

EL DOCENTE Y SU FORMACIÓN. ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LA REVISTA
EDUCACIÓN Y CULTURA (2005-2007)

TWIGY SERNA ROBAYO
CÉSAR ANTONIO SOSA PINZÓN

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN DOCENCIA
BOGOTÁ D.C., ENERO DE 2014

EL DOCENTE Y SU FORMACIÓN. ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LA REVISTA
EDUCACIÓN Y CULTURA (2005-2007)

TWIGY SERNA ROBAYO
CÉSAR ANTONIO SOSA PINZÓN

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Magister en docencia

Directora:

PATRICIA JUDITH MORENO FERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN DOCENCIA
BOGOTÁ D.C., ENERO DE 2014

UNIVERSIDAD DE LA SALLE



**RECTOR:
CARLOS GABRIEL GÓMEZ RESTREPO. FSC.**

**VICERRECTOR ACADÉMICO:
CARLOS ENRIQUE CARVAJAL COSTA, FSC**

**DECANO FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DANIEL LOZANO FLOREZ**

**DIRECTOR PROGRAMA
FERNANDO VÁSQUEZ RODRÍGUEZ**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:
SABER EDUCATIVO, PEDAGÓGICO Y DIDÁCTICO**

**TEMA DE INVESTIGACIÓN:
FORMACIÓN DOCENTE**

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO:
PATRICIA JUDITH MORENO FERNÁNDEZ**

Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá, D.C., enero de 2014

Dedicatorias

A mi amigo César Sosa, a su lucidez, paciencia y compañía.

Twigy Serna Robayo

A todas las personas y momentos que hicieron posible llegar a plantear esta investigación y especialmente a mi gran amiga Twigy Serna, compañera, confidente y polo a tierra.

César Antonio Sosa Pinzón

Agradecimientos

Ubicar a las personas y vivencias que hicieron posible esta investigación no es tarea fácil, sobre todo cuando el momento de la escritura, todos los recuerdos fluyen caóticamente y en esa entropía surgen imágenes difusas que son difíciles de plasmar en este discurso.

Agradecemos las charlas compartiendo un café con Francy Ortiz, Andrea Sandoval, Francisco Cristancho y Dagoberto Pedraza, compañeros que se convirtieron en cómplices de nuestros racionamientos y las pasiones que despertaron en nosotros este proyecto. A los profesores José Raúl Jiménez, Libardo Pérez, Ximena Herrera y Rodolfo López que con sus discursos lograron impregnar de sentido nuestra profesión, nos presentaron textos maravillosos y de alguna forma aportaron a la redacción de este informe final. A nuestra tutora Patricia Moreno que nos acompañó y vivió el proceso de investigación. A nuestra escuela que se ha convertido en un lugar para transformar nuestras prácticas y que se encuentra afectada por los procesos que son objeto de ésta investigación. A nuestras parejas que se llenaron de paciencia para padecer este largo proceso. A Sancho y Rana, compañeros incondicionales en nuestras maratónicas reuniones en las que el proyecto fue tomando forma.

Resumen

La presente investigación documental, se inscribe dentro de la línea de investigación de saber educativo, pedagógico y didáctico; y tiene como objetivo describir la configuración del docente y su formación desde las posturas que emergen de las publicaciones de la revista Educación y Cultura, como resultado de un proceso político que se gestó como parte de un proyecto político globalizador, como es el neoliberalismo, y es llamado contrarreforma educativa. Este contexto político permitió delimitar el proceso de revisión documental a los años en que se implementó con fuerza esta contrarreforma, cuyo comienzo se puede ubicar en el año 2002, en el que proliferaron decretos como el 1278, 1850 y 3020. El período de revisión de documentos se limitó al año 2010 por ser el año en que se realizó el último ingreso de docentes al distrito (por lo menos hasta el momento de culminar esta investigación). Para el proceso de análisis se limitaron los documentos a trabajar en volumen y rango de tiempo, dando prioridad a las publicaciones de la Revista Educación y Cultura de FECODE, de los años 2005 al 2007; y se utilizó como herramienta de análisis el microanálisis propuesto por Strauss y Corbin (2002). Los hallazgos arrojan una estrecha relación entre el control ejercido por medio de las reglamentaciones hacia el sujeto que enseña (el docente), donde la formación e inclusive su ejercicio están definidos en términos de procesos de calidad, eficiencia, rendimiento. Todos términos provenientes del campo económico y no educativo.

Palabras claves: política educacional, política gubernamental, asignación de recursos, Estado y educación, reforma de la educación.

Abstract

This document research is subscribed on the research approach of the educative knowledge, pedagogy and didactics; and aims to describe the configuration of the teacher and its training positions that emerge from the publications of the *Educación y Cultura* journal, as a result of a political process that was developed as part of a globalizing political project, as is neoliberalism, and is called education counter. This political context allowed defining the document review process focusing only on the years that the counter was implemented, starting on 2002, when many decrees proliferated such as the 1278, 1850 and 3020. The document review period was limited to 2010 because it was the year when it was made the last teachers recruitment in Bogota (at least until the completion of this research.) For the analysis process documents were limited in volume and range of time for working, prioritizing publications FECODE Education and Culture Magazine, from 2005 to 2007, besides, it was used as an analytical microanalysis tool proposed by Strauss and Corbin (2002). The findings show a close relationship between the control exercised through regulations towards the subject that teaches (teacher), where the training exercise are defined in terms of improved quality, efficiency, performance. All terms come from the economic field and not educational.

Keywords: educational policy, government policy, resource allocation, state and education, education reform

Tabla de Contenido

Capítulo 1	1
Introducción.....	1
Justificación.....	1
Planteamiento del problema	3
Pregunta.....	5
Objetivos.....	5
Objetivo general	5
Objetivos específicos.....	5
Capítulo 2	6
Revisión de la Literatura	6
Antecedentes.....	6
Marco Conceptual	8
Política.....	8
Concepción de política.	8
Política educativa.....	9
Organización del Estado.....	10
Jerarquía de las normas.	12
Características de la normatividad en Colombia en el campo educativo	13
¿Qué es una Ley?.	13
Clasificación de las Leyes.....	13
Leyes orgánicas	13
Leyes estatutarias.....	14
Proyecto de Ley	14
Normas con fuerza de Ley.....	14
¿Qué es un Decreto?.....	14
Decretos de contenido legislativo.	15
Decretos Leyes	15
Decretos legislativos.....	15
Decreto del plan nacional de desarrollo	16

Decreto estatutarios.....	16
Decreto autónomos o reglamentos constitucionales	16
Decreto de contenido administrativo	16
Decreto reglamentarios	16
Decreto inmarco o que desarrollan Leyes en marco o cuadro.	17
Decreto ejecutivos.....	17
Globalización.....	17
Neoliberalismo	17
¿Globalización o neoliberalismo?	18
Reforma	21
Reforma Educativa.....	21
Contrarreforma educativa.....	21
El surgimiento de la Contrarreforma	22
Formación Docente	24
Breve historia de la Formación Docente en Colombia.....	24
Formación.....	26
Concepto de Formación Docente.	27
Formación inicial.....	27
Formación permanente.....	28
Docente	28
Servidor público.	29
Profesionalización Docente: un Punto de Encuentro Entre el Docente y su Formación.....	29
Formación docente desde la profesionalización.....	31
Docente en la Contrarreforma.	34
Capítulo 3	38
Diseño Metodológico	38
Primer Momento: Diseño	39
Segundo Momento Gestión y administración	39
a) Revisión documental	39
b) Proceso de Análisis	45
Codificación abierta.....	46

Codificación axial.....	48
Tercer Momento: Comunicación de Resultados.	51
Interpretación.....	51
Capítulo 4	55
Hallazgos.....	55
Política Educativa (caracterización desde los discursos de FECODE)	55
Formas de operar de la política educativa: contrarreforma.	58
Consecuencias.	60
Sobre el Docente.....	63
Sujeto político.....	63
Sujeto de saber.....	66
Sujeto social.....	67
Profesional docente: agente escolar y empleado.	68
Los docentes como responsables del problema educativo.	70
Perfil docente.....	71
Consecuencias de la contrarreforma para el docente	75
Formación Docente en la Contrarreforma Educativa	78
Institucionalizada.....	78
Reducida.....	79
Mercantilizada.	80
Capítulo 5	82
Conclusiones, Sugerencias y Prospectivas.....	82
Conclusiones	84
Sugerencias.....	88
Prospectivas.....	89
Referencias	90
Referencias Generales	90
Referencias de los Documentos de Análisis.....	95

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Ramas del Poder Público</i>	11
Tabla 2. <i>Momentos de la investigación documental</i>	38
Tabla 3. <i>Matriz de Decretos</i>	41
Tabla 4. <i>Tabla de convenciones</i>	42
Tabla 5. <i>Matriz de documentos</i>	43
Tabla 6. <i>Consolidado de documentos</i>	43
Tabla 7. <i>Ficha bibliográfica</i>	44
Tabla 8. <i>Código de colores</i>	45
Tabla 9. <i>Muestra de la base de códigos</i>	47
Tabla 10. <i>Muestra de codificación de Decretos</i>	48
Tabla 11. <i>Consolidado de categorías y códigos de la revista Educación y Cultura de FECODE</i> .49	
Tabla 12. <i>Consolidado de categorías y códigos de Decretos</i>	50
Tabla 13. <i>Caracterización docente</i>	84
Tabla 14. <i>Caracterización de la formación docente</i>	85

Lista de Figuras

<i>Figura 2.1.</i> Estructura del Estado colombiano.....	10
<i>Figura 2.2.</i> Jerarquía normativa en Colombia	12
<i>Figura 3.1.</i> Numeración	42
<i>Figura 3.2.</i> Aproximación a la categoría central	50
<i>Figura 3.3.</i> Esquemas conceptual de política	54

Anexos

Anexo 1. Base de decretos (muestra).....	98
Anexo 2. Base de documentos (muestra).....	99
Anexo 3. Base de códigos FECODE (muestra).....	100
Anexo 4. Base de códigos de decretos (muestra).....	101
Anexo 5. Esquema Conceptual de los artículos de la Revista Educación y Cultura de FECODE, categoría política (muestra).....	102
Anexo 6. Esquema conceptual de los decretos categoría de política de ajuste fiscal (muestra).	103

Nota: Los anexos completos se encuentran en el CD

Capítulo 1

Introducción

El proyecto buscó describir la configuración del docente y su formación en el marco de la contrarreforma educativa desde las posturas que surgieron de la Revista Educación y Cultura de FECODE durante el periodo 2005–2007. Para realizar este proyecto se optó por la investigación documental, donde inicialmente se procuró indagar sobre la formación docente y el docente, vistos desde el contexto político de principios de siglo. La selección de documentos se realizó teniendo en cuenta el marco político perteneciente al período en cuestión. Los lugares seleccionados para la búsqueda fueron, además de las bibliotecas públicas, tres universidades con Facultad de Educación, específicamente la Universidad de la Salle, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Pedagógica Nacional. Adicionalmente se consultaron las publicaciones del centro de documentación del IDEP, Editorial Magisterio y FECODE. El análisis de la información se delimitó a los Decretos fruto de la Ley 715 de 2001 y a los artículos publicados por la revista Educación y Cultura de FECODE de los años 2005 a 2007, período en el que existió mayor producción de publicaciones sobre política educativa; los cuales fueron codificados basándonos en el análisis propuesto desde la Teoría Fundamentada de Strauss (2002), de donde se distinguen tres etapas: codificación abierta, codificación axial y codificación selectiva. El resultado de este proceso fue la realización de unas categorías y subcategorías consignadas en unas matrices que favorecen un proceso inductivo para la construcción de la categoría central: el docente y su formación en la contrarreforma educativa.

Justificación

Las políticas públicas en educación, en Colombia, han transformado la labor docente, por medio de unas reformas orientadas más por asignarles tareas, ajenas a sus funciones académicas,

que asociadas a su saber pedagógico. Se buscó entonces realizar una descripción de las posturas que emergen desde estudios que se han realizado sobre las políticas educativas y que han afectado al docente, para brindar elementos a la discusión no solo sobre el papel del docente como funcionario, sino como un protagonista de las reformas políticas asociadas a su quehacer, es decir se trata de reconocerlo como un sujeto político. Esta discusión se puede llevar a diferentes escenarios: evaluación docente, construcción de políticas públicas con participación ciudadana, autoreconocimiento del docente, funciones asignadas al docente, reformas políticas instauradas durante la década pasada.

Dicha problemática, ya se ha venido trabajando por un grupo de investigadores de la UPN, indagación que se presentó en una publicación “Maestro: Condición social y profesión docente en Colombia 1991-2002” (Castro, Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007). Hecho que nos demuestra la preocupación en el ámbito nacional sobre la incidencia de las políticas públicas en la profesión del docente estatal. Es tan importante seguir discutiendo, aclarando el papel de las políticas, que esta investigación continuaría de alguna manera con el análisis del problema.

Cabe resaltar que en ninguno de los estatutos docentes se habla del quehacer pedagógico del maestro, sino de su papel como educador, lo que deja ver cierta marginación del ejercicio académico supeditado más a funciones operativas de control y evaluación que a un trabajo intelectual. Esta problemática ha sido estudiada por el grupo de historia de la práctica pedagógica donde la denominaron “enrarecimiento de la pedagogía” (Zuluaga, Echeverri, Martínez, Quiceno, Saenz, & Álvarez, 2003), estudio que planteó una diferencia clara en los términos educación y pedagogía y las situaciones a las que los maestros se enfrentan al realizar actividades diferentes al ejercicio de la enseñanza, en pro de una rendición de cuentas y formalismos estadísticos que

alejan cada vez más a la pedagogía de la escuelas. Se hizo necesario entonces, abordar este tema para poder entender el fenómeno político asociado a la formación docente, al docente y su profesión.

Como docentes del Distrito Capital, nombrados bajo el estatuto docente 1278 de 2002 evidenciamos a diario que las políticas desarrolladas a nivel local, distrital y nacional requieren una participación de los docentes para su aplicación, pero los espacios para la construcción de estas políticas son muy limitados y alejados de la particularidad de las instituciones, haciendo que éstas se vean obligadas a implementarlas. Para la muestra, basta ver el desastre causado por el Decreto 230 de 2002, cuyo fundamento era mejorar la calidad de la educación; adicionalmente estamos expuestos a una evaluación anual de desempeño reducida a unas indicaciones contempladas en una guía metodológica expedida por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), con pretensiones de convertirse en un documento infalible, sin embargo no da cuenta de la dinámica particular de cada institución y de cada docente.

Con el ánimo de aclarar lo planteado anteriormente se hizo necesaria una revisión documental de las Leyes, Decretos y reformas que intervienen en la educación y la repercusión que tuvieron en la configuración de un sujeto político: el docente.

Planteamiento del problema

Durante el período comprendido entre los años 2002 al 2010, surgieron diferentes cambios políticos, sociales y económicos en Colombia. En el sector educativo específicamente se presentaron dos hitos importantes: la puesta en marcha del estatuto de profesionalización docente (1278 de 2002) y la reforma educativa representada en la Ley 715 de 2001, que condicionó los proyectos políticos educativos emergentes durante ese periodo, tales como El Plan decenal de Educación 2006-2016, la Revolución Educativa, las reformas a la Ley 115, la puesta en marcha

de la Ley 715 del 2001, entre otros. Aunque se ha tratado de analizar las implicaciones de estas políticas dentro del sistema educativo y la escuela, no había existido una mirada acerca de la formación y el docente, y específicamente de cómo a través de estos dos elementos se configura políticamente un sujeto.

Dicha normatividad afecta de manera directa al docente, ya que, se han venido aplicando reformas que lo saturan de funciones y éstas no siempre se encuentran vinculadas al trabajo académico, sino en relación con factores asociados al bienestar físico, social y afectivo de los estudiantes. Responsabilidad que es asignada a la escuela, pero que termina delegada a los docentes. La escuela entonces no se puede seguir pensando como un organismo que tiene que cumplir y acatar cualquier reforma proveniente de los gobiernos de turno, desconociendo la realidad y el contexto de ésta, máxime cuando la escuela como institución del Estado debe funcionar involucrando a todos los estamentos de la comunidad educativa. Con este panorama es posible plantear que los cambios propuestos no vayan a afectar a los docentes como los mayores responsables del funcionamiento de la escuela.

La situación previamente descrita ha conllevado a un malestar docente que se ha manifestado por los mismos durante diferentes momentos en los que exigen la reivindicación de la labor docente, el mejoramiento de las condiciones laborales, entre otras, registradas en las marchas, plantones y manifestaciones de desacuerdo en la instalación de las políticas educativas que sobre cargan su labor en la escuela. Se unen a estas acciones las publicaciones desarrolladas por representantes de los maestros asociados a agremiaciones como FECODE y la ADE como es el caso de la revista Educación y Cultura.

Las problemáticas asociadas al docente parecen provenir de dos escenarios, uno es el que enfrenta el maestro en su ejercicio docente (escuela) y otro en el que se presume prepararse para

asumir sus funciones como docente (la formación inicial). Este segundo escenario parece perder fuerza cuando se incluye el ingreso a la carrera docente a cualquier profesional en los niveles de básica y media. La formación docente entonces debe verse desde la formación inicial y la formación permanente.

Estas tensiones nos conducen a la necesidad de analizar por un lado la formación docente y por otro al docente desde las políticas educativas que tuvieron un desarrollo que se podría pensar vertiginoso en cuanto a promulgación y aplicación en la década anterior. Lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿De qué manera se ha configurado al docente y su formación en el marco de la contrarreforma educativa desde las posturas que emergen de las publicaciones de la Revista Educación y Cultura durante el periodo 2005-2007? ¿Cuáles son las posturas y concepciones emergentes desde la política gubernamental que han sido abarcadas por la Revista Educación y Cultura de FECODE frente al docente y su formación?, ¿Qué cuestionamientos realiza FECODE acerca de la política gubernamental?

Pregunta

¿De qué manera se ha configurado al docente y su formación en el marco de la contrarreforma educativa desde las posturas que emergen de las publicaciones de la Revista Educación y Cultura durante el periodo 2005-2007?

Objetivos

Objetivo general

Describir la configuración del docente y su formación en el marco de la contrarreforma educativa desde las posturas que emergen de las publicaciones de la revista Educación y Cultura durante el periodo 2005-2007

Objetivos específicos

- Caracterizar al docente y su formación en el marco de la contrarreforma educativa
- Describir la manera como operó la contrarreforma educativa para configurar al docente y su formación
- Describir las consecuencias que tiene para el docente la implementación de la contrarreforma educativa

Capítulo 2

Revisión de la Literatura

Antecedentes

Esta investigación se encuentra vinculada a la línea de investigación en saber educativo, pedagógico y didáctico que cuenta con seis temas de investigación, entre ellos el de formación docente, en la se encuentra inscrito el presente trabajo de investigación.

En el proceso de revisión de la literatura, se inició por la producción investigativa posterior al año 2007 de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de la Salle. Dentro de la búsqueda no se encontró ninguna investigación asociada al tema central de esta investigación, es decir que no habían abarcado el problema de la misma manera que se propuso. Continuando con la búsqueda de los antecedentes, se encontraron otras investigaciones publicadas en artículos y libros que reposan en bibliotecas públicas; donde el análisis de las políticas educativas se concentró en el estudio de Leyes, con un enfoque habitualmente jurídico que no da cuenta de la formulación, puesta en marcha y ejecución de estas; entre los que podemos encontrar textos como *“Régimen jurídico de la educación en Colombia”* de Alfonso Ospina Bejarano (2010), que cuenta con anotaciones y comentarios sobre artículos y párrafos de la Ley General de Educación, la Ley 30 y la Ley 715 de 2001; allí aclara la vigencia de estas

normatividades tomando como referente las ramas del poder público que las han derogado o modificado. El texto “*Ley general de educación articulación con la Ley 715*” de Álvaro Villanueva Torregroza (2004) que se encarga de explicar la Ley 115 de 1994, de cara a las modificaciones impuestas por la Ley 715 de 2001. Los anteriores textos se concentran solo en los problemas de forma de la Ley y no dan cuenta de las consecuencias ni la necesidad de las reformas en educación.

Siguiendo en la línea de búsqueda de textos que tengan como objeto la política educativa, se halló el libro titulado “*Efectos de la Ley 715 en la gestión del sector educativo*” de Carlos Hipólito García Reina (2003), publicado por la Universidad Autónoma de Colombia, donde expuso las condiciones y los actores que permitieron la emergencia de la Ley 715 de 2001. Adicionalmente se encontró que uno de los intereses sobre política educativa se concentró en el análisis del estatuto de profesionalización docente, donde se localizaron artículos como el del grupo de investigación *Cuestión Docente*, quienes se encargaron de realizar un análisis de los estatutos 2277 de 1979 y 1278 de 2002 y plantearon la reforma como un dispositivo de ajuste como base de análisis de la descentralización de lo estatal; también problematizaron el estatuto como una estrategia de regulación profesional. Otro texto es un capítulo del libro “*Educación, docencia y formación humana en Colombia*” en el que los autores Leonardo Velásquez y José Acevedo (2003) realizaron un análisis del Decreto 2277 de 1979 y el 1278 de 2002, donde compararon los aspectos centrales de ambos Decretos y se concentraron en el impacto que representó para el Magisterio la promulgación y puesta en marcha del Decreto 1278 de 2002.

De otro lado, el autor Raúl Arroyave (2002) en su texto “*La Ley 715 de 2001. Hacia la privatización de la educación*”, se encargó de exponer el vínculo entre la propuesta presentada por el gobierno para la aprobación de la Ley 715 de 2001 y las exigencias del Fondo Monetario

Internacional (FMI), que generaron la disminución de recursos para educación, concibiéndolo como un riesgo de privatización de la educación.

Con respecto al docente y las problemáticas que lo rodean, existe un texto producto de una investigación de la Universidad Pedagógica Nacional, donde analizan la categoría *Cuestión Docente*, que sirvió como bisagra “para articular reflexiones que conecten asuntos relacionados con la formación y la profesionalización” (Castro, Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007, p.11). Respecto de la profesionalización afirmaron que ha tenido tres grandes momentos. El primero vinculado a “la dignificación del magisterio”, proceso que se consolidó con “la promulgación del primer Escalafón Nacional en 1936 y la conformación de las Facultades de educación y posterior creación de la Escuela Normal Superior (1936-1951)” (Castro, Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007, p. 37). El segundo momento está relacionado con la “sindicalización masiva del magisterio” y “la constitución de una nueva forma jurídica del ejercicio de la enseñanza”. Ambos procesos se evidenciaron con la creación de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) en 1959 y la promulgación del Decreto 2277 de 1979. Un tercer momento está relacionado por un lado con “los imperativos de calidad” y “la evaluación de desempeño” y por otro con la importancia que tomó el “campo del saber pedagógico” y la “connotación del maestro como intelectual de la cultura”. De este último momento, se destacó el Movimiento Pedagógico y el estatuto de profesionalización docente (Decreto 1278 de 2002). Se hizo hincapié sobre este apartado de la profesionalización docente, porque representa un punto de convergencia entre el docente, su formación y el panorama político.

La revisión de antecedentes no tiene relación con la búsqueda de Leyes y Decretos, ya que estos hacen parte de las fuentes primarias utilizadas en la revisión documental, que hace parte de la primera fase del proceso metodológico.

Marco Conceptual

A continuación se presentarán los desarrollos conceptuales sobre los temas que cobran relevancia dentro de la investigación, organizados de forma general en cuatro grandes grupos: política, docente, formación docente y profesionalización.

Política

Concepción de política.

Según Orlando Pulido definió la política como un “conjunto de acciones, decisiones y modos de gestión y evaluación que afectan la organización de la vida ciudadana y el estatuto del sistema social y político en su conjunto” (Pulido Chávez, 2012). De forma complementaria afirmó que “la política pública estatal se expresa en la legislación que define el rumbo de su gestión tanto a nivel sectorial, políticas nacionales, como en los programas de gobierno que se adelantan a nivel departamental y municipal” (Pulido Chávez, 2012).

Esta definición nos acerca a la política desde la normatividad existente, pero pareciera concentrarse en la legislación, es decir en las Leyes que son proclamadas y acordadas por el congreso de la República. Sin embargo la política también incluye los Decretos y sentencias que regulan o complementan las Leyes vigentes. En este orden, la política se materializa a través de las normatividades que se elaboran, sin distinción de las fuentes de donde provienen. Es decir que, la participación política queda supeditada a los organismos encargados de tomar decisiones.

Política educativa.

Ya que la política se define desde la normatividad, la construcción de estas normas en lo concerniente a educación le compete directamente al Ministerio de Educación Nacional, el cual

Por disposición constitucional y legal el Ministerio de Educación Nacional es el encargado de generar la política sectorial y la reglamentación pertinente para la

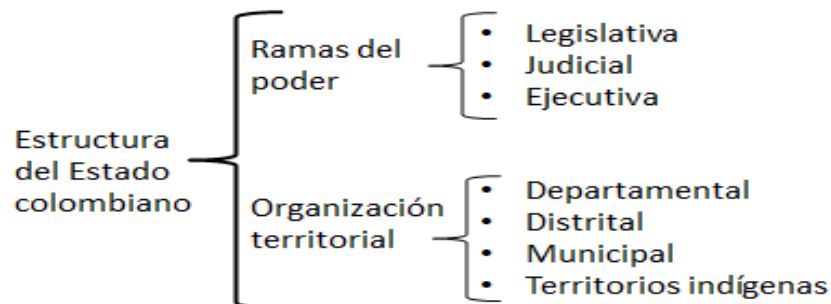
organización de las diferentes modalidades de prestación del servicio público educativo, con el fin de orientar la Educación en los niveles Preescolar, Básica, Media y Superior, Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Con esta Facultad, el Ministerio puede hacer propuestas de regulación (reformas de la Constitución de la Ley), emitir reglamentaciones (Decretos y resoluciones) y orientaciones (directivas, circulares y conceptos). Los principales responsables de este servicio son: el despacho del Ministro, la Secretaría General, los despachos de los viceministerios de Educación Preescolar, Básica y Media y de Educación Superior, y la Oficina Asesora Jurídica (MEN, 2012)

Puesto que el MEN hace parte del gobierno nacional, su horizonte político se encuentra enmarcado dentro del Plan de Desarrollo y el Plan Decenal de Educación. Los cuales se diferencian por su duración dentro de los periodos de gobierno y su construcción. El Plan de Desarrollo es planteado por el presidente dentro de su plan de gobierno y su duración es de cuatro años, según la legislación vigente en Colombia. Por otra parte el Plan Decenal de Educación es un ejercicio político que implica la participación de la ciudadanía y su duración es de diez años. A pesar de su noble surgimiento el Plan Decenal no es de obligatorio cumplimiento, sino que es un documento con orientaciones generales en el campo de la educación, que pueden ser tomadas o ignoradas por los gobernantes.

Organización del Estado.

En el primer artículo de la constitución política se aclara que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. De acuerdo con lo establecido en el Título V

de la



Constitución Política sobre la organización del Estado, en su artículo 113 “Son Ramas del Poder Público la legislativa, la ejecutiva y la judicial”. (Figura 2.1)

Figura 2.1. Estructura del Estado colombiano

Como parte de los elementos que describen el Estado colombiano como Estado social de derecho, su organización y funcionamiento se encuentran orientados en la búsqueda de soluciones a las necesidades sociales de la población, lo cual se hace dentro de un conjunto de normas planteadas dentro de la organización de la estructura del Estado colombiano, allí encontramos la organización del poder público en la que se encuentran: las ramas legislativa, ejecutiva y judicial con funciones características para cada una. (Tabla 1)

Tabla 1. *Ramas del Poder Público*

RAMA	RESPRESENTANTES	FUNCIONES
------	-----------------	-----------

<p>Legislativa</p>	<p>Congreso</p>	<p>Según el artículo 150 de la constitución Política de Colombia le corresponde al Congreso hacer las Leyes y por medio de ellas ejercer sus funciones, entre las que se encuentran:</p> <p>Interpretar, reformar y derogar las Leyes</p> <p>Aprobar el Plan de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse.</p> <p>Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la constitución</p> <p>Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional</p> <p>Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno</p> <p>Expedir las Leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos</p> <p>ejercer control político sobre el gobierno y la administración</p>
<p>Ejecutiva</p>	<p>Presidente de la república</p>	<p>Según el artículo 189 de la Constitución Política, entre las funciones del presidente de la república como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad administrativa:</p> <p>Sancionar las Leyes</p> <p>Promulgar la Leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento</p> <p>Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de Decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las Leyes</p>
<p>Judicial</p>	<p>Cortes y Tribunales</p>	<p>Según el artículo 228</p> <p>“La Administración de justicia es función Pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la Ley y en ellas prevalecerá en derecho sustancial”</p>

Jerarquía de las normas.

El Estado colombiano plantea una jerarquía de las normas que ayuda a entender de manera más clara cómo se orienta la organización y funcionamiento del Estado y cómo se encuentran las relaciones entre este con su territorio y sus habitantes. (Figura 2.2)

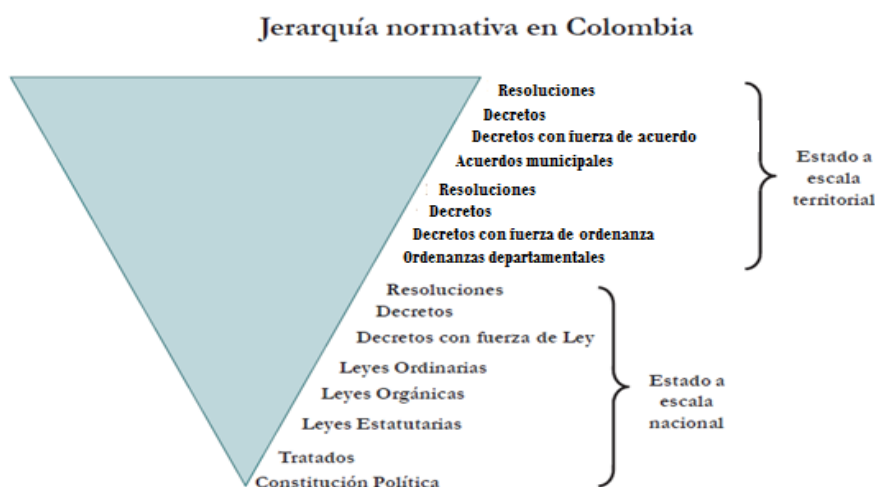


Figura 2.2. Jerarquía normativa en Colombia. Tomado de

<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=7YI1Rhi1zxY=&tabid=381>

En la cúspide de la pirámide encontramos la constitución política que es la que da el sustento al orden jurídico de Estado, subordinada a ésta se encuentran las Leyes y consecutivamente los Decretos

Características de la normatividad en Colombia en el campo educativo

A partir de la Constitución Nacional del 91 Colombia se ha nutrido de una normatividad representada en su mayoría por Leyes y Decretos. No quiere decir esto que las resoluciones, acuerdos, directivas y otras normatividades no se hayan producido después de la década del noventa, solo que la producción de Leyes y la proliferación de Decretos en el campo educativo plantean más claramente la divergencia entre las ramas del poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Los Decretos que se han expedido después de la Ley 715 de 2001 son especialmente

reglamentarios, puesto que se han encargado de complementar dicha Ley. Por ello es necesario aclarar los conceptos de Ley y Decreto en la política colombiana.

¿Qué es una Ley?. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española una Ley es un “precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados” en el caso de Colombia la autoridad encargada de emanar dichas Leyes es el Congreso, quien a su vez define a la Ley como “una norma o una regla que nos dice cuál es la forma en la que debemos comportarnos o actuar en la sociedad. Las Leyes nos dicen lo que es permitido y lo que es prohibido hacer en Colombia” (Senado de la República, 2012)

Clasificación de las Leyes.

Leyes orgánicas, según el artículo 151 de la Constitución Política, éstas son expedidas por el Congreso y por medio de ellas se establece los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, además de las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y Ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, estas requerirán para su aprobación contar con la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara.

Leyes estatutarias, según el artículo 152 de la Constitución Política, el Congreso regulará los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; también organizan los partidos y movimientos políticos, regulan las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y se encargan de la administración de la justicia, estas Leyes se pueden aprobar, modificar o derogar por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Proyecto de Ley, según los artículos 154, 155, 156 y 158 de la Constitución Política son propuestas desarrolladas por entidades como la Corte Constitucional, el Consejo Nacional de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República o un número de ciudadanos igual o superior al censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o Diputados del país. Esta propuesta debe estar relacionada con una misma materia y en el caso de las entidades del Estado con sus funciones.

Normas con fuerza de Ley, según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, el Presidente de la República podrá expedir normas con fuerza de Ley, en un plazo no mayor a seis meses y con previa aprobación del Congreso, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Esta Facultad debe ser solicitada por el gobierno y debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta.

¿Qué es un Decreto? Según la RAE un Decreto es la “decisión de un gobernante o de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio en que tengan competencia” y también lo define como la “disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el poder ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada”, para el caso de esta investigación los Decretos que nos

conciernen son aquellos emanados desde el ejecutivo, ya que éstos se pueden clasificar en Decretos de contenido legislativo y los Decretos de contenido administrativo. Según los profesores de derecho constitucional Franky Urrego y Manuel Fernando Quinche (2008), los Decretos se pueden clasificar de la siguiente manera.

Decretos de contenido legislativo. Su “alcance es de fuerza material de Ley, hasta el punto de derogarlas o subrogarlas” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 57)

Decretos Leyes. Son textos normativos, con fuerza material de Ley, dictados con base en una Ley de Facultades extraordinarias, de acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Estas últimas son una clase especial de Leyes, por medio de las cuales el Congreso, titular de la Facultad legislativa, se despoja de ella para habilitar hasta por seis meses al Presidente de la República y por solicitud de éste para legislar por una sola vez mediante dichos Decretos. Una característica propia de los Decretos Leyes es su permanencia en el tiempo, debido a que siguen vigentes luego de cesar las Facultades extraordinarias en virtud de las cuales fueron expedidos. Estos Decretos pueden referirse a cualquier materia, salvo las prohibidas en el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Carta. (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008)

Decretos legislativos. Se denomina así a los dictados con ocasión de los Estados de excepción. En el sistema colombiano los Estados de excepción revisten tres variedades: el Estado de guerra exterior (art. 212 C.P.), el Estado de conmoción interior (art. 213 C.P.) y el Estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C.P.), teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: el de la declaratoria del Estado de excepción, que se hace por medio de un Decreto legislativo y el de la expedición de los distintos Decretos legislativos que contienen las

medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el Estado de excepción. (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008)

Decreto del plan nacional de desarrollo. “Es una medida supletoria a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, bajo el supuesto de la necesidad de su existencia, siendo su control de constitucionalidad posterior y por vía de acción en cabeza de la Corte Constitucional, conforme lo dispone el numeral 5 del artículo 241 de la Carta” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 60)

Decretos estatutarios. Entendido como “aquel enunciado normativo que es expedido por el Gobierno Nacional y cuya materia debía ser regulada, en principio, por una Ley estatutaria en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 152 de la Carta Política” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 60)

Decretos autónomos o reglamentos constitucionales. “En el caso de la Constitución vigente fueron minimizados, existiendo en el sistema constitucional un único caso (dec 777/92) en que el Gobierno Nacional puede dictar este tipo de actos, en ejercicio de la Facultad que le atribuye a éste directamente la Constitución y sin sujeción a la Ley previa” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 61)

Decretos de contenido administrativo. “su contenido y alcance material está sometido tanto al de las Leyes que les sirven de fundamento, como al de las demás Leyes del sistema” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 63)

Decretos reglamentarios. El presidente de la república se encuentra Facultado para emitir Decretos donde se puedan “desarrollar y permitir la ejecución de las Leyes, o de la regulación, teniendo por lo mismo sus enunciados, fuerza vinculante inferior a la de la Ley” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 64)

Decretos inmarco o que desarrollan Leyes en marco o cuadro.

Al Gobierno Nacional le asiste la Facultad permanente para dictar este tipo de Decretos, ya que los puede expedir en cualquier tiempo y en el número que considere necesario, bajo dos supuestos: que exista la Ley marco y que los Decretos se enmarquen en los criterios y objetivos por ella definidos. Se trata en este caso, del manejo de materias que necesitan acciones inmediatas, de asuntos cambiantes, que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir. (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 66)

Decretos ejecutivos. “aquellos que permiten la ejecución de actividades preferentemente administrativas, de conformidad con las potestades dispuestas por el artículo 189 de la Constitución” (Urrego Ortiz & Quinche Ramírez, 2008, p. 68)

Globalización

La globalización fue el resultado de un proceso de concentración de la riqueza por parte de los grupos financieros transnacionales que llevó al desplazamiento de la toma de decisiones públicas de Estados nacionales hacia organismos multilaterales (caso Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, acuerdos regionales de integración y demás), controlados de manera corporativa por esos grupos. Esto significó la privatización a escala internacional de la política y el derecho, fenómeno que aparece en las declaraciones neoliberales como un triunfo del mercado sobre el Estado. (Libreros, 2001, p. 28)

Neoliberalismo

Manera de pensar y actuar sobre la organización de la economía nacional e internacional, lo cual implica, naturalmente, pensamiento y acción sobre realidades políticas y sociales

conexas. Neoliberalismo implica una tendencia intelectual y política a primar, es decir, estimar más y fomentar preferentemente las actuaciones económicas de los agentes individuales, personas y empresas privadas, sobre las acciones de la sociedad organizada en grupos informales (pensionados), formales, (asociaciones de consumidores, sindicatos), asociaciones políticas (partidos) y gobiernos. Por eso pone tanto énfasis en todo lo que garantice la libertad de actuación de los agentes individuales de la economía, en primer lugar, en la propiedad privada de los medios de producción, en las ganancias y en la defensa del patrimonio (de Sebastián, 1991, p. 21)

¿Globalización o neoliberalismo?

La política educativa no puede ser entendida sin el concurso de los discursos sobre educación, término que según Alberto Martínez Boom (2004), ha sufrido una declinación que obedece a una tendencia de los gobiernos Latinoamericanos de apoderarse de la educación para enmarcarla dentro de un macroproyecto político que puede ser estudiado desde dos perspectivas: neoliberalismo y globalización. No quiere decir esto que ambas tendencias sean contrarias, son más bien complementarias, ya que tanto la una como la otra perspectiva se inscriben dentro de un modelo economicista de la educación.

La distinción entre globalización y neoliberalismo no es sencilla, ya que ambos procesos se encuentran estrechamente ligados conceptualmente al orden económico. El neoliberalismo es el pensamiento ideológico económico único, ultraliberal, del capitalismo mundial de occidente: sustenta teórica e ideológicamente las transformaciones hacia la fusión, reingeniería, privatización y la desaparición del asistencialismo, expresión del Estado del Bienestar. Acciones exigidas por los grupos económicos dominantes con extensiones poderosas en los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador), y desarrolladas y

aplicadas en Colombia por sus seguidores los representantes en el Gobierno Nacional, en el Congreso de la República y demás establecimientos públicos (Albornoz Bello, 2009, p. 41)

Para Luis Albornoz (2009) el neoliberalismo es un proceso mundial de globalización capitalista y de racionalización económica que busca renovar, fortalecer o democratizar las organizaciones e instituciones sociales, sobre todo de la institución educativa estatal. En este sentido el neoliberalismo se inscribe como un proceso dentro de la globalización, al respecto Marco Raúl Mejía (2006) señaló que el “neoliberalismo no es más que una forma de administrar la globalización capitalista, solo que por el momento en que ella se produjo -caída del socialismo real- adquirió una preponderancia marcada que lo ha hecho ver como victorioso y único” (p.34). De esta forma la globalización es un fenómeno diverso que requiere una interpretación “que supere el componente económico y político, al que la mayoría de los seres lo hemos reducido” (Mejía Jiménez, 2006, p. 23), y lo ha llevado a confundirse y equipararse con el neoliberalismo.

Aclarada la distinción entre globalización y neoliberalismo, se puede realizar un rastreo del macroyecto político que consecuentemente produjo la reorganización de las instituciones del Estado y afectó directamente a las instituciones educativas de los países que se acogieron, con todas las implicaciones que esto produjo, a ese proyecto de corte neoliberal como única alternativa para el desarrollo social y económico. Para Albornoz (2009), las bases del neoliberalismo se pueden ubicar a principios de los años setenta, con la conformación del Foro Económico Mundial¹ celebrado en Davos (Suiza) donde se reunieron

¹ “es una organización internacional independiente comprometida a mejorar el Estado del mundo mediante la participación de líderes empresariales, políticos, académicos y otros de la sociedad para modelar las agendas globales, regionales e industriales” (World Economic Forum)

además de los países invitados los grandes dirigentes de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Organismo e instancias supranacionales de presión que determinan el sentido y dirección de la globalización (p. 17)

Posteriormente a principios de los años ochenta los líderes políticos del mundo gestaron un “pensamiento político económico hegemónico conocido como neoliberalismo defendido conceptual, argumental, doctrinaria, política e ideológicamente en los medios universitarios [...] y otros prestigiosos centros académicos de [...] (USA), proceso al que se unieron medios de información especializada cercanos al capital financiero” (p. 17).

Este origen muestra que el neoliberalismo es un proceso político y económico agenciado por organismos internacionales como el FMI, el BM, la OCDE y la OMC. Por tanto los procesos políticos asociados a las recomendaciones emanadas desde estas organizaciones se pueden enmarcar dentro de la tendencia neoliberal, que como fenómeno global tiene implicaciones en

la educación, la cultura, la identidad, la mentalidad y subjetividad individual, colectiva y corporativa, los sistemas de valores, la moral, las formas de vida, la vida material, las formas de pensar, actuar, soñar y organizarnos, las tradiciones de toda índole, la cultura local, las fiestas y ritos, los hábitos de trabajo, recreación y ocio y en fin todo el conjunto de actividades de la vida humana y que también ha modificado el poder político en el mundo (Albornoz Bello, 2009, p. 16)

Es necesario aclarar que a pesar de la autonomía que tienen los países para promulgar sus Leyes y demás normativas, Colombia ha sido influenciada de manera directa por políticas internacionales. Es más, se puede considerar que ha acatado “de forma irrestricta las

recomendaciones de instituciones financieras de carácter transnacional” (Infante Acevedo & Herrera, 2005, p. 175), máxime cuando las decisiones se encuentran supeditadas a obligaciones adquiridas con instituciones financieras internacionales.

Reforma

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua española (DRAE), la reforma es “aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”.

Reforma Educativa.

En el caso de la política educativa, la Reforma se entiende como un proceso de cambio que se dio en los años noventa para Latinoamérica y en Colombia después de la Constitución del 91. El proceso se materializó con la expedición de la Ley 115 de 1994, y fue producto de un trabajo mancomunado en el cual se convocó a la sociedad para construir un proyecto educativo. La Ley 115 le dio autonomía a las instituciones educativas y permitió la participación política de la comunidad por medio de los denominados Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

Esta perspectiva plantea un concepto de comunidad amplio, que trascendía los límites socialmente marcados para la escuela y fomentaba la generación de espacios de discusión frente a las necesidades, retos y posibilidades de las instituciones escolares frente a la educación. Los Decretos que se supone complementan y reglamentan las Leyes, para el caso de la 115 fueron instaurados para obedecer a las urgencias de los gobiernos de turno (práctica que han vuelto habitual), provocando que los planteamientos de la Ley hayan sido reinterpretados o si se quiere manipulados, perdiéndose el horizonte político que dio origen a la misma.

Contrarreforma educativa. Este proceso se inició

a partir de las exigencias del Fondo Monetario Internacional para la política de ajuste fiscal, se exigió replantear los giros del situado fiscal a los Departamentos y Municipios,

lo que termina con el acto legislativo 01 de 2001 que establece una nueva tabla y criterios, exigiendo un ajuste de las políticas en salud y educación. (Mejía Jiménez, 2006, p. 271).

Este acto legislativo motivó la aprobación de la Ley 715 de 2001, que reglamenta entre otras cosas la distribución presupuestal para educación desde el sistema general de participaciones.

El surgimiento de la Contrarreforma. La contrarreforma no se puede entender sin el común denominador de la crisis, que según el grupo de investigación de la Universidad Pedagógica Nacional sobre cuestión docente, es una condición permanente y recurrente al momento de hablar de reformas educativas. Estas crisis se pueden organizar dentro de dos grandes grupos: crisis del modelo económico y crisis de los sistemas de escolarización. Al mismo tiempo, la política internacional tiene dos formas de explicar la problemática relacionada con desarrollo y educación (Castro J. , Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007). “La primera acentúa la educación como eje causal del atraso y del subdesarrollo y como un obstáculo para la modernización. La segunda centra su atención en una mirada crítica al modelo de desarrollo vigente, del cual depende la educación” (Castro J. , Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007, p. 20)

Durante la década de los noventas, en el sector educativo se presentó una crisis financiera causada principalmente por “el aumento creciente del déficit de situado fiscal; y la insuficiencia, cada vez más dramática de los ingresos corrientes de la Nación que se transferían a distritos y Municipios” (García Reina, 2003, p. 23); situaciones que llevaron a suponer a los administradores de la educación que esto se debía a los altos sueldos de los docentes, generados por su apresurado posicionamiento en el escalafón. Escenario injusto para pensar en una crisis, porque por un lado los docentes recibían (tendencia que aún se mantiene) uno de los salarios más

bajos con respecto a otros trabajadores del Estado, y por otro en su momento se encontraban ejerciendo su derecho legítimo de ascenso en el escalafón. El problema se presentó debido a que “el gobierno no previó recurso alguno para atender el déficit que se iba a generar a nivel de los ingresos corrientes de la Nación o recursos propios de distritos y Municipios, destinados al pago de docentes” (García Reina, 2003, p. 29).

Durante el gobierno de Samper (1994-1998) existió apoyo económico para solventar estos problemas a través del Fondo Educativo de Compensación; apoyo que fue retirado durante el gobierno de Pastrana (1998-2002), donde se creó una nueva forma de ‘ayuda’ para cubrir las deudas con los docentes conocido como el ‘proceso de racionalización’, donde los Municipios debían comprometerse con la Nación para “cumplir una matriz de racionalización y asumir un crédito condonable de acuerdo con el logro de las metas acordadas” (García Reina, 2003, p. 31); era claro que la postura gubernamental se encontraba encaminada a la reducción del déficit fiscal. El entonces ministro de hacienda Juan Manuel Santos, siendo fiel a su compromiso con la protección de las finanzas nacionales, apoyaba la aprobación del proyecto de acto legislativo 012 de 2000, el cual posteriormente a su aprobación en la Cámara, le abrió camino al acto legislativo 01 de 2001 que dio como fruto la Ley 715 de 2001, la cual reforma el sistema de transferencia de recursos por medio del sistema general de participaciones. Aprobada la Ley 715, se firman con sanción presidencial sus Decretos reglamentarios (3020, 230, 1278, 1283, 1850) todos del año 2002, los cuales están dirigidos a cambiar el sistema educativo.

Este horizonte político, que denominamos contrarreforma educativa, introdujo una serie de cambios los cuales llevaron a la política educativa a centralizarse en una de las ramas del poder público: el ejecutivo. Esto hizo que la política, tanto general como educativa, se pueda interpretar como un “conjunto de decisiones gubernamentales que buscan modificar (enfaticar,

eficientar, desarrollar) uno o varios de los componentes de un sistema y de la relación entre ellos [...] con el propósito de producir cambios o nuevos equilibrios en el sistema” (Zorrilla, 2010, p. 76). Desde el análisis de Margarita Zorrilla (2010), estas políticas cuentan con componentes como insumos, procesos y resultados, así como actores, instituciones y sus relaciones; y al mismo tiempo cuentan con instrumentos normativos, financieros, institucionales y de creación de consensos.

De esta manera es necesario pensar la docencia misma como un proceso político que implica bien sea una participación gubernamental o por qué no, el replanteamiento de la educación como una política de Estado. Toda decisión política influye en el quehacer del docente de manera casi inmediata, hecho que lleva a cuestionarnos sobre las exigencias para los docentes en el panorama actual, en el cual la construcción de políticas educativas hace parte de un proceso que llama Margarita Zorrilla de “naturaleza distinta”. No desde sus consideraciones conceptuales, sino desde los actores que participan desde sus propias motivaciones e intereses, experiencias y conocimientos.

Formación Docente

Breve historia de la Formación Docente en Colombia

La historia de la formación docente en el país puede ser contada desde diferentes ángulos; sin desconocer la marcada influencia que tuvieron originalmente las escuelas formadas por las comunidades cristianas, pero es necesario abarcarla desde que la educación se convirtió en un asunto de Estado permeado de intereses políticos. Se puede ubicar los primeros momentos de la formación docente a principios del S XIX con la promulgación de la Ley 6 de agosto de 1821, que establecía la creación de las Escuelas Normales para la formación de maestros en el método Lancasteriana. Esta formación se encontraba orientada a maestros de escuela primaria.

En este periodo se mantiene el término maestro para identificar a la persona encargada de la educación de niños en las primeras letras, la formación cristiana y moral. Hasta este momento la escuela era un asunto que le competía al Estado y la Iglesia. “Al comenzar la educación republicana, la escuela y el maestro fueron pensados como un instrumento para cohesionar a la sociedad civil con la sociedad política, con el fin de consolidar la construcción de la nacionalidad y de hacer girar a los ciudadanos en torno a una nueva ética” (Zuluaga Garcés, 1996, p. 267).

Durante la primera mitad del siglo XX debido a la expansión de la escuela secundaria, surgió la necesidad de “preparar a los maestros que se ocupan de la enseñanza de ese nivel; pero para eso se requería un conocimiento especializado en una disciplina y un saber didáctico, además de otro conjunto de saberes que le exigiría el oficio, como la administración escolar, la formación en valores, entre otros” (Álvarez Gallego & León Palencia, 2008, p. 61), surge entonces en Tunja la primera Facultad de Ciencias de la Educación. Bajo la administración de Alfonso López Pumarejo, siendo ministro Luis López de Mesa se integraron las Facultades de Ciencias de la Educación existentes en la época en una sola Facultad dentro de la Universidad Nacional, proceso llevado a cabo en 1935. Según Humberto Quiceno “La Facultad de educación no solamente es diferente de la escuela normal porque tiene un fin distinto en la formación de maestros, sino porque incorpora la preparación de los técnicos en general de la administración educativa” (citado por Riveros Gaona, 2008, p. 16).

En 1936 siendo Ministro de Educación Darío Echandía se dio el cierre de la Facultad de Educación en la Universidad Nacional, ya que “La autonomía que la universidad tenía no le ayudaba mucho a garantizar el control directo que el gobierno quería tener sobre la política de formación de maestros” (Álvarez Gallego & León Palencia, 2008, p. 63). Este hecho motivó el surgimiento de la Escuela Normal Superior, lugar en el que formarían maestros para la escuela

primaria, profesores de bachillerato y maestros técnicos que enseñarían en institutos técnicos y escuelas complementarias.

Durante la segunda mitad del siglo XX se dio un aumento en la creación de escuelas normales y Facultades de educación en universidades públicas y privadas, además se crean bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla la Universidad Pedagógica de Tunja para varones y la Universidad Pedagógica de Bogotá para señoritas. Se consolida entonces la Universidad Pedagógica Nacional como la única universidad especializada en la formación de maestros en el país y se da lugar a la

Discusión sobre si los maestros de secundaria debían formarse en una universidad o en una Normal superior [...] fue en la década del cincuenta y del sesenta cuando se institucionalizó la formación de licenciados en la universidad. La modalidad fue desde el principio clara: una parte de la formación se ocuparía de darles los fundamentos en una disciplina y la otra en pedagogía y didáctica. Los maestros para la escuela de primaria se siguieron formando en las escuelas normales; allí no se especializaban en un área del conocimiento, pues por tradición los niños tenían un solo maestro que los acompañaba en el desarrollo de las principales habilidades matemáticas, lingüísticas, científicas y humanísticas. (Álvarez Gallego, 2010, p.173)

Desde este panorama histórico se evidencia que la formación de docentes en Colombia en primera instancia es un asunto político influenciado por intereses gubernamentales orientados a controlar, regular y supervisar los procesos de formación de los futuros docentes. Aunque no queda clara la transición entre maestro y docente, se muestra la importancia que tiene el sujeto que ejerce esta función resaltándolo como una figura relevante para las políticas gubernamentales y como elemento de cohesión entre los fines del Estado y la sociedad. En segunda instancia la

formación docente le compete a las universidades con Facultad de educación y a las escuelas normales superiores.

Formación

Para entender el concepto de formación es necesario preguntarse qué es formar, al respecto Olga Lucía Riveros (2008) en su texto “Formación o deformación Mirada prospectiva a la formación de maestros en Colombia” plantea que formar es encuadrar, crear formas, moldear, o generar nuevas formas que respondan a las necesidades de un mercado de orden mundial. La formación se da dentro de un sistema educativo y está orientada a individuos que tiene aspiraciones claras y valores sustentados desde su deber ser dentro de la sociedad.

Concepto de Formación Docente. Según Beijaard (citado por Ávalos Davidson, 2004, p. 14) “la formación es principalmente un proceso de aprendizaje: de aprender a ser docente. Durante la formación inicial y a lo largo de la vida profesional, se construye y reconstruye la identidad como maestro o maestra sobre la base de reinterpretaciones de la experiencia de enseñar”. Desde esta afirmación se señala dos tipos de formación, una que se da durante la vida profesional que se puede llamar permanente y otra que se da en instituciones especializadas como es la formación inicial.

Por otro lado Marta Salinas señala un panorama complejo, donde una y otra, no pueden ser estudiadas por separado, sino que tienen una relación directa con la enseñanza.

La formación docente no es, solamente, un proceso académico que ocurre en las instituciones formadoras de maestros. Es, más bien, un proceso de interrelaciones entre lo político, lo social, lo cultural, con la participación de muchas instituciones: el MEN, las secretarías de educación, los organismos internacionales, las organizaciones de base, entre

otras. La formación es [...] una acción transcultural, que busca el desarrollo de saberes y prácticas para el ejercicio de la enseñanza. (Salinas Salazar, 2008, p. 85)

Formación inicial. La formación inicial es aquella que se da en las Escuelas Normales Superiores y en las universidades con Facultad de Educación. Como se señaló anteriormente, las Escuelas Normales Superiores se encargan de formar maestros para el ciclo de educación básica primaria y los licenciados formados en Facultades de Educación se especializan en una disciplina y ejercen en los niveles de educación básica, media y superior.

Formación permanente. La formación permanente puede ser interpretada como el desarrollo profesional continuo del profesorado. Éste comprende todo el conjunto de actividades a las que los docentes se dedican a lo largo de su carrera, diseñadas para incrementar su competencia en el oficio. [...] en sus formas más tradicionales se limita a cursos escolarizados de formación, mientras nuevas perspectivas han abogado por el aprendizaje con los colegas en el contexto de trabajo (Bolívar Botía, 2004, p. 55)

Docente

Aclarar el concepto de docente es necesario dentro del marco de la formación, porque finalmente las instituciones están formando docentes y estos a su vez necesitan una formación permanente.

Para Humberto Quiceno (2010) el docente es “el que educa la población. Educar la población no requiere transformación de ser, del cuerpo y del alma. No pone en juego el alguien, porque ese alguien es un cualquiera” (p. 58). Este autor ubicó al docente como una entidad histórica posterior al maestro de escuela, inventado por la economía y no por la moral, cuya experiencia no se da en la escuela. Posteriormente señala que el docente “es aquel lugar de experiencia que hace que cualquier sujeto que quiera educar, lo haga en la institución educativa

(modelo empresa) con niños - adultos (población)” (p. 71). Este lugar que señala el autor es un espacio técnico, una función operativa y un oficio de trabajo.

De forma complementaria se puede observar en el Decreto 1278 de 2002, en su artículo 5 que los docentes se definen como “Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje”. Existe allí un vínculo del docente con las instituciones y la función que realiza dentro de ellas.

Servidor público. Otra connotación persistente en el docente es de servidor público, según lo señala la Constitución Política de Colombia en su artículo 123,

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el reglamento.

Profesionalización Docente: un Punto de Encuentro Entre el Docente y su Formación

Desde la promulgación de la Ley 715 no existe una normatividad que se consagre al docente o su formación de manera directa, en su lugar existe una normatividad acerca del ejercicio de la profesión docente claramente definida en el Decreto 1278 de 2002.

Como ya se referenció en los antecedentes, la profesionalización no es un proceso nuevo, ha tenido tres grandes momentos (Castro, Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007). El primero vinculado a “la dignificación del magisterio”. El segundo momento está relacionado con la “sindicalización masiva del magisterio” y “la constitución de una nueva forma jurídica del ejercicio de la enseñanza”. Un tercer momento está relacionado por un lado con “los imperativos

de calidad” y “la evaluación de desempeño” y por otro con la importancia que toma el “campo del saber pedagógico” y la “connotación del maestro como intelectual de la cultura”.

Por otro lado, desde el punto de vista de Diego Rendón Lara y Luis Rojas García (Rendón Lara & Rojas García, 2005), quienes realizaron un análisis desde fundamentos sociológicos tomando como referentes a autores como Gimeno Sacristán, Ángel Díaz Barriga, Catalina Inclán y Mariano Fernández Enguita; la docencia no está alineada con otras profesiones. La anterior afirmación está reforzada, de forma resumida, en los siguientes aspectos de la docencia²:

1. La permanente demanda de dignificación o la reivindicación de la profesión.
2. La necesidad de un sistema evaluativo sobre el desempeño profesional, más incisivo que en otras profesiones.
3. Su existencia “liminar” entre el Estado y el mercado.
4. La coexistencia de elementos disciplinares y pedagógico en su desempeño.
5. La existencia de débiles mecanismos que autoricen, para ello citan a Ángel Díaz Barriga, “a los que pueden o no pueden ejercer la profesión”.
6. La formulación de prescripciones específicas que no se conocen para otras profesiones.

El primer aspecto sobre “*La permanente demanda de dignificación o la reivindicación de la profesión*” se hizo evidente con las luchas sindicales del magisterio en los últimos años, que solo encuentran espacio de expresión en manifestaciones públicas, entiéndase como paros y plantones, con un alto grado de deslegitimación y con un discurso desgastado en el cual solo se exige mejoras en condiciones asociadas a pensión, sueldo y salud. El segundo aspecto “*La necesidad de un sistema evaluativo sobre el desempeño profesional, más incisivo que en otras profesiones*”

²Para profundizar en el tema se recomienda el texto: Infante Acevedo, R., & Herrera, M. (2005). Hacia la desprofesionalización del magisterio colombiano. Balance de la política educativa durante la década del noventa. En O. Pulido Chaves, & S. Baquero Reyes, Formación de maestros, profesión y trabajo docente (págs. 171-177). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

se reforzó con las evaluaciones anuales de desempeño y las esporádicas evaluaciones de competencias, que son responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), respectivamente. En relación con el “*existencia “liminar” entre el Estado y el mercado*” el docente en el sector público mantiene una relación de tensión con el Estado que lo condiciona como sujeto de la educación y otra con un mercado rodeado de exigencias sobre lo que se debe hacer en la escuela y hacia donde deben direccionar su labor. El cuarto aspecto “*La coexistencia de elementos disciplinares y pedagógicos en su desempeño*” plantea una discusión de ‘vieja monta’ sobre lo que debe saber o no un docente en términos de la disciplina que imparte, los métodos y registro de actividades que desarrolla en su quehacer. El quinto aspecto sobre los débiles mecanismos que autoricen “*a los que pueden o no pueden ejercer la profesión*” fue tenido en cuenta en la legislación actual, específicamente en el Decreto 1278 de 2002 en su artículo 3 sobre profesionales de la educación:

Son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este Decreto; y los normalistas superiores

Más adelante, en el artículo 5 agrega que “las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes”. Esto no significa que se haya resuelto el problema, al contrario llama la atención sobre la manera indiscriminada como se mira al docente en un modelo económico traducido en reformas políticas de reorganización del Estado. Este mismo Decreto parece justificar la falta de preocupación por la formación, ya que expone con

poca profundidad una formación profesional docente y permite la posibilidad de ingreso a la carrera docente a cualquier profesional. Por último “la formulación de prescripciones específicas que no se conocen para otras profesiones” es sustentada por los autores por la exigencia de una “nacionalidad” que en el caso colombiano, por lo menos a nivel legal no es tomada en cuenta.

Formación docente desde la profesionalización. Otro elemento de la profesionalización docente es la formación. A propósito Alejandro Álvarez Gallego, realizó una mirada histórica de la formación docente respecto de la profesionalización, donde señala que a pesar de las tensiones entre universidades y Normales en cuanto a la formación de maestros “nunca se puso en duda que el oficio de maestro era una profesión y que por lo tanto se debían formar en instituciones especializadas” (Álvarez Gallego, 2010, p. 173).

A pesar de que en la actualidad existe una política de formación docente (título 6 de la Ley 115/94), las regulaciones de ésta se han interesado más por los procesos de acreditación de las Escuelas Normales Superiores y los programas de formación inicial y posgrados que ofrecen las diferentes Facultades de Educación públicas y privadas, acciones que se deslegitiman con la potestad que dio el Decreto 1278 a otro tipo de profesionales para que ingresen a ejercer como docentes públicos. Colombia presenta un caso atípico donde se desconoce que “la docencia es, sin lugar a dudas, una profesión que requiere un buen número de años de formación en instituciones especializadas” (Álvarez Gallego, 2010, p. 182), y al mismo tiempo cualquier profesional puede ejercer la docencia, situación que no sucede en otros lugares del mundo.

La formación docente obedece a una historicidad asociada más al proceso de profesionalización de docentes que comenzó en los años noventa, donde se hizo necesaria la titulación de docentes con una amplia experiencia y trayectoria en las escuelas (Castro J. , Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007). Proceso que “permitió a un gran número de maestros

romper el estancamiento en el cual se encontraban, ascender en el escalafón y, en muchos casos, obtener los títulos de licenciatura y especialización en un tiempo ostensiblemente menor al usual” (Castro J, Pulido Cortés, Peñuela, & Rodríguez, 2007, p. 32). Como consecuencia el gobierno tuvo que intervenir y regular la formación docente, para ello expidió el Decreto 272 de 1998, en el cual se establecen entre otras disposiciones, “los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y postgrado en Educación ofrecidos por las universidades y por las instituciones universitarias”. El Decreto resalta la importancia de la pedagogía y la didáctica “por cuanto constituye un ámbito de reflexión a partir del cual se genera conocimiento propio que se articula interdisciplinariamente” (Artículo 2).

Al existir una perspectiva que permite definir al docente como un sujeto de saber(es), lo convierte en “un profesional capacitado (idóneo) para reconstruir el conocimiento pedagógico, a partir de la experiencia a que se enfrenta cotidianamente” (Camargo Abello, Calvo, Franco Arbeláez, Vergara Arboleda, & Londoño Camacho, 2003, p. 14). Este horizonte plantea tres aspectos desde donde puede ser planteada la formación docente. El primero se refiere a las disciplinas “esta perspectiva académica permite afirmar que el docente puede formular necesidades de formación directamente relacionadas con el saber científico del que proceden las asignaturas y áreas privilegiadas del saber escolar” (p. 14). El segundo aspecto se refiere al saber pedagógico, “esta dirección tiene que ver con los enfoques y modelos pedagógicos y curriculares, con la didáctica y con los componentes fundamentales del proceso de enseñanza y aprendizaje” (p. 14). El último aspecto es la práctica pedagógica, que requiere ser comprendida “como actividad compleja, cambiante, incierta y a veces conflictiva” (p. 15), que requiere un tiempo y espacio privilegiado para su reflexión dadas las múltiples ocupaciones que tiene el docente en la escuela.

Para el año 2003 se expidió el Decreto 2566 donde se “establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior”, el cual se preocupa más por los aspectos de calidad (Art 1), denominación académica del programa (Art 2), justificación del programa (Art 3), aspectos curriculares (Art 4), y especialmente introduce la formación por créditos (Art 17 y 18) y el registro calificado de programas (Art 22). Este Decreto se establece para todos los programas académicos, incluyendo los programas en educación, desplazando así lugar privilegiado que se le había dado a la pedagogía y la didáctica como saber del docente y ubica a la educación en un marco donde se privilegia la gestión y administración³. Adicionalmente implanta el concepto de competencia como fundamento de los desarrollos curriculares, aspecto ratificado en el Decreto 2170 de 2005.

Al establecer al docente como sujeto de saber las posibilidades de formación docente son amplias y la propuesta de Camargo Abello y otros (2003) puede ser viable, pero cuando el docente es despojado de su saber fundante que es la pedagogía, el espectro se limita y solo es posible si se inscribe dentro de los parámetros establecidos por la normatividad imperante. Hecho que se ha ratificado con los resultados obtenidos en investigaciones realizadas por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) hasta el 2004, donde afirmaron que las carencias en la formación docente se pueden dividir en dos aspectos fundamentales:

El primero está relacionado con la falta de formación disciplinar, es decir, con la ausencia de dominio o, en el mejor de los casos, con un dominio superficial y elemental de la ciencia que enseña, mientras que el segundo aspecto hace referencia a la falta de relación

³ Esta discusión requiere una profundización que puede ser abarcada en otro proyecto de investigación.

entre los saberes derivados de las disciplinas y los saberes correspondientes a la cotidianidad escolar. Dicho de otro modo, no hay articulación entre los procesos de instrucción y la intencionalidad formativa que se refleja en la filosofía y los fines de la educación (Rentería Rodríguez, 2004, p. 61)

Docente en la Contrarreforma.

El docente ha sido objeto de la política educativa, que ha pretendido regular su función, escalafonamiento, requisitos para la carrera docente, las condiciones laborales, además de la formación. Nombrar los Decretos que guardan relación con el docente, resulta una tarea dispendiosa, porque la normatividad ha intentado más que regular al docente, regular los espacios y tiempos relacionados con el ejercicio de su profesión. Dentro de la normatividad el único Decreto que se refiere al docente de manera explícita es el Decreto 1278 de 2002, en su artículo 3. Dentro del contexto político, José Esteve (2006) afirmó que nos encontramos en un “auténtico proceso histórico de aumento de las exigencias que se hacen al docente, pidiéndole asumir cada vez mayor número de responsabilidades. En el momento actual un profesor no puede afirmar que su tarea se reduce simplemente al ámbito cognoscitivo (enseñanza)” (Esteve Zarazaga, 2006, p. 35)

Las funciones asignadas al profesional docente se han multiplicado, aumentando el grado de responsabilidades que se deben asumir, junto con una serie de restricciones jurídicas que se imponen sobre el discurso pedagógico, el acto educativo y los educandos, siendo estos últimos sobre los cuales se deben tener consideraciones de diversa índole, desconociendo de esta forma dinámicas institucionales, propuestas de manera ‘autónoma’ por cada establecimiento educativo. Respecto de las funciones del docente, se puede realizar una comparación entre el antiguo y el nuevo estatuto docente. Según señala el Decreto 2277 de 1979 en su artículo 2:

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educando, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional en los términos que determine el reglamento ejecutivo. Esto quiere decir que la función del docente es enseñar y los diferencia de otras funciones como consejería y orientación. El Decreto 1278 de 2002 establece en su artículo 4:

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

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

Dentro de la nueva legislación no solo debe tener habilidades asociadas directamente al ámbito académico, sino que desarrollan otras tareas “que muchos docentes están obligados a desempeñar (sin tener preparación ni recursos adecuados), en virtud de la necesidad de atender a un público (alumnos y familias)” (Tenti, 2006, p. 135) que ya no son excluidos de una escuela que dejó de ser selectiva, para convertirse en un lugar donde confluyen diferentes personas procedentes de otras culturas, o en algunos casos de subculturas también llamadas ‘tribus urbanas’, con códigos de comunicación variados y modelos de comportamiento aislados quizás del modelo institucional, más concretamente del modelo estatal de ciudadano. A propósito José Esteve (2006) señaló que el docente

además de saber su materia hoy se le pide que sea un facilitador del aprendizaje, que establezca una relación educativa con los alumnos, que sea un organizador del trabajo del grupo, y que además de atender la enseñanza, cuide el equilibrio psicológico y afectivo de sus alumnos, la integración social, su formación sexual, etc. (p. 35)

En cuanto a lo institucional, en palabras de Tenti existe un “debilitamiento”, donde las escuelas ya no concentran el conocimiento y el docente debe encontrar otras maneras de interactuar con sus alumnos, dueños momentáneos de una gran cantidad de información, proveniente de diferentes fuentes digitales que pueden ser consultadas desde casi cualquier aparato electrónico. Sumándole a esto una especie de caducidad del conocimiento como indica Bauman, ya no se puede asumir una postura pasiva, por no llamarla ‘clásica’ en la que conocimiento “tenía valor puesto que se esperaba que durara, así como la educación tenía valor en la medida en que ofreciera conocimiento de valor duradero” (Bauman, 2007, p. 26)

La docencia, así como no se puede aislar de un panorama político, tampoco puede escapar de un panorama social. La sociedad ha cambiado y requiere un nuevo modelo de ciudadanos,

que lejos de cualquier discusión, son formados también en la escuela. Se ha pasado de pensar la docencia enmarcada dentro de una organización burocrática a una organización que Emilio Tenti (2006) llama “post-burocrática” donde se reemplazan “las organizaciones disciplinarias tradicionales” por las “sociedades de control”, este último término acuñado por el filósofo Gilles Deleuze. Este control es ejercido por cualquier persona, es decir que la fiscalización ya no es un asunto que le compete solo al Estado, es un asunto de todos y puede realizarse con relativa facilidad gracias a los “avances en los sistemas de información y comunicación que permite superar los límites de las instituciones clásicas, como su carácter espacial (la fábrica situada en un lugar específico) y temporal” (Tenti, 2006, pág. 133). Esta nueva organización social imprime unas nuevas relaciones, donde la docencia es especialmente afectada por los excesivos controles que se ejercen desde los medios de comunicación hasta los miembros de la comunidad escolar. El control exige entonces un mayor cuidado de las acciones pedagógicas, administrativas y de gestión ejercidas por los docentes. Acciones que deben conducir a resultados concretos, supuestamente explícitos dentro de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

Capítulo 3

Diseño Metodológico

La presente investigación se enmarca dentro de la investigación documental que “no es solo una técnica de recolección y validación de información, sino que constituye una de sus estrategias, la cual cuenta con particularidades propias dentro el diseño del proyecto, la obtención de la información, el análisis y la interpretación” (Galeano Marín, 2009, p. 114). En este sentido se plantea un proceso que puede llevar, según el objeto de la investigación, a resultados confiables, como los que se pueden obtener de otro tipo de investigaciones.

La investigación documental desde la perspectiva de María Galeano (2009) se puede desarrollar desde tres momentos: diseño, gestión y administración; y comunicación de resultados. Cada uno de estos momentos conlleva la ejecución de ciertos procedimientos y actividades, que fue necesario replantear en el marco de esta investigación, ya que el método de análisis utilizado proviene de la teoría fundamentada (Tabla 2)

Tabla 2. *Momentos de la investigación documental*

MOMENTO	PROCESOS Y ACTIVIDADES DESARROLLADOS EN ESTA INVESTIGACIÓN
Diseño	Este momento se desarrolló durante el primer semestre, con la formulación del anteproyecto desde donde: <ul style="list-style-type: none"> • Se construyó el objeto de investigación • Se planteó la pregunta de investigación, los objetivos, el problema y los antecedentes • Se plantearon las estrategias de búsqueda, clasificación, registro y sistematización de la información
Gestión y Administración	La primera parte de este segundo momento, consistió en la revisión documental, desde la cual se realizó: <ul style="list-style-type: none"> • El rastreo, inventario y muestreo de documentos existentes y disponibles • La clasificación por temas, sucesos o periodos Proceso que se realizó durante el año 2012 En la segunda parte se realizó el proceso análisis de la información, (primer semestre de 2013), utilizando el método propuesto desde la teoría fundamentada, donde se realizó: <ul style="list-style-type: none"> • Microanálisis • Codificación abierta • Codificación axial • Aproximación a la codificación selectiva
Comunicación de Resultados	Este último momento consistió en la redacción de los hallazgos y la elaboración del informe final, durante el segundo semestre de 2013.

En seguida se explicarán en detalle cada uno de los momentos de la investigación

Primer momento: diseño

Durante el primer semestre se desarrolló este momento. Iniciando con la construcción del objeto de investigación problematizando la formación docente y abarcando diferentes perspectivas de

investigación, donde se encontró que las políticas educativas eran un campo investigativo que podría generar aportes a las discusiones en torno a la formación docente.

Posteriormente se construyó el anteproyecto, donde se formularon la pregunta de investigación, el planteamiento del problema y los antecedentes; de manera simultánea se fueron estudiando diferentes métodos de investigación y se seleccionó la investigación documental, usando como referente el trabajo realizado por María Galeano (2009). En este momento fue necesario plantear estrategias de búsqueda, clasificación, registro y sistematización de la información. Este proceso se fortaleció usando la técnica de revisión documental que hace parte del segundo momento.

Segundo momento: gestión y administración

a) Revisión documental

Un problema al trabajar este tipo de investigación es definir las estrategias de búsqueda, clasificación, registro, sistematización y análisis de información, que según María Galeano (2009) se apoya en la técnica de la revisión documental, para lo cual es necesario en primera instancia clasificar las fuentes en primarias y secundarias, permitiéndose de esta forma establecer de entrada unos criterios de búsqueda. Las fuentes primarias son aquellas que provienen de archivos personales, documentos históricos, fotografías, archivos públicos, procesos judiciales, entre otras. Las fuentes secundarias son aquellas presentadas como resultado de un proceso de investigación, biografías, cartografías, memorias, monografías (Galeano Marín, 2009). Para la presente investigación las fuentes seleccionadas fueron:

- *Fuentes primarias:* Leyes y Decretos

- *Fuentes secundarias:* publicaciones que abarquen el tema del docente y su formación en el marco de la política educativa, materializada en Leyes y Decretos, y ubicada en el período 2002 al 2010.

Para las fuentes primarias se utilizó la página del Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2012), la cual cuenta con un enlace para descargar los Decretos, que están ordenados según el año en el que fueron promulgados. Esta búsqueda arrojó un total de cuarenta y seis (46) Decretos, consignados ordenadamente en una base de datos elaborada en Excel donde se tuvo en cuenta el año, la fecha de expedición del Decreto, el tema con el que está relacionado (docente o formación), algunos aspectos relevantes del contenido, las observaciones correspondientes al Decreto en cuestión y el enlace al documento en línea, (tabla 3). Este proceso requirió una lectura previa de los Decretos, ocasionando que el registro de la información en la matriz respecto del contenido y las observaciones tomara bastante tiempo, particularmente porque las observaciones están relacionadas con vigencias o derogaciones de los Decretos en algunos artículos o en su totalidad, y esta información no se encuentra sino en Decretos posteriores con distancias cronológicas marcadas que pueden ser de hasta cinco años.

Tabla 3. *Matriz de Decretos*

MATRIZ DE DECRETOS					
FECHA	DECRETO	TEMA	CONTENIDO	OBSERVACIONES	ENLACES
4/5/2000	620	DOCENTE	Por el cual se establecen reglas y criterios para la evaluación de docentes en ejercicio, al servicio del Estado y se dictan otras disposiciones.		http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4097
5/8/2000	808	FORMACIÓN DOCENTE	Las escuelas normales superiores dentro de los tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente	El Decreto 808 de 2000 fue derogado expresamente por los Decretos 2832 de	http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-

			Decreto, podrán aceptar en el ciclo complementario de formación docentes a los educadores bachilleres que a 31 de diciembre de 1999 estaban vinculados al servicio educativo estatal y no poseían título de bachiller con profundización en educación o el título de bachiller pedagógico.	2005 artículo 7, y 642 de 2001; por lo tanto no está vigente.	105189_arc_hivo_pdf.pdf f
--	--	--	--	---	--

Para las demás fuentes se visitaron dos bibliotecas públicas, tres universidades con Facultad de educación y tres lugares en los que se realizan investigaciones o publicaciones seriadas. En cuanto a las bibliotecas públicas se escogieron la Biblioteca Luis Ángel Arango y la Biblioteca Nacional, siendo la primera la biblioteca que cuenta con mayor cantidad de material tanto de revistas como libros. La Biblioteca Nacional cuenta con un sistema de búsqueda más eficiente, ya que organiza el material bibliográfico por años, haciendo más fácil la preselección de material.

En cuanto a las universidades con Facultad de Educación se escogieron la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad de la Salle y la Pontificia Universidad Javeriana por contar con biblioteca y publicaciones propias. Además se seleccionaron tres lugares en los que se realizan investigaciones o publicaciones seriadas con temas referentes a educación, entre estos encontramos al IDEP, la editorial Magisterio y la revista Educación y Cultura de FECODE, siendo esta última la más importante, ya que fue la seleccionada como fuente privilegiada para la investigación documental, dada su posición crítica frente al panorama de construcción, ejecución y evaluación de políticas educativas.

Para esta etapa, los documentos se seleccionaron en relación con las fuentes primarias consignadas en la matriz de Decretos y Leyes (ver el anexo 1) y de manera simultánea se fueron clasificando utilizando una numeración que permitiera dar cuenta de una secuencia cronológica, una temática y del tipo de documento. (Figura 2)

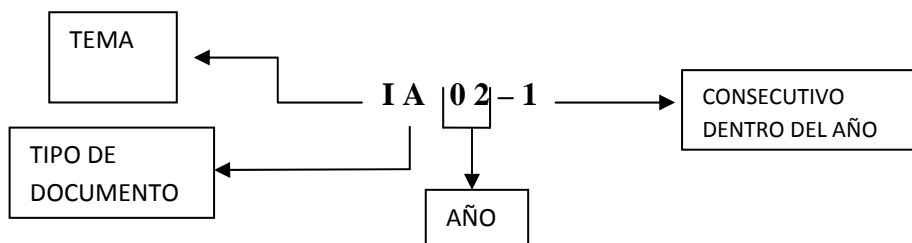


Figura 3.1. Numeración

Se creó una serie de convenciones que dieran cuenta del tipo de documento hallado y la temática abordada, (tabla 4). Así por ejemplo, si se tiene el código QA05-10, nos estamos refiriendo a un documento que contiene una temática asociada al docente en un artículo de revista del año 2005 y le corresponde el consecutivo 10 dentro del grupo de documentos de ese año.

Tabla 4. *Tabla de convenciones*

TABLA DE CONVENCIONES	
	CONVENCIONES
TEMA	<ul style="list-style-type: none"> • Q: Docente • F: Formación docente • I: Docente y formación
TIPO DE DOCUMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • A: Artículo de revista • S: Sección de libro • L: libro • W: Web

Respecto al registro e inventario de los documentos, aquellos que fueron seleccionados se consignaron en una base de datos (Tabla 5), en la que se ubicaron por numeración, referencia

bibliográfica, año, temática y tipo de documento. Este proceso arrojó un total de 95 documentos (ver anexo 2), los cuales están organizados cronológicamente del año 2002 al 2010, (Tabla 6).

Tabla 5. *Matriz de documentos*

MATRIZ DE DOCUMENTOS					
#	Num	Referencia Bibliográfica	Año	Temática	Tipo de Documento
1	IA 02-1	Restrepo, B., & Orozco, J. C. (Septiembre de 2002). El nuevo estatuto de profesionalización docente. <i>Educación y Cultura</i> (61), 8-15.	2002	Formación y Docente	Artículo de Revista
2	QA 02-2	Ramírez, G. I., & Chávez, W. (2002). La educación pública en la encrucijada: arrasada la carrera docente. <i>Educación y Cultura</i> (61), 16-19.	2002	Docente	Artículo de Revista
3	QA 02-3	Rodríguez Céspedes, A. (Septiembre de 2002). El nuevo estatuto docente: un instrumento de control y sanción. <i>Educación y cultura</i> (61), 20-25.	2002	Docente	Artículo de Revista
4	QA 02-4	Estrada Álvarez, J. (Septiembre de 2002). Organización mercantil y privatización de la educación. La mano dura de la Ley. <i>Educación y cultura</i> (61), 26-31.	2002	Docente	Artículo de Revista

Tabla 6. *Consolidado de documentos*

CONSOLIDADO DE DOCUMENTOS	
AÑO	CANT
2002	6
2003	5
2004	9
2005	19
2006	5
2007	19
2008	12
2009	11
2010	9
TOTAL	95

Teniendo en cuenta el volumen documental encontrado, fue necesario limitar la cantidad de documentos con los cuales se realizó el análisis. Para ello se elaboró un estudio de los documentos registrados y se encontró que en las publicaciones seriadas de la revista Educación y Cultura de FECODE, existe una riqueza documental en cuanto a la variedad de sus autores y la especialidad de los mismos en los temas de política y educación. Posterior a la selección de esta publicación se delimitó el periodo de análisis de lecturas a los años 2005 al 2007 por las siguientes razones:

- Este periodo abarca el cuarenta y cinco por ciento (45%) de las publicaciones de los años 2002 al 2010
- Entre el 2005 y el 2007 ingresan al servicio educativo estatal los dos primeros grupos de docentes nombrados bajo el Decreto 1278 de 2002
- El tiempo, el volumen documental y el número de investigadores toman relevancia para la siguiente etapa correspondiente al proceso de análisis.

Siguiendo con el proceso metodológico de la investigación documental propuesto por María Galeano (2009), fue necesario elaborar unas fichas bibliográficas, que para este caso fueron diseñadas teniendo en cuenta toda la información rotulada en las bases de datos de los documentos, (Tabla 7)

Tabla 7. *Ficha bibliográfica*

		NUMERACIÓN	QA 05-2
AÑO	2005	TEMÁTICA	DOCENTE
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	CEID, F. (Junio de 2005). Por la pedagogía y la profesión docente: el estatuto docente único. Educación y Cultura(68), 4-7.		

Para facilitar la clasificación de las fichas se asignaron tres colores de acuerdo al tema (Tabla 8).

Tabla 8. *Código de colores*

TEMA	COLOR
Docente	Azul

Formación docente	Amarillo	
Docente y formación	Verde	

b) Proceso de Análisis

Para esta investigación se optó por el microanálisis, propuesto desde la teoría fundamentada, el cual según Strauss & Corbin (2002) es un “detallado análisis, línea por línea, necesario al comienzo de un estudio para generar categorías iniciales (con sus propiedades y dimensiones) y para sugerir las relaciones entre ellas” (p.63), definición que se complementa con la afirmación de que

no es un proceso estructurado, estático o rígido. Es, más bien, de flujo libre y creativo en el que los analistas van de un lado a otro entre tipos de codificación, usando con libertad técnicas analíticas y procedimientos y respondiendo a la tarea analítica que se plantean. (p. 63)

A este proceso de análisis se le suman dos elementos de análisis:

- a) los datos — sea el recuento que los participantes hacen de acontecimientos o acciones según los recuerdan — o textos, observaciones, vídeos y artículos semejantes recopilados por el investigador, y b) las interpretaciones de los observadores y los actores de esos acontecimientos, objetos, sucesos y acciones. También hay un tercer elemento: la interacción que tiene lugar entre los datos y el investigador en el proceso de recolección y análisis de los mismos. (Strauss & Corbin, 2002, p. 64).

Esta relación no siempre ha de llevar a la producción de teoría fundante. Para el caso de esta investigación únicamente se usa su método de análisis.

Codificación abierta.

Para dar inicio al proceso de análisis se realizó la codificación abierta, entendida como un “Proceso analítico por medio del cual se identifican los conceptos y se descubren en los datos sus propiedades y dimensiones” (Strauss & Corbin, 2002, p. 111). Una manera de realizar esta codificación es por medio del ‘análisis línea por línea’.

Esta forma de codificación exige un examen minucioso de los datos, frase por frase y a veces palabra por palabra [...]. Ésta es quizás la forma más demorada de codificación, pero suele ser la más productiva. Hacer codificación renglón por renglón es especialmente importante al comenzar un estudio porque le permite al analista generar categorías rápidamente y desarrollarlas por medio de un muestreo adicional, con base en las dimensiones de las propiedades generales de las categorías. (Strauss & Corbin, 2002, p. 131)

En esta etapa fue necesario realizar tres lecturas del mismo documento, para encontrar en los datos los conceptos que representan fenómenos. Los fenómenos son entendidos como “las ideas centrales en los datos” (Strauss & Corbin, 2002, p. 110); los que posteriormente se pudieron organizar en propiedades y dimensiones. Una propiedad se refiere a las “características de una categoría, cuya delineación la define y le da significado” (Strauss & Corbin, 2002, p. 110) y las dimensiones se refieren a la “escala en la cual varían las propiedades generales de una categoría, y que le da especificaciones a la categoría y variaciones a la teoría” (p. 110).

En esta etapa y luego de la primera lectura, se rotularon manualmente los textos usando como fundamento el procedimiento de conceptualización que consiste en ‘denominar fenómenos’, lo que permitió “reunir acontecimientos, sucesos u objetos similares bajo un encabezamiento clasificativo común [...] el hecho de que compartan características comunes y

significados relacionados permite agruparlos” (p. 112). Después de repasar los textos por segunda vez y renombrar algunos códigos, se registró la información en una base de datos que contiene un total de 210 citas (Tabla 9), donde se asociaron las citas a un código común, relacionando la numeración, la referencia y la página (Ver anexo 3).

Tabla 9. *Muestra de la base de códigos*

CÓDIGO	NUM	REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	PÁGINA
Agenda educativa propuesta por organismos externos	QA 07-2	CIED, F. (Marzo de 2007). El plan decenal de educación 1996-2005, en deuda con la sociedad colombiana. Educación y cultura (74), 8-14.	14
	QA 07-4	Niño Avendaño, S. (Marzo de 2007). El plan decenal de educación: víctima del olvido y del neoliberalismo. Educación y Cultura (74), 17-25.	18
aumento de responsabilidades del docente	QA 07-15	Zalamea Godoy, M. F., & Zalamea de Álvarez, M. Y. (Junio de 2007). La realidad del Decreto 230 de 2002: un problema pedagógico, humano y social. Educación y Cultura (75), 26-28.	27
autonomía escolar	QA 07-8	Molano Camargo, F. (Marzo de 2007). El enfoque educativo de Visión Colombia 2019: capitalismo académico sin pausa. Educación y Cultura (74), 43-52.	48
	QA 07-6	Arroyave Arango, R. (Marzo de 2007). El segundo plan decenal de Uribe Vélez y el Plan Visión Colombia Segundo Centenario 2019, dos puntales en la agenda de recolonización imperialista sobre nuestra patria. Educación y cultura (74), 31-37.	33
	QA 06-1	CEID, F. (Agosto de 2006). La autonomía escolar y la libertad de cátedra. Educación y Cultura (72), 8-26.	9
	QA 05-9	Torres, R. M. (Junio de 2005). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. Educación y Cultura (68), 35-39.	35

Esta misma codificación se realizó con los Decretos encontrados, usando como herramienta el programa Atlas Ti®, ya que se encontraban en formato digital, dada la versatilidad de la herramienta la agrupación de códigos en categorías fue un proceso más sencillo (Tabla 10), arrojando un total de 274 códigos (ver anexo 4),

Tabla 10. *Muestra de codificación de Decretos*

N°	CÓDIGO	DOCUMENTO	LÍNEA
1	ACCIONES SOBRE EL DOCENTE {1-0}	P18: 41_Decreto_1290_2009.doc	48 -54
2	Adquisición de derechos al ingreso a la carrera	P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	76 -76

	docente {1-0}		
3	Alumnos por docente {1-0}	P 3: 13_Decreto_3020_2002.doc	41 -44
4	Ascenso en el escalafón depende del presupuesto {2-0}	P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	135 -135 , 143 -144
5	Atributos de los docentes: formación-experiencia-desempeño-competencias {1-0}	P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	10 -10
6	Busca: educación con calidad, desarrollo y crecimiento profesional de los docentes {1-0}	P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	10 -10
7	Características del docente etnoeducador {1-0}	P13: 32_DECRETO_3323_2005.doc	93 -96
8	Características del proyecto etnoeducativo {1-0}	P13: 32_DECRETO_3323_2005.doc	100 -103
9	CARGOS DOCENTES PROVISIONALES {1-0}	P15: 35_Decreto_3982_2006.doc	167 -167
10	Carrera docente {1-0}	P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	37 -37
11		P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	105 -105
12		P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	103 -103
13		P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	109 -111
14		P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	105 -105
15		P 1: 10_Decreto 1278 de 2002.doc	163 -169

Codificación axial.

Continuando con el procedimiento se pasó la codificación axial, que consiste en “relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado “axial” porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones” (p. 134). En esta etapa es importante prestar especial atención a las categorías que emergen cuando el investigador “se da cuenta de que ciertos conceptos se pueden agrupar bajo un orden abstracto más elevado, basado en su capacidad de explicar lo que está sucediendo” (p. 124).

Posteriormente a la revisión de la base que contiene los códigos producto de la codificación abierta, se reagruparon los conceptos en la medida en que se asociaban a un fenómeno. Para facilitar este proceso en primer lugar se corroboró que la cita asociada a un código guardara relación con un concepto de mayor nivel, de tal forma que pudieran explicar un fenómeno; en segundo lugar y de forma simultánea se fueron reordenando los códigos con sus

propiedades y dimensiones en seis categorías: política, discurso educativo, escuela, concepción de educación, formación docente y docente todas estas asociadas a los documentos de la Revista Educación y Cultura, y registrados en un esquema conceptual (ver anexo 5). Este proceso arrojó un consolidado (Tabla 11).

Tabla 11. *Consolidado de categorías y códigos de la revista Educación y Cultura de FECODE*

REVISTA EDUCACIÓN Y CULTURA DE FECODE		
CATEGORÍAS	CÓDIGOS ASOCIADOS	CITAS ASOCIADAS
Política	28	42
Sub categoría: Contrarreforma	18	27
Discurso educativo	11	16
Escuela	29	37
Concepción de educación	34	34
Formación docente	18	18
Docente	51	67
6	189	241

Sobre los Decretos se realizó de igual manera la codificación axial, la cual se organizó por categorías usando la herramienta Atlas Ti®, que permite la agrupación de códigos de manera sencilla y lo resume en un esquema que asocia los códigos con la categoría establecida. Este proceso arrojó como resultado 10 categorías que cuentan con un total de 298 códigos y 360 citas asociadas a éstas (Tabla 12). (Ver anexo 6).

Tabla 12. *Consolidado de categorías y códigos de Decretos*

DECRETOS			
CATEGORÍAS	PROPIEDADES	CÓDIGOS ASOCIADOS	CITAS ASOCIADAS
concepción docente	6	57	74
profesión docente	4	16	16
concepción de la educación	3	16	16
centralización del poder	3	31	36

política de ajuste fiscal	2	17	17
Función docente	3	29	35
Carrera docente	6	34	41
Evaluación	3	30	32
Formación docente	5	33	39
Clasificación docente	6	35	54
10	41	298	360

Por último se realizó una aproximación a la codificación selectiva en la que a través de categorías y subcategorías se llegará a la categoría central que “parece explicar de qué trata la investigación” (p. 160). En este proceso se tuvo en cuenta únicamente la codificación axial de los documentos de la revista Educación y Cultura, dada las complicaciones de tiempo sobre todo a la hora de elaborar los hallazgos, lo que condujo al docente y su formación en la contrarreforma educativa, lo que hace notar que la construcción de las categorías se dan a posteriori, a pesar de que coinciden con los temas propuestos en la revisión documental. (Figura 2.1).



Figura 3.2. Aproximación a la categoría central

Tercer momento: comunicación de resultados

Interpretación

Para este momento fue necesario delimitar tanto los elementos de análisis como la cantidad de categorías. Para la elaboración de los hallazgos, como ya se mencionó, no se tuvo en cuenta la codificación axial de los Decretos, pero si algunos de ellos en la redacción tanto del marco teórico como en el proceso de selección de documentos. Adicionalmente sobre las

categorías fue necesario utilizar solo la mitad, debido a lo extenso y dispendioso que resulta este ejercicio, con respecto al tiempo con el que se cuenta para su realización. Las categorías tenidas en cuenta fueron: política, docente y formación docente. Categorías que fueron privilegiadas, ya que responden a un fenómeno político que se encuentra asociado a la regulación de un sujeto y su formación.

Tomando en cuenta que interpretar “Es buscar sentido y encontrar significado a los resultados explicando las tendencias descriptivas y buscando relaciones entre las diferentes dimensiones que permitan construir una visión integral del problema”. (Bonilla & Rodríguez, 2005, p. 296). Se procedió a realizar un proceso denominado triangulación, ya que permite visualizar un problema desde diferentes ángulos, aumentar la validez y consistencia de los hallazgos, disminuir la posibilidad de malos entendidos. (Okuda Benavidez & Gómez-Restrepo, 2005).

Denzin (citado por Okuda Benavidez & Gómez-Restrepo, 2005, p. 120) describe cuatro tipos de triangulación: la metodológica, la de datos, la de investigadores y la de teorías. La triangulación no se restringe a la clasificación hecha por Denzin sino que permite una combinación de dos o más según el tipo de investigación que se adelante.

Teniendo en cuenta el proceso analítico desarrollado en esta investigación, el tipo de triangulación que más se ajusta corresponde a la triangulación de datos. La triangulación de datos “sirve para analizar el papel de la fuente que produjo los datos en el fenómeno observado” (Okuda Benavidez & Gómez-Restrepo, 2005, p. 121-122). Este proceso de triangulación se llevó a cabo en el momento de realizar la codificación abierta y axial, y posteriormente para la redacción de los hallazgos, para lo cual se utilizaron dos técnicas empleadas por Strauss y Corbin

(2002) para facilitar la integración entre conceptos: uso de diagramas y escribir el argumento de la historia.

La primera técnica, relacionada con el uso de diagramas, sirvió de base para el proceso de codificación abierta y axial, proceso que fue expuesto en la fase de análisis y que produjo los esquemas conceptuales (ver anexo 5). En la teoría fundamentada se señala que

“Diagramar es útil porque le permite al analista distanciarse de los datos, y lo fuerza a trabajar con conceptos y no con los detalles de los datos. También le exige pensar con mucho cuidado sobre la lógica en las relaciones porque si éstas no están claras, los diagramas serán confusos y enredados” (p.168).

Esta técnica es especialmente útil, ya que como recomiendan Strauss y Corbin (2002) “Si el analista ha hecho uso de diagramas durante todo el proceso de investigación, la sucesión de diagramas operacionales debe llevar a una historia integradora.” (p.168).

La segunda técnica utilizada fue la de ‘escribir el argumento de la historia’, propuesta para refinar la teoría. Aunque la realización de teoría no fue el objetivo de la presente investigación, esta técnica permitió la escritura de los hallazgos. Técnica en la cual se hizo necesario

Volver a los datos crudos y releer [...] Esto tiende a funcionar si uno los lee, no buscando un sentido detallado sino general, deteniéndose y haciéndose las siguientes preguntas: ¿Cuál es el asunto o problema principal con el que parecen estar luchando estas personas? ¿Qué resuena una y otra vez? ¿Qué es lo que se percibe aunque no se esté diciendo de manera directa? (p. 163)

Tomando como insumo el esquema conceptual, se fue redactando un texto que da cuenta de las categorías, propiedades y dimensiones, y la relación entre ellas. Este ejercicio fue

especialmente delicado, debido al cuidado que se debe tener frente a las voces de los autores. En este momento se requirió, casi de manera obligatoria, aumentar la sensibilidad con respecto a los datos encontrados. Lo que hizo aún más compleja la relación entre los mismos.

Por ejemplo a la hora de redactar los hallazgos sobre la categoría de Política Educativa, fue necesario revisar las propiedades y dimensiones para encontrar características comunes que hicieran posible la escritura de un texto coherente. Para empezar se encontró que una propiedad de la política, es que debe ser legítima y esa legitimidad la construye a través de la participación (figura 3.3). Usando las citas asociadas a los códigos se logró construir el hallazgo donde se afirma que la legitimidad se logra por medio de la participación de los representantes de la sociedad en la construcción de políticas educativas, proceso que se encuentra viciado y en el que el gobierno se ha valido para construir sus apuestas políticas. La participación se ejecutó usando estrategias como: poner en consulta la agenda educativa, convocar y validar a los representantes de la sociedad, y evaluar la política.

En este punto fue necesario ir y volver sobre los datos que Strauss (2002) llama “crudos”, es decir, los datos consignados en los artículos de las revistas, y así poderlos usar como elementos que dan soporte a la información registrada en los hallazgos. Haciendo necesario traer la cita que daba valor a las afirmaciones realizadas. Un ejemplo de ello fue cuando se afirmó que el gobierno ha validado a los representantes de la sociedad. En este caso Raúl Arroyave (2007) ratificó que la política terminó

“siendo asunto solamente del Ministerio de Educación Nacional y de unas cuantas organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas de empresarios y del capital financiero que resolvieron, sin más miramientos, auto proclamarse como voceros de la sociedad civil y tomarse por asalto los diagnósticos y decisiones en materia educativa”

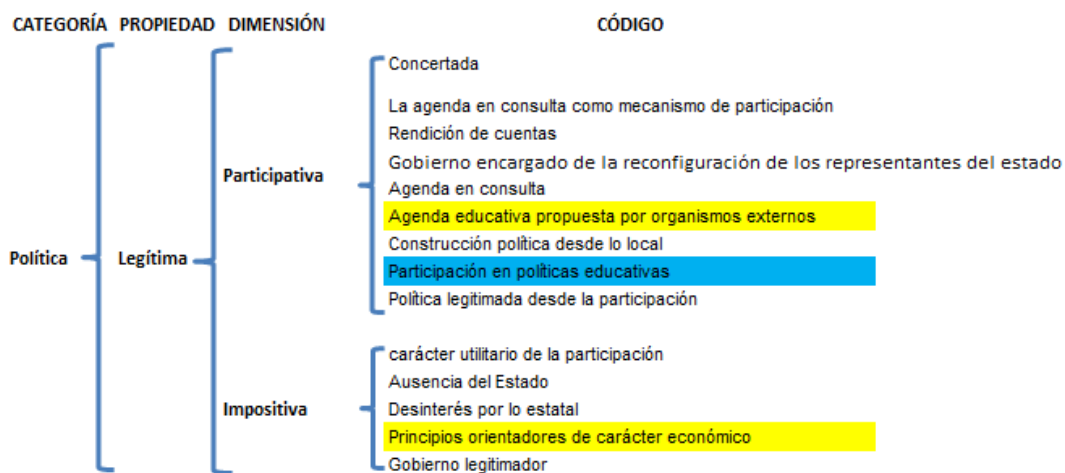


Figura 3.3. Esquema conceptual de política

Otro elemento que nutre la propiedad de la legitimidad de la política es su capacidad de ser evaluada, estrategia que se encuentra inscrita dentro de la dimensión participativa y al mismo tiempo hace parte del proceso de rendición de cuentas. Proceso que llevó a afirmar que en la evaluación de la política, el problema no radica en qué se evalúa sino quién evalúa. Sustentado en denuncias hechas por FECODE donde señalan que “La Procuraduría General de la Nación afirma en su informe sobre el derecho a la educación, que la calidad medida con los mismos criterios e instrumentos del gobierno, ha retrocedido en los últimos cinco años” (CEID, Promoviendo el fracaso de la escuela, 2007, p. 7). En otro artículo, continúan con denuncias relacionadas con el gobierno que contrató al Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, quienes como resultado de su estudio muestran un balance que resultó favorable, allí afirmaron que el PDE “corresponde a desarrollos exitosos de una política de Estado en materia de educación” (CEID, El plan decenal de Uribe Vélez 2006-2015: Continúa la crisis de la educación pública, 2007, p.7). Fenómeno que señala una

evaluación viciada de la política, lo que permite atribuirle una característica especial a la categoría de política y su legitimidad.

Como resultado de este proceso se produjeron los hallazgos presentados en el capítulo 4

Capítulo 4

Hallazgos

Política Educativa (caracterización desde los discursos de FECODE)

La política educativa es de carácter gubernamental, no estatal; lo que ha producido que los gobiernos de turno generen propuestas sobre educación de orden normativo, motivados por intereses económicos; claro ejemplo de esto son las dos reformas educativas que Colombia ha vivido en las últimas décadas, donde se hace evidente el predominio del gobierno sobre los intereses del Estado.

Esta política educativa se nutre de los discursos generados por los organismos internacionales y los intereses del Estado. Estas dos fuentes cumplen un papel diferencial en la construcción de políticas en Colombia. Por un lado los discursos internacionales influyen de manera directa en las decisiones de los gobiernos, los cuales optaron por seguir los lineamientos y recomendaciones sin una mediación que permita la adaptación de éstas a las necesidades del país; lo que ha forjado un predominio político que contrasta con los intereses del Estado. En la Ley 115 de 1994 se abre la posibilidad de establecer una política de Estado con respecto a la educación denominada Plan Decenal de Educación (PDE), donde se plantean propuestas de largo aliento que redunden en una mejora de la educación, superando los problemas administrativos producidos en cada cambio de gobierno. Esta política estatal ha tenido una influencia escasa en los planes de desarrollo propuestos por los gobiernos desde la promulgación del primer PDE

(1996-2005) haciendo que quede en “sólo propósitos [...] el Plan queda en deuda con la sociedad Colombiana, y se convierte en promesa incumplida” (CEID, 2007, p. 9).

Otro elemento de la política es que debe ser legítima. Esta legitimidad se logra por medio de la participación de los representantes de la sociedad en la construcción de políticas educativas, proceso que se encuentra viciado y en el que el gobierno se ha valido de diferentes estrategias que le dan legitimidad.

1. Poner en consulta la agenda educativa, la cual no es más “que una estrategia y una maniobra para dar continuidad a una política educativa centrada en el ajuste fiscal, en la capacitación y la realización de recursos, instituciones, currículos y maestros” (CEID, 2007, p. 13).

2. Convocar y validar a los representantes de la sociedad, lo que condujo a que políticas como el PDE terminara

siendo asunto solamente del Ministerio de Educación Nacional y de unas cuantas organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas de empresarios y del capital financiero que resolvieron, sin más miramientos, auto proclamarse como voceros de la sociedad civil y tomarse por asalto los diagnósticos y decisiones en materia educativa (Arroyave Arango, 2007, p.33)

Otro de los instrumentos utilizados para la validación del PDE ha sido la inclusión de encuestas virtuales desde donde pueden participar los ciudadanos. Esta estrategia “ha sugerido para muchos una forma de legitimación popular de lo ya acordado desde las instancias de la experticia y de la institucionalidad” (Acosta Vadeleón, 2007, p. 16).

Situación que puede llevar a legitimar una política gubernamental como política de Estado; generando un orden político jerarquizado donde el gobierno nacional cobra mayor

importancia como gestor de políticas educativas, relegando al Estado la simple función de avalar.

3. Evaluar la política, donde el problema no radica en qué se evalúa sino quién evalúa.

Cuando es evaluada por una institución del Estado el balance del gobierno no parece ser positivo: “La Procuraduría General de la Nación afirma en su informe sobre el derecho a la educación, que la calidad medida con los mismos criterios e instrumentos del gobierno, ha retrocedido en los últimos cinco años” (CEID, Promoviendo el fracaso de la escuela, 2007, p. 7). Por otro lado cuando el que evalúa es el gobierno, como en el caso del PDE 1996-2005, donde contrataron al Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, el balance resultó favorable, allí afirmaron que el PDE “corresponde a desarrollos exitosos de una política de Estado en materia de educación” (CEID, El plan decenal de Uribe Vélez 2006-2015: Continúa la crisis de la educación pública, 2007, p.7)

La participación política en Colombia no se da de la misma manera en todas las entidades territoriales, según Francisco Cajiao (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005) “Es evidente que una administración local puede cambiar esas tendencias como está sucediendo en Bogotá; en esta ciudad hay otra concepción - parece como si fuera otro país-” (p. 9). Lo cual además de generar una distinción entre las políticas de administración local y nacional, crea una estructura diferenciada de participación política. El gobierno nacional invita, pero a la vez selecciona, como se mencionó anteriormente, a aquellos sectores de la sociedad que pueden contribuir a la construcción de política educativa; mientras que el gobierno distrital, para el caso de Bogotá, convoca a diferentes sectores de la sociedad y crea escenarios de concertación tanto para construir como para aplicar políticas

educativas. En este proceso de participación local los docentes pueden llegar a ocupar un lugar importante. Como afirma Francisco Cajiao

Si los maestros trabajan conjuntamente con la administración local, discuten profesionalmente, analizan las situaciones de su región, el secretario o el alcalde pueden decirle al Ministerio: "nosotros tenemos un margen de maniobra que nos otorga la Ley". El gran desafío es rescatar esta autonomía para construir democracia para construir política educativa desde la base; yo creo que esa es una cosa muy importante que rebasa con mucho todo el trabajo en el aula de clase y se proyecta a un ejercicio de la política, entendida en grande" (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 11)

La tarea de las instituciones educativas, será la de fomentar la participación en las decisiones tanto de carácter institucional como local relacionadas con la educación, ya "que una participación decidida e informada de la población que directa o indirectamente tiene que ver con la educación, permite mejores y más duraderos resultados que la mera acción de unos cuantos" (Acosta Vadeleón, 2007, p. 16). De esta manera las

Políticas educativas serán sometidas al debate y la participación continua y permanente de la sociedad para lograr que éstas sean un asunto de debate público, sean apropiadas y defendidas por la sociedad en su conjunto y para que no sean patrimonio privado del modelo tecnocrático, donde hay unos asesores que son los que saben y deciden la política educativa a nombre de toda la Nación. (Sánchez Murillo, 2007, p. 40)

Formas de operar de la política educativa: contrarreforma.

Es necesario describir cómo operó la política que le dio campo a la contrarreforma educativa.

Según Niño Avendaño (2007) la primera acción que logró dar paso a este cambio fue el

desmonte de la reforma educativa con la formulación del acto legislativo 01 de 2001 “que recortó recursos para educación, salud, agua potable, saneamiento básico” (p. 18). Este acto abrió el camino para la promulgación de la Ley 715 de 2001

mediante la cual se arruinó la autonomía institucional y curricular, recentralizó en el MEN todas las decisiones importantes de la vida escolar: calendario académico, jornada laboral, índices poblacionales, distribución de recursos, gobierno escolar, adopción de plantas de personal docente y administrativo, evaluación docente, promoción automática e impulso el Decreto 1278 (p.18)

Después de la promulgación de la Ley 715 de 2001, la política educativa adquiere unos rasgos particulares que se pueden agrupar en tres grandes frentes: disminución de recursos, reordenamiento educativo y control del currículo. El primer frente buscó la reducción del gasto público en educación, creando un vínculo del presupuesto según el porcentaje de la inflación causada, “de esta forma, aseguró una base de cálculo para que el crecimiento del presupuesto para educación se vea progresivamente disminuido año a año” (Ávila, 2007, p. 27). El segundo frente obligó a las instituciones educativas a fusionarse, haciendo que los colegios grandes absorbieran los colegios más pequeños (particularmente a las escuelas de primaria), disminuyendo especialmente la cantidad de directivos docentes. Este proceso se reglamentó por medio de los Decretos 1850 y 3020 de 2002 “expedidos sin consultar con FECODE y que claramente atenta contra la autonomía escolar al afectar la estabilidad laboral, la democratización de la escuela y la profesión docente, al imponer contenidos, evaluación, disminuir maestros, debilitar los proyectos transversales” (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p.11). El último frente se dirigió al control del currículo, que es producto tanto del reordenamiento educativo como de algunas iniciativas por parte del Ministerio de Educación

Nacional cuya intención es homogeneizar el currículo. Situación que le abriría camino a la evaluación por competencias.

Las decisiones que hacían posible la generación de espacios para construir la autonomía, fueron rápidamente desvirtuadas por las políticas de recambio institucional y por la imposición heterónoma de estándares educativos, regresando de nuevo a un currículo de control de dominación, homogéneo, hegemónico y uniforme. El recorrido va desde la Ley 115 de 1994, pasa por la irrupción de normas como la resolución 2343 de 1996, logra su máxima expresión coercitiva en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos reglamentarios 1850 de 2002, 3020 de 2002, 230 de 2002, y 1278 de 2002, expedidos bajo la presidencia de Andrés Pastrana; este representa un balance de ese atentado a la capacidad para ejercer la autonomía escolar. Apenas se había promulgado la Ley 115, el gobierno vio disminuida su capacidad de influenciar en los contenidos, y entonces, en muy poco tiempo, se propuso retomar su capacidad para controlar los contenidos e inició su ofensiva (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 18).

Consecuencias.

La puesta en marcha de los Decretos reglamentarios de las Leyes 115 de 1994 y especialmente la promulgación de la Ley 715 de 2001, han generado consecuencias que influyen directamente al docente como sujeto y objeto de la política educativa. Una primera consecuencia es la discusión que se genera alrededor de la autonomía escolar, donde el

Ministerio de Educación Nacional ha dictado los lineamientos curriculares y los estándares que pueden ser delimitantes de la autonomía. No obstante, los campos de autonomía fijados por el Art. 77 (de la Ley 115)⁴ continúan vigentes. Otra cosa es que las instituciones

⁴ El texto en paréntesis es para aclarar la fuente del artículo y no hace parte de la cita original

educativas no hagan pleno uso de los alcances de ella. (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 9)

El planteamiento anterior evidencia una disyuntiva entre los intereses gubernamentales emanados de la rama del poder ejecutivo, frente a los intereses estatales emanados de la rama del poder legislativo.

La autonomía escolar, con mucho esfuerzo conseguida en la Ley No, 115 de 1994 se ha venido quedando en el papel por querer y ejercer el reglamentarismo. El Ministerio de Educación y especialmente los funcionarios no han entendido que el gobierno ya no "reglamenta, dirige e inspecciona" y que la regulación de la educación corresponde a la Ley. (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 9)

Uno de los dispositivos de la política educativa ya mencionados, tiene que ver con el ajuste fiscal, promovido por instituciones financieras como la banca internacional que “preocupada por la creciente deuda externa de los países de América Latina [...], decide condicionar sus políticas de crédito y de "apoyo" al cumplimiento de pactos de saneamiento fiscal, recorte al gasto público y neoliberalismo en sus economías”. (Tamayo, 2005, p. 28). En consecuencia el gobierno colombiano decide adoptar “esta mirada estrictamente económica y financiera” (Tamayo, 2005, p. 28) y la traduce en la promulgación “Leyes y Decretos que pretenden regular el sistema educativo con el único fin de ajustar su gasto a los intereses de cada banca mundial” (Tamayo, 2005, p. 28).

Este ajuste ha despertado un gran interés y sus consecuencias tienen alcances en el ámbito de la política, organización de la escuela, evaluación de los estudiantes y evaluación de los docentes. Un claro ejemplo son las políticas educativas cimentadas en la calidad, cobertura y equidad,

regidas por un principio de economía política neoliberal, que bajo el criterio de la racionalización, instauran una lógica que somete todas las propuestas del Plan Decenal de Educación a una subordinación de este plan a la política de reducción del gasto y ajuste fiscal. (Ávila, 2007, p.30)

Otra consecuencia tiene relación con la evaluación de los estudiantes, la cual se convirtió en un asunto de economía política, donde la repitencia es un problema de gasto público y no un problema pedagógico.

Las cifras y los costos han representado el socorrido pretexto para [...]. Justificar la eliminación de la repitencia y la generalización de la promoción automática, por razones fiscales”. (CEID, Promoviendo el fracaso de la escuela, 2007, p. 6). Por otro lado el MEN “inicia el desmonte de los contenidos, metodologías, libertad de cátedra y modelos pedagógicos propios de cada institución con ellos impone su política de estándares y competencias [...] hace ingentes esfuerzos por centralizar la política bajo un criterio estrictamente económico.(CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 11)

En cuanto a las consecuencias que afectan directamente a los docentes, las Leyes y Decretos asociados a la política de ajuste fiscal, están “dirigidos a implementar su modelo de competitividad y establecer formas de control de su ejercicio, operacionalizar sus funciones y reducir los costos [...], mediante la reducción y el control a los gastos de nómina y restringiendo su posible crecimiento” (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 25). Se puede afirmar que para Gadotti (2005) “Se trata de una política dirigida al individuo docente, y no para el colectivo de docentes (sindicatos) y tampoco para el colegiado de la escuela” (p. 17)

Una de las consecuencias más graves de la contrarreforma educativa es que niega “la posibilidad de hacer de la educación lo que la constitución consagra: Un derecho ciudadano, un bien público de carácter social y cultural”. (Tamayo, 2005, p. 28)

Sobre el Docente

Hablar de docente, no es una tarea fácil. Este proceso implica separar al docente en términos de propiedades y dimensiones, lo que permite reconocer los componentes que lo identifican como parte de un proceso político que se ha venido gestando, y para el caso particular de esta investigación, se concentró en el docente configurado desde la contrarreforma educativa. Una primera mirada nos acerca a pensar al docente como un sujeto social y político, y al mismo tiempo como un sujeto de saber. Sin embargo la política educativa lo cataloga como un profesional docente con un perfil establecido, reducido a ser un agente educativo y a la vez un funcionario; al cual se le atribuye la responsabilidad del fracaso escolar.

Sujeto político.

El docente como cualquier otro colombiano es un ciudadano que tiene derecho a ejercer activamente esa ciudadanía como está consagrada en la constitución Política de Colombia, y al mismo tiempo tiene la difícil labor de formar ciudadanos. Lo que lleva a pensar que el docente “comprende su responsabilidad social con la educación como un bien público de carácter cultural. El docente como profesional se asume también como ciudadano que piensa políticamente su deber de construir un mejor país” (Tamayo, 2005, p. 27). El desafío de ese docente ciudadano es poder ampliar el espectro de la política, que no es solo un asunto de los que ostentan el poder, sino más bien se inscribe como “un concepto amplio de construcción de ciudadanía, de aporte a la construcción de democracia, de aporte a la construcción de conciencia

crítica frente a lo que ocurre, de aporte a una sociedad crítica pero civilizadamente crítica”

(CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p.11).

Hay que superar la concepción de que el profesional docente es un funcionario público y que como tal solo debe cumplir la norma, a diferencia del ciudadano que solo está obligado a no violarla. El maestro o profesional docente es un intelectual aplicado, pero es ante todo un pensador. (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p.13)

Por otro lado el docente se entiende como un reformador que “es capaz de construir caminos alternativos en las distintas esferas en las cuales se produce el hecho educativo en estos tiempos y a través de ellos hacer visible la emergencia de otras globalizaciones” (Mejía Jiménez, 2005, p. 34). Lo que se pretende es empoderar al docente como sujeto político y protagonista de una transformación cultural, partiendo de la idea de que los logros que la educación puede alcanzar dependen “en buena medida de quienes son, que pueden y están dispuestos a hacer sus docentes.” (Torres, 2005, p. 37)

Las reformas políticas muestran dos tendencias claras, una controlar al docente y otra interpretarlo como un problema económico. En cuanto a la primera tendencia se han planteado diversas normatividades “dirigidas a lograr un control mucho más férreo del comportamiento laboral más que profesional, de los profesionales de educación” (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 10). Lo que ha llevado a los docentes a un régimen disciplinario consignado tanto en los Decretos 1278/2002 y 2277/1979, como en los códigos penal, civil y disciplinario único, saturando al docente de sanciones y prohibiciones que limitan su campo de acción. La segunda tendencia obedece a un fenómeno político que se puede inscribir en la contrarreforma y es la de considerar que

los docentes constituyen un problema, un obstáculo, un dolor de cabeza [...] que consume un altísimo porcentaje del presupuesto educativo (entre 90 y 95%), dejando escaso margen para intervenir en mejoramiento e innovación, lo que haría necesario recurrir a préstamos internacionales, único dinero fresco para renovar el sistema. Principal cuello de botella para impulsar el cambio educativo (Torres, 2005, p. 36).

El docente como problema económico ha sido blanco de reglamentaciones gubernamentales (fundamentadas especialmente en la Ley 715/2001), encaminadas a “envilecer los salarios, abolir prestaciones y rebajar las pensiones” al mismo tiempo que “instauro la inestabilidad y se define que la racionalización neoliberal en el gasto debe hacerse a costa del arrasamiento laboral, salarial y prestacional de los maestros” (Arroyave Arango, 2007, p. 33).

El docente como profesional ha tenido la necesidad de organizarse para garantizar unas condiciones laborales mínimas, que le permitan por un lado desarrollarse como un profesional de la educación y por otro garantizar sus derechos laborales. Lo cual se ha convertido en un problema, dado que estas organizaciones están

caracterizadas usualmente como corporativas (preocupadas solo por la reivindicación salarial de sus miembros, no por el interés general y la mejoría de la educación); politizadas e idealizadas (cruzadas por partidos y/o intereses políticos, y atrasadas en términos ideológicos); intransigentes (no predispuestas al diálogo y la negociación); no representativas (los sindicatos no representan el sentir de los docentes, insistiéndose por ello en la necesidad de diferenciar docentes, y organizaciones docentes); contrarias al cambio (al cambio en general y al cambio educativo en particular); sesgadas (exageran las debilidades y desconocen los aspectos positivos de la política gubernamental) (Torres, 2005, p. 36).

Este panorama implica un gran desafío para las organizaciones docentes: diferenciar el sindicato de las agremiaciones. Al respecto Francisco Cajiao (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005) afirmó que en otras profesiones estas organizaciones se encuentran separadas “una cosa es la organización gremial de los abogados y otra cosa es el sindicato de jueces; los maestros hemos mantenido una simbiosis donde sindicato y gremio es más o menos la misma cosa” (p. 11)

Sujeto de saber.

El docente como profesional se forma y en ese proceso de formación se hace acreedor de un saber, que lo distingue de otros profesionales. Pero más allá de la formación recibida, la práctica de una profesión le permite la construcción de un saber, por tanto el docente no es solo un portador del mismo, sino un “productor que lee e incorpora la realización de sus prácticas como experiencia, realizando un acto de pensamiento y de saber sobre una práctica que le es propia” (Mejía Jiménez, 2005, p. 34). El docente es pues “un sujeto que sabe el saber, reflexiona el saber, se expone a la experiencia más profunda del saber, vincula a las generaciones por la vía del saber” (Zambrano Leal, 2005, p. 23).

Ahora valdría la pena preguntarse por cuál es el saber del docente. Al respecto Alfonso Tamayo (2005) afirmó que son innegables los aportes que ha hecho el Grupo Historia de la Práctica Pedagógica, quienes reivindican a la pedagogía como el saber del docente, pues

Es desde allí, desde la pedagogía, entendida como una disciplina que construye saber y práctica sobre la enseñanza y la formación desde donde el profesor resuelve las preguntas acerca de los fines, los contenidos, las estrategias didácticas, las formas de evaluación, el diseño curricular y la autoformación del sujeto infantil o el adolescente. Es también por su pertenencia a este campo especializado de saberes y prácticas por lo que el maestro

comprende su responsabilidad social con la Educación como un bien público de carácter cultural (p. 27).

Más allá de la discusión de la si pedagogía como saber fundante del docente se adquiere en el proceso de formación inicial o si se construye en la práctica, lo que se plantea es que debe existir un compromiso con el saber por parte de los docentes,

al punto que hacen posible el diálogo múltiple entre los saberes universales y los saberes locales, entre los distintos saberes del currículo escolar, entre los saberes de las generaciones mayores y los saberes de niños y los jóvenes [...] Son también aquellos que no desfallecen ante la apatía y el desencanto que parecen rondar el mundo escolar y, quienes, en lo más profundo de su ser, reconocen que la tarea de un maestro es la de contribuir a la formación de mujeres y hombres libres (Rodríguez, 2005, p. 42).

Sujeto social.

El ejercicio de la docencia conlleva a una práctica social compleja, donde los actores de la comunidad educativa interactúan de maneras diversas con el docente, y es particularmente sobre el docente que se han configurado diferentes modos de control social (además del control político), donde rinde cuentas sobre su labor profesional. Esta situación contribuye a la emergencia de imaginarios sobre el papel que juega tanto en la sociedad como en los grupos y organizaciones a los que pertenece el docente.

Una de las formas que ha adquirido fuerza para ejercer control social sobre el docente es la evaluación, en la que en algunos casos “se atribuye a los padres de familia y la comunidad un rol de control casi policial frente a los docentes y su labor” (Torres, 2005, p. 39). A esto hay que sumarle “el rendimiento individual como base de la evaluación, la baja apreciación de la profesión fruto de cargar sobre él todo el componente de las pruebas de evaluación de los niños y

jóvenes” que “van construyendo un imaginario de maestro "vago, mal trabajador e irresponsable, mal preparado", que ayuda a profundizar la imagen de que él recibe una formación de tercera, y practica mediocrementemente su profesión” (Mejía Jiménez, 2005, p. 33). Teniendo en cuenta esta problemática y la evaluación como instrumento privilegiado, esta deberá tener como

propósito central abrir espacios para la reflexión y toma de conciencia que permitan reconocer el papel social que juegan, individual y colectivamente; los caminos y acciones que les permiten alcanzar los fines que cada educador persigue y los que les exige la sociedad y las relaciones que establezcan con el conocimiento, los contextos locales, la institución educativa a la que pertenece, sus colegas y estudiantes, con miras a hacer de cada acto pedagógico un acto público que pueda ser reconocido, aceptado y valorado por toda la sociedad. En consecuencia, los procesos de evaluación debe partir de dinámicas de base que logren legitimidad entre los maestros y sus más directos interlocutores: los estudiantes y los colegas, ser permanentes y deben brindar información que pueda ser de dominio público y tenga validez para reorientar la acción. (Rodríguez, 2005, p. 42)

Profesional docente: agente escolar y empleado.

En el marco de la contrarreforma educativa, especialmente con la expedición del Decreto 1278 de 2002, el docente se ha definido como un empleado encargado de unas funciones determinadas dentro de la escuela. De este último enunciado surgen dos conceptos importantes, por un lado el profesional es un empleado y por otro un agente escolar.

La profesión docente entendida como un campo de empleo representa varios riesgos. Uno de los riesgos es que el docente “abandone su capacidad de pensar y se dedique a obedecer” (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 9). Reduciéndolo a un sujeto que debe cumplir con la voluntad del que manda, sin cuestionarse siquiera por el horizonte

en el que se circunscribe su labor. De esta forma la relación entre empleador y empleado se convierte en un orden de mando y obediencia respectivamente, donde el empleado corre el riesgo de quedar sometido al cumplimiento de unas órdenes, provenientes tanto del gobierno central como de otros sectores de la sociedad, que lo exponen a una tensión en el campo laboral.

El hecho de que el Ministerio de Educación -a nivel central diga cosas- no es un riesgo para una persona pensante, es un riesgo para su estabilidad laboral. De tal manera que el maestro como profesional no está corriendo riesgo como profesional, aunque los corra como empleado, porque todo individuo que piensa y actúa de modo coherente asume un riesgo y también eso le genera nuevos desafíos. (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 9)

Otro de los riesgos es convertir a los docentes en “agentes de la contrarreforma educativa, que sin pedagogía y sin carrera docente, se convierten en los ejecutores de las políticas neoliberales para la educación pública” (CEID, Por la pedagogía y la profesión docente: el estatuto docente único, 2005, p. 4). De esta forma el docente se convierte en un sujeto políticamente debilitado, cuya voz no es tomada en cuenta para la construcción y evaluación de políticas, convirtiéndolo en un elemento funcional para la puesta en marcha de las mismas. Además se corre el riesgo de que los docentes se conviertan en reproductores de un modelo político cuyas dimensiones y alcances no parecen ser objeto de discusión.

Por otro lado la profesión docente entendida desde la empleabilidad “no se puede minimizar, reduciéndolo a una situación de nombramiento y remoción; la profesión es una cosa que es de cada quien.”(CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 9), es decir que el sujeto que se prepara o se forma y adquiere un título que lo válida para ejercer la

docencia, se asume como un profesional, por encima de una vinculación laboral. Este enunciado le da especial validez a la formación inicial, ya que es desde ahí que se reconoce al profesional.

Los profesionales docentes entendidos como agentes escolares “suelen ser vistos y tratados (por la política educativa, por el sistema escolar, por la sociedad) a partir de una única identidad: como individuos que enseñan” (Torres, 2005, p. 38), desdibujando de esta manera otras identidades como “personas, hombres y mujeres, trabajadores, padres y madres de familia, vecinos, consumidores, ciudadanos con deberes y derechos” (Torres, 2005, p. 38). Confinando la identidad del docente a la escuela.

Al confinar a los docentes a la escuela se corre el riesgo de “convertir su saber de enseñanza-aprendizaje: la pedagogía, en un simple proceso técnico instrumental que debe ser preparado según ha sido determinado por los técnicos del conocimiento en el aspecto específico” (Mejía Jiménez, 2005, p. 33). Este reduccionismo del saber del docente es lo que, en palabras de Marco Raúl Mejía, se enmarca dentro de un proceso denominado ‘desprofesionalización docente’ propio de las políticas neoliberales, donde

el docente es apenas un "facilitador", un "aplicador" de textos: "Hoy vamos a estudiar de la página 13 a la página 18". Nada más. Por eso, los textos didácticos deben ser "explícitos" pensados y revisados de acuerdo con ciertos "parámetros o estándares nacionales" del Banco. El docente "pasa" de una página a otra. No necesita tanto tiempo para formarse. En verdad, no necesita ser "profesor". Solamente necesita ser apenas un experto en la aplicación de pruebas (Gadotti, 2005, p. 17)

En este orden, el tipo de educación que recibirían las personas está atado al tipo de docentes vinculados a la instituciones educativas; punto desde el que se plantea una diferenciación donde “Para élites habría necesidad de profesores, para formarlas como "gobernantes". Para las

clases populares que frecuentan las escuelas públicas, que solamente necesitan "ser informadas"[...] Para la concepción neoliberal, el profesor de la escuela pública debe ser solamente un "repasador" de informaciones" (Gadotti, 2005, p. 18); contrario a la idea del profesor autónomo de la escuela pública que "forma para los valores cívicos, formal al "pueblo soberano". No es solamente un cumplidor de órdenes" (Gadotti, 2005, p. 18).

Los docentes como responsables del problema educativo.

Siendo los docentes los agentes educativos que participan directamente en la educación, se ha construido una imagen negativa, que junto a la de sus "organizaciones se ha profundizado y extendido en los últimos años. Además de ser percibidos ellos como problema, el "problema educativo" mismo ha terminado siendo depositado sobre los hombros docentes y sobre su ámbito inmediato de acción, la escuela."(Torres, 2005, p. 36). En consecuencia "el fracaso de la escuela es responsabilidad de las instituciones educativas y de los docentes, que,[...] no tienen estrategias pedagógicas para motivar los estudiantes hacia el aprendizaje y el conocimiento"(CEID, Rechazo nacional a la promoción automática, o el comienzo del fin de la "Revolución Educativa", 2007, p. 17)

Esta perspectiva consume al docente y lo convierte en un sujeto con una enorme responsabilidad social, pero sin garantías para el ejercicio de su profesión, no solo en el ámbito económico, sino el ámbito de las condiciones laborales que permitan un desarrollo profesional adecuado a las necesidades de una sociedad cada vez más exigente con la educación. Por tanto se requiere de

un estatuto que defina el régimen que garantiza y regula las condiciones de realización profesional y que a su vez supere también el esquema exclusivo de intereses sectoriales economicistas. Los factores materiales son imprescindibles y hay que garantizarlos pero

son justamente esas condiciones del ejercicio docente, no el objeto mismo del ejercicio docente. Uno no está para devengar un salario, uno devenga un salario para ejercer una profesión, obvio el salario debe ser cada vez mejor y en esas condiciones tenemos que actuar. Pero el descuido del confundir las condiciones del ejercicio docente como la práctica misma de la profesión es una tendencia que hay que superar en el futuro estatuto (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 14).

Perfil docente.

La situación actual de los docentes, enmarcada dentro de un macroproyecto político, ha permitido configurar un perfil docente que responde a unas necesidades provenientes de otros escenarios no propiamente educativos. De una forma o de otra los docentes han sido moldeados, particularmente desde lo normativo, construyendo un nuevo tipo de docentes. Esta reforma, quizás como todas las anteriores, produce sujetos que se adaptan como otros que se resisten.

Un primer elemento de este perfil es el de concebir al docente como un insumo: “Los docentes han sido considerados tradicionalmente un insumo más de la oferta educativa, compitiendo (por recursos, atención, tiempo) como insumos tales como infraestructura, tecnología educativa, libros de texto, etc.” (Torres, 2005, p. 37). De la misma forma,

El profesor Perrenoud ha llamado este proceso de "desposesión simbólica", en el cual el maestro, en su desprofesionalización, se convierte solo en un operador de la enseñanza a través de las técnicas simples. Ese operar técnicamente hace que el papel del maestro deje de ser central al acto educativo, pasando a ser un insumo más del proceso de enseñanza. (Mejía Jiménez, 2005, p. 32)

Para Rosa María Torres (2005) las reformas educativas ha permitido la incorporación de ‘educadores legos’, es decir “sin o con débil formación, mano de obra barata y con menos

exigencias laborales” (p. 36). Este ha sido un mecanismo utilizado en otros países como parte de la reforma educativa y está generando brechas entre una generación de docentes y otra. Este tipo de ‘educador lego’ al igual que otros, está inscrito en un nuevo escalafón que “reconoce el "buen desempeño", las "competencias demostradas" y el "buen ciudadano", pero no reconoce el saber pedagógico, la experiencia, la investigación, la innovación, la producción intelectual, la voluntad de saber y de ser maestro, como componentes de la carrera docente”. (CEID, Por la pedagogía y la profesión docente: el estatuto docente único, 2005, p. 4). Lo anterior quiere decir que el docente deber ser competente, según las exigencias de los gobiernos de turno en materia de educación.

Por otro lado el docente, según Marco Raúl Mejía (2005), se encuentra desterritorializado porque está en contacto con la comunidad educativa solo durante el tiempo laboral y

Esa desterritorialización [...] le lleva a perder el vínculo con las comunidades locales, que fue una de las características del rol en el pasado y que lo vinculó a la construcción de comunidades, convirtiéndose en un agente social reconocido. Esa presencia se ha diluido y el maestro trabajador, a la manera del obrero fabril, va a la escuela perdiendo los nexos culturales con su entorno, afectando la percepción y valoración social de él (p. 33).

Otra forma de construir el perfil docente ha sido por medio de la evaluación, que en el 2002 con la expedición del Decreto 230, sufrió un cambio radical en el cual “se debía anular la autoridad del profesor, cambiarla por la figura light de un asistente, asesor, tutor, consejero, "amigo" de los estudiantes, sin poder sobre ellos; ni siquiera del de hacerles perder su materia cuando fuera justo.” (de Zubiría Samper, 2007, p. 65). Desde el punto de vista de Miguel de Zubiría, al parecer las consecuencias de una evaluación como la que se propuso desde el Decreto 230 no fueron previstas, a propósito afirma lo siguiente:

Pensaron -pensamos- que eliminada la educación "represiva" donde un profesor sabía más que sus alumnos (¡no, de ninguna manera!) y les dictaba clase (¡no!), en lugar de entre todos "construir" el conocimiento (¡acumulado por 2500 generaciones!), y eliminadas las calificaciones en rojo y la pérdida dolorosa del año aparecía una nueva y radical generación de muchachos alegres, entusiastas felices. Valía la pena intentarlo... era sencillo. ¿Cómo no se nos había ocurrido antes? (de Zúbiría Samper, 2007, p. 66)

Desde el campo propositivo se pueden proyectar unas condiciones que permitan realmente una reforma en el sistema educativo desde la comunidad educativa. Rosa María Torres (2005) plantea que es necesario repensar al docente en relación con la política educativa y que cambiar la educación implica cambiar el modelo de reforma educativa, pensar la reforma no como evento esporádico sino como proceso permanente, propiciar la articulación entre reforma e innovación y el continuo ida y vuelta entre "arriba" y "abajo", incorporar la participación, la consulta y la concertación social como ingredientes esenciales, contar con los docentes no solo como ejecutores sino también como interlocutores de la política educativa.

Pensar el papel de los docentes en el cambio educativo es pensar dicho papel tanto en relación a la reforma como a la innovación y a la articulación entre ambas. (p. 38)

Por otro lado, es necesario definir al docente desde el contexto donde se encuentra inmerso, lo que implica que él se involucre previamente con la población y conozca sus necesidades e intereses, por tanto

La selección de los educadores exige que tanto los procesos como los resultados se lleven a cabo con arreglo a los sentidos que las sociedades, diversas entre sí, le den a la educación, a la escuela y a la universidad, y a la misión y características de los sujetos en

quienes se delega la función pública de educar. No basta con aplicar pruebas de conocimientos generales y específicos en un área del conocimiento: se hace necesario que los candidatos hagan explícito su saber acerca de los contextos institucionales y locales en los cuales desarrollaran su labor, la representación o imaginario que tiene de los grupos poblacionales con los que irán a trabajar, los fines que persiguen a través de su ejercicio profesional, las tensiones que perciben entre los saberes disciplinares o profesionales, los escolares, los locales y los experimentales de los actores educativos, y las alternativas pedagógicas que, derivadas de su propio proyecto de vida, proponen para participar desde su práctica pedagógica profesional en la construcción de una sociedad incluyente y democrática. (Rodríguez, 2005, p. 42)

Por último se debe considerar al maestro como un sujeto reflexivo, que “por su función social y cultural, reflexiona el valor del saber en cuanto está vinculado con las formas y maneras en la que los sujetos se exponen con el aprendizaje (Zambrano Leal, 2005, p. 24). Y de esta forma “no limita su ejercicio de saber a transmitir saberes desconectados de la intensidad de la vida, por el contrario, entre el saber de la ciencia, de las disciplinas hay mucho más que instrumentos de saber, hay formas implícitas de vida (Zambrano Leal, 2005, p. 25)

Consecuencias de la contrarreforma para el docente

Con la implementación de la política educativa producto de la contrarreforma, sobre el docente se han generado una serie de consecuencias que parecen no haber sido atendidas por los gobiernos de turno en su afán de decretar el ejercicio de la docencia, quizá es un poco apresurado señalar que el gobierno no dimensionó las consecuencias de la puesta en marcha de su propuesta política, ya que se puede pensar que hay un proceso intencionado de llevar a los docentes a cierto punto donde existe sobre ellos y sus acciones dentro de la escuela un control cada vez más

evidente. Las consecuencias para el docente guardan relación con la reducción del docente a operario, la exclusión del docente del discurso educativo, particularmente del discurso sobre calidad y finalmente genera una ruptura del docente con su formación.

Una de las primeras consecuencias es reducir al docente y catalogarlo como un operario.

En una entrevista dada por Omer Calderón a FECODE afirma que

Hay un proceso de transformación del docente de pedagogo a operario tecnológico de la educación, esto es en tanto a operario, una persona que desarrolla una serie de instrucciones más complejas que se mueven en el ámbito de lo simbólico pero en el cual el maestro no deja de ser operario puesto que responde a unas determinadas instrucciones que corresponden al marco que restringe la libertad de acción... ahora se hace un énfasis en el niño desconociendo o minimizando la enseñanza y el papel dirigente que todo pedagogo juega como orientador y estratega de la cultura. (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 9)

Más adelante el mismo autor señala que “es indudable que si uno actúa como operario, si tiene unas instrucciones, es probable que tenga unos buenos resultados pero que sean resultados para mostrar y no resultados que impliquen educación o transformaciones culturales en las nuevas generaciones” (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p. 10), lo que implica un deterioro de las condiciones del docente. Por su parte Marco Raúl Mejía afirma que el maestro, dentro de un proceso que él ha llamado de desprofesionalización,

se convierte sólo en un operador de la enseñanza a través de las técnicas simples. Para ello no necesita de concepción pedagógica. Ese operar técnicamente hace que el papel del maestro deje de ser central al acto educativo. Pasando a ser un insumo más del proceso de enseñanza (Mejía Jiménez, 2005, p. 32)

En ese sentido la enseñanza queda reducida a un saber instrumental, por ende, “Enseñar se reducirá a aplicar una receta, a saber manejar un repertorio de técnicas” (Gadotti, 2005, p. 17). La enseñanza como saber del docente pierde su vínculo con la pedagogía y ésta se limitaría a ser “solo las técnicas que hacen posible su instrumentación, visible en la competencia de desarrollo de una clase y un programa en su área del saber administrando el tiempo y el espacio educativo” (Mejía Jiménez, 2005, p. 31)

Otra de las consecuencias se presenta en la generación del discurso educativo, en donde el docente debería tener protagonismo, por su cercanía a la realidad escolar y por su connotación, ya antes mencionada, de agente escolar. Un claro ejemplo de esta exclusión se encuentra relacionado con el diseño de currículos, en donde el docente como miembro de una comunidad educativa debe ser partícipe de la elaboración, ejecución y evaluación del proyecto educativo institucional. Sin embargo los gobiernos han instaurado espacios supuestamente de socialización, donde se pretende imponer la evaluación por estándares y competencias que serán evaluados masivamente y

Para salir bien libradas de esas evaluaciones las instituciones deben poner en práctica estrategias pedagógicas que desarrollen esas competencias. Esa manera reiterada de auto legitimación y validación del discurso, opera como coacción que restringe severamente los criterios y rango de selección, decisión y adopción de los docentes en la construcción de sus currículos; por eso insistimos que no se tratan de eventos de socialización, sino de imposición. (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 13)

Un ejemplo más sobre el discurso educativo, está relacionado con la calidad de la educación ya que el problema de cobertura y gratuidad está garantizado casi en su totalidad, es decir que la calidad se entiende como un paso más para mejorar el sistema educativo, en donde

los profesores están excluidos de toda discusión en el tema de calidad. Ellos no tienen voz, lo que se busca es una estandarización de la calidad, la evaluación, el aprendizaje y la creación de "parámetros o estándares" para todo, como si todo pudiese ser medible en la educación. (Gadotti, 2005, p. 17)

Otro aspecto que se le suma a la implementación de políticas educativas, es la ruptura con la formación docente que se encuentra alejada de la realidad de la escuela y se inscribe dentro de unos referentes teóricos, igualmente válidos, que se desarrollan exclusivamente en las instituciones de educación superior.

Los culpables de todo esto han sido quienes diseñaron inicialmente las políticas, porque estas deberían partir de los maestros, sin embargo se diseñaron las políticas y vino la ruptura. El maestro se forma teóricamente pero en la práctica ¿Qué pasa? cuando salen a enfrentar la práctica es distinta, no saben de qué ambiente se está hablando, ni en qué momento histórico se vive. Esa es la ruptura. (CEID, Qué significa ser docente hoy, 2005, p. 46)

Formación Docente en la Contrarreforma Educativa

Institucionalizada.

En palabras de Rosa María Torres (2005), la formación se subdivide en dos grandes grupos: Inicial y en servicio. En ambos casos "La propia noción de la formación docente está atrapada en la lógica escolar", lo que sugiere que la formalización del proceso de formación docente, está asociada a "instituciones y programas educativos, cursos, eventos, paquetes didácticos, títulos; se olvida que los docentes están expuestos diariamente a otras muchas formas de socialización, aprendizaje y actuación, que no pasan por ser docentes" (p. 38). Lo que quiere decir que la

formación es un proceso institucionalizado, que requiere ser certificado dentro de un proceso de acreditación, en el cual se encuentran inscritas las universidades del país.

En esa línea de la institucionalización, la formación permanente se entiende como un proceso de actualización académica, que debe ser ofertado por una institución educativa avalada por el MEN. En este orden, la formación docente en ejercicio no se inscribe dentro de las escuelas donde laboran los docentes, sino en instituciones dedicadas a ofrecer cursos llamativos, que se supone dan respuesta a los problemas actuales de la práctica docente, “esto es un reto para las Facultades de Educación, no solo de la formación de los nuevos maestros sino un reto a ver como se ayuda a actualizar los maestros en ejercicio”. (CEID, Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza, 2005, p.13)

La formación en servicio entendida como actualización, se inscribe como una necesidad del docente, que para el caso del sector público, se convierte en una obligación del Estado.

Los cursos, seminarios, talleres, programados por el MEN o por las autoridades educativas en los distintos entes territoriales, han sido muchas veces, demandas de los propios docentes, quienes reclaman con justeza espacios para crecer intelectualmente, aprender de otros, conocer propuestas para la escuela, intercambiar experiencias y saberes, debatir o discutir los sentidos de la educación y la pedagogía. (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p.13)

Reducida.

La formación docente se ha reducido no solo a nivel de saberes, sino a nivel de duración. Adicionalmente se ha visto afectada tanto por la baja demanda de estudiantes de carreras asociadas a la educación, como por lo desestimulante que representa prepararse para una profesión que puede ser ejercida por cualquiera que tenga un título de pregrado. Con respecto al

saber de los docentes, Mejía (2005) señala que la formación se ha convertido en “un puro adiestramiento técnico para el funcionamiento instrumental que abandona la reflexión de sentido y epistemológica inherente a la pedagogía como un hecho social de saber” (p. 34). En ese mismo sentido y en relación con la incursión de cualquier profesional a la carrera docente, la pedagogía se reduce “a los mínimos necesarios, más de corte didáctico de los que se pueda apropiarse cualquier profesional con título universitario en un periodo de prueba de un año para poder ser nombrado "maestro en propiedad".” (Mejía Jiménez, 2005, p. 31). Del mismo modo y de manera alarmante,

las pocas iniciativas en el campo de formación docente son funcionales a la estandarización. En general, y por diferentes vías, se ha impuesto un concepto que asume al docente como simple gestor de "diseños instruccionales" o como "administrador del currículo". Desde esa perspectiva descalificadora el nuevo estatuto se refiere a la "función docente" desconociendo la "profesión" como espacio de saber y prácticas fundamentales para la enseñanza. (CEID, La autonomía escolar y la libertad de cátedra, 2006, p. 7)

Según el Centro de Investigación Docente (CEID, Por la pedagogía y la profesión docente: el estatuto docente único, 2005), de FECODE la expedición del Decreto 1278 “presenta un desestímulo a los jóvenes para formarse como educadores y atenta contra la existencia de las normales y las Facultades de educación”, (p. 4). Hecho que se refuerza con el reduccionismo instrumental al que se somete al docente formado y en formación. Por último el lugar que ocupa el docente y su formación en la formulación de políticas educativas no es prioritario, máxime cuando la política para el mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo se construye

a partir de las recomendaciones hechas por el Banco Mundial [...]. De los nueve insumos que el Banco enlista como ingredientes de la calidad, los docentes -su conocimiento, experiencia y salario- aparecen respectivamente en quinto, sexto y octavo lugar de prioridad. De aquí deriva la recomendación a los gobiernos en el sentido de priorizar la inversión en los insumos que aparecen en los primeros lugares del listado, en particular, aumentar el tiempo de instrucción, proveer libros de texto -contándose con ellos como compensadores de los bajos niveles de formación docente- e impulsar programas cortos de formación docente en servicio con ayuda de modalidades a distancia (Torres, 2005, p. 37)

Las recomendaciones que el Banco Mundial propone, refuerzan la concepción del docente como un insumo y al mismo tiempo muestra la baja relevancia que tiene la formación del docente, al punto que llegan a considerar la posibilidad de acortar los programas de formación en servicio, con el objetivo de masificarlos.

Mercantilizada.

El panorama para la formación docente es desolador, ya que se encuentra inscrito bajo los parámetros del mercado. Bajo esta visión, la formación del docente tanto inicial como en servicio está regulada por los principios de oferta y demanda, donde la educación es concebida como un servicio y no como un derecho. Bajo esa dinámica emergen entonces instituciones que ofrezcan servicios educativos, propiedad de grandes consorcios. En este orden de ideas,

las Leyes del mercado pronto barrerán con las pocas barreras protectoras que hoy regulan la oferta y demanda de conocimientos y la expedición de títulos, quedando subsumidas por los grandes consorcios de venta de cursos de actualización, pregrados, postgrados e, incluso, servicios de investigación y consultoría. (Rodríguez, 2005, p. 41)

El riesgo que corren las instituciones educativas al someterse a las Leyes del mercado, es caer en el juego de formar personas con conocimientos e intereses para responder a unas necesidades específicas enmarcadas dentro de una demanda que tiene como fin único el beneficio económico.

Las universidades y escuelas, agencias que occidente creó específicamente para cumplir la misión educadora de sus pueblos, hoy sumidas en una función eminentemente económica, si no despiertan del letargo y detienen la loca carrera para sobrevivir en un mercado cada vez más competido y en un mundo que les arrebató su significado más profundo, pronto serán instituciones caducas que nadie defenderá. (Rodríguez, 2005, p. 41)

En esta dinámica el docente se convierte en un consumidor del mercado educativo, sobre todo en ese afán de conseguir una titulación que le permita ascender en el escalafón, y de esta forma, mejorar sus condiciones salariales. “El docente está mirando a ver cómo hacer para lograr un mejoramiento monetario más no una formación verdadera que le pueda aportar a los niños”. (CEID, Qué significa ser docente hoy, 2005, p. 46). Sin embargo, conservando las intenciones de mejoramiento y cualificación docente, el Decreto 1278 de 2002, desacredita no solo la formación inicial, sino la formación en servicio, ya que

los estudios de especialización no poseen ningún valor para los ascensos, se pierden la estabilidad laboral y los nombramientos en propiedad con el periodo de prueba y su evaluación y las evaluaciones de desempeño y competencias para el control del contenido del proceso educativo desarrollado por los maestros y maestras. (CEID, Por la pedagogía y la profesión docente: el estatuto docente único, 2005, p. 4)

Capítulo 5

Conclusiones, Sugerencias y Prospectivas

Para dar respuesta a la pregunta ¿De qué manera se ha configurado al docente y su formación en el marco de la contrarreforma educativa durante el periodo 2005-2007?, se hace necesario afirmar que la docencia y la formación de docentes son actividades que han estado siempre reguladas, bien sea por autoridades eclesiásticas, virreinos, gobiernos democráticos, entre otros. Dentro de estas regulaciones el docente ha sido objeto de intereses formativos, es decir, que es un sujeto que requiere ser moldeado para cumplir con los parámetros que le exige su tiempo. Una manera de moldear este sujeto es a través de las instituciones que lo certifican como poseedor de un saber que le permite desempeñar una función dentro de un sistema escolar. Esta práctica cayó en desuso y la formación dejó de ser una prioridad para los gobiernos, que abrieron sus fronteras políticas para inscribirse dentro de un macroproyecto globalizador conocido como neoliberalismo. Este fenómeno político que tiene un interés acentuadamente económico, ha obligado a los países que lo acogen a implementar reformas en el campo de la salud, la educación, la cultura, entre otras; afectando de manera especial en el campo educativo a los docentes. No quiere decir esto que antes del neoliberalismo el docente no haya sido objeto de la política, quiere decir más bien que en este momento este modelo político se puede calificar como hegemónico, particularmente después de la contrarreforma educativa en Colombia. Otra manera de moldear al docente es regular directamente su práctica, pero no respetando su autonomía ni la de su institución (escuela), sino a través de la imposición de normas que direccionan su ejercicio, prolíficas sobre todo a nivel de expedición de Decretos en el marco de la contrarreforma educativa.

Para entender la configuración del docente y su formación entonces, es necesario distinguir la manera como operó la contrarreforma educativa para consolidarse como un proyecto político, ideológico y representativo de principios de este siglo. Dentro de los hallazgos obtenidos en esta investigación se encontró que la contrarreforma fue un proyecto político emergente de unas necesidades de reordenamiento económico, que tuvo implicaciones en la educación, la salud y el saneamiento básico. Obligando en el campo educativo a un recorte del gasto público, un reordenamiento del sistema escolar y un control del currículo. Estos tres frentes influenciaron la forma de hacer política educativa, ya que por un lado se planteaba como un ejercicio democrático legítimo y por otro lado, por medio de reglamentaciones, en forma de Decretos y directivas, se fue concentrando el poder en el MEN.

De esta forma se fue quitando terreno al docente como sujeto político y limitando el poder concedido en la Ley 115 de 1994 a la autonomía escolar. Simultáneamente el docente fue concebido como un problema económico, lo que permitió que el gobierno de la época justificara el reordenamiento del gasto y presentara el acto legislativo 01 de 2001, que le abrió camino a la Ley 715 del mismo año. En esta Ley se plantea un recorte a las transferencias de la nación y se implementa el Sistema General de Participaciones (SGP), tanto el acuerdo como la Ley se aprobaron por presiones económicas por parte del gobierno central frente a los Departamentos y Municipios cuyo presupuesto no tenía proyectado el pago de los sueldos de los docentes que ascendieron en el escalafón. Este último aspecto tiene una relación especial con la formación de docentes, ya que para ese momento existía una proliferación de los programas de formación y actualización pedagógica a nivel de pregrado y posgrado, especialmente en la década de los noventa, que obligó al gobierno de la época a tomar medidas y decretar las condiciones que debían tener los lugares que ofertaban los programas en educación.

Estos hechos, junto con otras disposiciones a nivel del ordenamiento escolar, generaron en el sindicato de maestros una fuerte oposición que se ejerció por la línea de la protesta social, más no encontró escenarios de concertación con el gobierno, para llevar propuestas sobre la política educativa que se estaba gestando. La estocada final la dio el gobierno de Andrés Pastrana con la promulgación del Decreto 1278/02, en el cual se plantea un nuevo escalafón docente, desde donde se desconoce la formación inicial, se aumentan las funciones del docente y se entorpece la posibilidad de ascenso en el escalafón. A partir de este punto el docente tiende a ser reemplazado por otros sujetos que no cuentan con formación inicial, restándole importancia al saber pedagógico y enfatizando su saber en la disciplina que imparten y en la gestión académica, fortaleciendo así el enfoque administrativo de la educación.

Conclusiones

En el marco de la presente investigación, se planteó el objetivo de caracterizar al docente y su formación, ya que han adquirido ciertas características asociadas a un fenómeno político en el ámbito educativo denominado contrarreforma educativa. Estas características provienen de los hallazgos, donde se explican de manera más extensa y se muestran de manera resumida en las tablas 13 y 14.

Tabla 13. *Caracterización docente*

Docente	
Concepción	Breve descripción
Insumo	Concepción reforzada desde las recomendaciones que el Banco Mundial propone, que es un elemento más que se debe tener en cuenta en la proyección del presupuesto, y puede ser reemplazado.
Educadores legos	Son aquellos sujetos que se encuentran inmersos desempeñando labores docentes sin o con poca formación

Desterritorializado	Es decir que es un docente que ha perdido el vínculo con la comunidad y los nexos culturales con su entorno
Sujeto poco reflexivo	Puesto que debería por su función social y cultural, reflexionar el valor del saber en cuanto está vinculado con las formas y maneras en la que los sujetos se exponen con el aprendizaje
Ejecutor de políticas	Se convierte en un elemento más dentro del engranaje político, cuya función no es pensar sino obedecer
Desprofesionalizado,	Que tiene un saber que ha sido reducido y lo convierte en un operador de la enseñanza a través de técnicas simples
consumidor del mercado educativo	Sobre todo en ese afán de conseguir una titulación que le permita ascender en el escalafón
Operario	Persona que desarrolla una serie de instrucciones más complejas que se mueven en el ámbito de lo simbólico, pero en el cual el maestro no deja de ser operario puesto que responde a unas determinadas instrucciones que corresponden al marco que restringe la libertad de acción

Tabla 14. *Caracterización de la formación docente*

Formación docente	
Concepción	Breve descripción
Minimizada	Relacionada con las condiciones que propone el Decreto 1278 para el ingreso a la carrera docente donde se le da una ínfima importancia a la formación inicial
Desvanecida	Existe una ruptura de la formación con respecto a la realidad de la escuela. El mundo académico e investigativo se encuentra enajenado de las dinámicas escolares, por tanto no forma docentes con una perspectiva innovadora frente a la realidad de la escuela, ni con un sentido crítico que le permita trascender

	en el panorama político colombiano
Institucionalizada (atrapada en la lógica escolar)	Asociada a instituciones y programas educativos, cursos, eventos, paquetes didácticos, títulos; se olvida que los docentes están expuestos diariamente a otras muchas formas de socialización, aprendizaje y actuación, que no pasan por ser docentes
Mercantilizada	Se encuentra inscrita bajo los parámetros del mercado. En este sentido la formación es un negocio donde se ofertan la solución a problemas de la escuela, enfrascando la formación en una tecnocracia, donde los que saben no son los docentes, sino los que ofrecen los programas de actualización y formación
Reducida	La lógica del mercado implanta unas necesidades de formación que están asociadas al uso de técnicas, que convierten a esa formación en un adiestramiento para el funcionamiento instrumental, donde el docente deja de ser un pedagogo y se convierte en un operario

Con respecto a los otros objetivos planteados en la investigación, se pueden plantear las siguientes conclusiones:

- Para el Ministerio de Educación la formación docente gira en torno a diferentes habilidades, comportamientos, competitividad, no solo académica sino de gestión, manejo de tecnologías, grados de adaptabilidad a las necesidades del servicio y un saber disciplinar, pero más allá, y con un alto grado de importancia, se encuentra como pilar y bandera de la administración la calidad, entendida esta como aquella expresada en los resultados y no en el proceso, que al parecer sólo se conseguirá por medio del correcto uso y aplicación de las llamadas competencias. De repente el MEN supone que los

problemas en educación se resolverán si los contenidos de la misma se encuentran enfocados curricularmente por los estándares y el cumplimiento a cabalidad de los mismos, por ende la razón de ser de la formación de los docentes no será otra que velar por el cumplimiento para que los estudiantes alcancen dichos estándares y competencias en cualquiera de los niveles de la educación.

- La formación docente no hace parte importante de la agenda gubernamental, cuando lo importante es la calidad y la cobertura, dejando de lado todo aquello relacionado con la formación pedagógica, dicha formación debería ser pensada dentro de un proyecto nacional que busque fortalecer los programas de educación inicial, escuelas normales superiores y posgrados, lugares en los cuales se puedan pensar ellos mismos de la mano de las escuelas por medio del conocimiento pedagógico a través de proyectos de investigación e innovación pedagógica, espacios donde puedan pensarse como sujetos políticos e intelectuales; ya que los problemas de formación y educación deberían centrarse en el acto educativo y en los sujetos que están inmersos en el mismo no solo en la mirada administrativa y de rendición de cuentas para el ahorro de ‘recursos por estudiante’.
- El riesgo que corren las instituciones educativas al someterse a las Leyes del mercado, es caer en el juego de formar personas con conocimientos e intereses para responder a unas necesidades específicas enmarcadas dentro de una demanda que tiene como fin único el beneficio económico.
- En el actual sistema educativo, donde se encuentra vigente el Decreto 1278 de 2002 fruto de la contrarreforma educativa se ha transformado la profesionalización docente, haciendo que la formación inicial pierda valor y que el ejercicio de la docencia sea reducido a unas

funciones y unas responsabilidades cada vez mayores, que trascienden el ámbito de la escuela y se inscriben en un panorama social más amplio. Teniendo en cuenta esta perspectiva se hace necesario replantear la profesionalización docente, donde no solamente se reclamen unas mejores condiciones laborales y salariales, sino donde por un lado se exija la formación inicial como requisito para ejercer la docencia, y por otro lado permita transformar el ejercicio docente, de tal manera que reconozca los intereses de los docentes por realizar acciones distintas al desarrollo de actividades académicas en un aula de clase, tomando distancia de la actual organización escolar donde si no se es docente, se es directivo docente. De esta manera se abriría la puerta para pensar al docente de escuela como investigador y al mismo tiempo como formador de las nuevas generaciones de docentes. Adicionalmente se hace necesario pensar al profesional docente como un sujeto político, no solo sindicalizado, sino organizado dentro de un gremio de profesionales que sean tenidos en cuenta en la formulación, puesta en marcha y evaluación de políticas educativas.

Sugerencias

- La revisión documental es un proceso dispendioso, que va más allá de la utilización de una herramienta, sin embargo requiere de una organización sistemática, para la cual se sugiere utilizar herramientas como el programa Excel®, Access ® y Atlas Ti ®, para organizar la información en bases de datos, que pueden estar ordenadas bajo criterios como fecha de publicación, revisión o lectura; temas abordados, por autor, entre otros
- La codificación de los documentos se puede realizar de manera manual o usando un software, no obstante, más allá de cómo se haga el proceso, es importante crear una numeración para rotular los documentos, que permita acceder a ellos de manera fácil y

rápida, ya que en el microanálisis, o en otros tipos de análisis, es necesario volver sobre los ‘datos crudos’

- Es importante crear fichas, virtuales o en físico, con la bibliografía consultada para el análisis, ya que, por un lado se puede acceder fácilmente a la información y en caso de pérdida del documento se puede volver a la fuente original
- En una investigación de este tipo es muy común contar con un gran volumen documental, por lo que se recomienda, además de las bases de datos, las fichas bibliográficas y los documentos en físico o digital, subir los avances de la misma a plataformas de almacenamiento de documentos como Google Drive®, Skydrive ® o Dropbox ®

Prospectivas

- Es necesario realizar una investigación que le dé fuerza a las técnicas de análisis que se pueden utilizar en la investigación documental, teniendo en cuenta que en este tipo de investigación deja abierta la posibilidad de cualquier tipo de análisis, aunque se privilegie, de alguna manera, el análisis de contenido. Para el caso de esta investigación se utilizó la técnica de microanálisis propuesta por Strauss y Corbin (2002). Esta propuesta requiere de un tratamiento especial, donde se profundice sobre la viabilidad de combinar una técnica de análisis asociada a la creación de teoría, con un tipo de investigación asociada a una técnica de recolección documental
- Se puede utilizar el mismo volumen documental seleccionado en la fase de revisión documental, para realizar otro tipo de investigación, como por ejemplo en análisis crítico del discurso o análisis de contenido

- Se puede retomar esta investigación, usando como insumo los documentos de la Revista Educación y Cultura de FECODE que no fueron abarcados en este informe, para complementar los hallazgos construidos y tener un panorama más amplio de los fenómenos que involucraron al docente y su formación en este periodo de tiempo
- Con los documentos que se obtuvieron de la Revista Educación y Cultura de FECODE y los Decretos, se puede realizar un estudio comparativo con respecto a la producción de políticas y la producción de discursos sobre política educativa
- Se puede adelantar una investigación comparativa entre el Decreto 272 de 1998 y el Decreto 2566 de 2003, que cambia la concepción de la educación, esta pasa de ser un derecho a un servicio y a ser medida a través de las condiciones mínimas de calidad

Referencias

Referencias Generales

Acevedo Uribe, J. F., & Velasquez, L. (2003). Educación, docencia y formación humana en Colombia. Bogotá: Libros de Educación y Pegagogía.

Albornoz Bello, L. B. (2009). De la evaluación decretada. En L. B. Abornoz Bello, *La evaluación decretada. A propósito del Decreto 1290 de 2009. Sistema institucional de evaluación de estudiantes (SIEE)* (págs. 73-162). Bogotá: Ediciones S.E.M.

Álvarez Gallego, A. (2010). La crisis de la formación docente en colombia. En G. Diker, H. Quiceno Castrillón, G. Frigerio, A. Martínez Boom, A. Álvarez Gallego, J. Assaél Budnik, y otros, *Figuras contemporaneas del maestro en América Latina* (págs. 167-186). Bogotá: Cooperativa editorial Magisterio, Grupo Historia de la Práctica Pedagógica.

- Álvarez Gallego, A., & León Palencia, A. C. (2008). ¿Para qué formar maestros? En M. González Lara, *Paradojas en la formación docente* (págs. 59-68). Bogotá: OEI, Grupo SM, gobierno de Aragón.
- Arroyave, R. (Febrero-Abril de 2002). La ley 715 de 2001. Hacia la privatización total de la educación. *Deslinde*(30), 55-60.
- Ávalos Davidson, B. (Diciembre de 2004). Renovando la formación docente inicial. Algunas consideraciones. *Revista Colombiana de Educación*(47), 19-29.
- Bauman, Z. (2007). *Los retos de la educación en la modernidad líquida*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Bolívar Botía, A. (diciembre de 2004). Formación permanente del profesorado y desarrollo del currículum. *Revista Colombiana de Educación*(47), 54-73.
- Bonilla-Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (2008). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Camargo Abello, M., Calvo, G., Franco Arbeláez, M. C., Vergara Arboleda, M., & Londoño Camacho, S. (2003). *La formación de profesores en Colombia: Necesidades y perspectivas*. Bogotá: ASPAEN, Universidad de la Sabana, Grupo Educación y Educadores Facultad de educación.
- Castro, J. O., Pulido Cortés, Ó., Peñuela, D. M., & Rodríguez, V. M. (2007). *Maestro: condición social y profesión docente en Colombia 1991-2002*. Bogotá: UPN, IDEP.
- Constitución Política de Colombia. (1991).

de Sebastián, L. (Junio de 1991). El neoliberalismo en cuestión. *Educación y cultura*(23).

Decreto 272. (1998).

Decreto 1278. (2002).

Decreto 2566. (2003).

Decreto 2170. (2005).

DRAE. (s.f.). *rae.es*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2013, de

<http://lema.rae.es/drae/?val=reforma>

Esteve Zarazaga, J. M. (2006). Identidad y desafíos de la condición docente. En E. T. Fanfani, *El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (págs. 19-69). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A.

Galeano Marín, M. E. (2009). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro de la mirada*. Medellín: La Carrera Editores.

García Reina, C. H. (2003). *Efectos de la Ley 7015 en la gestión del sector educativo*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Infante Acevedo, R., & Herrera, M. C. (2005). Hacia la desprofesionalización del magisterio colombiano. Balance de la política educativa durante la década del noventa. En O. Pulido Chaves, & S. D. Baquero Reyes, *Formación de maestros, profesión y trabajo docente* (págs. 171-177). Bogotá: UPN, FLAPE, Saber Pedagógico Y políticas Públicas Educativas.

Libreros, D. (Enero de 2001). Globalización educativa y plan de desarrollo. *Educación y Cultura*(53).

Martinez Boom, A. (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva en América Latina. Bogotá. Obtenido de <http://www.albertomartinezboom.com/home/index.php/mtlibros/85-artcl-libro13>

Mejía Jiménez, M. R. (2006). *Educación (es) en la (s) globalizacion (es) I. Entre el pensamiento único y la nueva crítica*. Bogotá: Edidciones Desde Abajo.

MEN. (Octubre de 2012). www.mineduacion.gov.co. Obtenido de www.mineduacion.gov.co/1621/article-136800.html

Ley 115. (1994).

Ley 715 . (2001).

Okuda Benavidez, M., & Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos de investigación cualitativa: triangulación. *Revista colombiana de psiquiatría*, 118-124.

Ospina Bejarano, A. (2010). Régimen jurídico de la educación en Colombia. Bogotá: Editorial Leyer.

Pulido Chavez, O. (Marzo de 2012). orlandopulidochaves.blogspot.com. Obtenido de <http://orlandopulidochaves.blogspot.com/2011/03/politica-publica-educativa.html>

Quiceno Castrillón, H. (2010). El maestro, el docente y el formador. En A. Martinez Boom, & A. Álvarez Gallego, *Figuras contemporáneas del maestro en América Latina. 30 años del*

grupo de historia de la práctica pedagógica (págs. 53-82). Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, Grupo Historia de la Práctica Pedagógica.

Rendón Lara, D., & Rojas García, L. (2005). Profesionalidad, saber pedagógico y nuevas exigencias para la docencia contemporánea: en la encrucijada de la desvalorización. En O. Pulido Chaves, & S. Baquero Reyes, *Formación de maestros, profesión y trabajo docente* (págs. 178-190). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Rentería Rodríguez, P. E. (2004). *Formación de docentes. Un reto para las Escuelas Normales Superiores y las Facultades de Educación*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.

Riveros Gaona, O. L. (2008). Formación o deformación. Mirada prospectiva a la formación de maestros en Colombia. *Cuadernos de Psicopedagogía* N° 5, 9 - 22.

Salinas Salazar, M. L. (2008). Formación inicial del maestro: un espejo para encontrarnos. En I. p. IDIE, *Paradojas en la formación docente. Elementos para avanzar en su reflexión y planteamiento de propuestas* (págs. 85-94). Bogotá: Editorial Delfín Ltda.

Senado de la República. (Octubre de 2012). www.senado.gov.co. Obtenido de <http://www.senado.gov.co/participacion-ciudadana/congreso-para-ninos/item/11164-que-es-una-Ley>

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Tenti, E. (2006). Profesionalización docente: consideraciones sociológicas. En E. Tenti, *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (págs. 119-142). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Urrego Ortiz, F., & Quinche Ramírez, M. F. (11 de Agosto de 2008). *www.javeriana.edu.co*.

Obtenido de http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/3Urrego.pdf

Villanueva Torregroza, Á. (2004). Ley general de educación, articulación con la Ley 715.

Reglamentación, concordancia, jurisprudencia y comentarios. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.

World Economic Forum. (s.f.). *World Economic Forum*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2013, de <http://www.weforum.org>

Zorrilla, M. (2010). Investigación educativa, políticas públicas y práctica docente. Triángulo de geometría desconocida. *REICE - RINACE*, 8(2), 73 - 91.

Zuluaga Garcés, O. L. (1996). Las escuelas normales en Colombia (durante las reformas de Francisco de Paula Santander y Mariano Ospina Rodríguez). *Revista Educación y Pedagogía*(12 y 13).

Zuluaga, O. L., Echeverri, A., Martínez, A., Quiceno, H., Saenz, J., & Álvarez, A. (2003). *Pedagogía y Epistemología*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, Grupo Historia de la Práctica Pedagógica.

Referencias de los Documentos de Análisis

Acosta Vadeleón, W. (Marzo de 2007). ¿Para qué sirve un plan decenal de educación? *Educación y Cultura*(74), 15-25.

Arroyave Arango, R. (Marzo de 2007). El segundo plan decenal de Uribe Vélez y el Plan Visión Colombia Segundo Centenario 2019, dos puntales en la agenda de recolonización imperialista sobre nuestra patria. *Educación y cultura*(74), 31-37.

- Ávila, J. (Marzo de 2007). La agenda del plan decenal de educación 2006-2015 en el contexto de la reforma de las transferencias. Un plan para la política de ajuste fiscal de la educación. *Educación y Cultura*(74), 26-30.
- CEID, F. (Junio de 2005). Por la pedagogía y la profesión docente: eol estatuto docente único. *Educación y Cultura*(68), 4-7.
- CEID, F. (Junio de 2005). Qué significa ser docente hoy. *Educación y Cultura*(68), 44-48.
- CEID, F. (Junio de 2005). Riesgos y desafíos. La discusión apenas comienza. *Educación y Cultura*(68), 8-14.
- CEID, F. (Agosto de 2006). La autonomía escolar y la libertad de cátedra. *Educación y Cultura*(72), 8-26.
- CEID, F. (Marzo de 2007). El plan decenal de educación 1996-2005, en deuda con la sociedad colombiana. *Educación y cultura*(74), 8-14.
- CEID, F. (Marzo de 2007). El plan decenal de Uribe Vélez 2006-2015: Continúa la crisis de la educación pública. *Educación y cultura*(74), 6-7.
- CEID, F. (Junio de 2007). Promoviendo el fracaso dela escuela. *Educación y Cultura*(75), 6-8.
- CEID, F. (Junio de 2007). Rechazo nacional a la promoción automática, o el comienzo del fin de la "Revolución Educativa". *Educación y cultura*(75), 16-20.
- de Zubiría Samper, M. (Marzo de 2007). El Decreto No. 230 de 2002: su impacto en la motivación de los estudiantes. *Educación y Cultura*(74), 64-69.

Gadotti, M. (Junio de 2005). Amenazas en el contexto de las políticas neoliberales en América Latina. *Educación y cultura*(68), 15-19.

Mejía Jiménez, M. R. (Junio de 2005). La despedagogización y la desprofesionalización: parte de la propuesta. *Educación y Cultura*(68), 29-34.

Niño Avendaño, S. (Marzo de 2007). El plan decenal de educación: víctima del olvido y del neoliberalismo. *Educación y Cultura*(74), 17-25.

Rodríguez, J. G. (Junio de 2005). Educar y ser maestro: mucho más que enseñar. *Educación y Cultura*(68), 40-42.

Sánchez Murillo, W. R. (Marzo de 2007). Por un Plan Decenal de Educación, PDE (2006-2015) que vincule la educación a la soberanía nacional y los intereses populares: temas y estrategias. *Educación y Cultura*(74), 38-42.

Tamayo, A. (Junio de 2005). La profesión docente: entre banqueros y pedagogos. *Educación y Cultura*(68), 27-28.

Torres, R. M. (Junio de 2005). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. *Educación y Cultura*(68), 35-39.

Zambrano Leal, A. (Junio de 2005). Una sociedad sin maestros: una sociedad sin futuro. *Educación y Cultura*(68), 23-26.

ANEXOS

Anexo 1. Base de Decretos (muestra)

FECHA	DECRETO	TEMA	CONTENIDO	OBSERVACIONES	ENLACES
1	4/5/2000	620 DOCENTE	por el cual se establecen reglas y criterios para la evaluación de docentes en ejercicio, al servicio del Estado y se dictan otras disposiciones.		http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4097
2	5/8/2000	808 FORMACIÓN DOCENTE	Las escuelas normales superiores dentro de los tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente decreto, podrán aceptar en el ciclo complementario de formación docentes a los educadores bachilleres que a 31 de diciembre de 1999 estaban vinculados al servicio educativo estatal y no poseían título de bachiller con profundización en educación o el título de bachiller pedagógico.	El Decreto 808 de 2000 fue derogado expresamente por los Decretos 2832 de 2005 artículo 7, y 642 de 2001; por lo tanto no está vigente.	http://www.mineduccion.gov.co/1621/archivos-105189_archivo_pdf.pdf
3	8/23/2000	1605 DOCENTE	Plazo para que los programas de pregrado, postgrado, doctorados y maestrías en Educación presentados al Consejo Nacional de Acreditación y a la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías respectivamente, obtengan acreditación previa.		http://www.mineduccion.gov.co/1621/archivos-86174_archivo_pdf.pdf
4	4/16/2001	642 FORMACIÓN DOCENTE	Las escuelas normales superiores podrán recibir a cualquier bachiller	Derroga el decreto 808 de 2000	http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/DECRETOS/DECRETO_642_DE_2001.pdf
5	6/13/2001	1147 PROFESIONES	Reglamento del consejo nacional de profesiones internacional		http://www.mineduccion.gov.co/1621/archivos-86143_archivo_pdf.pdf
6	11/27/2001	2562 FORMACIÓN DOCENTE	ART.5: Las Secretarías de Educación a través de los Comités Departamentales y Distritales de Capacitación desarrollarán programas de formación y capacitación para los docentes que atienden población desplazada, en la forma y términos del Capítulo II del Título VI de la Ley 115 de 1994.		http://www.mineduccion.gov.co/1621/archivos-86131_archivo_pdf.pdf

Anexo 2. Base de documentos (muestra)

#	NUM	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	AÑO	TEMATICA	TIPO DE DOCUMENTO
1	IA 02-1	Restrepo, B., & Orozco, J. C. (Septiembre de 2002). El nuevo estatuto de profesionalización docente. Educación y Cultura(61), 8-15.	2002	FORMACIÓN Y DOCENTE	ARTÍCULO DE REVISTA
2	QA 02-2	Ramírez, G. I., & Chávez, W. (2002). La educación pública en la encrucijada: arrasada la carrera docente. Educación y Cultura(61), 16-19.	2002	DOCENTE	ARTÍCULO DE REVISTA
3	QA 02-3	Rodríguez Céspedes, A. (Septiembre de 2002). El nuevo estatuto docente: un instrumento de control y sanción. Educación y cultura(61), 20-25.	2002	DOCENTE	ARTÍCULO DE REVISTA
4	QA 02-4	Estrada Álvarez, J. (Septiembre de 2002). Organización mercantil y privatización de la educación. La mano dura de la ley. Educación y cultura(61), 26-31.	2002	DOCENTE	ARTÍCULO DE REVISTA
5	QA 02-5	Ramírez Ríos, G. I. (Enero de 2002). Ley 715 de distribución de recursos y competencias: ofensiva contra el magisterio y la educación pública. Educación y Cultura(59), 4-5.	2002	DOCENTE	ARTÍCULO DE REVISTA
6	QA 02-6	Arroyave, R. (Febrero-Abril de 2002). La ley 715 de 2001. Hacia la privatización total de la educación. Deslinde(30), 55-60.	2002	DOCENTE	ARTÍCULO DE REVISTA

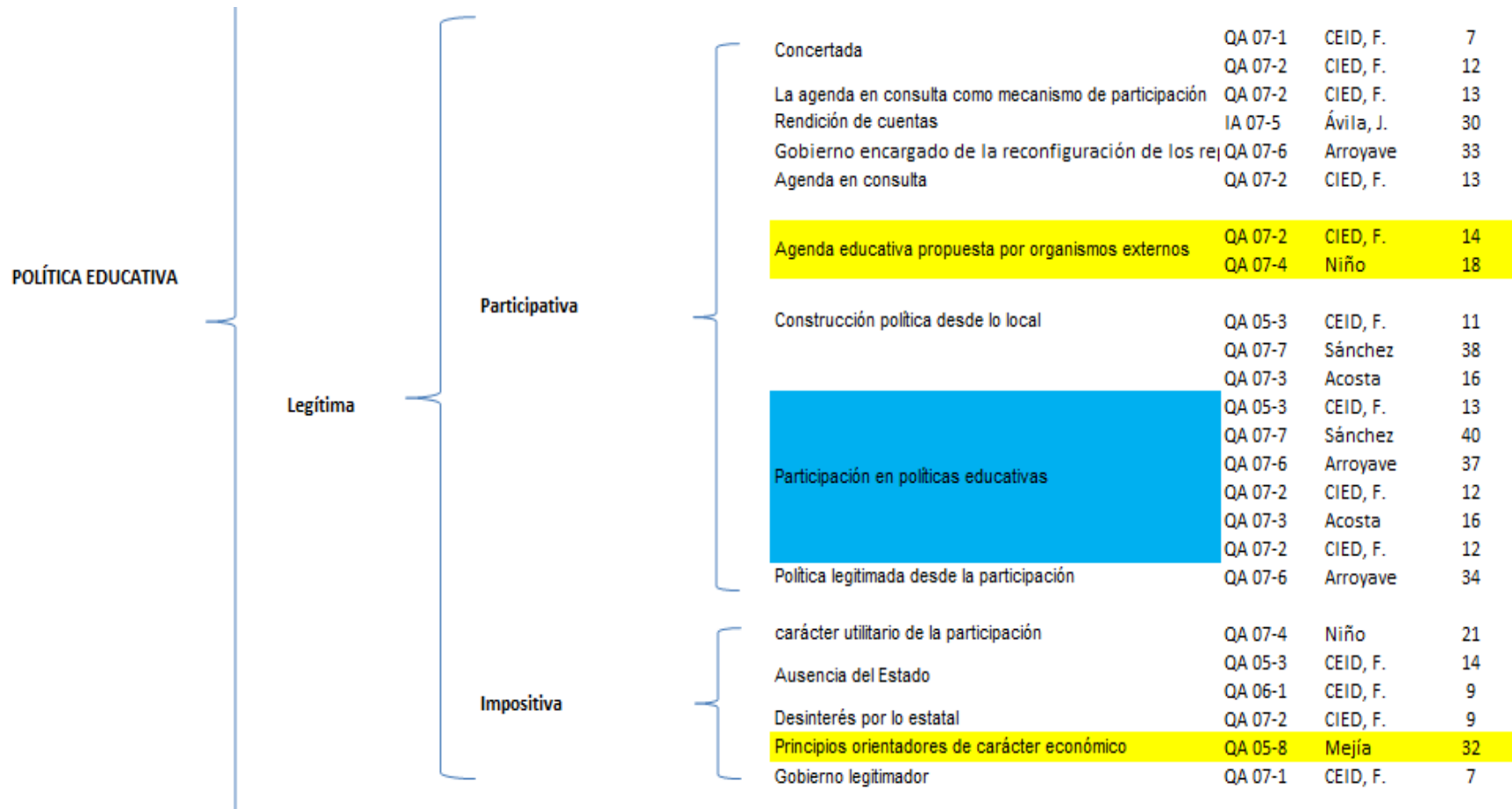
Anexo 3. Base de códigos FECODE (muestra)

CÓDIGO	NUM	REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	PÁGINA
Agenda educativa propuesta por organismos externos	QA 07-2	CIED, F. (Marzo de 2007). El plan decenal de educación 1996-2005, en deuda con la sociedad colombiana. Educación y cultura(74), 8-14.	14
	QA 07-4	Niño Avendaño, S. (Marzo de 2007). El plan decenal de educación: víctima del olvido y del neoliberalismo. Educación y Cultura(74), 17-25.	18
aumento de responsabilidades del docente	QA 07-15	Zalamea Godoy, M. F., & Zalamea de Álvarez, M. Y. (Junio de 2007). La realidad del decreto 230 de 2002: un problema pedagógico, humano y social. Educación y Cultura(75), 26-28.	27
autonomía escolar	QA 07-8	Molano Camargo, F. (Marzo de 2007). El enfoque educativo de Visión Colombia 2019: capitalismo académico sin pausa. Educación y Cultura(74), 43-52.	48
	QA 07-6	Arroyave Arango, R. (Marzo de 2007). El segundo plandecenal de Uribe Vélez y el Plan Visión Colombia Segundo Centenario 2019, dos puntales en la agenda de recolonización imperialista sobre nuestra patria. Educación y cultura(74), 31-37.	33
	QA 06-1	CEID, F. (Agosto de 2006). La autonomía escolar y la libertad de cátedra. Educación y Cultura(72), 8-26.	9
	QA 05-9	Torres, R. M. (Junio de 2005). De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. Educación y Cultura(68), 35-39.	35

Anexo 4. Base de códigos de Decretos (muestra)

	CÓDIGO	DOCUMENTO	LÍNEA
1	ACCIONES SOBRE EL DOCENTE {1-0}	P18: 41_Decreto_1290_2009.doc	48 -54
2	Adquisición de derechos al ingreso a la carrera docente {1-0}	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	76 -76
3	Alumnos por docente {1-0}	P 3: 13_decreto_3020_2002.doc	41 -44
4	Ascenso en el escalfón depende del presupuesto {2-0}	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	135 -135
5	Atributos de los docentes: formación-experiencia-desempeño-competencia	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	10 -10
6	Busca: educación con calidad, desarrollo y crecimiento profesional de los docentes	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	10 -10
7	Características del docente etnoeducador {1-0}	P13: 32_DECRETO_3323_2005.doc	93 -96
8	Características del proyecto etnoeducativo {1-0}	P13: 32_DECRETO_3323_2005.doc	100 -103
9	CARGOS DOCENTES PROVISIONALES {1-0}	P15: 35_Decreto_3982_2006.doc	167 -167
10	Carrera docente {1-0}	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	37 -37
11		P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	105 -105
12		P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	103 -103
13		P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	109 -111
14		P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	105 -105
15		P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	163 -169
16	Ciclo complementario de formación docente {1-0}	P17: 4_Decreto 642 de Abril 16 de 2003.doc	15 -15
17	Comité Especial de Docentes Am.. {1-0}~	P 6: 19_DECRETO_3222_2003.doc	37 -37
18	comité especial para la atención de la discapacidad {1-0}	P20: 45_DECRETO_520_2010.doc	111 -111
19	COMPONENTE PEDAGÓGICO RELEGADO {1-0}	P15: 35_Decreto_3982_2006.doc	105 -109
20	Concurso de méritos {1-0}	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	37 -37
21	Concurso especial para etnoeducadores {1-0}	P13: 32_DECRETO_3323_2005.doc	31 -32

Anexo 5. Esquema Conceptual de los artículos de la Revista Educación y Cultura de FECODE, categoría política (muestra)



Anexo 6. Esquema conceptual de los Decretos (categoría de política de ajuste fiscal (muestra))

		CÓGIGO	DOCUMENTO	LÍNEA
POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL	ACCIONES	Congelamiento del escalafón {1-0}	P23: 8_Decreto 300 de Febrero 22 de 2002.doc	9-10
		Inestabilidad laboral {2-0}	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	82-82, 88
		La 715 derogó las juntas y oficinas de escalafón {1-0}	P23: 8_Decreto 300 de Febrero 22 de 2002.doc	9-9
	ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS LIMITADOS	Alumnos por docente {1-0}	P 3: 13_decreto_3020_2002.doc	41-44
		Ascenso en el escalafón depende del presupuesto {2-0}	P 1: 10_decreto 1278 de 2002.doc	135-135,
		Economía como fundamento y principio del ascenso {1-0}	P23: 8_Decreto 300 de Febrero 22 de 2002.doc	16-16
		DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL {1-0}	P 6: 19_DECRETO_3222_2003.doc	22-26
		EVALUACIÓN Y PRESUPUESTO {1-0}	P19: 43_Decreto_2715_2009.doc	110-112
		POLÍTICA EDUCATIVA ECONÓMICA {1-0}	P 2: 11_DECRETO_1283_2002.doc	220-220
		Presupuesto como principal factor de Ingreso al servicio docente {1-0}	P 7: 20_decreto_3391_2003.doc	39-39
		Que el artículo 113 de la Ley .. {1-0}	P23: 8_Decreto 300 de Febrero 22 de 2002.doc	9-9
		Recursos económicos para educación {1-0}	P22: 6_Decreto 2562 DE 2001.doc	14-14
		REDISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL {1-0}	P16: 37_DECRETO_1844_2007.doc	65-65
		Reglamenta la Ley 715 {1-0}	P23: 8_Decreto 300 de Febrero 22 de 2002.doc	3-3
		SERVICIO EDUCATIVO {1-0}	P 3: 13_decreto_3020_2002.doc	21-23
		SISTEMA ECONÓMICO EDUCATIVO {1-0}	P 3: 13_decreto_3020_2002.doc	21-23
		SISTEMA DE VIGILANCIA DEL DOCENTE {1-0}	P 2: 11_DECRETO_1283_2002.doc	16-16
	2	17	17	