en el Diario Oficial número 23425, Bogotá, viernes 5 de marzo de 1937. Se indica en el artículo 1 que a partir del día 1 de julio 1937, "el maestro de escuela primaria devengará como sueldo mínimo la suma de cuarenta pesos mensuales". Presidente de la República Alfonso López Pumarejo y Ministro de Educación Alberto Lleras Camargo.

47 Diario oficial numero 23425 Bogotá, viernes 5 de marzo, 1937. Ley 2 de 1937, (enero 29). Por la cual se fija el sueldo mínimo del maestro y se dictan disposiciones sobre escuelas primarias y por la cual se aclara y adiciona la Ley 14 de 1935. El Congreso de Colombia decreta Artículo 1º A partir del día 1º de julio de 1937, el maestro de escuela primaria devengará como sueldo mínimo la suma de cuarenta pesos mensuales. Artículo 2º El Ministerio de Educación Nacional procederá a establecer las categorías según las cuales ha de quedar clasificado el personal docente y, para el nombramiento de maestros, los gobernadores deberán ceñirse estrictamente a las categorías así establecidas. Artículo 3º solo podrán ser nombrados maestros de escuela aquellos que figuren en el escalafón nacional.

48 Ley 14 de 1935, 108. Molina Gerardo. Las ideas liberales en Colombia 1849-1914. Bogotá, Edt. Tercer Mundo, Vol. 1, 108.

La escuela primaria es el “segundo bautismo del hombre”, escribía, “El Mensajero”, por eso en cada liberal destacado había un educador. Resulta evidente el imaginario socio-político que se le daba al maestro como formador de los nuevos ciudadanos. Es la época en la cual el sindicalismo toma presencia con las ideas socialistas,<sup>49</sup> dentro de la política de la “Revolución en marcha” del gobierno de López. Es así que para el segundo mandato de López Pumarejo (1942-1945) es cuando se organizan varios sindicatos regionales de maestros, como el de Boyacá, que se crea en 1943.<sup>50</sup>

No deja de ser curioso que para esta época se establezca, por medio de la Ley 143 de 1938, que la forma de financiación de la educación primaria y del salario de los maestros se daría, en parte, por medio del 2% del impuesto a las loterías. Si bien el salario mínimo del maestro de escuela era de 40 pesos hay que indicar que al inspector de granjas escolares se le pagaba 260 pesos mensuales en el año 1941<sup>51</sup> y al inspector de escuela 190 pesos mensuales en el año 1942.<sup>52</sup>

Fue en efecto una época que evidencia la preocupación por reglamentar el escalafón docente y los salarios y a su vez se iban cristalizando las organizaciones sindicales y dentro de estas emergían las de maestros. Es relevante señalar que los nombramientos de los maestros de las escuelas primarias correspondía a los gobernadores de los Departamentos y se establecía que tales “nombramientos deberían hacerse en individuos que hayan obtenido diploma de maestro en las Escuelas Normales”.<sup>53</sup> Sin embargo, la realidad era bien diferente, dado que el personal de docentes, especialmente, en las áreas rurales, en una gran mayoría, solo había logrado cursar la primaria. Hemos indicado que en el año 1951 el 66% de los docentes de las escuelas rurales solo presentaba el grado de primaria. Así mismo, sobre el escalafón docente se dictan varios decretos que consideramos obedecen a las presiones que ejercían los sindicatos regionales y nacionales de maestros.

49 “Sindicalismo Boyacense de 1930-1945, se inicia con las incidencias ideológicas emanadas de la acción social Cristiana, que impulsaba el clero, de la política laboral estatal de las ideas socialistas que por aquella época operaban a nivel nacional y de las ideas que en materia sindical desplegaba el partido liberal” (Tomado de Nevarado Murcia Porras, “Sindicalismo boyacense, una aproximación a su historia 1930-1974”. (Tesis de maestría en Historia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1990), 73.

50 “El Sindicato de Maestros de Boyacá presenta la Personería Jurídica 135 de 1943. Afiliado a UTRABO y FECODE”. Archivo DSA Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo.

51 Decreto 1340 del 30 de julio, 1941, art. 17.

52 Decreto 2294 del 31 de diciembre, 1942. Art. 17 y 18.

53 Decreto número 491. Publicado en el Diario Oficial No 12122. Jueves 14 de Julio, 1904. Por el cual se reglamenta la Ley 89 de 1903 sobre Instrucción Pública. Capítulo IX De los Maestros de Escuela. Art. 75.

Con el Decreto 1135 del 7 de mayo de 1952,<sup>54</sup> que expide el gobierno conservador de Roberto Urdaneta Arbeláez, donde se dictan disposiciones sobre el escalafón docente nacional de enseñanza primaria. En primera instancia, se establece que son títulos docentes, autorizados por el Estado y reconocidos para el ascenso en el escalafón, los de maestro rural y maestro de grado elemental.<sup>55</sup> Segundo, que cada cuatro años de servicio se promueve de categoría. Pero eran indispensables los informes de buena conducta que expiden los inspectores. Tercero, se establece una junta de escalafón donde participa el director nacional de educación primaria, el representante de la curia, y un representante de la organización sindical, que se debe señalar tenía influencia católica.

El citado Decreto establecía cuatro categorías y el nivel de aspirantes, donde primaban aspectos religiosos como los certificados de partida de bautismo y de matrimonio, si el aspirante era casado, además, como hemos indicado, el certificado de buena conducta expedido por el cura párroco y dos ciudadanos de “reconocida honorabilidad”.<sup>56</sup> Se estableció un curso de formación pedagógica como requisito para ascenso en el escalafón que al año siguiente se eliminó porque había sido imposible organizar los citados cursos de formación pedagógica.<sup>57</sup>

Finalmente, este decreto no conceptualiza sobre el educador pero sí establece las condiciones que debe tener para su ingreso, ascenso de categoría y explica “la incompetencia, mala conducta comprobada o falta de aptitud física”.<sup>58</sup> No deja de ser relevante que indican como incompetencia el hecho de que no aprueben el curso el 60 % del grupo escolar; incapacidad para mantener la disciplina en el aula y la institución educativa; falta de interés o de autoridad moral o intelectual para la misión educadora. Pero además, la falta de aptitud o incapacidad física era una causal para ser excluido del escalafón. De esta manera, maestros con “tuberculosis, lepra, sífilis, demencias, defectos físicos notorios, voz bitonal o nasal, tar-

54 Decreto 1135. Publicado en Diario Oficial 27931 del sábado 21 de junio, 1952. Se dictan disposiciones sobre el escalafón del personal docente de enseñanza primaria. Decreto 2242. Publicado en Diario Oficial 27747 del viernes 7 noviembre de 1952. Se dictan disposiciones sobre el escalafón del personal docente en 55 artículos y sustituyó los Decretos 1488 de 1946; el 1144 de 1947 y el 1651 de 1947.

55 En el año 1982 el Decreto 821 del 25 de marzo ratifica estos títulos docentes. Publicado en el Diario Oficial 35990, del 22 de abril, 1982.

56 Decreto 1135 del 7 de mayo, 1952. Art. 16. Requisitos para el concurso docente.

57 Decreto 0227 del 3 de febrero, 1953. Publicado en el Diario Oficial No. 28130 del 18 de febrero, 1953. Firmado Presidente Roberto Urdaneta Arbeláez y Ministro de Educación Lucio Pabón Núñez.

58 Decreto 1135 del 7 de mayo, 1952. Art. 35.

tamudez, deficiencias graves de visión o audición”<sup>59</sup> no podrían ejercer el magisterio. Lo anterior demuestra los imaginarios sobre una persona a la cual se le unen defectos físicos con enfermedades consideradas excluyentes para vivir en sociedad.

Unido a lo anterior, se establecía un código de mala conducta.<sup>60</sup> Esta era evidenciada por la acusación del cura párroco o también lo podían hacer tres vecinos, pero en todo caso el cura siempre atestiguaba. De las doce causales, cuatro estaban dirigidas a la conducta moral en el matrimonio, incluyendo la prostitución de la mujer. Igualmente, se prohibía cualquier participación en política.

Se concluye este período donde se legisla el comportamiento del maestro, se establece concurso, se presenta una marcada supervisión por los inspectores y el cura párroco. Pero la práctica, teniendo en cuenta las historias de vida que realizamos en nuestra investigación, el concurso no existía y lo único válido era las cartas de recomendación de los políticos que se verificaban en la entrevista del nuevo docente.

### *Segundo período de 1952 a 1979*

Esta es una etapa de grandes transformaciones en la política colombiana. Hemos indicado en otros estudios que es “el período que todo cambia”, “del poder joven”, de los grupos feministas y de la raza negra y “del romanticismo revolucionario”.<sup>61</sup> Los sindicatos regionales de maestros se agrupan y dan origen el 24 de marzo de 1959 a la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), que se le reconoce como tal en el Ministerio de Promoción Social, el 6 de agosto de 1962. Es el periodo que Colombia transita por la cruenta violencia, la dictadura y hasta el acuerdo político del Frente Nacional, que finalizaría en 1974, pero que se mantendría por unos años más. De esta manera, pasamos del efímero gobierno del conservador Roberto Urdaneta con su Decreto 1135 hasta el Decreto 2277 de 1979, que establece un Estatuto Docente concertado con la Federación Colombiana de Educadores, en el gobierno del liberal de Julio César Turbay Ayala

59 Decreto 1135 del 7 de mayo, 1952. Art. 36

60 Decreto 1135 del 7 de mayo, 1952. Art. 37.

61 José Eustaquio Romao, “Os frutos de mayo de 1968. O grito dos silenciados”. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 9, (2008): 189.

(1978-1982), quien llega a la negociación luego de paros de maestros y de sindicatos obreros que apoyaban la propuesta.

Podemos destacar que es un período de cambios demográficos.<sup>62</sup> Pero en medio de esta gran transformación política, económica, cultural y de población, la fecha de 1960 es señera para los intelectuales latinoamericanos porque piensan y proyectan la educación del futuro.<sup>63</sup> Precisamente, el triunfo de la Revolución Cubana marca una gran influencia en los sindicatos de maestros y movimientos estudiantiles. En las marchas de maestros y estudiantes se hacen famosas frases como “El pueblo unido jamás será vencido”, que representaba ese deseo de vincularse a los procesos de cambios políticos en América Latina. Se dan cambios en la cultura, la música rock y los movimientos juveniles como el de los hippies. Igualmente, hacen su aparición los Cuerpos de Paz en las escuelas rurales y por medio de los curas párrocos se coordinan las ayudas de leche, harina y queso para los restaurantes escolares.

Es el periodo, donde el capitalismo inicia los procesos de globalización y la educación primaria y pago de maestros se considera debe financiarse con los dineros de la venta de licores y loterías. Si bien hemos indicado que en el año 1938 se impone el impuesto del 2% a las loterías, es durante el gobierno de Rojas Pinilla (13 junio 1953 a 10 mayo de 1957) que se establece el impuesto de un peso por la venta de botella de licor destilado, mediante el Decreto 2956 de 1955.<sup>64</sup> Es así que la financiación de los salarios de los maestros se continúa estableciendo sobre la base de los impuestos a las loterías y a los licores. En otros estudios realizados sobre maestras rurales de primaria, hemos localizado que el año 1953 el salario era de 85 pesos, que se les pagaba cada seis meses en botellas de aguardiente en las tesorerías municipales. Cabe anotar que este salario de 85 pesos era similar al de un maestro de la construcción.

62 Sin embargo, el crecimiento poblacional en el periodo de 1950-2000 fue de aproximadamente 230 %, casi cuatro veces más que en el periodo 1900 -1950. Se presentan altibajos en el porcentaje de crecimiento. Se llega al año 2000 con una tasa de crecimiento mundial del 12,8 % y un índice de envejecimiento del 5 %. La población humana mundial “es el número total de personas que viven en un determinado tiempo”. Para el 2011 se calcula en 7000 millones de habitantes. CEPAL, Observatorio demográfico número 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009). Ver también en Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Boletín Demográfico, No 76. Consulta 26 de mayo de 2012 [www.eclac.org](http://www.eclac.org). [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy). [www.un.org/ls.org](http://www.un.org/ls.org)

63 Diana Soto Arango “La Universidad Latinoamericana. Un futuro en construcción”. *Independencia e Universidade Na América Latina. Tradicoes, Tempos e territórios*. Sao Paulo: Paco Editorial, Sociedad de Historia de la Educación Latinoamericana, (2011), 193-234.

64 Decreto Legislativo 2956 de 1955, art. 8.

Pero la constante de financiar el pago de los maestros de educación primaria, por medio del impuesto de los licores, es evidente en los dos partidos políticos, el liberal o conservador. Así, aunque parezca irónico, para tener más escuelas y maestros se debía consumir más licor en la población colombiana. Esto nos lo confirma la Ley 33 de 1968<sup>65</sup> que expide el presidente liberal Carlos Lleras Restrepo, que descentraliza estos impuestos a los Departamentos, Intendencias y Comisarias que eran las encargadas del manejo del salario de los maestros de primaria. De esta manera, el impuesto por la botella de licor, en el año 1955, se va reafirmando por medio de Decretos-Leyes de 1961, 1963, 1966 y 1968.<sup>66</sup>

En algunas historias de vida de maestras, localizamos que hacia el año 1964 una maestra rural de primaria en Boyacá recibe por primera vez la prima de navidad y se le descontaba el 3% para la Caja de Previsión Social. El salario que recibía era de 531 pesos y la prima de navidad fue de 265,65 pesos.<sup>67</sup> Igualmente, era evidente la influencia del Sindicato de Maestros en los trámites para ingreso al escalafón. Hemos localizado en el mismo departamento de Boyacá que la comunicación oficial para el ingreso al escalafón docente la realiza el Sindicato de maestros.<sup>68</sup> Al respecto se indica en un documento

*“Nos es grato comunicar a Ud. que gracias a la actividad del Sindicato de Maestro de Boyacá, y a la Federación Colombiana de Educadores, por intermedio de los representantes legales, después de haber vencido una serie de dificultades ante la Secretaria del Departamento, por la mora en el estudio de documentaciones del escalafón, hemos logrado llegar a una realidad en beneficio del gremio. Por consiguiente, hacemos saber a usted que mediante la Resolución 080 del 7 de mayo de 1965, ha sido inscrita a 3 categoría dentro del escalafón de enseñanza primaria”.<sup>69</sup>*

65 Ley 33 del 15 de noviembre, 1968 publicada en el Diario Oficial 32667.

66 La Ley 1 de 1961 ratifica el impuesto a las loterías para financiar la educación primaria durante el gobierno del liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962); Decreto Ley 3288 de 1963 y el Decreto Ley 1595 de 1966 establecen el impuesto a la venta de licores nacionales en el gobierno del conservador Guillermo León Valencia (1962-1966).

67 Archivo Diana Elvira Soto Arango (DSA), Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo. Relación de méritos para la pensión.

68 El Sindicato informa a la maestra de la Resolución 080 de 1965 que ha sido clasificada en la 3 categoría del Escalafón de primaria. El Sindicato de Maestros de Boyacá tenía la Personería Jurídica 135 de 1943, Afiliado a UTRABO y FECODE. Archivo DSA\_ Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo Archivo DSA\_ Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo

69 Archivo DSA\_ Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo Archivo DSA\_ Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo. Doc. Sindicato de maestros del 18 de mayo de 1965.

Hay que decir que ese año después de la clasificación, en el mes de agosto le subieron a esta maestra el salario a 930,40 pesos.<sup>70</sup> Efectivamente, el ingresar al escalafón era un hecho muy importante para el maestro porque significaba seguridad laboral y el aumento casi del 50 % del salario. De ahí en adelante, la maestra recibiría lo reglamentario de los aumentos anuales.<sup>71</sup>

En esta época podemos señalar igualmente que las pensiones de jubilación de los maestros que se habían otorgado, como lo hemos indicado, desde el año 1913, no eran fáciles de lograr. Hemos localizado que dentro de las historias ignoradas se evidencian que estos trámites de las pensiones de los maestros de escuela guardan similitud al *Coronel no tiene quien le escriba* de García Márquez. Hasta ahora lo esencial, que se demuestra, es que los trámites ante la Secretaría de Educación requerían de ayudas externas. En aquella época, una figura muy generalizada era la de los tinterillos,<sup>72</sup> que realizaban estas gestiones a cambio de unos honorarios que debían dársele cada seis meses. También, era evidente, y no podemos dejar de mencionar, la labor de presión que ejercía el sindicato de maestros. En una de las historias de vida, que hemos analizado de la maestra rural en Boyacá, que ingresó sus papeles de la pensión en enero de 1976 y la jubilación se le aprueba en julio de 1978. Puede decirse que, con la ayuda del tinterillo el trámite duró dos años y medio.

No cabe duda que aproximándonos a la finalización de este período la influencia de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) era positiva para los maestros y se manifiesta en el Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, expedido en el gobierno de Turbay Ayala con 10 capítulos y 82 artículos, que comprende desde la conceptualización sobre el educador y la profesión que ejerce; condiciones generales para ejercer la docencia; el escalafón docente con 14 categorías; reglas especiales para el ascenso; juntas del escalafón; la carrera docente; los derechos, estímulos, deberes, prohibiciones y régimen disciplinario; la capacitación; situación administrativa de los educadores; las asimilaciones respecto al anterior estatuto docente; el ascenso a los educadores no titulados; y la vigencia.

70 El aumento fue considerable dado que para el 1 de enero del año 1965, estando trabajando en la vereda de Morro Arriba, Municipio de Miraflores, devengaba un salario de 584,43 pesos. El 1 de agosto le subieron el salario a 930,40 pesos.

71 Salario de una maestra rural en Boyacá en 1970 era de 1507 pesos

72 El "tinterillo" era una persona, sin título de abogado, que realizaba trámites ante los entes gubernamentales con un poder que le otorgaba el maestro.



En este sentido merece especial mención que desde el inicio del Decreto se indica que el objetivo es el de “establecer un régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que ejercen la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que ingresan al sistema educativo nacional, excepto el nivel superior”<sup>73</sup> Se establece que un educador es el que “ejerce la profesión docente”<sup>74</sup> y se categorizan en “oficiales” y “no oficiales”. Igualmente, en esta conceptualización se entiende por “escalafón docente el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica y experiencia docente y méritos reconocidos”.<sup>75</sup> Es a partir de este Decreto que se pasa de cuatro a catorce categorías. Se iniciaba en el grado 1 con el de bachiller pedagógico y es en el grado 6 donde se permite el ingreso a profesionales con título universitario diferente al licenciado en ciencias de la educación” ue ha causado en el tiempo graves problemas por el ingreso a este desempeño docente, a personas de otras profesiones. Otro aspecto, que se establece en este Decreto, es el curso de capacitación, como obligatorio a partir del grado 3.<sup>76</sup>

Debemos señalar que existe una gran diferencia con la Junta Nacional del Escalafón de 1952. Ahora, los ausentes son los representantes de la iglesia católica y los del sindicato. No deja de ser curioso, dado que en este decreto en la negociación estuvo el sindicato. Sin embargo, en las Juntas Departamentales sí se localiza la representación del sindicato y se incluye a los representantes del sector educativo no oficial<sup>77</sup>. Sin lugar a dudas, este Estatuto docente le dio estabilidad laboral a este nivel de los docentes colombianos y se establece el retiro forzoso a la edad de 65 años,<sup>78</sup> vigente en la actualidad.

Se debe destacar como aspecto diferencial, que se establece la libertad política y religiosa. Al respecto se indica “no ser discriminado por razón de creencias políticas o religiosas ni por distinciones fundadas en condiciones sociales o raciales”.<sup>79</sup> Es curioso pero se declaran como mala conducta dos condiciones que actualmente son cuestionadas “el homosexualismo o la

73 Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, Artículo 1.

74 Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, Artículo 2.

75 Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, Artículo 8.

76 Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, Artículo 13.

77 Artículo 17 de las Juntas Departamentales. De 7 representantes 3 son de representaciones sindicales.

78 Artículos 26, 27, 28 y 31.

79 Artículo 36 numeral h.

práctica de aberraciones sexuales” y la “utilización de la cátedra por hacer proselitismo político”.

En definitiva se conceptualiza sobre el educador en razón de la función que desempeña; los clasifica en oficiales y privados; establece las condiciones de ingreso por concurso y bajo títulos. El ingreso al escalafón y ascenso en este; caracterización de la mala conducta y se retoma la capacitación de los docentes. Respecto al anterior Estatuto se evidencia una conceptualización y una preocupación por las condiciones de ingreso y ascenso en el escalafón. Tiene en común con el Decreto de 1952 y el de 1870 el dar prioridad a la capacitación de magisterio como una política pública, necesaria para mejorar la educación primaria del país.

Este Decreto del Escalafón Docente se mantiene vigente a la fecha con algunas modificaciones que va a plantear La Ley 115, 1994 y el Decreto 3982 de 2006.

### ***Tercer Periodo de 1979 a 1994***

Destacamos, por su identidad, que finaliza la década de los setenta con la aparición del narcotráfico y la intensificación de la presencia guerrillera<sup>80</sup> en las ciudades y los campos y con el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982), que instituye el Estado de Sitio con el denominado Estatuto de seguridad. Cabe anotar que, desde la reglamentación del concertado escalafón docente, se producen algunos cambios sustanciales como el Decreto del 23 de enero de 1980 donde se admite que puedan ejercer la profesión docente, personas con título de bachiller en zonas rurales de difícil acceso y se les da tres años para inscribirse en el escalafón.

Como puede verse, se presenta una preocupación por reglamentar la inscripción y ascenso al escalafón. Es así que al año siguiente se expide el Decreto 259 del 6 de febrero de 1981,<sup>81</sup> y seguidamente, el decreto 329 del 11 de febrero del mismo año donde se fijan los salarios, siendo el más bajo el de grado A, con el nivel 1, con 8070 pesos y en la categoría 14 con 13500 pesos mensuales. No deja de ser curioso que un profesor universitario para

<sup>80</sup> El M-19, las FARC y el ELN.

<sup>81</sup> Decreto 259 del 6 de febrero de 1981 publicado en el Diario Oficial el martes 17 de febrero de 1981. Presenta 4 capítulos y 27 artículos.

esa época en la Universidad Pedagógica Nacional con título de licenciado y experiencia universitaria obtuviera un salario similar al de la categoría ocho.<sup>82</sup> Por este motivo, en esa época, varios docentes de universidad trabajaban tiempo completo en un colegio, que significaba media jornada, y tiempo completo en una institución universitaria. Tampoco es un azar que en este tiempo se presenta en Bogotá el denominado profesor universitario “bus o taxi” porque en el día rotaba por mínimo dos instituciones, para ejercer su profesión y completar unos ingresos mensuales suficientes para sostener un nivel de vida de clase media.

Posteriormente, y ya en el gobierno del conservador Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), al finalizar su período, se dictan normas sobre nombramientos y traslados del personal docente.<sup>83</sup> Igualmente, se establece obligatorio el concurso para ejercer el cargo y se designa al Instituto Colombiano para el fomento de la educación Superior (ICFES) para elaborar las respectivas pruebas de conocimiento. Es evidente que se insiste en la necesidad de los concursos para un país que se ha urbanizado y que para 1985 presentaba una población de 26 525 670 con el 69 % de la población viviendo en las ciudades y de estas “veinticinco sobrepasaban los cien mil habitantes, de las cuales cuatro tenían más de un millón de habitantes”.<sup>84</sup> Pero en especial destacamos el hecho del aumento de la escolaridad.<sup>85</sup>

De esta manera, el liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990) cierra la década de los ochenta con un país que atravesó una cruenta violencia ocasionada por el narcotráfico y la guerrilla. Se cierra este período con el asesinato de Luis Carlos Galán y el ascenso a la presidencia del liberal Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), con su eslogan del “revolcón” y el programa de la revolución pacífica que dio un cambio al país y a la educación colombiana con la nueva Constitución de 1991, producto de la Asamblea Nacional Constituyente.<sup>86</sup> De allí se parte para un cambio cualitativo en la educación colombiana.

De esta manera podemos diferenciar que la Ley 30 de 1992, que normatiza la carrera docente en formación, títulos y abre la compuerta, ya permitida

82 Archivo Diana Elvira Soto Arango, Fondo Maestras, Salarios UPN.

83 Decreto 1498 del 9 de mayo de 1986. Publicado en el Diario Oficial número 37468 del jueves 15 de mayo de 1986. Presidente Belisario Betancur y Ministra de Educación Liliam Suárez Melo.

84 Bogotá con 3 967 988; Medellín con 2 861 913; Cali con 1 398 276; Barranquilla con 1 120 975. Javier Ocampo. Historia Básica de Colombia. Bogotá, Plaza & Janés, 311.

85 El analfabetismo bajo de 43,1 % en 1950 al 15 % en 1981. Javier Ocampo, 314.

86 Se aprobó el 4 de julio de 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente que cambio a la caduca Constitución de 1886

desde el Estatuto Docente, a otros profesionales para ejercer el desempeño docente,<sup>87</sup> con la Ley 115 del 8 de febrero de 1994 por medio de la cual se expide la Ley general de educación, vigente en la actualidad. Esta Ley 115 presenta 11 títulos y 227 artículos. En esta Legislación destacamos que recoge la política pública de la Constitución Colombiana del año 1991. En este caso se expresa otro modo de pensar. Está lejos de la sumisión a un credo religioso o partido político y se sustenta en el contexto social, que se estipula en una “concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”.

Consideramos que el concepto sobre el educador avanza respecto al Estatuto docente de 1979. En este estatuto se le concebía como el que “ejerce la profesión docente”<sup>88</sup> mientras la Ley 115 amplía el rango del ejercicio a la sociedad, cuando expresa: “El educador es el 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.”<sup>89</sup>

En cuanto al segundo indicador de análisis, de nuestro estudio, respecto a las condiciones de ingreso, se ratifica en la Ley 115 el concurso y se establece que la planta de personal esté aprobada en la respectiva entidad territorial y por supuesto se deben acreditar “los requisitos legales” y se les normatiza como “servidores públicos de régimen especial”.<sup>90</sup> Asimismo, se establece la excepción para ejercer la docencia, a profesionales de otras áreas, cuando se tiene carencia de licenciados.<sup>91</sup> Al respecto, en el Estatuto Docente del año 1979 se indica, en el artículo 5, que “a partir de la vigencia de este decreto solo podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación quienes posean título docente o acrediten estar inscritos en el escalafón nacional docente”. Pero desde esta perspectiva no se entiende que

87 Ley 30 de 1992, Capítulo III, Carera Docente. El Art. 115 del Régimen especial de educadores estatales que retoma el estatuto Docente. Artículo 116 se refiere al título exigido para el ejercicio de la docencia; el artículo 117 a la correspondencia entre la formación y el ejercicio profesional de educador y el artículo 118 del ejercicio de la docencia por otros profesionales.

88 Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, art. 2 “Las personas que ejercen a profesión docente se denominan genéricamente educadores”.

89 Ley 115 de febrero 8 de 1994, art. 104.

90 Ley 115 de febrero 8 de 1994, art.105, Parágrafo segundo.

91 Ley 115 de 1994, Art. 118 establece el ejercicio de la docencia por otros profesionales. “Por necesidades del servicio, quienes posean título expedido por las instituciones de educación superior, distinto al de profesional en educación o licenciado, podrán ejercer la docencia en educación por niveles y grados, en el área de la especialidad o en un área afín. Estos profesionales podrán también ser inscritos en el Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando acrediten estudios pedagógicos en el país o en el extranjero, en una Facultad de educación o en otra unidad académica responsable de la formación de educadores, con una duración no menor de un año”

en el artículo 10 se ingresa al grado 6 el “profesional con título universitario diferente al de licenciado en ciencias de la educación”. Esta es una polémica que está en la palestra. En el año 2013 se abrieron 200000 nuevos cargos de docentes donde ingresaron a concursar profesionales no docentes y quizá estos obtengan los mayores porcentajes respecto a los licenciados, porque las pruebas no favorecen los conocimientos de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Por otra parte, nos preguntamos ¿por qué se acepta para ingresar a una licenciatura a los candidatos con los puntajes más bajos? ¿Dónde se localiza el nudo gordiano del bajo nivel educativo de nuestros estudiantes, si nos comparamos con el resto de América Latina?<sup>92</sup> No se trata aquí de realizar este análisis pero sí el de dejar planteado el grave problema de la formación del docente y de las personas que ejercen la docencia, especialmente ahora que está en boga la calidad educativa.

En el tercer indicador del escalafón docente se plantea en el Estatuto de 1979 que la “carrera docente es el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de ascenso y permanencia dentro de este, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente”.<sup>93</sup> Por su parte, en la Ley 115 no se conceptualiza sino que retoma el Estatuto Docente y la legislación de los años 1989 y 1993.<sup>94</sup> Ahora esta Ley de 1994 se preocupa por reglamentar la conformación de la Junta Nacional de Escalafón. No deja de ser curioso que el Estatuto docente de 1979, en la Junta Nacional de Escalafón, en los 4 representantes ignora a los sindicatos mientras que en la Ley 115 de 1994 se establecen “dos representantes de los educadores, designados por la asociación de docentes, con personería jurídica, que agrupe al mayor número de afiliados y un representante de las asociaciones de establecimientos educativos privados con personería jurídica, designado según el procedimiento que establezca el reglamento”.<sup>95</sup> Sin embargo, hay que decir que, en el estatuto Docente de 1979, en las Juntas Departamentales de los siete representantes, dos corresponden a representantes del magisterio en asociaciones regionales, uno de los establecimientos educativos no

92 El 4 de diciembre se publicaba en la prensa colombiana el resultado de las pruebas PISA para América Latina. En esta clasificación el puntaje más bajo es el de 62 y Colombia ocupó el puesto 58. .

93 Ley 115 de febrero 8 de 1994, Art. 26

94 Ley 91 de 1989 y Ley 60 de 1993. Véase en el Art. 115 del Estatuto Docente de 1979.

95 Ley 115 de 1994, art. 120 numeral d y e.

oficiales y un representante de la asociación de padres de familia.<sup>96</sup> En la Ley 115 no especifica los miembros de estas Juntas, por lo que sigue en vigencia el artículo del año 1979.

Teniendo en cuenta que en el escalafón se pierde el derecho a este, por la mala conducta, este es un indicador que muestra el imaginario de los valores personales y sociales que debe tener el maestro y la maestra.

En este sentido, retomando el Decreto 1135 del 7 de mayo de 1952,<sup>97</sup> donde se establecen doce causales por “mala conducta”, que se disminuyen a diez en el Estatuto Docente de 1979 y se retoman estas diez, agregando el acoso sexual, en la Ley 115 de 1994.

Para poder establecer la evolución de este imaginario de valores que debe tener el docente veamos en detalle las diferencias. En el año 1952 se concebía al educador como una persona que debía cumplir la ley y por lo tanto era causal de mala conducta “haber sido sancionado por contravenciones por dos o más veces y la desobediencia a las normas del gobierno”.<sup>98</sup> Estas causales desaparecen en el Estatuto Docente de 1979 y por ende en la Ley 115 de 1994. Sin embargo, “la comisión de un delito” que en palabras del Estatuto docente es “el ser condenado por delito o delitos dolosos” se mantiene.

No se puede olvidar que al educador se le prohíbe la participación en política esto se encuentra reglamentado como mala conducta en 1952 “la intervención en política de partido, como conferencias, campañas en pro o en contra de candidaturas para cargos de elección popular, propagandas periodísticas o participación en juntas políticas”. Por otro lado, en el texto del Estatuto Docente de 1979 se establece de forma muy concreta al indicar como mala conducta, el hecho de “la utilización de la cátedra para hacer proselitismo político”. Esta normativa se asume en la Ley 115 de 1994.

En relación con el comportamiento personal se manifiesta, en primera instancia, en la embriaguez y el juego. Destacamos que, en el estatuto Docente del año 1979 se retoma la embriaguez y se agrega la toxicaría y se quita el juego. Segundo, respecto a la familia en 1952 se establece como causal de mala

<sup>96</sup> Estatuto Docente 2277 de 1979, art. 16 y 17.

<sup>97</sup> Decreto 1135 del 7 de mayo de 1952, art. 37.

<sup>98</sup> Decreto 1135 del 7 de mayo de 1952, art. 37, numerales a, b, y k.

conducta el amancebamiento, el adulterio, el abandono de hogar y se agrega exclusivo para la mujer la prostitución. En el estatuto Docente de 1979 y por ende en la Ley 115 de 1994 se elimina las anteriores causales. Respecto a la actividad sexual el Estatuto Docente 2277, como hemos indicado, agrega como mala conducta “el homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales” y la Ley 115 retoma lo del estatuto agregando el acoso sexual.

Respecto a conductas contra la institución escolar y los estudiantes, localizamos en el Decreto del año 1952 “el uso indebido de los fondos de los restaurantes escolares, cooperativas escolares o de los bienes de la escuela”. La anterior causal se le da otra redacción en el Estatuto Docente 2277 por el de “malversación de fondos y bienes escolares o cooperativa” y se agrega en este Estatuto Docente “la aplicación de castigos denigrantes o físicos a los educandos”; “el tráfico con calificaciones, certificados de estudios, de trabajo o documentos públicos” y el abandono del cargo, al cual le establecen un artículo especial.<sup>99</sup> Un aspecto que queda completamente eliminado desde 1979 es la injerencia de la Iglesia católica. En el año 1952 una causal de mala conducta era “el irrespeto a la dignidad sacerdotal o clerical” y además solo se aceptaban como prueba para la comprobación del hecho, la certificación juramentada del respectivo párroco.<sup>100</sup> Estas causales igualmente quedan eliminadas en la Ley 115 de 1994.

El cuarto indicador de nuestro análisis es el referente a la formación y capacitación. En este caso, se encuentra las buenas intenciones de la legislación de 1952 donde se establecía de manera obligatoria un curso de capacitación. Sin embargo, la realidad se impuso y al año siguiente se eliminó esta condición ante la imposibilidad de dictar los citados cursos por medio del gobierno. Por el contrario, en el Estatuto Docente de 1979, la capacitación cobra un valor especial al dedicarle el capítulo VI y tres artículos. En efecto, se conceptualiza como “el conjunto de acciones y procesos educativos, graduados, que se ofrecen permanentemente a los docentes en servicio oficial y no oficial para elevar su nivel académico”. Se establece que esta capacitación estará a cargo del Ministerio Educación Nacional, de las secretarías seccionales de educación y de las instituciones privadas, debidamente facultadas para ello.<sup>101</sup> Resulta evidente la diferencia

99 Decreto 2277 de 1979, art. 47.

100 Decreto 1135 de 1952 art. 37 numeral g y artículo 38, parágrafo.

101 Estatuto Docente 2277 de 1979, artículo 56, 57 y 58.



en los objetivos de esta formación en la Ley 115 de 1994, donde se establece otro discurso encaminado hacia la calidad educativa y a fortalecer la investigación.<sup>102</sup> En esta Ley se conceptualiza la profesionalización como “la actualización, especialización, perfeccionamiento hasta los niveles de posgrado”<sup>103</sup> y se establecen los créditos, horas y títulos para el ascenso en el escalafón.<sup>104</sup>

## CONCLUSIÓN

Partiendo de nuestra pregunta inicial sobre ¿cuáles son las políticas públicas e imaginarios que se han presentado en la legislación y financiación del educador, del nivel de la básica primaria y la aplicabilidad y variabilidad de la norma, en los contextos locales, mediados por los sindicatos de maestros del siglo XX, en Colombia? Encontramos, en primera instancia, la concepción del educador que va unida a la concepción de la política pública, mediada por la orientación ideológica de los gobiernos y partidos políticos. Al respecto en el siglo XVIII se presenta un imaginario social y económico, unido a la política pública de la gran relevancia que se daba a la educación, como medio de progreso y transformación del país. Posteriormente, en el siglo XIX era relevante la educación primaria, pero la formación docente casi inexistente, por lo tanto las reformas se orientaron en este sentido, sin lograr grandes avances, excepto con la de los radicales que duró escasamente 5 años. El siglo XX se caracteriza por ver al educador desde las condiciones laborales, donde se presenta la influencia de los sindicatos. Por lo anterior, la conceptualización de educador se establece inicialmente por el desempeño docente y sólo a partir de la Ley 115 de 1994 se amplía su rango de acción a la comunidad de padres de familia.

En la profesión docente, las condiciones de ingreso se reglamentan desde finales del siglo XIX hasta avanzar a los concursos en el siglo XX. Pero si hubiera que subrayar lo más significativo es el hecho que la normativa no se aplica porque prima la recomendación del político y la del cura párroco. Con tal carencia se llega al Estatuto Docente del año 1979, donde consideramos que los sindicatos tenían la palabra, como un medio regulador en la política regional.

102 Ley 115 de 1994 art. 109, 110 y 111.

103 Ley 115 de 1994, art. 111.

104 Estatuto Docente 2277 de 1979, art. 58.

Destacamos, por su entidad, que el mantenerse en el ejercicio docente estaba regulado por lo que se denominaba “causales de mala conducta”. Es allí quizá, donde se ve la evolución de los imaginarios, en la normativa docente, de esta figura señera del educador impregnado de los prejuicios religiosos y sociales. Sería necesario profundizar en este tema, para determinar cuáles serían los valores, morales y sociales del educador ideal, de la básica primaria, para una sociedad como la nuestra, en el siglo XXI, preparándose para una etapa de post-conflicto.

Aún hay otra distinción, en el siglo XX, y es la del ascenso en el escalafón docente que está mediado por la capacitación y años de servicio. En especial, teniendo en cuenta la brecha que se abrió, desde 1979, con el ingreso de otras profesiones a ejercer la docencia, hecho que se cuestiona desde las Facultades de Educación y Escuelas Normales. No deja de ser paradójico que para ingresar a estudiar una licenciatura en una Facultad de Educación se reciben a los estudiantes con los puntajes más bajos y ya en el mundo laboral quienes escogieron otras profesiones, con mayores puntajes, luego acceden al mundo de la docencia por no encontrar una ubicación de trabajo en su profesión. Sería necesario profundizar también en un estudio comparado respecto al desempeño docente de los vinculados de otras profesiones con aquellos que presentan el título de licenciado que le está garantizando la formación pedagógica. El hecho real, es que la calidad educativa de la nueva generación, que está actualmente en la educación básica primaria y secundaria, presenta graves falencias en formación de conocimientos y de valores de tolerancia y comportamiento ciudadano.

Debemos destacar que los sindicatos han logrado dignificar la profesión docente, con mejores condiciones salariales y de capacitación. Sin embargo, estamos lejos de retomar la reforma educativa, de Moreno y Escandón, desde la política pública, que se concretó en un imaginario de prestancia social hacia este educador de primeras letras, que se reflejaba en su formación y salario equivalente, o superior, a los catedráticos universitarios.

Por lo que hemos podido analizar, una preocupación desde el siglo XVIII ha sido la de establecer el concurso docente, pero esta situación sólo se logra oficializar en 1979. En cuanto a la formación con calidad educativa se intenta lograr por medio de lo legislado en 1979 y 1994; y la libertad religiosa desde

la constitución de 1991. Podríamos decir, que se está obteniendo la formación de docentes, centrada en la enseñanza de la pedagogía, currículo y didáctica, pero no se está formando líderes sociales.

El problema de la financiación de la educación básica primaria y el pago de sus docentes, que desde mediados del siglo XX estaba establecido a través del impuesto a los licores y la lotería, consideramos que se le ha dado una solución a partir de la Ley 115 de 1994. Sin embargo, en algunos Departamentos continúa siendo la fuente de financiación para la educación, el impuesto a los licores.<sup>105</sup>

Finalizamos el siglo XX con imaginarios como: “cualquiera puede ser maestro”, “ingreso a la licenciatura para luego pasarme a la carrera que me gusta”; “aunque sea de maestro el todo es trabajar”, y con incertidumbres respecto a la formación y con preguntas que se hacen los futuros docentes sobre: ¿Y después del bachiller pedagógico qué sigue? ¿Y después de la Normal Superior, cursos complementarios, que sigue?. Es decir, Colombia ¿está ofreciendo una educación por ciclos a los docentes o sus niveles son terminales? Lo anterior en el caso que se ubique las Escuelas Normales como técnicas o tecnológicas? O realmente la certificación internacional es el CINE 3?

Es así, que hemos llegado a un momento crítico de la identidad docente y las asociaciones sindicales se han centrado en las reivindicaciones económicas donde se han logrado acuerdos significativos. Da la impresión que ahora por la falta de oportunidades laborales en otras profesiones, se mire la carrera del docente como un escape temporal o definitivo a su situación económica.

En definitiva, el educador vinculado a la educación básica primaria y secundaria, del siglo XXI, está por construirse, desde los valores sociales de una sociedad que aspira a tener calidad educativa, pero ante todo mejores seres humanos. Quizá, parezca retórico, pero el maestro es la figura central de los niños de la básica primaria y secundaria porque siembra sueños e ilusiones, que se harán realidad, en el futuro cercano, de estas nuevas generaciones que requieren de imaginarios para lograr sus metas

105 Asamblea de Boyacá, Ordenanza 051 del 7 de septiembre, 2007 “por el cual se regula el monopolio de licores en el departamento y se establece que las “rentas provenientes de la producción, introducción y ventas de licores destilados estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

individuales y colectivas que pretende las políticas públicas educativas en este milenio inmerso en el ciber-espacio que aún no logramos comprender.

## FUENTES

Archivo Diana Elvira Soto Arango (DSA), Fondo Maestras. Legajo Documentos Amparo.

Decreto orgánico de instrucción pública, Noviembre, 1 de 1870.

Decreto 1135 del 7 de mayo, 1952.

Decreto 0227 del 3 de febrero, 1953. Publicado en el Diario Oficial No. 28130 del 18 de febrero, 1953.

Decreto Legislativo 2956 de 1955.

Decreto Ley 3288 de 1963.

Decreto Ley 1595 de 1966.

Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979.

Ley 89 de 1892.

Ley 91 de 1989.

Ley 114 del 31 de diciembre, 1913.

Ley 2ª de 1937.

Ley 14 de 1935.

Ley 33 del 15 de noviembre, 1968.

Ley 30 de 1992.

Ley 60 de 1993.

Ley 115 de 1994.

## REFERENCIAS

CEPAL, *Observatorio demográfico número 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. CEPAL, 2009.

Deubel Roth y Noël André. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora 2002.

Escuela Normal. Bogotá: Biblioteca Nacional, 1871-1876. Periódico.

Greiff, Luis de. *Dámaso Zapata. Miscelánea No 5*. Bogotá: Biblioteca de la Academia Colombiana de Historia, 1924.

Hans-Joachin Koning. *En el camino hacia la nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1750-1856*. Bogotá: Banco de la República, 1994.

J-C Mèlich. *Antropología simbólica y acción educativa*. Barcelona: Paidós, 2004.

J.-C Mèlich. "La sabiduría de lo incierto. Sobre ética y educación desde un punto de vista literario", en *Educación*, Madrid.

Jane Meyer. "La educación primaria durante el Federalismo. La Reforma escolar de 1870" *Revista Colombiana de Educación* 3, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, (1979): 53.

Le Goff, Jacques. *Les mentalité une Histoire Ambigue. Faire L'histoire*, VOL. III. Nouveaux Objets: Gallimard, 1974.

Le Goff, Jacques. "¿Es la política todavía el esqueleto de la historia?" En *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente medieval* ( Barcelona: Gedisa, 1996).

Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia. 1849-1914*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1970.

Pérez Tapias, J. A. "Cambio de paradigma en el pensar utópico". En *Diálogo filosófico* (Madrid, 1999).

Pierre Muller, "Les politiques publiques, Coll. Que sais-je ?", No 2354. Paris: (6e édition), PUF.

Pinto, Juan Luis. *Los imaginarios sociales. La nueva construcción de la realidad social*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela 1995.

Puyana Aura María y Mariana Serrano. *Reforma o inercia en la universidad latinoamericana*. Bogotá: TM Editores, 2000.

Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos, PRO-SEDHER. *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación*. Bogotá: 2004.

Romao, José Eustaquio. "Os frutos de mayo de 1968. O grito dos silenciados". *Revista História de la Educación Latinoamericana*, No 9, (2008): 189.

Soto Arango, Diana et al., *Educadores latinoamericanos y del Caribe de la colonia al siglo XIX* Tomo III. Tunja: León, Sao Paulo, Córdoba: COLCIENCIAS, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, DIN, RUDECOLOMBIA, Universidad de León España, Universidad Nove de Julho, Universidad Federal de Ouro Preto, Brasil, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Universidad de Cuenca, Ecuador, Universidad de los Andes, Venezuela, Universidad de San Carlos de Guatemala, SHELA- HISULA, 2011.

Soto Arango, Diana y José Rubens Lima Jardimino. *La Formación de la maestra Rural en Colombia y Brasil: Perspectivas de estudios comparados en educación*. Tunja, Ouro Preto, 2013.

Soto Arango, Diana. "La Universidad Latinoamericana. Un futuro en construcción". En *Independencia e Universidade Na América Latina. Tradicoes, Tempos e territórios*. Sao Paulo: Paco Editorial, Sociedad de Historia de la Educación Latinoamericana, 2011.

Soto Arango, Diana. "Ciencias de la educación y pedagogía". Un debate inconcluso en las Facultades de Educación en Colombia *Revista Ambiente Educación*, Consulta 8 diciembre de 2013 [http://www.cidadesp.edu.br/old/revista\\_educacao/index.html](http://www.cidadesp.edu.br/old/revista_educacao/index.html)

Soto Arango, Diana Elvira. *La universidad en el período colonial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2011.

Soto Arango, Diana Elvira. *La reforma del Plan de Estudios del fiscal Moreno y Escandón. 1774-1779*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.

<p><b>Soto Arango</b>, Diana Elvira "Legislación e imaginarios sociales en el escalafón y los salario de los educadores de primaria en Colombia. 1952-1994" <i>Revista Historia de la Educación Latinoamericana</i>. Vol. 15 No, 21, (2013): 229 - 262.</p>
---