

Impacto del Nuevo Estatuto de Profesionalización en la función docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes: Decreto 2277 de 1979 y Decreto 1278 del 2002

The impact of the New Statute on Professionalization on the teaching profession in Colombia: An analysis of the two statutes in force, Decree 2277 of 1979 and Decree 1278 of 2002

Impacto do Novo Estatuto de Profissionalização na função docente na Colômbia. Análise dos dois estatutos vigentes, Decreto 2.277 de 1979 e Decreto 1.278 de 2002

Carolina Cifuentes Cubillos*

Fundación Éforo, Buenos Aires, Argentina

Cómo citar este artículo: Cifuentes Cubillos, C. (2014). Impacto del Nuevo Estatuto de Profesionalización en la función docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes: Decreto 2277 de 1979 y Decreto 1278 del 2002. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 213-250.

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0.

Artículo de reflexión.

Recibido: 16 de febrero del 2014.

Aprobado: 26 de noviembre del 2014.

- * Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia y actualmente estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Argentina. Se desempeña como investigadora social de la Fundación Éforo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Correo electrónico: cacifuentescu@unal.edu.co

Resumen

La profesión docente del nivel de la educación básica y media, en Colombia, está reglamentada por dos decretos: el Decreto 2277 de 1979 y el Decreto 1278 del 2002; estos funcionan simultáneamente y regulan las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, determinan los parámetros para la profesionalización de su labor, definen el ejercicio de sus funciones, así como los mecanismos de inserción, permanencia y promoción en la carrera docente. Teniendo en cuenta dicho funcionamiento, en este texto se realiza un ejercicio comparativo de las dos normativas, el cual permite hallar similitudes y diferencias. Igualmente, se indaga por el efecto y por la visión de las normas sobre el ejercicio docente, mediante un estudio de caso. La información empírica resultante, junto con las diferencias, se analizaron desde una perspectiva sociológica, con la pretensión de mostrar el impacto que pueden tener las políticas públicas en educación sobre la labor de los docentes. Finalmente, el artículo se constituye en una invitación a la investigación y al conocimiento de la situación laboral actual de los docentes en Colombia, con el fin de reflexionar sobre lo que debe hacerse para llegar a una transformación educativa en la nación colombiana.

Palabras clave: ascenso y evaluación docente, escalafón, Estatuto Docente, funciones docentes, profesionalización.

Abstract

The teaching profession at the level of basic and middle education in Colombia is regulated by two decrees: Decree 2277 of 1979 and Decree 1278 of 2002. These decrees function simultaneously; they regulate the relations between the state and the educators in its service, determine the parameters for the professionalization of their labor, and define the exercise of their functions, including entrance, permanence, and promotion in the career of teaching. Taking these functions into account, in this article, the two norms are compared in a way that allows similarities and differences to be found. Similarly, we investigate the effect and the perspective of the norms on the exercise of teaching through a case study. The resulting empirical information is combined with the differences and analyzed from a sociological perspective to show the impact public educational policies can have on the work of teachers. The article is an invitation to research and become aware of the present labor situation for teachers in Colombia with the goal of reflecting on what should be done to transform Colombian education.

Keywords: ascent and teacher evaluation, ladder, teaching statute, teaching functions, professionalization.

Resumo

A profissão docente do nível do ensino fundamental e médio, na Colômbia, está regulamentada por dois decretos: o Decreto 2.277 de 1979 e o Decreto 1.278 de 2012; estes funcionam simultaneamente e regulam as relações do Estado com os educadores a seu serviço, determinam os parâmetros para a profissionalização de seu trabalho, definem o exercício de suas funções, assim como os mecanismos de inserção, permanência e promoção na carreira docente. Considerando esse funcionamento, neste texto realiza-se um exercício comparativo das duas normativas, o que permite encontrar semelhanças e diferenças. Igualmente, indaga-se pelo efeito e pela visão das normas sobre o exercício docente, mediante um estudo de caso. A informação empírica resultante junto com as diferenças foram analisadas a partir de uma perspectiva sociológica, com a pretensão de mostrar o impacto que podem ter as políticas públicas em educação sobre o trabalho dos docentes. Finalmente, o artigo constitui-se em um convite à pesquisa e ao conhecimento da situação de trabalho atual dos docentes na Colômbia, com o objetivo de refletir sobre o que se deve fazer para chegar a uma transformação educativa na nação colombiana.

Palavras-chave: ascensão e avaliação docente, plano de carreira, Estatuto Docente, funções docentes, profissionalização.

La importancia del análisis de la profesión docente en Colombia

En Colombia, a partir de la implementación del Decreto Ley 1278 del 2002, se adopta una nueva política pública, el *Nuevo Estatuto Docente*, que rige la profesión de los maestros al servicio del Estado en la educación primaria y secundaria. Este “Nuevo Estatuto”, que funciona de manera simultánea con un estatuto anterior, el Decreto 2277 de 1979, ha generado diferencias que conducen a un clima de inconformismo, desigualdad y malestar entre los docentes, ya que los ha dividido entre “docentes nuevos” y “docentes antiguos”; para unos y otros las condiciones laborales son diferentes, principalmente en cuanto a mecanismos de ingreso, permanencia, ascenso y remuneración en la carrera docente; además trae consigo nuevas dinámicas en la labor como el realizar “tareas burocráticas” y estar condicionado por la evaluación docente. Tales situaciones inciden de una u otra manera en la profesionalización, en la percepción de la propia labor y en la construcción de estructuras de la educación. Este *descontento* de los educadores al servicio del Estado se evidencia en los últimos años con las reiteradas marchas y las peticiones por parte de los maestros, la Asociación de Educadores del Distrito (en adelante, ADE) y la Federación Colombiana de Educadores (en adelante, Fecode), en la ciudad de Bogotá.

Básicamente las peticiones consisten en:

- 1) Una política pública educativa sin concesiones y con una reglamentación concertada.
- 2) Incremento salarial y pago de deudas al magisterio.
- 3) Un régimen disciplinario y condiciones laborales concertadas, un estatuto docente unificado.
- 4) Mejores condiciones laborales para el ascenso y la capacitación.
- 5) Cumplimiento de acuerdos pactados sobre traslados, amenazas, permanencia y permisos sindicales.
- 6) Garantías sindicales.
- 7) Mejorar, reconocer y pagar las prestaciones sociales.
- 8) Mejorar y respetar las condiciones del régimen especial de salud de los docentes.
- 9) Procurar el bienestar del magisterio. (Fecode, 2013)

Esta suma de situaciones llevaría a pensar que “la profesión docente se hallaría fragmentada” (Gil, 1996, p. 13), lo que precisa analizarse desde una perspectiva sociológica, pues no se trata solo de atender una queja ni desconocer los aciertos y el reconocimiento de los méritos del docente que trae la norma, sino de reflexionar que este decreto y las diferencias traen consecuencias no buscadas; se afirman sobre la relación contractual privada de los docentes con el Estado, que obedece a un poder discrecional, a transformaciones burocráticas y de las estructuras en la educación.

El Nuevo Estatuto Docente, al igual que el anterior, se puede pensar como un tipo de dominación legal, pues existe la obligación de cumplir la norma, ya que esto no solo condiciona y determina la carrera docente, sino la función docente, el cómo debe conducirse dentro de la institución educativa y cómo realizar su labor, condiciona su *deber ser*, por lo que también constituye una dominación simbólica.

El Decreto 1278 del 2002, según sus objetivos, es un instrumento cuya finalidad es la de regular las relaciones del Estado con los educadores, profesionalizar, garantizar que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, buscar una educación con calidad, entre otros; también establece la forma en la que determina la función docente, trae consigo implicaciones políticas y sociales que inciden directamente en el sistema educativo de un país. Por estas razones, es una temática que nos compete a todos, en el sentido de que la educación define a un país, su estructura, su democracia y su sistema político; sistema que a su vez define la educación, ambos elementos se correlacionan y nos determinan de una u otra manera como nación.

Para realizar este artículo se hizo una revisión comparativa de los dos estatutos, buscando determinar las principales diferencias. Se encontró que estas radican en los mecanismos de ingreso, la permanencia, la remuneración, el escalafón, el ascenso, el condicionamiento de la evaluación docente y variaciones en la función docente. Teniendo en cuenta tales diferencias, se encuestó a un pequeño grupo de docentes de una muestra de colegios oficiales en la ciudad de Bogotá, con el objetivo de conocer algunas de las percepciones que pueden tener frente a su propia labor, las diferencias y las condiciones generadas tras la implementación de la norma Decreto 1278 del 2002. Luego de ello, resultó necesario determinar qué relación tiene esta situación con la profesionalización docente y con otros conceptos sociológicos para lograr una aproximación empírica, reflexionar sobre la percepción que se genera frente a las diferentes condiciones laborales, de promoción, de evaluación, de ingresos y de tareas cotidianas, entre los docentes antiguos inscritos en el Estatuto 2277, y los nuevos docentes que deben acogerse al Estatuto 1278.

Esto permitió identificar que algunas condiciones laborales, funciones, formación previa y del rol de los docentes, han generado importantes tensiones en las instituciones educativas entre los dos grupos de docentes, que no han sido analizadas en otros estudios. Estas diferencias y tensiones han sido retomadas por las organizaciones gremiales Fecode y ADE, que proponen un solo estatuto docente, en contra de la decisión del Ministerio de Educación Nacional (en adelante, MEN) de mantener el nuevo estatuto por supuestas razones de mayor selectividad y meritocracia, por tanto, mayor calidad de los docentes. Pero ninguna de estas dos posiciones se fundamenta en estudios empíricos sobre la vida cotidiana comparativa entre ambos grupos de docentes.

Aunque este artículo es limitado y solo recoge unas pocas percepciones de docentes en un par de instituciones, lo que limita su generalización, logra ser una reflexión sobre un problema, más generalizado, que requiere una investigación de mayor alcance y representatividad. El análisis de las condiciones de la profesión docente en el Decreto 1278 es de gran relevancia, dado que todos los nuevos docentes ingresan con ese Estatuto, que registrará en el futuro a la mayoría de docentes públicos.

Finalmente, este artículo de reflexión es una invitación a investigar y conocer sobre la situación de los docentes al servicio del Estado y la

importancia del tema para el sector educativo; además, permite considerar la necesidad de indagar sobre los impactos de las políticas en educación, reconocer los desafíos y oportunidades que traen consigo estos cambios, importante insumo para la sociología de la educación en Colombia. Teniendo en cuenta que estamos viviendo momentos de resistencia ante políticas que no satisfacen a su población, lo que debe considerarse, pensarse y debatirse, en el sentido de que esto puede conducir a una transformación importante en el aspecto político y educativo de la nación colombiana.

Coexistencia de dos estatutos docentes

La existencia simultánea de los dos decretos obedece a que en el 2002, como política educativa, se pretendió transformar los procesos de *ingreso*, *promoción* y *permanencia* en la docencia, en aras de un mejoramiento de la calidad de la educación, y de atender las carencias y debilidades que tenía el anterior estatuto. En este sentido, el nuevo estatuto nace con la necesidad de fundamentar la profesionalización docente en Colombia a través de los principios constitucionales, según el artículo 68 de la Constitución Nacional de 1991 que reza: “La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente” (República de Colombia, 1992). De allí se infieren los criterios para la construcción de este decreto que, junto con la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, propone la profesionalización de la actividad docente; para darle forma en materia de recursos y competencias se vale de la Ley 715 del 2001, que fija los criterios para la creación del Decreto 1278 del 2002:

- Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
- Requisitos de ingreso.
- Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
- Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
- Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
- Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
- Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-Ley 2277 de 1979 (MEN, 2008).

Otro argumento es de la necesidad de

[...] darle la importancia a la profesionalización de la educación, alcanzar y asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los docentes; y ante la necesidad de un personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados para dedicarse a la formación. (MEN, 2008, p. 1)

Es decir, mejores profesores significa mejoramiento de la calidad de la educación. Por lo cual, el Estado nacional debió modificar la estructura del ejercicio docente en el sistema educativo, pero de manera paulatina, ante la

resistencia de los profesores del anterior estatuto. Dados estos parámetros u objetivos nace el Decreto 1278 del 2002, o Estatuto de Profesionalización Docente, que tiene por objeto:

Regular las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias, como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes. (Artículo 1, Decreto 1278 del 2002)

Estos cambios también buscaban viabilidad, transparencia y rigurosidad en los procesos de selección del personal docente; por ello, mediante reformas de ley se buscó que el ingreso fuera reglamentado, a través de selección, condicionamientos, méritos de selectividad, requisitos y acreditación de títulos de los aspirantes. Pero, a su vez, era necesario que se permitiera a los docentes del anterior Decreto 2277 de 1979 permanecer en sus cargos con sus derechos ya adquiridos, mientras que los nuevos docentes se incorporarían gradualmente, convocatoria tras convocatoria, buscando, con el pasar de los años, hacer un relevo generacional, lo cual no ha sido fácil de lograr, ya que “el número de docentes del Decreto 2277 de 1979 es mayor en un 51 % al número de docentes del Decreto 1278 del 2002 que equivale al 49 %” (MEN, 2013, p. 6).

Otro factor determinante para el funcionamiento simultáneo de los dos decretos se debe a que “la permanencia de los docentes del Decreto 2277 de 1979 está dada por derecho” (MEN, 2008), mientras que “la permanencia de los docentes del 1278 está dada por condicionamientos como la evaluación de desempeños” (MEN, 2008). Es decir, que los docentes del Decreto 2277 permanecerían en sus cargos bajo el argumento del derecho, que la implementación del nuevo decreto no implicaría la pérdida de su condición con los beneficios ya alcanzados y que estos tampoco permitirían que se vulneren sus derechos, pues

[...] en América Latina, la implementación de estas reformas han estado acompañadas de resistencias sociales de los docentes estatales y sindicatos, las cuales se intensifican como forma de rechazo a estos procesos de reforma porque sienten que sus condiciones laborales corren riesgo dentro de estos nuevos marcos reglamentarios. (Bautista, 2009, p. 112)

De no ser así se hubiera generado un fuerte conflicto jurídico con el Estado y numerosas reclamaciones e indemnizaciones. Otra de las razones para la reforma de la profesión docente es de orden fiscal, ya que, de no haberse modificado el escalafón docente, el pasivo pensional hubiera afectado las finanzas del sector educativo del Estado, teniendo en cuenta que

el 90 % de los recursos asignados al sector se destina al pago de docentes¹ (*El Tiempo*, 28 de marzo del 2001).

Estas son las razones por las que funcionan los dos decretos de manera simultánea, lo que trae consigo diferencias, principalmente, en formas de ingreso, permanencia, remuneración, escalafón y ascenso en la carrera docente, a través de mecanismos más selectivos y rigurosos que en el decreto anterior, donde no existían, como un concurso de ingreso y la superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias (evaluación permanente).

Principales diferencias entre ambos estatutos

Diferencias en el ingreso

En cuanto al *ingreso* al servicio educativo estatal, en el Decreto 1278, se requiere superar el *concurso de méritos*, que consiste en un examen, en el que se evalúan aptitudes, competencias, condiciones de personalidad, relaciones interpersonales y experiencia de los aspirantes para desempeñarse como educadores del sector público, es decir, es el examen que se presenta como requisito para ingresar a la carrera docente, y se realiza según las convocatorias y presupuesto de cada gobierno². Una vez superado este, viene el nombramiento en periodo de prueba (por tres meses), mediante un acto de oficialización del ingreso con la firma del contrato; luego de culminado el periodo de prueba se procede al nombramiento oficial.

En el Decreto 2277 de 1979 el mecanismo de *ingreso* es según los artículos 5 y 27 por nombramiento, estos indican que:

Artículo 5: A partir de la vigencia de este decreto solo podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación quienes posean título docente o acrediten estar inscritos en el escalafón nacional docente [...].

Artículo 27: Ingreso a la Carrera. Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo. (Decreto 2277 de 1979)

Estos artículos señalan que para ingresar a la carrera docente, los aspirantes que entraron a partir del año 2002 debían inscribirse en el escalafón y poseer título, requisitos previos a una convocatoria, de acuerdo con las vacantes requeridas por cada Secretaría de Educación. Sin embargo, con mayor detalle, en el artículo 10, se establece la estructura del actual Escalafón

1. En el 2001 se menciona que de no cambiarse la estructura pensional de los maestros, el déficit del Fondo de Pensiones se ampliaría.
2. El Gobierno Nacional de Colombia reglamentará, de manera general, el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas del concurso, la elaboración de las pruebas de selección y señalará los puntajes correspondientes para la selección y clasificación, determinando cuáles de ellas admiten recursos y su procedimiento.

Nacional Docente, “así como los requisitos para ingreso y ascenso de los educadores titulados a los distintos grados del Escalafón, detalla los títulos, la capacitación y la experiencia correspondiente a cada uno de los catorce (14) grados” (Decreto 2277 de 1979). De acuerdo con estos artículos y al Decreto 259 de 1981, que reglamenta la inscripción y el ascenso del Decreto 2277 de 1979, para ser nombrado docente al servicio del Estado se debían cumplir los siguientes pasos y requisitos:

Artículo 1.º Condiciones para ingreso al Escalafón Nacional Docente: De conformidad con el artículo 10 del Decreto Extraordinario 2277 de 1979, tienen derecho a inscribirse en el Escalafón Nacional Docente los educadores titulados en planteles oficiales y no oficiales aprobados por el Ministerio de Educación Nacional. Su ingreso al Escalafón se realizará al grado que se indica en el mismo artículo en concordancia con la nomenclatura establecida en el Decreto 80 de 1980 para títulos de nivel superior. Parágrafo. Los Profesionales Universitarios que además de su título acrediten otro título en educación, serán eximidos del curso de ingreso.

Artículo 2.º Procedimiento para ingreso. El educador no escalafonado que de conformidad con el Decreto 2277 de 1979 tenga derecho a inscribirse en el Escalafón Nacional Docente, deberá presentar a la Oficina Seccional de Escalafón los siguientes documentos:

- a. Formulario oficial o solicitud de inscripción debidamente diligenciada.
- b. Certificado de registro civil de nacimiento o partida de bautismo, si es nacido antes de 1938.
- c. La copia auténtica del acta de graduación o la constancia de registro del título, certificada por la respectiva Secretaría de Educación.
- d. Certificado del curso de capacitación, cuando sea requerido para el ingreso, debidamente refrendado por la Dirección General de Capacitación o del Centro Experimental Piloto.

Teniendo en cuenta las condiciones y el procedimiento para el ingreso al escalafón docente, el aspirante debía seguir los siguientes pasos contemplados en el Decreto 259 de 1981, según los artículos 3, 4 y 5, sobre la entrega de documentos, la tramitación a través del director o rector y la tramitación a través de planteles educativos, correspondientemente³.

3. *Artículo 3.º Entrega de documentos.* Los documentos requeridos para efectos de inscripción, ascenso o reinscripción en el Escalafón pueden ser entregados personalmente por el interesado o a través del Director o Rector de la Institución donde el educador preste sus servicios o por intermedio del Supervisor de la Zona, a la Oficina de Escalafón correspondiente que los aceptará bajo recibo, si estuvieren completos, con indicación de la fecha y relación de los documentos entregados. *Artículo 4.º Tramitación a través del Director, Rector o Supervisor.* Cuando el Educador haga entrega de todos los documentos requeridos para inscripción o ascenso al Director o Rector de la institución educativa donde trabaja, o al Supervisor escolar de la Zona, dichos funcionarios estarán obligados

Una vez cumplidos estos trámites, la Junta Seccional de Escalafón (creada bajo el Decreto 2621 de 1979) dictaba las resoluciones de clasificación de los educadores en el Escalafón, lo cual dependía de cada una de las Secretarías de Educación de diferentes lugares del país, es decir, las convocatorias se hacían según las necesidades o requerimientos de las Secretarías en los departamentos y/o ciudades, así como el ingreso y los nombramientos de los docentes.

Para ingresar al servicio docente en el Decreto 2277 de 1979 no existía un concurso de méritos como el actual, lo cual no quiere decir que no hubiera un sentido de meritocracia, ya que se necesitaban ciertos niveles de formación y los requisitos contemplados en el Decreto 259 de 1981 para el ingreso, como ya se mencionó, por lo que se puede considerar que este proceso era menos riguroso que el actual para la selección de los docentes al servicio del Estado.

Por ende, el Estado nacional, a través de reformas de ley, buscó que el ingreso al ejercicio docente fuese reglamentado bajo parámetros de selección, condicionamientos, méritos de selectividad, requisitos y acreditación de los aspirantes a estos cargos, es decir, hacer un nuevo tipo de contrato entre el Estado y el docente. Estos nuevos criterios de ingreso al ejercicio docente y en general al servicio público obedecen a los *supuestos constitucionales de la profesionalización docente*, donde se dice que:

Desde la Constitución Política se han señalado las orientaciones que han determinado el régimen especial de carrera docente establecido mediante Decreto Ley 1278 del 2002. Los artículos constitucionales fundamentales en materia educativa están referidos a que la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales se realice con la participación de la Nación y las entidades territoriales, según los términos que señalen la Constitución y la Ley (art. 67) y a que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, así como a que la Ley debe garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente (art. 68). (MEN, 2008, p. 4)

Respecto al *ingreso*, el Estado es el que tiene el poder legítimo y legal de posicionar en la *carrera docente* a los profesores que están o estarán a su servicio, pero también es su obligación, la de garantizar que la docencia

a presentarlos ante la Oficina Seccional de Escalafón, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo. *Artículo 5°. Tramitación a través de planteles educativos.* El Bachiller pedagógico egresado de una Escuela Normal o de una institución de enseñanza media diversificada, puede tramitar sus documentos a través del rector de la institución donde obtuvo el título. Para tal efecto, dichas instituciones enviarán a la Oficina Seccional de Escalafón correspondiente, a más tardar, veinte (20) días después de otorgados los grados, los documentos completos de los educadores que hayan recibido el título y solicitado por tal conducto el trámite de sus documentos para ingresar al Escalafón. (Decreto 259 de 1981, pp. 2 y 3.).

sea ejercida por educadores *idóneos*. Para ello, determina estructuras y mecanismos que conducen a los docentes al cumplimiento de una serie de requisitos, obligaciones, responsabilidades, controles, pruebas (evaluaciones) y prohibiciones. De esta manera, es el Estado el que tiene y asume la responsabilidad del control sobre la profesión docente, lo que implica una relación de poder basada en la sujeción al cumplimiento de la norma (obediencia/dominación), a través de una estructura perdurable que permite esta relación, y es el Estatuto de Profesionalización Docente. Esta relación con el Estado también es subjetiva, pues de acuerdo con factores contextuales y diferentes experiencias, cada docente construye una percepción de su labor, a partir del momento en que ingresa.

Diferencias en la permanencia y el ascenso

Las diferencias entre ambos estatutos para la *permanencia* y el *ascenso* se basan en procesos de evaluación permanente y culminación de estudios de posgrados (autofinanciados en su mayoría). Según lo estipulado en el Decreto 2277 de 1979, la permanencia de los docentes no está condicionada por la evaluación, ya que esta no existe y el ascenso depende de los años de antigüedad y la capacitación por créditos, especialmente en Programas de Formación Permanente para Docentes (en adelante, PFPD) u otros programas de posgrado o especialización, lo que significa que la permanencia es por capacitación y antigüedad; es por derecho. En este Decreto el ascenso se logra por *título docente*, como señala el

Artículo 12: El educador escalafonado que acredite un título docente distinto del que le sirvió para ingreso al escalafón, adquiere el derecho de ascenso al grado que le corresponda en virtud de dicho título. Se exceptúa el ascenso al grado 14, para el cual deben reunirse los demás requisitos establecidos en el artículo 10. (Decreto 2277 de 1979)

Es decir, que una vez obtenido un título mediante un programa de formación permanente para docentes (PFPD) o una especialización⁴ y al cumplir con el tiempo requerido, el docente podría ascender en el escalafón, sin ningún condicionamiento o calificación dada por evaluación de competencias, lo que hacía que este proceso fuese más ágil, si lo comparamos con el Decreto 1278. Sin embargo, para ascender al máximo nivel del escalafón (14) se requiere ser licenciado en Ciencias de la Educación, no haber sido sancionado con exclusión del escalafón docente y tener título de posgrado

-
4. *Artículo 13. Cursos de capacitación.* Los cursos de capacitación y actualización que realice el educador para ascenso serán tenidos en cuenta como créditos para obtener el título de bachiller pedagógico, licenciado en ciencias de la educación u otros en las condiciones que determine el reglamento ejecutivo. Los docentes que estén cursando estudios que conduzcan a un título docente, debidamente reconocido por el Ministerio de Educación Nacional, podrán hacer valer dichos estudios como equivalencia de los cursos de capacitación en las condiciones que determine el reglamento ejecutivo (Decreto 1278 del 2002, p. 3).

en Educación, reconocido por el Ministerio de Educación Nacional, o la autoría de una obra de carácter científico, pedagógico o técnico (artículo 10, Decreto 2277 de 1979).

En el Decreto 1278 del 2002, la permanencia y el ascenso están condicionados a la evaluación que es constante y obedece a la superación del periodo de prueba; la evaluación anual por desempeños y competencias (que veremos más adelante) también depende de la idoneidad para ejercer el cargo, que debe ser demostrada en las evaluaciones mencionadas, además de las habilidades pedagógicas y didácticas en la enseñanza, la capacidad en la resolución de problemas y el nivel de conocimiento. La permanencia se fundamenta en la carrera docente que:

Es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión [...].

Se basa en el carácter profesional de los educadores; depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas; [...] y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el Escalafón. (Artículo 16, Decreto 1278 del 2002)

Por lo tanto, la permanencia y el ascenso están dados bajo diferentes condiciones: para el Decreto 2277 es por derecho, para el Decreto 1278 del 2002, por requisitos y condiciones de ley, exigencias como la evaluación y la idoneidad del docente, a esto se añade que existen factores en cada uno que influyen para la no permanencia en el cargo como los expuestos en la tabla 1. Cabe resaltar la gran influencia que ejerce la evaluación para la permanencia y el ascenso en el nuevo Estatuto Docente.

Para el Decreto 1278 el ascenso depende de los resultados de las evaluaciones y para pasar de un nivel de escalafón a otro se debe presentar una prueba específica: la evaluación de competencias⁵, que debe ser superada en un 80 %, contar con una antigüedad mínima de tres años y la obtención de un título de posgrado que debe ser especialización, maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes. Se considera *ascenso* el paso de un grado a otro en el escalafón docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y la existencia de disponibilidad presupuestal (parágrafo, artículo 21, Decreto 1278 del 2002).

-
5. La evaluación corresponde a la verificación del desempeño de las funciones docentes y una medición de sus niveles de idoneidad, calidad y eficiencia, para justificar la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado. Los superiores inmediatos y los superiores jerárquicos son quienes suministrarán toda la información que posean sobre el desempeño de los docentes que deban ser evaluados (Decreto 1278 del 2002, artículo 35, p. 7).

Tabla 1. Ingreso, permanencia, ascenso y escalafón docente

Mecanismos de ingreso, permanencia, ascenso y escalafón docente	
<p>ANTIGUO ESTATUTO Decreto 2277 de 1979</p>	<p>NUEVO ESTATUTO Decreto 1278 del 2002</p>
<p>INGRESO <i>Por nombramiento</i> Decreto 2277 de 1979, artículo 5; A partir de la vigencia de este decreto solo podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación quienes posean título docente o acrediten estar inscritos en el escalafón nacional docente [...] y el artículo 27; Ingreso a la Carrera. Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo.</p>	<p>INGRESO <i>Por concurso de méritos</i> Decreto 1278 del 2002; artículo 8; Proceso mediante el cual, a través de la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera docente, se determina su inclusión en el listado de elegibles y se fija su ubicación en el mismo, con el fin de garantizar disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área de conocimiento dentro del sector educativo estatal</p>
<p>EVALUACIÓN No existe</p>	<p>EVALUACIÓN PERMANENTE Periodo de prueba Evaluación anual de desempeño Evaluación de competencias</p>
<p>ASCENSO: 1. Por tiempo de servicio, 3 años por grado hasta el grado 10 y 4 años a partir del 11. 2. Por capacitación por créditos. 3. Por títulos académicos hasta licenciado en el grado 13 y especialización solo grado 14.</p>	<p>ASCENSO: 1. Para pasar de un grado a otro (1, 2 y 3); por concurso, tiempo (3 años) y título profesional o de posgrado. 2. Para pasar de un nivel a otro (A, B, C y D); por evaluación de competencias (80 %) y tiempo (3 años).</p>

Mecanismos de ingreso, permanencia, ascenso y escalafón docente

ANTIGUO ESTATUTO
Decreto 2277 de 1979

ESCALAFÓN:

1. Se entiende por escalafón docente el sistema de clasificación de los educadores, de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.
2. El ingreso a la carrera docente se da mediante la inscripción a dicho escalafón.
3. Los grados en este escalafón están constituidos por catorce grados en orden ascendente, del 1 al 14.

NUEVO ESTATUTO
Decreto 1278 del 2002

ESCALAFÓN:

1. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales, de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente, con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional. La idoneidad encierra el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente.
2. El ingreso a la carrera docente se da mediante concurso, la superación satisfactoria del periodo de prueba, y la inscripción en el Escalafón Docente.
3. Los grados de este escalafón están constituidos por tres (3) grados, cada uno de ellos por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D). Los grados se establecen con base en formación académica.

PERMANENCIA:

Por derecho.

PERMANENCIA:

Por idoneidad para ejercer el cargo, demostrada en las evaluaciones periódicas de desempeño.

FACTORES PARA LA NO PERMANENCIA EN EL CARGO:

1. Ineficiencia profesional.
2. Hechos de mala conducta: embriaguez, toxicomanía, homosexualismo, acoso sexual, tráfico con calificaciones, malversación de fondos, aplicación de castigos físicos, proselitismo político, ser condenado por delito, abandono del cargo, etc.
3. Infracción de deberes y prohibiciones.

FACTORES PARA LA NO PERMANENCIA EN EL CARGO:

1. No aprobación del periodo de prueba.
2. Resultados bajos en la evaluación de desempeños por dos años consecutivos.
3. Por suspensión del cargo según el artículo 62, causales del retiro del servicio según el artículo 63.
4. Por abandono del cargo.
5. No atender a las prohibiciones establecidas en la Constitución, la ley y en el Código Disciplinario Único.

Fuente: Elaboración propia, según la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, en el documento *Exstituto de Profesionalización Docente*, Decreto 1278 del 2002. Información general y avances. Abril del 2008. Disponible en http://www.colombiabaprende.edu.co/html/productos/1685/articulos-161031_archivo_3.pdf e información de los dos decretos, 2277 de 1979 y 1278 del 2002.

Los requisitos para el ascenso se convierten en nuevos retos (una carrera de obstáculos) para los docentes que ingresan después de establecido el Decreto 1278 del 2002, ya que existe una diferencia con el anterior decreto (2277 de 1979) en el que las condiciones de ascenso eran determinadas por el tiempo de servicio y la realización de estudios (capacitación por créditos), pues no existían condicionamientos como el concurso de ingreso o la evaluación docente. Además, en el Nuevo Estatuto, Decreto 1278 hay mayor condicionamiento para el ascenso que en el anterior Decreto 2277, pues las posibilidades están en relación con las capacidades, los estudios, el tiempo de servicio, las convocatorias a los concursos de ascenso y el presupuesto para tal fin.

Diferencias en la remuneración y escalafón docente

Para el caso de los docentes del Decreto 1278 del 2002, la *remuneración* está determinada por el *escalafón*, que es el sistema de clasificación y se define de acuerdo con la formación académica, la experiencia, la responsabilidad, el desempeño, las competencias y evaluaciones superadas satisfactoriamente (aspectos calificados para el ingreso y la permanencia). Para organizar la tabla salarial, primero se tiene en cuenta el título del docente y sus estudios de posgrado, según lo cual, se determinan unos grados en el escalafón (1, 2 y 3), a su vez, estos se dividen en cuatro niveles salariales: A, B, C y D, y con estos niveles se determina la asignación básica mensual.

En el caso de los docentes del Decreto 2277, la remuneración también está dada por el escalafón que está dividido en 14 categorías en orden ascendente y donde el ascenso se va efectuando por acreditación de un título académico, distinto del que le sirvió para ingreso al escalafón; se adquiere el derecho de ascenso al grado que le corresponde, en virtud a dicho título y, por lo tanto, a la remuneración (tabla 2).

En este aspecto se aprecian las diferencias salariales no solo en las tablas sino al tener en cuenta que en el

Decreto 2277 de 1979 (82 % de los docentes de la ciudad de Bogotá) el 49 % están ubicados en el escalafón 14, es decir, están mejor remunerados que los docentes del Decreto 1278 (18 % de docentes de la ciudad) que en su mayoría (97,2 %) están ubicados en el nivel 2 A. (SED, 2009)

Esta diferencia salarial puede incidir en el estatus y la calidad de vida de los docentes, si hay un estancamiento en el escalafón, ya sea que los docentes del 1278 se queden en el nivel 2A debido a la dificultad para el ascenso, o la imposibilidad de los docentes del 2277 de ascender más allá del escalafón 14.

Sin embargo, los docentes del escalafón 14 del Decreto 2277 de 1979, después pasarán a ser parte del pasivo pensional del Estado, algo que también es preocupante si este excede las finanzas del sector educativo estatal. La escala salarial para el Decreto 1278 tiene unos aumentos significativos en cuanto se logre ascender en los diferentes grados y niveles del escalafón, pero bajo el condicionamiento de la evaluación de competencias, lo que

Tabla 2. Escalas salariales, año 2014, de los decretos 1278 y 2277

Decreto 1278 del 2002			
Título	Grado escalafón	Nivel salarial	Asignación básica mensual
Normalista superior o tecnólogo en educación	1	A	1.121.819
		B	1.430.005
		C	1.843.384
		D	2.285.199
Licenciado o profesional no licenciado	2		Sin especialización Con especialización
		A	1.411.890 1.534.628
		B	1.844.811 1.960.718
		C	2.154.714 2.429.075
		D	2.574.881 2.874.648
			Maestría Doctorado
		A	1.623.673 1.803.457
		B	2.121.532 2.398.254
		C	2.477.921 2.801.128
		D	2.961.113 3.347.345
Licenciado o profesional no licenciado con maestría o doctorado	3		Maestría Doctorado
		A	2.363.041 3.134.755
		B	2.797.931 3.679.813
		C	3.460.354 4.646.663
		D	4.009.527 5.334.216

Tabla salarial año 2014 para docentes del Decreto 2277 de 1979	
Grado de escalafón	Asignación básica mensual
A	665.380
B	737.094
1	826.060
2	856.266
3	908.662
4	944.535
5	1.004.109
6	1.062.143
7	1.188.666
8	1.305.676
9	1.446.417
10	1.583.721
11	1.808.388
12	2.151.184
13	2.381.197
14	2.711.939

Fuente: Decreto 0171 del 2014, Decreto 172 del 2014. Asignación salarial docentes decreto

1278 y 2277.

requiere preparación académica mediante una maestría o doctorado que el docente debe costearse a sí mismo, aunque en el último año la Secretaría de Educación de Bogotá financia algunas maestrías bajo ciertas condiciones (SED, 2014): cumplir con los parámetros necesarios para la promoción y el ascenso, además de la evaluación anual de desempeños, y esperar a que se hagan las convocatorias de concurso para ascenso, lo cual depende del presupuesto del Estado.

Las diferencias, en cuanto a la remuneración, son amplias y es difícil lograr equiparar el sistema salarial de ambos decretos para lograr igualdad de condiciones, teniendo en cuenta que esto tomaría un tiempo considerable, que los docentes del Decreto 2277 que llegaron al escalafón catorce (14) no podrán seguir ascendiendo, y que los docentes del Decreto 1278 tienen fuertes condicionamientos para su ascenso.

La evaluación docente, como principal diferencia

La *evaluación docente* define a los profesionales de la educación como aquellos personalmente responsables de su desempeño en la labor correspondiente, y en tal virtud deberán someterse a los procesos de evaluación de su labor. La evaluación verificará que en el desempeño de sus funciones, los servidores docentes y directivos mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado. Esta evaluación docente obedece a una política pública en educación que:

[...] se estructura en torno a tres ejes de acción: ampliación de la cobertura, fortalecimiento de la eficiencia y mejoramiento de la calidad. [...] la estrategia de mejoramiento de la calidad incluye tres componentes que se articulan en el llamado círculo de la calidad: los estándares básicos de competencias, los planes de mejoramiento y la evaluación. (MEN, 2007, p. 9)

La evaluación docente en Colombia, se presenta en tres modalidades:

Concurso de méritos

Consiste en el mencionado examen de ingreso a la carrera docente, que incluye varios componentes de evaluación regulados y reglamentados por el Gobierno Nacional de Colombia.

Evaluación anual de desempeños

Se trata de un tipo de evaluación sistemática que emite un juicio de valor (cuantitativo) mediante la ponderación del grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña y del logro de resultados⁶, a través de su gestión (cualitativa) basada en la evidencia,

6. Los instrumentos de evaluación de desempeño están diseñados de forma tal que permitan una valoración de los siguientes aspectos de los docentes evaluados: dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación; manejo de la

que se verifica al final del año escolar y que es ejecutada por el(la) rector(a) de la institución donde labora el docente. Es decir, es una evaluación anual obligatoria que se considera requisito para permanecer en la labor docente.

Evaluación por competencias

La evaluación de competencias es realizada si la entidad territorial en educación lo considera conveniente, sin que transcurra un término superior a seis (6) años entre una y otra. Es de carácter voluntario para los docentes que pretendan ascender de grado en el escalafón, debe permitir la valoración de por lo menos los siguientes aspectos: competencias de logro y acción; competencias de ayuda y servicio; competencias de influencia; competencias de liderazgo y dirección; competencias cognitivas, y competencias de eficacia personal, para ascender o reubicarse en el escalafón, siempre que cumpla los requisitos de tiempo y estudio, y obtenga una calificación general mayor o igual al 80 % en la prueba.

Como se puede apreciar, la evaluación docente en Colombia se ejecuta con fines diferentes dentro de la carrera docente: para el ingreso, la permanencia y el ascenso, es decir, además de obligatoria se convierte en requisito y condición, pero con la característica particular de que no se aplica para todos los docentes al servicio del Estado, ya que unos están inscritos al estatuto anterior y otros al nuevo. La evaluación es considerada como:

La norma que conduce al mejoramiento de la calidad de la educación, de hecho más que una norma se considera como una política educativa, es decir, una política pública que genera diagnósticos tendientes a dar aportes para dichos mejoramientos a través de la toma de decisiones y diseño de acciones (planes de mejoramiento) que el mismo docente debe proponer y cumplir en diferentes niveles (institucional, local, regional y nacional). También como *política educativa* se estructura en torno a tres ejes de acción: ampliación de la cobertura, fortalecimiento de la eficiencia y mejoramiento de la calidad [de la labor docente]. (MEN, 2007, pp. 11-15)

La gran diferencia que se presenta en este punto es que a los docentes del Decreto 2277 no se les hace ningún tipo de evaluación, lo que genera una gran diferenciación y desigualdad, ya que para estos no existe la presión de la evaluación como condición para la permanencia o la calificación de su labor como condición para el ascenso, ni tareas extras, como la recolección de “evidencias” ni diligenciamiento de formatos para dicha evaluación, lo que se podrían considerar como “tareas burocráticas” o nuevas funciones. Es importante tener en cuenta que la evaluación se argumenta bajo el eje

didáctica propia del área o nivel educativo de desempeño; habilidades en resolución de problemas; nivel de conocimiento y habilidades relacionadas con el plan de estudios de la institución; actitudes generales hacia los alumnos; manejo de las relaciones del grupo; trato y manejo de la disciplina de los alumnos; sentido de compromiso institucional; preocupación permanente por el mejoramiento de la calidad de la educación; logro de resultados.

de acción de mejoramiento de la calidad de la educación como política educativa propuesta desde el Decreto 1278 del 2002 y “busca contribuir al mejoramiento de la labor de los educadores, propiciando en ellos la reflexión sobre su propio desempeño y su responsabilidad frente a la calidad de la educación” (MEN, 2007), pero, al ser solo aplicada para los docentes del Decreto 1278, genera una gran diferenciación entre docentes, ya que para los primeros se convierte en una función adicional cargada de “tareas burocráticas”, presiones y conflictos.

Diferencias en la función docente

La función docente en el Decreto 2277 de 1979 no se especifica como tal; se entiende como *profesión docente*, lo señalado en el artículo 2:

Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles 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. (Decreto 2277 de 1979)

En este decreto la función docente o llamada *profesión docente* hace referencia al ejercicio de la enseñanza, a la consejería y dirección del educando bajo unos lineamientos determinados por el MEN, no se mencionan otras funciones distintas a estas tres. Por su parte, el Decreto 1278 del 2002 determina claramente *la función docente* según el 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. Las personas que ejercen la función docente se denominan genéricamente educadores, y son docentes y directivos docentes. (Decreto 1278 del 2002)

En este caso, la función docente, a diferencia del anterior Estatuto, va más allá de la enseñanza, la consejería y la dirección del educando. Se trata de tareas, responsabilidades, acciones y participación del docente más específicas, se habla de las mismas en relación con el Proyecto Educativo Institucional (en adelante, PEI) de las instituciones educativas, de la formación docente, de su vinculación con la comunidad y con los padres de familia y de su gestión en los procesos educativos. Estas actividades hacen parte de las funciones que el docente debe cumplir, se revisan y califican en la evaluación anual de desempeños, por lo que el docente debe conocer cuál es su función dentro de una institución educativa y apropiarla,

Que depende de las competencias que se manifiestan en resultados y actuaciones intencionales observables y cuantificables, relacionados con sus responsabilidades profesionales [...] y aportan al cumplimiento de los objetivos misionales y organizacionales definidos por la institución en —PEI— Proyecto Educativo Institucional [...]. Las competencias funcionales, corresponden al desempeño de las responsabilidades específicas del cargo del docente [o funciones] definidas en la ley y los reglamentos, por lo cual se le asigna un peso en el 70 % sobre el total de la evaluación. (MEN, 2007)

De esta manera las funciones del docente se convierten en competencias o se asumen como responsabilidades profesionales, que se evalúan bajo el argumento de lograr la idoneidad del docente y de su labor, y se manifiestan en resultados y actuaciones intencionales, observables y cuantificables. Esto significa una enorme diferencia con los docentes del 2277, ya que las funciones de estos no son medidas ni calificadas, ni son tan específicas, además los docentes del 1278 poseen funciones adicionales (tabla 3).

Algunas percepciones de los maestros frente a la implementación del Decreto 1278

Vale la pena señalar que este estudio no representa la percepción total del cuerpo de docentes oficiales de Bogotá, sino que ilustra, de manera acotada, algunas posiciones ante las diferencias entre los dos decretos.

Aunque la muestra es parcial⁷, se puede decir que se trata de visiones reales de la labor docente, en las que se expresan sus dificultades, desacuerdos, así como también sus acuerdos con la implementación del Decreto 1278.

Para esto se realizó una encuesta a un pequeño grupo de maestros de dos instituciones educativas al servicio del Estado en Bogotá, en la que se indagaba por las ventajas y las desventajas de cada decreto, sobre la función docente, las razones para ser docente, las molestias propias de la labor y la evaluación, mediante preguntas abiertas y cerradas. Las respuestas se registran en las tablas 4 y 5.

7. Se realizaron 50 encuestas, 52% maestros pertenecían al Decreto 2277 y 48% al Decreto 1278.

Tabla 3. Diferencias en cuanto a la función docente

<i>FUNCIÓN DOCENTE</i>	
<i>ANTIGUO ESTATUTO DECRETO 2277 DE 1979</i>	<i>NUEVO ESTATUTO DECRETO 1278 DEL 2002</i>
<p><i>FUNCIONES:</i> La enseñanza, la consejería y la dirección del educando bajo unos lineamientos determinados por el el Ministerio de Educación Nacional (MEN).</p>	<p><i>FUNCIONES:</i> Realización de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje. Diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los mismos procesos y sus resultados. Actividades educativas establecidas dentro del proyecto educativo institucional (PEI). Cumplir con la asignación académica. Servicio de orientación estudiantil. Atención a la comunidad, en especial a los padres de familia de los educandos. Actualización y perfeccionamiento pedagógico. Actividades de planeación y evaluación institucional. Actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional. Actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación del proceso educativo.</p>
<p><i>FUNCIONES O TAREAS NO MENCIONADAS</i> Con la implementación del 1278 del 2002, los docentes del 2277 también tienen que realizar actividades “burocráticas” como diligenciamiento de formatos y actas donde se recopile y una serie de actividades como se menciona en la tabla de funciones o tareas no mencionadas para el 1278, pero contrario a estos, los docentes del 2277 no tienen que recoger, guardar y compilar esta información para documentar una carpeta de evidencias. Queda a libertad o grado de responsabilidad del educador del 2277 si desea o no realizar estas labores, ya que no existe para ellos la presión de la evaluación por desempeños y competencias.</p>	<p><i>FUNCIONES O TAREAS NO MENCIONADAS</i> Evidenciar las funciones anteriores en una “carpeta de evidencias”, diligenciando los respectivos formatos para la misma y recopilación los de documentos de evidencia Actividades “burocráticas” como diligenciamiento de formatos y actas donde se recopila y queda el registro de las siguientes actividades: reuniones de área, de ciclo, de comité de evaluación y promoción, de proyectos pedagógicos, gobierno, direcciones de curso, planes de mejoramiento de cada docente, y de los estudiantes (por curso, por área, por ciclo y por cada uno de los estudiantes de los cursos donde hay asignación académica) con su respectivo seguimiento. Diligenciamiento del observador del alumno, carpeta de documentos, diagnóstico del curso, reuniones con padres de familia, procesos convivenciales y remisiones a orientación. Actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, y programación del proceso educativo. Además de las culturales y deportivas que deben ser preparadas y presentadas en proyectos escritos para su debida aprobación.</p>

Fuente: elaboración propia, según los decreto 1278 del 2002 y 2277 de 1979. Encuestas realizadas y experiencia en la práctica docente.

Tabla 4. Diferencias entre los decretos 2277 y 1278, a partir de las encuestas realizadas

Decreto 2277 de 1979	Decreto 1278 del 2002
<p>¿Está de acuerdo con su implementación? Sí (36): 72 %; Si y no: 4 % (2 marcaron ambas opciones) No (12) 24 %</p>	<p>¿Está de acuerdo con su implementación? Sí (8): 16 %; Si y no: 4 % (2 marcaron ambas opciones) No (40): 80 %</p>
<p>Ventajas: Estabilidad Fácil ascenso Mejores condiciones laborales Permite actuar con libertad y autonomía No existe la presión de la evaluación</p>	<p>Ventajas: Ninguna El salario es bueno cuando se logra ascender Tiene en cuenta conocimientos, méritos y competencias</p>
<p>Desventajas: Estancamiento: no hay avance después del escalafón 14, ni motivación para ascender Hay poca exigencia académica para el ascenso Hay poco compromiso de algunos docentes con el cumplimiento y sus responsabilidades No todos pertenecen a este Estatuto</p>	<p>Desventajas: La evaluación, porque no es objetiva, se convierte en sanción y castigo Inconvenientes para el ascenso No garantiza la estabilidad Desigualdad frente al otro estatuto Impide la libre expresión y coarta derechos</p>

Fuente: elaboración propia, según la información obtenida en las encuestas.

Tabla 5. Visión sobre la función docente, a partir de las encuestas realizadas

Función docente (decretos 2277 y 1278)
<p>¿Cuáles cree que son sus funciones como docente?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educar, formar • Construir saberes y pensamiento crítico • Aportar cosas positivas al sistema educativo • <i>Relacionadas con lo social:</i> transformador cultural y social. Agente social que construye conocimiento y sociedad • <i>Relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje:</i> generar métodos y mediar procesos de enseñanza-aprendizaje. Orientador, canalizador, gestor de procesos de formación. Preparar y actualizar las temáticas curriculares, preparación académica • <i>Humanizadoras:</i> defender el bienestar del estudiante y del docente. Salvar y ubicar a los estudiantes y a las personas en su proyecto de vida. Potenciar habilidades y talentos de los estudiantes. Posibilitar el desarrollo intelectual y emocional de los estudiantes • <i>Legales:</i> las establecidas en los códigos legales. Las consagradas en el Decreto 1278 y en el código de ética • Es un apostolado

Función docente (decretos 2277 y 1278)

¿El funcionamiento simultáneo de los estatutos ha cambiado las prácticas de los docentes?

Respuestas positivas

Sí: 88 % ¿Por qué?

- Cambios en el mundo, nuevos y difíciles contextos, nuevas condiciones de trabajo, se debe ir acorde con estos, en relación con la función de transformar sujetos y sociedad
- Diferentes intereses, funciones y motivaciones para la enseñanza y el aprendizaje, nuevas estrategias de aula
- Nuevas tecnologías, ayudas didácticas, mejores recursos
- Se involucra, se tiene en cuenta y reconoce al estudiante, sus saberes, se aprende de ellos, impulso hacia el compromiso político
- Nuevas generaciones de maestros con nuevas ideas, mejoramiento de la práctica pedagógica
- Busca la formación por competencias
- La reflexión pedagógica genera cambios en la praxis

¿El funcionamiento simultáneo de los estatutos ha cambiado las prácticas de los docentes? Respuestas negativas

No: 12 % ¿Por qué?

- Se conserva la rigidez metodológica
- Se sigue repitiendo lo mismo
- Se conservan prácticas tradicionales
- Muchas veces los cambios no dependen de los maestros, sino de la apertura de la institución

¿Por qué razones decidió ser docente?

(Varias respuestas hacían referencia a dos de los siguientes ítems)

- Por vocación: 72 %
- Por compromiso social: 16 %
- Por capacitación y conocimientos: 8 %
- Por necesidad: 4 %

¿Molestias, o qué le gustaría cambiar de su labor?

- Redignificación de la labor docente, el salario, el reconocimiento social, las condiciones laborales
- La imposición negativa del Estado de sus políticas, con poco principio de realidad de las mismas
- Políticas neoliberales que conducen a la privatización
- Más formación para el docente, verdadera profesionalización, recuperar la academia y el conocimiento, permitir la creatividad y la innovación
- Menos tareas burocráticas, menos formatos, menos burocracia y más tiempo para el estudiante
- Mejores condiciones materiales, mejor infraestructura y recursos, menor hacinamiento (menos estudiantes por aula)
- Mayor compromiso, de los colegas, de los estudiantes, de la familia y del Estado
- El clima laboral tenso, persecución laboral, recuperar derechos de los docentes, cambiar la evaluación docente
- Mejores relaciones sociales, más humanas

Fuente: elaboración propia, según la información obtenida en las encuestas.

En relación con los datos obtenidos, cabe recordar que la implementación de los estatutos incide en el desarrollo profesional del maestro, proceso que no se da solo en la medida de su titulación y del cumplimiento de unas normas, sino también se relaciona con sus prácticas, con el cómo se ve a sí mismo, las razones por las cuales es docente, las molestias, lo que quisiera cambiar de su labor, el contexto, las condiciones y situaciones particulares de trabajo; los elementos de desarrollo profesional de la carrera docente, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de pensar en la profesionalización.

A través de estas percepciones se puede apreciar el nuevo sentido de la función docente, que aporta a la creación del discurso de la “profesionalización”, que se deben tener en cuenta para, así, comprender en relación con la realidad qué implica este concepto en nuestro país y su relación con la educación. En cuanto a la visión sobre la evaluación docente, tenemos lo siguiente (tabla 6):

Evaluación docente, visión sobre los decretos 2277 y 1278

<i>En acuerdo con la evaluación Dicen Sí: 44 % ¿Por qué?</i>	<i>En desacuerdo con la evaluación Dicen No: 48 % ¿Por qué?</i>
<ul style="list-style-type: none"> Permite revisar procesos y mejorar las prácticas, pero si es objetiva Permite la autorreflexión y la retroalimentación, pero si es objetiva Es necesaria para garantizar la calidad de la enseñanza Fortalece el desempeño laboral Para evitar la mediocridad en la docencia 	<ul style="list-style-type: none"> No es imparcial No es objetiva Es sancionatoria, medio de presión y persecución Está mal enfocada Mecanismo de control propio de la lógica de mercado Viola derechos laborales y profesionales Todos los docentes deberían ser evaluados, no solo algunos

¿Cuál es el objetivo de la evaluación?

- Sancionar (respuesta recurrente)
- Cualificación docente
- Medir
- Revisar procesos, si se hacen bien, verificar competencias, para mejorar
- Reflexionar sobre el trabajo, para mejorar
- Mejorar y actualizar las prácticas educativas

¿Qué espera de la evaluación?

- Que no sea sancionatoria
- Como mejoramiento: mejorar la calidad de la educación, mejorar las debilidades y superarlas mediante capacitación, mejorar constantemente la labor docente, crecimiento profesional, para mejorar los procesos académicos y pedagógicos siendo objetiva y equitativa, fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje
- Que se utilice como instrumento de reflexión, una retroalimentación, que reconozca los aciertos
- Que se realice de manera objetiva, con dignidad, que sea imparcial e igualitaria, que no descalifique a los docentes, que sea humanista
- Que sirva para otorgar mejores posibilidades económicas y académicas a los docentes
- Que se erradique o que se quite
- Que no vulnere la estabilidad laboral
- Que se revise e implemente en otro sentido, que califique el trabajo y no la relación entre docente y directiva

Fuente: Elaboración propia, según la información obtenida en las encuestas.

De acuerdo con la visión de muchos docentes, la evaluación se transforma en un mecanismo de control, sancionatorio, que genera desigualdad y descontento, ya que ellos consideran que esta: “no es imparcial, no es objetiva, que es sancionatoria, se usa como medio de presión y persecución, está mal enfocada, es un mecanismo de control propio de la lógica de mercado, que debería ser para todos o para ninguno”. Estas apreciaciones de los docentes también se relacionan con lo que esperan de la evaluación: “que no sea sancionatoria, que se realice de manera objetiva, con dignidad, que sea imparcial e igualitaria, que sea humanista y que no descalifique a los docentes”⁸. Estas visiones corresponden a una tendencia subjetiva

8. Las citas textuales corresponden a las entrevistas realizadas en noviembre del 2011 a los docentes de diferentes instituciones educativas distritales de la ciudad de Bogotá.

de apreciación de la norma en relación con un contexto particular, pues no sabemos si esto se presenta en la generalidad de los colegios distritales de la ciudad.

Sin embargo, estas percepciones son válidas y legítimas en la medida en que se sustentan en su experiencia, la cual puede variar en los diferentes contextos y de acuerdo con la calidad de gestión de las directivas de los colegios, las que se han empoderado del papel de evaluadores, se convierten en figuras centrales, cuyo poder determina la relación privada con los docentes. En este caso el problema no es la evaluación en sí, sino la forma como se implementa la evaluación por parte de cada rector(a) en cada institución educativa distrital, razones por las cuales no se puede generalizar que la evaluación tenga una percepción negativa en todos los colegios públicos de la ciudad. Sin embargo, es ampliamente reconocida entre los docentes una aversión a la evaluación subjetiva y como mecanismo de sanción, cuestión que se trata en asambleas o en reuniones sindicales donde se discute sobre el tema; eso indica que algo sucede con la evaluación, que debería ser revisado, pues se asume que algo está pasando con esta, que afecta el bienestar de los maestros y que deriva en que no se alcancen sus objetivos.

Finalmente, la visión de los docentes es fundamental para medir el impacto de políticas públicas en educación, dentro del ejercicio de la labor docente, el cumplimiento de las funciones y en las condiciones laborales, ya que, de una u otra manera, afecta la práctica de la enseñanza, y como consecuencia, la calidad de la educación. Se hace necesaria la elaboración y difusión de estudios empíricos sobre la vida cotidiana comparativa de los dos grupos de docentes, para ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar políticas como el Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente.

Implicaciones sociológicas de las diferencias en la función docente

A partir de la información anterior y junto con las diferencias halladas entre los estatutos, se puede mostrar que existe un impacto sobre la labor docente desde una perspectiva sociológica.

La profesionalización y el Estatuto

La *profesionalización* está definida por la carrera docente, que es un régimen legal y determina el carácter profesional de los maestros; también es un proceso que depende de la idoneidad en el desempeño del docente y sus competencias demostradas para continuar en la carrera. En ese sentido, la profesionalización adquiere un carácter subjetivo, asociado con la experiencia (el desarrollo de su carrera) expresada en la relación del docente con esta norma, la institucionalidad y el ejercicio de su labor. Se puede entender la *profesionalización docente* “como las cuestiones que llevan a esta profesión a un mejor estatus, una revalorización, o un medio para mejorar la calidad de la enseñanza” (Gil, 1996, p. 26), que muchas veces tiende a confundirse con el *profesionalismo* que, según este mismo autor, hace referencia “al reconocimiento, la formación y la determinación

del profesor de sus propias tareas profesionales”. La profesionalización es un concepto que ha entrado en el debate, debido a que ha cambiado con la inserción de medidas de reglamentación y control interno, lo que muchas veces se interpreta como pérdida de autonomía o como una re-profesionalización (Marcelo y Vaillant, 2009), este debate hace que se centre la idea de profesionalización en relación con el profesionalismo,

[...] entendido en este caso como la capacidad de los individuos y de las instituciones para desarrollar una actividad de calidad, comprometida con los beneficiarios del cambio en un ambiente de colaboración. Los estudios sobre profesionalismo han tomado en consideración la necesidad de re-profesionalizar la función docente, y han percibido que la ampliación de funciones es positiva, representando un síntoma claro de que los docentes son capaces de realizar funciones que van más allá de las tareas tradicionales. (Marcelo y Vaillant, 2009)

Entonces se puede decir que la profesionalización está matizada de acciones de profesionalismo que justifican esa necesidad de una re-profesionalización, es decir, profesionalización significa llevar al profesionalismo transformando, mejorando y ampliando la función docente.

Dentro de nuestro contexto, se podría decir que la profesionalización obedece a la reglamentación y regulación de la profesión docente en aras de una mejor calidad de la educación y del desarrollo profesional, para garantizar que la docencia sea ejercida por educadores *idóneos*, según el objetivo del Decreto 1278 del 2002. La transformación que se está haciendo sobre la profesionalización docente en Colombia está cimentada en: el mérito, las nuevas exigencias y condiciones para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón. Esta profesionalización referida en el citado Decreto se fundamenta en una base legal (Constitución Política, Ley General de Educación, Ley 715 y Decreto 1278) y en la superación de procesos que constituyen la *carrera docente*. De igual manera, la profesionalización se apoya en el carácter de *idoneidad* del maestro:

Se entiende por idoneidad la capacidad del maestro para enseñar el área de su competencia, pero también para responder a unas expectativas sociales que se extienden, por ejemplo, a la ética y la moral. [...] para los educadores, el título, el ejercicio eficiente de la profesión y el cumplimiento de la Ley serán prueba de idoneidad profesional. [...] vale la pena subrayar la responsabilidad atribuida al Estado en lo relacionado con la cualificación y formación de los docentes, esto es, con su profesionalización [...]. (Londoño y Sáenz, 2011)

Esto quiere decir que la profesionalización docente, en Colombia, se fundamenta sobre tres bases: *lo legal*, *el mérito* y *la idoneidad*, lo que sugiere mayor cumplimiento de la norma, capacidad, asumir nuevas funciones, responder a expectativas sociales y legales, exigencia académica, y cumplir con los requerimientos para el ingreso, el ascenso y la permanencia.

Sin embargo, pese a la intención profesionalizadora del Estado a partir de la implementación del Decreto 1278 del 2002, el cumplimiento de estos requerimientos, condiciones y exigencias no es fácil; se asimila a una carrera de obstáculos. Esto se debe tener en cuenta y se explica cuando los docentes señalan que existe dificultad para el ascenso⁹ y que la evaluación, a veces, se convierte en tropiezo para la permanencia. Aunque se posean los méritos para el ejercicio de la carrera docente, no siempre se facilitan las condiciones para ello, lo cual no es una generalidad pero sí un rasgo para analizar. Por ejemplo, para ascender en el escalafón del Decreto 1278 se debe presentar una prueba específica de competencias (evaluación) que debe ser superada en un 80 %, contar con una antigüedad mínima de tres años y con un título de posgrado (maestría o doctorado), pero, estas pruebas dependen de las convocatorias y de los recursos que el Ministerio de Educación Nacional proporcione para tal fin; además, los estudios deben ser costeados por los propios docentes (costos que en Colombia son muy elevados), generando cierta dificultad y una gran diferencia con el anterior Estatuto (2277 de 1979), que no tenía estas exigencias, por lo cual, ascender en él se hacía más fácil, lo que pone a los docentes en desigualdad de condiciones para el ascenso.

Esto hace pensar que la profesionalización es de diferente carácter para cada estatuto, por lo que no se puede hablar de homogeneidad o equidad en este concepto, teniendo en cuenta también que la profesionalización docente en Colombia está replanteada, a partir de considerar las debilidades del estatuto anterior y en procura de alcanzar el objetivo del nuevo estatuto.

La profesionalización: transformación de la experiencia y del capital simbólico

La profesionalización tiene relación con la experiencia y el capital simbólico en la medida en que opera bajo unos parámetros legislativos que obedecen a las coyunturas políticas e ideológicas, propias del contexto nacional y las transformaciones sociales; también está influenciada por el desarrollo científico, tecnológico y de los modelos económicos que se imponen. Estos aspectos coyunturales (políticos e ideológicos) y contextuales influyen no solo en la construcción de la norma, sino en la visión del docente sobre la misma, sobre su labor, funciones y condiciones laborales. Tanto estas condiciones como los principios, los valores, el agregado cultural y la formación del docente hacen parte de la construcción de la profesionalización, lo que se puede llamar el *capital simbólico*¹⁰, como señala Bourdieu. Por lo tanto, por una parte, el desarrollo de la profesión docente:

9. Se dice que un 90 % de quienes presentan el examen no logran superarlo, según lo documentado por la página del grupo GEARD, que asesora docentes en temas de evaluación. Lo que se confirma, al revisar los resultados de la evaluación por competencias de la entidad territorial de Bogotá 2011, es que 1.882 docentes lograron ascender de escalafón frente a 33.490 educadores inscritos en el ámbito nacional, en esta convocatoria.
10. El capital simbólico es cualquier propiedad (cualquier especie de capital: físico,

[...] tiende a construirse cada vez más a través de la experiencia y no consiste tanto en ejercer un rol o una función preestablecida (incluso reglamentada), sino en construirla usando la imaginación y los recursos disponibles. La personalidad como totalidad se convierte en una competencia para construir su función. (Tenti, 2006)

Y, por otra parte, el desarrollo de la profesionalización:

[...] debe ser considerada como un proceso que implica estrategias, intereses y luchas concretas [...]. En el sentido que la profesionalización es un objeto de lucha donde confluyen múltiples actores colectivos e intereses [...]. Al mismo tiempo, no se puede comprender la emergencia de esta cuestión si no se tienen en cuenta algunas transformaciones en la sociedad y en el propio sistema educativo. (Tenti, 2005)

La *profesionalización* se relaciona con la experiencia, el origen profesional y la personalidad del docente; también con estrategias, luchas e intereses colectivos, y obedece a la transformación social y del sistema educativo, en el sentido de que reglamenta y regula la función docente, lo cual puede generar acuerdos o desacuerdos en su cumplimiento.

Relaciones de poder discrecional y contractual de los docentes con el Estado

El Nuevo Estatuto Docente determina la estructura de la profesionalización y los mecanismos de control para la misma, desde el Estado. Esto sugiere que, al intensificarse la norma y frente a nuevas exigencias, las relaciones de poder entre docentes y el Estado cambian. Para el Estado

[...] el ejercicio del poder consiste en guiar la posibilidad de conducta y poner en orden sus efectos posibles. Básicamente el poder es más una cuestión de gobierno que una confrontación entre dos adversarios o la unión de uno a otro. (Foucault, 2006, p. 12)

Entonces, el Estado ejerce poder no por la fuerza, sino por la implementación de sus políticas públicas, pero, cuando estas generan desacuerdo o están en contravía con los intereses del gremio o simplemente están mal implementadas, aparece la tensión, las divergencias y las luchas, en este caso

económico, cultural, social), mientras sea percibido por los agentes sociales, cuyas categorías de percepción estén en condiciones de conocerlo (percibirlo) y de reconocerlo, de darle valor. Más precisamente, es la forma que toma toda especie de capital, cuando es percibida a través de las categorías de percepción, que son el producto de la incorporación de las divisiones o de las oposiciones inscritas en la estructura de la distribución de esta especie de capital. Se deduce, que el Estado, que dispone de medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conformes a sus propias estructuras, es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico (Bourdieu, 1984, p. 160).

[...] lo que define una relación de poder es que este es un modo de acción que no opera directa o inmediatamente sobre los otros [...] una relación de poder solo puede ser articulada en base [sic] a dos elementos, cada uno de ellos indispensable si es realmente una relación de poder: “el otro” (aquel sobre el cual es ejercido el poder) ampliamente reconocido y mantenido hasta el final como la persona que actúa; y campo entero de respuestas, reacciones, resultados y posibles invenciones que pueden abrirse, el cual está enfrentado a una relación de poder. (Foucault, 2006)

Con estos planteamientos se puede comprobar que la relación entre el Estado y los docentes es una relación de poder, que se legitima en el cumplimiento de la norma por parte de estos y donde el Estado les garantiza la profesionalización de su labor, es decir, se trata de una relación contractual (a partir del contrato al servicio del Estado) y de poder discrecional.

Reforma y profesorado

Las diferencias entre los estatutos y sus implicaciones obedecen a “políticas estatales que basan sus reformas en una corporatización de la educación bajo el argumento de mejorar la calidad de la misma” (Gil, 1996, p. 26), para hacerla funcional, en términos de competencias y desempeños; pero también influye “la construcción de la identidad profesional que se inicia durante la formación [...] y el ejercicio profesional [...]. Esa identidad no surge automáticamente como resultado de la titulación, sino más bien al contrario, es preciso construirla y modelarla” (Marcelo y Villiant, 2009, p. 35). Es decir, la identidad del docente se da con su labor y el cómo se ve a sí mismo como profesional; esto no proviene de un título simplemente, sino de la construcción en la que intervienen varios factores “y esto requiere un proceso individual y colectivo de naturaleza y dinámica, lo que conduce a la configuración de representaciones subjetivas acerca de la profesión docente” (Marcelo y Villiant, 2009, p. 35).

En la función docente también incide la experiencia, las condiciones laborales, el capital cultural, las situaciones particulares y el condicionamiento de la norma, por ejemplo, el sistema de cualificación (la evaluación de desempeños y competencias), así como los requisitos para el ingreso, la permanencia y el ascenso. De esta manera, algunas de las visiones y posiciones de los maestros sobre su propia labor, que aquí se presentan, se relacionan con una representación subjetiva, influenciada por los elementos mencionados.

Con la implementación del Decreto 1278 se sugiere una nueva interpretación de la profesión docente, formar “nuevos docentes” a través de nuevas exigencias, nuevas condiciones, nuevas funciones, nueva remuneración, nuevo escalafón, es decir, la conformación de una nueva estructura, a donde llegan nuevas subjetividades, que por efecto y poco a poco le dan a la profesión docente nuevo contenido y formas que se van adhiriendo al concepto de profesionalización intrínsecamente. Esos *nuevos docentes*

son unos “sujetos dispuestos y predispuestos a ocupar esos cargos, lo que expresa una modificación efectiva de las prácticas, es decir, en los modos de hacer las cosas” (Tenti, 1995, p. 17). Se puede decir, entonces, que la implementación del Decreto 1278 *generó una nueva manera de hacer las cosas*, unas nuevas funciones y condiciones. Se establece así una nueva relación de reciprocidad entre la institucionalización de la profesión y el profesional docente.

Entre la vocación y la profesionalización, la labor docente como acción social

Con respecto a lo anterior, donde el profesional docente también define a su profesión, surge una pregunta ¿Por qué razón usted decidió ser docente? la mayoría de docentes responden, *por vocación* (véase tabla 5). Esto permite observar que, pese a las problemáticas, el inconformismo y la desigualdad, el maestro tiene la capacidad de creer en su labor y su importancia para la vida,

[...] incluso si las tensiones del trabajo no son vividas como un drama ni como la descomposición de una integración, de un programa institucional perdido para siempre, eso no impide que se perciba el trabajo de los profesores como una actividad de construcción del oficio. (Dubet, 1992)

Ese aspecto “vocacional” que la mayoría de los docentes manifiesta frente al porqué de su labor, puede ser vista como:

[...] una práctica a la que *alguien se consagra*, en virtud de un mandato [Estatuto] y sin que medie interés instrumental (sueldo, ventajas materiales, etc.). [...] esta dosificación contradictoria pero efectiva hace del maestro una categoría social con perfil propio y diferenciado del resto de los profesionales e intelectuales clásicos. La convivencia contradictoria constituye la particularidad del oficio de enseñar. (Tenti, 1995, p. 3)

Esto hace parte de la autoimagen del docente y un rasgo único que lo diferencia de otras profesiones. Por ser la labor docente una lógica de acción con carácter objetivo en cuanto al cumplimiento de la norma y de carácter subjetivo, en concordancia con la experiencia, los valores y las creencias, precisa ser entendida desde los términos de Weber como una *acción social*.

Esto relacionado con la

[...] conducta humana [...] en la que siempre el sujeto o los sujetos de la acción se enlazan a ella en un sentido subjetivo. Dando lugar a la *acción social*, que es una acción en donde el sentido mentado por el sujeto está referido a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo. (Weber, 2002, p. 5)

Es decir, la labor docente puede entenderse como una *acción social* en la que el sujeto o los sujetos (docente o los docentes) le dan a su labor

un sentido subjetivo, dado por la práctica o el ejercicio de sus funciones que están orientadas y determinadas por la ley (estatutos) pero influidas por su relación con los otros (docentes, estudiantes, directivas, padres, administrativos, es decir, comunidad educativa) y las condiciones, las situaciones que van surgiendo y los sentidos colectivos de la misma como experiencias, valores y creencias.

Esta compleja red de normas y subjetividades hace que varíen los significados, que existan diferentes condiciones y motivaciones internas, es decir, en la labor docente, como acción social, coexisten diferentes formas de ver, sentir, pensar y actuar en el mundo; por efecto, esto hace que las vivencias, los fines y las representaciones sean diferentes para cada docente, pero a la vez se presentan rasgos, sentidos y significados comunes. Lo que lleva a preguntarnos por la labor docente, desde la comprensión de sentido, es decir, desde los fines que esta tiene, que, según Weber, se racionalizan con arreglo a fines o a valores, y se explica de esta manera:

La *acción social*, como toda acción, puede ser: 1) *racional con arreglo a fines*: determinada por expectativas del comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como “condiciones” o “medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2) *Racional con arreglo a valores*: determinado por la creencia consciente del valor —ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete— propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. (Weber, 2002, p. 20)

En la *acción racional con arreglo a fines*: no hay satisfacción si el fin no se alcanza. En la *acción racional con arreglo a valores*: el sentido envuelve a la misma acción, no importa si no se alcanza el fin.

Los fines, de acuerdo con los efectos del Decreto 1278, en la función docente los podemos determinar de la siguiente manera: 1) hay un fin primordial que se concentraría en el objetivo del propio decreto: *garantizar que la docencia sea ejercida por educadores idóneos*; y 2) habría unos fines determinados por los docentes, que existen en el mundo interior de su labor y que se encuentran asociados con la función docente de los educadores de ambos estatutos. Así las cosas, desde el punto de vista legal y político la acción racional sería con arreglo a fines; y, desde la posición de los docentes, con arreglo a valores.

Aunque ambas acciones (con arreglo a fines y con arreglo a valores) están compenetradas unas con otras, las políticas públicas están arraigadas al principio de que *el fin justifica los medios*, no en un sentido de dominación, sino en un sentido de obligación, pues estas políticas buscan eficacia, anticipan un fin y persiguen determinar conductas. En este caso, para alcanzar el objetivo de la idoneidad de la docencia se predetermina la acción, que debe ser consecuente con el fin, a través de la implementación de la norma. En la acción con arreglo a valores, existe un mundo interior,

cargado de sentido o significados, subjetividad, donde las fuerzas que mueven a los docentes a que su práctica sea *idónea* están determinadas por la convicción, o el cómo lo hago, o qué condiciones tengo para hacerlo, y cuáles valores recaen en la acción.

En conclusión, *las funciones ejercidas por los docentes son acciones racionales con arreglo a fines o a valores*, de acuerdo con los sentidos y los objetivos que persigan los educadores como agentes, así como sus agremiaciones, están comprendidas dentro de la labor docente. En definitiva la política pública es una *acción racional con arreglo a fines*, pues el objetivo es claro y no importa cómo alcanzarlo, a pesar de las diferencias, las consecuencias no buscadas de la norma y las situaciones que contradicen sus objetivos.

Para finalizar, de la *labor docente* se puede decir que es toda acción (social) individual o colectiva (considerada como trabajo, profesión u oficio) que ejerce un docente de acuerdo con los parámetros legales (norma, decreto o ley), los valores y principios propios de la profesión docente. Esta última está determinada por una estructura y supone requisitos, posiciones y disposiciones, en la que es importante el conocimiento, el desempeño y el reconocimiento. En la labor docente, incide la agremiación de los educadores para la reivindicación de sus derechos y la organización de sus luchas, como respuesta a condiciones inadecuadas de trabajo y discrepancia con la incorrecta aplicación de las normas o las disposiciones del Estado. De igual manera, la labor docente tiene un aspecto subjetivo, que puede ser reconocido como un sistema de valores y de creencias, que se adquieren con la experiencia, el contexto y sus particularidades, y las representaciones colectivas y significaciones de la profesión.

La evaluación, un instrumento en cuestión

La evaluación en sí, como norma, no constituye un problema o una amenaza para los docentes, pues está diseñada para posibilitar la reflexión y el mejoramiento sobre la labor docente, pero, cuando se implementa de manera negativa, como medio de presión, de amenazas, o se ejecuta de manera subjetiva, todos sus propósitos u objetivos quedan tergiversados, surge una aversión hacia la evaluación, los propósitos y los procesos se rompen, y se convierte en una herramienta de sanción, castigo y amenaza. Que la evaluación posibilite procesos de mejoramiento y sea objetiva, o que sea sancionatoria, parcial y subjetiva, depende directamente del evaluador, de su posición frente al docente evaluado y de su manera de aplicar la evaluación; por eso, quien evalúa debe ser un evaluador objetivo, imparcial y profesional.

Otro aspecto, tenido en cuenta en el análisis crítico de la evaluación de docentes aplicada en Colombia, se relaciona con uno de sus principales fines: la acreditación de la competencia mínima por parte de los profesores, con lo cual alcanza una calificación satisfactoria. Al respecto, la teoría demuestra que la evaluación del profesor centrada en la competencia mínima no contribuye al desarrollo personal y profesional del docente. (Lozano, 2010, p. 70)

En este sentido, lo que mide la evaluación es la competitividad, el maestro en el cumplimiento de sus funciones, o

[...] a través de su desempeño, cuando es capaz de resolver con éxito diferentes situaciones de forma flexible y creativa. [...] el desempeño laboral de una persona (nivel de logro y resultados alcanzados en determinado tipo de actividades) es una función de sus competencias. (MEN, 2007, p. 10)

La crítica que se le hace a la evaluación por competencias es que, dadas ciertas circunstancias particulares de las personas o los contextos, no siempre se logra alcanzar esos requerimientos mínimos, pues se les mide en términos de eficacia o resultados, es decir, en números, mas no en procesos. Por ejemplo, muchas veces se pone en tela de juicio la labor de un docente, cuando muchos o ningún estudiante reprueba su asignatura o ante los resultados de pruebas estandarizadas como las pruebas PISA; en ambos casos se sospecha de la idoneidad del maestro, obviamente esto depende de cada contexto, y muchas veces se convierte en “competencia” a ser evaluada.

De esta manera, enseñar se convierte en una práctica instrumental, premeditada y auditada, donde la autonomía queda en cuestión, ya que la estrategia es comprobar el logro de resultados. “Así, la educación adquiere una condición instrumental, evidenciada en el sentido y fines de la formación de estudiantes, los cuales responden a las necesidades de mercado y de los agentes económicos” (Lozano, 2010, p. 72). La evaluación desde un enfoque de competencias conlleva convertirla en un mecanismo instrumental que solo busca medir resultados que no necesariamente expresan la calidad de los docentes.

La evaluación se convierte en un instrumento político y administrativo que ordena las condiciones, circunstancias, pruebas y requisitos para el ascenso y, por ende, para la remuneración, lo que le da un carácter burocrático, debido a que “la política pública de evaluación docente [...] reprodujo el tipo de dominación legal de tipo burocrático, razón por la cual institucionalizó un sistema jerárquico y autoritario” (Lozano, 2010, p. 78).

Uno de los

[...] principales retos de la evaluación de docentes es el relacionado con lograr que el proceso evaluador contribuya a alcanzar objetivos y metas relacionadas con el desarrollo institucional de la escuela, la mejora de la enseñanza y el crecimiento personal y profesional de los docentes. (Lozano, 2010, p. 70)

Estos retos se relacionan con la meta de alcanzar un mejoramiento no solo a nivel individual, sino institucional y de la labor docente, lo que incide en la calidad de la educación y de la profesionalización.

Conclusiones

[247]

- Se puede concluir que el Estado posee el control sobre las políticas que reglamentan el ingreso, la remuneración y el escalafón para los docentes que están a su servicio, dado que es quien las ha creado, en respuesta a la necesidad de estructurar, de manera más clara, estas disposiciones y como cumplimiento de esa obligación. De esta manera, se estructura la política pública como un sistema de control, que tiene el objetivo de garantizar que “la docencia sea ejercida por educadores idóneos y propiciar su desarrollo y crecimiento profesional” (objetivo del Estatuto), creando unos requisitos para ello, que se convierten en nuevos retos para los docentes que ingresan después de establecido el Decreto 1278 del 2002, ya que existe una diferencia con el anterior decreto (2277 de 1979) en el que las condiciones de remuneración, ascenso y escalafón eran determinadas por el tiempo de servicio y la realización de estudios, por derecho; en el caso del Decreto 1278 es por competencia. Esto corresponde a lógicas de mercado basadas en competitividad, instrumentalización y especialización de la labor docente, y explica el amplio descontento y el rechazo frente a los elementos de requisito para lograr el ascenso en el escalafón y mejor remuneración, como es la evaluación.
- Las percepciones de los docentes sobre su propia labor obedecen a la existencia simultánea de los dos decretos. Los resultados de las encuestas permiten concluir que, más allá de la normatividad que regula la profesión docente, hay una connotación particular en el ejercicio de la misma, que se refleja en el accionar y en su labor, lo que está relacionado con la subjetividad del docente y hace parte de un rasgo de la profesionalización, implícito, existente y poco tenido en cuenta a la hora de evaluar y comprender el impacto de la norma.
- La visión de las ventajas y desventajas entre uno y otro decreto, básicamente se relacionó con temas como la estabilidad, la autonomía, la evaluación, los acuerdos o desacuerdos, la remuneración, el reconocimiento, los méritos, el ascenso y las condiciones laborales. En cuanto a la posición y visión del docente sobre sí mismo y sus funciones, estas se pueden entender como los objetivos de su labor o su misión, que va más allá de educar y formar.
- A partir de tales diferencias y tales visiones se puede decir, desde una perspectiva de la sociología del profesorado y de la educación, que de acuerdo con la forma en que se vea la labor docente se le brinda una carga importante al concepto de profesionalización, por lo tanto, las percepciones de los docentes y sus posiciones frente a su propia labor son un referente.

- La profesionalización se diferencia de la función docente en que la primera obedece a la reglamentación, especialización, estructuración e institucionalización de la profesión; la segunda corresponde a las tareas propias de la profesión, contempladas dentro de la norma, en este caso el Estatuto Docente.
- Este texto constituye una invitación a pensar nuestra educación, desde un ámbito que quizá este relegado de las agendas públicas: *la situación y condición laboral actual de los docentes en Colombia*. El Estatuto debe ser pensado desde la lógica de los propios profesores y solo así se hará una comprensión más amplia de la norma y sus efectos en la función docente. Se debe recordar que también el docente es protagonista de la educación; su situación laboral y emocional, su calidad de vida y las garantías para el ejercicio de su labor inciden directamente sobre la calidad de la educación; realidad que no se tiene en cuenta, pues la mirada de las instituciones públicas solo recae en los estudiantes, que son beneficiarios de la flexibilización de las leyes de nuestro país que dejan todo a su favor, olvidando que la educación es la suma de responsabilidades y esfuerzos del Estado, la familia, los docentes y los propios estudiantes. En ocasiones, el Estado sanciona moralmente a los docentes cuando los responsabiliza de la baja calidad de la educación, pero, a su vez, no reconoce sus esfuerzos, su lucha diaria.

El Estado debe reconocer que la calidad de la educación depende de varios factores sociales, entre estos, el bienestar de los docentes. Se debe hacer de la educación una prioridad en la agenda económica y social del país, y no dejarla relegada. Este artículo constituye un pequeño aporte para abrir una visión hacia un sueño u objetivo, que la educación de Colombia sea de calidad, pública, equitativa y transparente, pero eso solo se logrará si esta deja de ser un tema no prioritario en la agenda del Estado y si son escuchadas las voces de las ciencias humanas.

Referencias

- Bautista Macia, M. (2009). La profesionalización docente en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 32(2), 111-132.
- Bourdieu, P. (1984). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Dubet, F. (1992). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado*. Madrid: Gedisa.
- El Tiempo. (2001, 28 de marzo). *En agosto se acaba dinero para pensiones*. Consultado el 28 noviembre del 2011, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-578062>
- Fecode. (2013). *Pliego de peticiones*. Consultado el 4 de abril del 2013, en: <http://www.fecode.edu.co/index.php/comunicados/>

- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gil, F. (1996). *Sociología del profesorado*. Barcelona: Ariel S. A.
- Londoño Botero, R. y Sáenz, J. (2011). *Perfiles de los docentes del sector público de Bogotá*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.
- Lozano Flórez, D. (2010). Usos y fines de la evaluación de docentes en Colombia. *Revista Actualizaciones Pedagógicas* 56, 69-83.
- Marcelo, C. y Vaillant, D. (2009). *Desarrollo profesional del docente. ¿Cómo se aprende a enseñar?* Madrid: Narcea S. A.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (2007). *Guía metodológica, evaluación anual de desempeño laboral*. Consultado el 11 de noviembre del 2011, en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-157083_recurso_6.unknown
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (2008). *Nuevo Maestro 2008, mejor preparación, mejor desempeño, mayor reconocimiento*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (2011). *Resultados de la evaluación por competencias de la entidad territorial de Bogotá 2011*. Consultado el 22 de febrero del 2012, en: <http://www.mineduacion.gov.co/proyectos/1737/article-227003.html>
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (2013). *Sector docente* (personal docente). Consultado el 01 de agosto del 2014, en: <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/snies1/sector-ies2>
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (2013). *Sistema de información del Ministerio de Educación Nacional*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- República de Colombia. (1992). *Nueva Constitución Política de Colombia*. Bogotá: LESI.
- Secretaría de Educación Distrital. (2009). *Plan Territorial de formación docente 2009-2012*. Bogotá: SED.
- SED, Bogotá. Abierta convocatoria para posgrados con apoyo de la SED. Consultado el 1.º de agosto del 2014, en <http://www.educacionbogota.edu.co/>
- Tenti, E. (1995). Una carrera con obstáculos: la profesionalización docente. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, IV(7).
- Tenti, E. (2005). *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tenti, E. (2006). Profesionalización docente: consideraciones sociológicas. En E. Tenti, *El oficio del docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (pp. 335-353). Argentina: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes primarias:

- Decreto 0171 del 2014, Decreto 172 del 2014. Asignación salarial docentes decreto 1278 y 2277. Consultado el 01 de agosto del 2014, en: http://adebogota.org/pdf/2014/aumentosalarialestatal/dec171_07feb2014.pdf

- Decreto 2277 de 1979, artículo 27. Consultado el 04 de mayo del 2012, en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles>
- Decreto 259 de 1981. Consultado el 10 de agosto del 2012, en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102567_archivo_pdf
- Decreto 1278 del 2002 o Estatuto Profesional Docente. Consultado el 04 de mayo del 2012, en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf
- Entrevistas realizadas en noviembre del 2012 a los docentes de diferentes instituciones educativas distritales de la ciudad de Bogotá.
- Marco Legal del concurso docente. Consultado el 10 de agosto del 2012, en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-233970.html>
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (2008). Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto 1278 del 2002. Información general y avances. Abril del 2008. Consultado el 11 de noviembre del 2011, en: http://www.colombiaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-161031_archivo_3.pdf
- República de Colombia, Ley General de Educación, Ley 115 de 1994. Ecoe Ediciones.
- República de Colombia, Ley 715, Dic. 21 de 2001. Editorial Magisterio.