

Políticas educativas, condición social del Magisterio Colombiano y su constitución como organización sindical y actor político*

Henry Bocanegra Acosta**
Universidad Libre. Bogotá, D.C.

Resumen

Procuramos contextualizar históricamente el proceso de conformación del magisterio como sector social, gremial y más tarde como actor político, analizando los principales hitos y procesos históricos que han permitido su configuración como un actor de cierta relevancia en el acontecer nacional, sindical y político. El período que se aborda es el comprendido por el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX. De todos modos se hace alguna referencia a hechos anteriores a la revolución de independencia, con el ánimo de ilustrar sobre la condición social del magisterio y el escenario de continuidad de esa situación después de lograda la independencia de España.

Palabras clave

Educación, docente, política pública, Estado, derechos.

Abstract

We seek to historically contextualize the formation process for public school teachers as a social sector and professional field and later as a political participant by analyzing the main milestones and historical processes that made their formation as participants with a certain degree of relevance in national, union and political events possible. The period that is being tackled is the one that includes the nineteenth century and the first three decades of the twentieth century. Nevertheless, some references are made to situations preceding the war of independence mostly to illustrate a teacher's social condition and the picture of this situation continuity after achieving independence from Spain.

Key words

Education, teacher, policy, state, rights.

Introducción

Los educadores como profesionales constituyen un sector importante en las sociedades contemporáneas. El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, el avance de la “virtualidad” en distintos campos de la actividad humana (comercio, finanzas y cultura) pero es-

Fecha de recepción del artículo: 16 de octubre de 2007.

Fecha de aceptación del artículo: 8 de abril de 2008.

* Artículo que hace parte del informe de avance de la investigación: *Políticas públicas educativas y la constitución de los docentes al servicio del Estado organización sindical y actor político*. Proyecto de tesis que actualmente se adelanta en el Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia.

** Abogado de la Universidad Libre, Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital. Magíster en Administración Pública ESAP. Doctorante en sociología jurídica e instituciones políticas, Universidad Externado de Colombia. Director del Grupo Universidad, Pedagogía y Derecho, reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación en Categoría A.

Auxiliares de investigación: Shirley Johana Roa Caviedes (Monitora), Edgar Fabián Garzón, José Alejandro Güiza Briceño.

Henry Bocanegra
Acosta

pecialmente en la educación, todavía no ha sido capaz de prescindir del maestro como agente o portavoz del conocimiento y la formación de las nuevas generaciones. El magisterio en el mundo ha venido ganando reconocimiento profesional en lo corrido de estos dos últimos siglos, además en algunos países se han constituido como importantes actores gremiales y políticos con alguna capacidad de incidir en el curso de las políticas sectoriales y nacionales. En Colombia, durante los siglos XIX y XX, persistió la controversia sobre las orientaciones filosóficas y pedagógicas de la educación y sobre las condiciones de selección, incorporación, ascenso, retiro y remuneración de los maestros, particularmente de aquellos vinculados al servicio educativo prestado por el Estado.

Las numerosas reformas operadas en el sector educativo y en el régimen laboral docente en el marco de las políticas neoliberales de estabilización y ajuste estructural, durante los años noventa del siglo XX y lo corrido del siglo XXI, han tenido una fuerte incidencia sobre los esquemas de financiación, administración de los sistemas educativos y sobre el régimen laboral de los docentes al servicio del Estado¹. La educación se transforma en función de los requerimientos de la globalización económica y el impulso de políticas públicas sectoriales de origen y naturaleza transnacional. La labor docente y el ejercicio pedagógico de las instituciones y comunidades académicas nacionales se han visto opuestas a una dinámica decretada por un mercado globalizado y a unos procesos de estandarización determinados para un contexto mundial en el marco de una nueva división internacional del trabajo.

Partimos de una perspectiva teórica y política para adelantar las indagaciones convenientes: el desarrollo de una nación estará garantizado sólo en la medida que invierta suficientes recursos en la formación de talento humano. Los niveles de calidad y cobertura del servicio educativo deben

¹ Sobre el tema adelantamos un trabajo de indagación cuyos resultados se presentaron en un artículo publicado. BOCANEGRA ACOSTA, Henry y RAMÍREZ MORENO, Néstor Raúl. Impacto de los programas de estabilización y ajuste estructural en la financiación de la educación pública. *Revista Diálogos de Saberes* No 25, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad Libre, Bogotá, julio – diciembre de 2006, págs. 33 a 52.

responder a los requerimientos de la producción económica; la educación y la investigación científica deben constituirse en fundamentos del progreso material de la sociedad. En esa dirección, una política de mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura entre varios asuntos (recursos didácticos, currículo, planta física, evaluación del servicio y del desempeño de los docentes y educados), debe considerar al profesional de la educación, es decir, el maestro debe disfrutar como trabajador y como gremio de unas condiciones laborales y sociales que lo dignifiquen como ser humano y que le permitan el ejercicio de su trabajo con pertinencia y calidad.

Importantes trabajos se ha realizado para mirar científicamente los desarrollos de la política educativa y del régimen laboral, condición social y organización sindical del magisterio colombiano. Trabajos que pese a editarse hace varios años y/o de no permitirnos compartir sus enfoques o interpretaciones, representan invaluable aporte a la comprensión de la temática que nos convoca y que tratamos en este artículo. Reconocer que algunos de estos trabajos académico investigativos abordan a fondo el asunto, otros lo relacionan tangencial o marginalmente².

² Ver por ejemplo: CORAL QUINTERO, Laureano. *Historia del movimiento sindical del magisterio*, Fondo Editorial Suramérica Colección Historia, Bogotá, 1980. CAICEDO, Edgar. *Historia de las luchas sindicales en Colombia*, Ediciones Suramérica Ltda. Colección Ciencias Sociales, segunda edición, Bogotá, 1974. CARVAJAL SALCEDO, Adalberto. *Educadores frente a la ley. Análisis crítico, histórico y jurídico del Estatuto Docente*, Rodríguez Quito Editores, tercera edición, Bogotá 1985. OCAMPO TRUJILLO, José Fernando. *De "La Marcha del Hambre" al Acto Legislativo No 01 de 2001*, Revista educación y Cultura No 73, Noviembre de 2006. PECAUT, Daniel. *Política y sindicalismo en Colombia*, Ediciones La Carreta, segunda, Bogotá 1982. OCAMPO TRUJILLO, José Fernando, *La educación colombiana, historia, realidades y retos*, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2002. SALDARRIAGA V., Oscar. *Del oficio del maestro. Prácticas y teorías de la pedagogía moderna en Colombia*, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2003. MARTÍNEZ BOOM, Alberto. CASTRO V, Jorge Orlando. NOGUERA R, Carlos Ernesto. *Crónicas del desarraigo*, Revista Educación y Cultura No 16, Bogotá, octubre de 1988. ESTRADA PACHECO Carlos Rafael. *La marcha del hambre Epopeya de los maestros y maestras del Magdalena Grande*, Proseguir Ediciones, Bogotá,

En este artículo abordamos el problema planteado en el lapso comprendido entre finales de la Colonia y 1934, año crucial para el magisterio Colombiano por la realización del segundo Congreso Pedagógico Nacional.

1. Problema de investigación

¿Cómo las políticas y regulación legal de la educación favorecieron y/o obstaculizaron los procesos de profesionalización docente y su configuración como actor social, sindical y político durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX?

2. Metodología

Propuesta de investigación de naturaleza socio-jurídica. Abordamos la problemática en cuestión desde un enfoque crítico social, utilizando el análisis, la inducción, la deducción, el método histórico y el método lógico, estrategia que nos permitió avanzar en la indagación y el correspondiente manejo de fuentes y recolección y sistematización de la información.

3. Resultados

3.1 Miseria y subordinación: el escenario pedagógico laboral del maestro en la colonia

En el estudio *Crónica del desarraigo, Una reflexión en torno a la historia del Maestro en Colombia*,³ se considera a los primeros maestros en el país como producto de la iniciativa personal. Señalan los autores: “la enseñanza pública de las primeras letras en Colombia aparece ligada a la posibilidad de cierta redención económica. Posibilidad planteada para algunos sujetos que vinculan la enseñanza de las primeras letras a la enseñanza de un oficio artesanal”.

2006. PALLARES DE VALBUENA, Mercedes. *Los obreros de la tiza. Tres décadas de vida sindical del magisterio santandereano (memorias)*, Gente Nueva Editores, Bogotá, 2006.

³ MARTÍNEZ BOOM, Alberto. CASTRO V, Jorge Orlando. NOGUERA R, Carlos Ernesto. *Crónicas del desarraigo, Una reflexión en torno a la historia del Maestro en Colombia*, Revista *Educación y Cultura* No 16, Bogotá, octubre de 1988, págs, 46-43-. Ponencia presentada al V Congreso Internacional de Filosofía Latinoamericana, “Filosofía de la Educación en América Latina.” Facultad de Filosofía, Universidad Santo Tomás, 1988.

Francisco A. Moreno y Escandón, importante personaje criollo, reformador de la educación en la época, escribió así de dichos maestros: “novedosos personajes que desde una casa, desde una tienda ‘recogen algunos muchachos a quienes por su sola autoridad enseñan lo poco que saben, o tal vez aparentan enseñarles para sacar alguna gratificación con que alimentarse, sin que proceda licencia, examen, ni noticia de sus superiores’”⁴.

Desde sus inicios estos profesores enfrentarían el interés y el poder de la iglesia católica de controlar su actividad educativa. El cura de Ubaté, Francisco A Miranda, escribía en 1792: “hombres perdidos, sin instrucción ni probidad, mercaderes de la enseñanza que deambulan por las calles, individuos desheredados sin ninguna raigambre social, sujetos que andan por las estancias pretextando enseñar leer o escribir a niños, para solapar su vagabundería, y tener que comer con título de maestro”⁵. Es evidente el disgusto del clérigo con estos docentes.

A mediados del siglo XVIII el Estado declara la educación como objeto público, pasando “la enseñanza de las primeras letras a ser un oficio civil e independiente”. Cientos de expedientes se leen en los archivos coloniales solicitando nombramientos o el título de maestros: En 1808, el docente Miguel Jerónimo Sierra y Quintana, escribía al gobierno virreinal sustentando su nombramiento: “Pues busco honestamente los medios de sostener a tres hermanas mías doncellas y a mis ancianos padres”. En Sogamoso Juan de la Cruz Gastelondo solicita al virrey, en 1792, se sirva prohibir toda otra escuela, que no haya sino la del maestro Melchor Zerón y la mía. Argumentando que: “Como es notorio he tomado este oficio, como tan útil y santo... también es notorio que el salario que de uno u otro niño recibo es muy escaso, enseñó de balde a la mayoría de ellos”⁶.

Estos maestros, desarrollan su labor supeditados a “una red de poder; del cura recibirá el favor del púlpito y la certificación de virtuosidad y buenas costumbres, de los vecinos su reconocimiento o aprobación social y de los funcionarios reales, las prerrogativas de la Corona, la expedición de un título (primera forma de reconocimiento de su

⁴ Citado por Martínez Boom. Op. Cit., pág 47.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, pág 48.

Henry Bocanegra
Acosta

público ejercicio), pero en su misma figura sufrirá la desidia del Estado, hasta interiorizarla”⁷.

Su vida será de privaciones. Enfrentarán el no pago de su mínimo e insuficiente estipendio. El mismo maestro Gastelbondo en 1798 escribía: “no solo el actual, el rezagado, con cuia causa me hallo en la más miserable situación, que el compasivo pecho de Vuestra Excelencia puede considerar expuesto cuasi a la mendigua, para la manutención de la familia, por manera que muchos días deja de calentar el sol cuando aún no he recibido el desayuno”⁸.

El Estado actuará con desidia hacia los maestros. Agustín Joseph de Torres, maestro de escuela de Santafé en 1787, escribe a la autoridad virreinal; “que siendo nombrado ha el tiempo de once años, cinco meses y sufriendo algunas necesidades para la vida humana, les suplico se sirvan movidos de la caridad del Rey, mandar añadirme algún leve socorro de dicho ramo de temporalidades para poder subvenir las urgencias lloradas”⁹.

El maestro de escuela, como se concluye de los testimonios citados, no tiene más fuerza en la sociedad que para solicitar con timidez, suplicar, ni siquiera un salario, sino una gratificación. Y en el caso de que le haya sido ofrecido un salario, no hay cumplimiento. El citado Gastelbondo le dice a la autoridad virreinal: “Como así mismo se mandó por vuestra Excelencia, comparecer de su Fiscal se me pagará ciento cincuenta pesos por cada año, de los propios de esta jurisdicción, lo que a la fecha no se ha verificado ... por el cual he llegado al vergonzoso caso de pedir limosna algunas veces, para mantenerme, como el ya forzoso de molestar el piadoso ánimo de Vuestra Excelencia, significando como en los seis años que hace que celebro el primer despacho de vuestra excelencia, no he faltado al cumplimiento de esta obligación de tan pesado trabajo”¹⁰.

Con alumnos que muchas veces llegaban a 200, con arduo trabajo, el Estado en la Colonia convierte al maestro de escuela en mendigo de su salario. Comenzaba la larga historia de los maestros suplicando, pidiendo, o exigiendo -de acuerdo a la época- su salario. Manuel

Ramírez, es otro maestro que en 1792 pide su estipendio invocando su legalidad: “...el qual no ha sido ni motivo para que se me retenga por ser legítimamente ganado con mi sudor y trabajo necesario al socorro de mis urgencias y asistencia de mi familia”¹¹.

Esta injusta situación económica es acompañada en la Colonia por una subordinación extrema en lo intelectual. El papel del maestro es, básicamente, el de un adoctrinador de la iglesia Católica y de la subordinación al Rey de España. Situación en la que el sacerdote católico tenía una autoridad especial. De él requería el aspirante a maestro un certificado de probidad moral, y buena conducta para presentar ante los Cabildo y Ayuntamientos. “La selección de los alumnos que asistirían a la escuela. ‘La fecha de los exámenes, los horarios, la premiación y en ocasiones el premio, todo esto era decidido más que por el maestro, por el cabildo y aun más por el cura’. La autonomía del maestro queda así desdibujada”¹².

Este panorama de la educación en la Colonia lo completa la investigadora suiza Aline Helg. Otros maestros se daban en las encomiendas, donde los encomenderos tenían la obligación de financiar una escuela para indígenas. En las que no se cumplía, la iglesia a veces asumía la función. Y desde el comienzo hubo escuelas privadas de élite, para los niños de los criollos y de algunas familias indígenas de alto rango, existían escuelas elementales privadas¹³.

El plan de apertura científica de el director Real de Estudios, Francisco Antonio Moreno y Escandón, de 1774, orientaba “la enseñanza secundaria y superior hacia una concepción más práctica y hacia las ciencias experimentales. Preconizaba también el papel dirigente del Estado en la educación y la organización de una instrucción primaria pública. Sometido a ataques virulentos de los dominicos -los jesuitas habían sido expulsados del reino en 1767- el plan fue finalmente revocado por el Concejo de Indias. Marcó sin embargo la primera tentativa de reforma educativa en la Nueva Granada”¹⁴.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*, pág 51

¹³ HELG, Aline. *La Educación en Colombia 1918-1957 Una historia social, económica y política*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1987, pág. 18.

¹⁴ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.* pág 49.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.* pág 50.

¹⁰ *Ibíd.*

Políticas educativas,
condición social
del Magisterio
Colombiano y su
constitución como
organización
sindical y actor
político

Sólo hasta la segunda mitad del siglo XVIII se introdujo el concepto de escuela pública elemental en la Nueva Granada, como reflejo de la ilustración. Los profesores, en su infinita mayoría, sólo enseñaban a leer y escribir, a rezar y a memorizar la doctrina católica. Pocos sabían matemáticas. En 1810 Francisco José de Caldas escribía quejándose de que en Santa Fe de Bogotá sólo había una escuela pública¹⁵. El economista e historiador, Miguel Urrutia, señala que en 1700 había en Bogotá una escuela elemental al menos en cada barrio¹⁶.

3.2 Educación colonial. Contradicciones y búsqueda de transformaciones

Las primeras universidades, el Colegio Mayor del Rosario y la Universidad Javeriana, fueron fundadas en siglo XVII. Enseñaban a Santo Tomás, Aristóteles y los escolásticos en latín. En jurisprudencia se estudiaba a los canonistas y filósofos escolásticos, Melchor, Cano y Suárez. Esta educación satisfacía las necesidades de una sociedad que sólo necesitaba preparar curas y abogados¹⁷. Como los únicos objetivos eran mantener el *status* de persona educada y prepararse para salvar el alma, bastaba la educación religiosa, el latín y algún conocimiento de los clásicos¹⁸.

Alrededor de Mutis, con la Expedición Botánica se formaron un grupo de dirigentes de la emancipación. Castillo y Rada, Francisco Antonio Zea. En El Colegio Mayor del Rosario se formó otro grupo de libertadores como Francisco de Paula Santander, influenciados por algunos profesores -la mayoría amigos de la independencia- como su tío el presbítero Nicolás Mauricio de Omaña¹⁹. La ilustración se colaba en los claustros universitarios. En la preparación ideológica de la independencia, la educación,

y específicamente el profesorado universitario, demostraron su capacidad de influenciar la sociedad en pos de transformaciones sociales, económicas y políticas.

Quedan aquí planteadas las características del profesor de escuela antes de 1819: un gremio inexistente en la estructura de poder de la época, relegado, al igual que la educación en las prioridades de la Corona. El docente de secundaria o universitario era religioso en su absoluta mayoría. Y quedan también bosquejadas las contradicciones entre las que se desarrollará la educación colombiana hasta nuestros días: confesional o laica; privada o pública; con una orientación científica o atrasada; con autonomía del profesor para la enseñanza, o controlada por la iglesia o el Estado; con un profesorado respetado, capacitado y bien pago, o despreciado, deficientemente instruido y en condiciones laborales deficientes; una educación para las élites, o una a la que tenga acceso la población de menos recursos; una educación en que se formen con igual currículo y condiciones los estudiantes sin distinción de clase social, o una educación para formar élites en las clases pudientes y otra educación para ‘civilizar’ a los sectores populares²⁰. Como se concluye de lo leído, a nuestro modo de ver, en todas las contradicciones el maestro en la Colonia está catalogado en los segundos aspectos, el polo negativo de la contradicción.

3.3. De la independencia a los gobiernos liberales radicales

3.3.1 ¿Dónde están los maestros?

En 1820 el gobierno presidido por Francisco de Paula Santander (1819-1827) “introducía por primera vez el concepto de instrucción elemental pública”, pero no ordenaba que fuera gratuita ni garantizaba su funcionamiento por el Estado. Se establecían escuelas en pueblos de más de cien familias y en cada convento para hombre y mujer. La enseñanza primaria, pública, privada o confesional progresó con la independencia. En

¹⁵ JARAMILLO URIBE, Jaime. *El proceso de la educación del virreinato a la época contemporánea*, Procultura, Editorial Tercer Mundo, Bogotá. 1994, págs. 249-337.

¹⁶ URRUTIA, Miguel. *50 años de desarrollo económico colombiano*, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979, págs. 132-133.

¹⁷ JARAMILLO URIBE. Op. Cit., pág 291

¹⁸ *Ibid.*, pág 292.

¹⁹ MORENO DE ANGEL, Pilar. *Santander*, Editorial Planeta, cuarta edición, Bogotá, 1989, págs. 42-55.

²⁰ Este último planteamiento lo hemos tomado del título en francés del libro de Aline Helg: *Civiliser le peuple et former les élites L'education en Colombie 1918-1957* Inexplicablemente este título que expresaba esta tesis central desarrollada por la investigadora suiza, fue excluido de las ediciones impresas en el país, titulándose en español: *La Educación en Colombia 1918-1957 Una historia social, económica y política*, Fondo editorial CEREC, Bogotá, 1987.

Henry Bocanegra
Acosta

1835 el 8.7% de la población en edad escolar iba a la escuela. Santander es el gobernante que da nacimiento a la preparación de los docentes para la enseñanza, al autorizar el establecimiento de las primeras Escuelas Normales²¹.

Santander impulsó una reforma a la educación en 1826, con énfasis en la secundaria y en la universidad. Era por su contenido más científica y más moderna. Se abrieron nuevos colegios y el San Bartolomé pasó del control de la iglesia al control gubernamental. Con la reforma se pasó de usar el latín al inglés y el francés, se introdujo nuevos manuales como el de Jeremías Bentham, autor condenado por el Vaticano²². Esta reforma tuvo gran dificultad para abrir cursos de ciencias que necesitaban profesores y laboratorios traídos del exterior. Fue derogada por Bolívar en 1928. Pero entró de nuevo en vigencia en su segunda administración (1832-1837).

En 1840, Mariano Ospina Rodríguez, como ministro del interior, restablece la orientación religiosa en la educación y esboza una modernización mediante el desarrollo de las ciencias. De nuevo, la carencia de docentes colombianos calificados hacía tropezar las tentativas de reforma de los colegios.

En 1840 se da un importante impulso a las instituciones educativas para capacitar el magisterio, que reciben el nombre de Escuelas Normales de Instrucción Primaria. En 1844, en el gobierno de Pedro Alcántara Herrán, se reforma la enseñanza y nace la propuesta de: “Formar maestros de una manera separada de los alumnos, apareciendo así en el sentido estricto las Escuelas Normales”²³.

3.3.2 Los gobiernos del liberalismo radical y la primera ley general de educación

El liberalismo, llegado al poder en 1849, propugnó una sociedad liberal federalista y laica. Tomaron medidas que aseguraron la libertad de comercio, liquidaron los monopolios y suprimieron los resguardos que constituían un freno

²¹ ESCOBAR, Gustavo. *Notas históricas de las Escuelas Normales y las facultades de educación en Colombia*. Revista Educación y Cultura No 20, Bogotá, julio de 1990., pág. 13.

²² La obra de Jeremías Bentham, creador de la doctrina del utilitarismo, entraría y saldría de los programas de estudio durante todo el siglo, al vaivén de la fuerza política en el poder.

²³ ESCOBAR, Gustavo. Op. Cit., pág. 13.

al desenvolvimiento del capitalismo agrario, abolieron la esclavitud, garantizaron la libertad de prensa y de cultos. “Los liberales atacaron el poder político y la potencia económica de la iglesia con diversas disposiciones: suprimieron los fueros eclesiásticos que habían sobrevenido a la independencia y volvieron a poner a la iglesia bajo la vigilancia del Estado. Abolieron los diezmos y se nacionalizaron los bienes eclesiásticos. Los jesuitas fueron expulsados otra vez del país. El enfrentamiento entre la iglesia y el Estado fue muy fuerte. Un alto número de sacerdotes y miembros del alto clero debieron salir del país”²⁴.

La descentralización fiscal y administrativa, impulsada por los gobiernos liberales de la época, disminuyó la erogación del gobierno central a los Estados federales mientras éstos no aumentaron sus gastos, lo que repercutió negativamente en las actividades de la nación, incluyendo la educación.

Desde 1865 los liberales adoptaron una política más intervencionista, política, que coincidió con un período corto de crecimiento de la exportaciones. En 1870 la nación asignó el 4% del presupuesto a la educación. En este período federal del liberalismo se destaca el impulso a la educación primaria pública, en un movimiento que comenzó en el Estado de Santander, liderado por el director de instrucción pública Dámaso Zapata, quien, al recibir mayores recursos para educación, lo canalizó al mejoramiento de la infraestructura y a crear escuelas rurales.

3.3.3 El Decreto Orgánico de Instrucción Pública de 1870: primera ley general de educación. Su incidencia en la profesión docente

En Colombia solamente se han promulgado tres leyes generales de educación. La primera, el Decreto Orgánico de Instrucción Pública (DOIP), que en 1870 promulgó el gobierno del liberalismo radical del presidente Eustorgio Salgar. La segunda, la Ley Orgánica de Educación, de 1903, promulgada en el gobierno de José Manuel Marroquín y recordada como la Reforma Uribe por ser Antonio José Uribe, el ministro de instrucción pública, quien la tramitó. La tercera, la Ley 115 de 1994, conocida como Ley General de Educación, aprobada

²⁴ HELG, Aline. Op. Cit., pág. 22.

tres años después de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; Ley que fue acordada con la Federación Colombiana de Educadores FECODE, después de un amplio debate y movilización del magisterio colombiano.

Cada una de estas leyes fueron “el resultado del triunfo de un proyecto político en el poder, se proyectó socialmente a través de una ley general para realizar su modelo de hombre y de nación que ideológicamente se había representado; en esa medida cada ley general fue espejo y telescopio de una época: reflejaron el triunfo militar y político de una fracción y se proyectaron hacia el futuro moldeando la sociedad que soñaban con las herramientas de la ley”²⁵. En 1870 fue la primera vez que los liberales lograron imponer la educación laica, gratuita y obligatoria, y también se definió la educación como una de las funciones del Estado. A pesar de que se decretó en el Estado más federalista de la historia de Colombia fue una estrategia educativa altamente centralizada y dirigida desde el ejecutivo con las facultades legales que le dio el Congreso Nacional. De los nueve Estados que existían en ese momento solamente Antioquia y Cauca le hicieron modificaciones sustanciales al decreto, los demás lo acogieron prácticamente en su totalidad ²⁶.

El Decreto Orgánico de Instrucción Pública (DOIP), establecía que “la instrucción pública fuese dividida en tres grandes rangos: la enseñanza, la inspección y la administración. Es decir, que para el gobierno eran tres las instancias constitutivas del proceso educativo: el maestro, la comunidad y el Estado”. Norma que causó el más enérgico rechazo de la iglesia.

Se trataba de un modo de organizar la educación de una manera positivista imperante en Europa y los Estados Unidos y de gran prestigio en los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XIX. (...) Con el DOIP Colombia ensayaba ponerse a tono con los estados modernos del capitalismo industrial en expansión. Este modelo se puede ver claramente en el diseño administrativo que se adoptó, el cual fue lo suficientemente ligero como para garantizar eficacia en el control ideológico pedagógico. Todo se redujo a distribuir la responsabilidad

financiera en los tres niveles de la administración pública: a la nación le corresponde la escuela central de formación de maestros y las escuelas normales de cada Estado, la dotación de todas las escuelas públicas y de las bibliotecas populares circulantes; a los Estados les correspondía las escuelas rurales; y a los distritos las escuelas urbanas incluyendo subsidios a los niños pobres. No se preocuparon por más”²⁷.

El DOIP logró importantes avances. En Cundinamarca se pasó de tener 3.594 escolares en 1872 a 16.489 el año siguiente. En 1875 el 18% de los niños en edad escolar se encontraban en la enseñanza primaria. Se organizaron restaurantes escolares para niños pobres. Se constituyeron bibliotecas populares y algunas escuelas de artes y oficios. El énfasis fue la “ampliación del concepto de educación para que indujera la formación integral, física y moral del niño y en la modernización de los métodos de enseñanza, que debían excluir la memorización mecánica y el abuso de los castigos”²⁸. Criterios que eran un gran avance pedagógico.

El éxito de la pedagogía a establecerse dependía de la capacitación del cuerpo docente. El gobierno trajo nueve profesores de Alemania, país con mucho prestigio pedagógico en ese momento. Luego importaron otros, entre ellos una mujer, para dirigir la Escuela Normal Femenina de Bogotá. Pronto hubo veinte escuelas normales para varones y mujeres en las capitales de los estados federales que contaban con escuela primaria modelo anexa, en las que los futuros maestros practicaban la pedagogía de Pestalozzi y de Froebel.

Con el Decreto orgánico de Instrucción Pública, en el gobierno de Eustorgio Salgar, con el propósito de mejorar la educación primaria y la formación de maestros se crea la Escuela Central de Bogotá, con el fin de que en ella se formaran los docentes que irían a dirigir las Escuelas Normales a crear en otras capitales de los estados federales²⁹. Importantes avances se lograron en materia de cobertura educativa³⁰.

La política educativa liberal radical y las normas a partir de las cuales pretendieron concretarla

²⁵ ÁLVAREZ, Alejandro. Leyes generales de educación en la historia de Colombia. Revista *Educación y Cultura* No. 25, diciembre de 1991, Bogotá, pág.52.

²⁶ *Ibíd.*, pág. 53.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ HELG, Aline. Op. Cit, pág. 25.

²⁹ ESCOBAR. Op. Cit., pág.13.

³⁰ HELG, Aline. Op .Cit., pág.27.

Henry Bocanegra
Acosta

produjo una violenta reacción del partido conservador y la iglesia católica, que llamaron a la desobediencia civil para derrotar al gobierno federal en su intento de centralizar la administración quitándole a la iglesia su control. Se negaban rotundamente a desligar la educación pública de la ética y formación religiosa. Sin mediar ningún tipo de escrúpulo lanzaron al país a una guerra civil en 1876³¹.

Los maestros precarios en su formación académica y en su condición social, sin identidad profesional y menos gremial, sometidos al vaivén de los acontecimientos políticos y la confrontación militar no tuvieron como reaccionar o actuar respecto de las posiciones encontradas.

Es importante tener claro para la historia de la educación y del magisterio, el significado político y cultural de este intento progresista de los radicales de mitad de siglo saboteado por orientación de la cúpula de la iglesia católica³². De la Ley General de Educación de 1870 es necesario recalcar: “La fuerte presencia de Pestalozzi, de la metodología activa, de las ciencias de la educación alemana, de la experimentación y de diversos discursos sobre la educación en Estados Unidos y en Europa³³.”

3.4 Por una educación católica y conservadora: cosecuencias culturales de la constitución de 1886, el concordato de 1887 y la Ley Orgánica General de Educación de 1903

En 1886 la educación y la cultura del país pasaron a ser férreamente controladas por el catolicismo con la Constitución de Núñez y Caro de ese año y el Concordato de 1887 -acuerdo entre el gobierno colombiano y el Vaticano-, que estableció en su artículo 12º “En las universidades y en los colegios, en las escuelas y en los demás centros de enseñanza,

la educación e instrucción pública se organizará y dirigirá en conformidad con los dogmas y la moral de la religión católica”³⁴.

Con la frase de Núñez, “La ciencia no lava... la ciencia no salva”, queda en evidencia un hecho, la educación comenzó, especialmente en este período, a ejercer un papel más de naturaleza ideológica, pero distante de cualquier aspiración de convertirla en un soporte de la producción, la formación técnica y científica de la población. Al establecerse que la ‘educación será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica’ y que la ‘instrucción será gratuita y no obligatoria’ (artículo 41 de la Constitución Política de 1886), se cerró, en este período, toda posibilidad de crear un sistema educativo que significara un punto de apoyo al desarrollo económico del país. En 1892 aparece la Ley 89 por la cual se asignan las Escuelas normales a la sección de Educación secundaria, se trazó un plan de estudios preciso y con programas correspondientes³⁵.

Otra norma de importancia de la Regeneración en el tema educativo es el *El Plan Zerda*, promulgado en 1894 por medio de la Ley 89 y su decreto reglamentario 349, que sintetiza los propósitos fundamentales de la reforma a la educación desarrollada por la Regeneración: financiación distribuida entre la nación, los departamentos y municipios, obligatoriedad de la educación religiosa, control de la Iglesia sobre los profesores, textos y contenidos. Anteriormente, mediante la Ley 61 de 1888, el presidente había quedado dotado de amplias facultades para ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre las sociedades científicas e institutos docentes. Esta ley establece que el primer mandatario de la nación ‘queda autorizado para suspender por el tiempo que juzgue conveniente, toda sociedad o establecimiento que bajo pretexto científico o doctrinal sea foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas’. Era la época de desconocimiento de la libertad de prensa y del cierre de periódicos, del desconocimiento de la libertad de expresión y de encarcelamientos y destierros por opinar diferente al gobierno. Era la época de la Regeneración³⁶.

³¹ ÁLVAREZ. Op. Cit., pág. 53.

³² CAMELO, Alfredo. La escuela colombiana en la primera mitad del siglo XX. Elementos para la historia contemporánea de la educación colombiana 1900–1950, Revista *Educación y Cultura* No 50, Bogotá, agosto de 1990, pág. 35.

³³ QUICENO CASTRILLÓN, Humberto. *Crónicas históricas de la educación en Colombia*, Cooperativa Editorial Magisterio, 1993, Bogotá, pág. 95.

³⁴ CAMELO, Alfredo. Op. Cit., pág. 35.

³⁵ ESCOBAR, Gustavo. Op. Cit., pág. 13.

³⁶ URREGO, Miguel Ángel, *La Regeneración, (1878-1898)*, Gran Enciclopedia de Colombia Círculo de Lectores, 1997, Bogotá, págs. 11-47.

3.4.1 La Ley Orgánica de Educación de 1903

La segunda Ley General de Educación es expedida en medio de una situación extremadamente difícil de la nación. Colombia había entrado al siglo XX empobrecida después de dos décadas de la Regeneración, con una corrupción administrativa extrema y un desarrollo productivo misérrimo; con un fanatismo religioso apabullante y una mentalidad hispánica atrasada.

La Ley Orgánica de Educación o Ley 39 de 1903 representó durante más de 30 años los cimientos de la educación colombiana en sus diferentes niveles³⁷. Los cambios hechos con la norma no eran los exigidos para permitir que el país avanzara por la senda del progreso y el bienestar colectivo. Era la forma de imponer un modelo distinto de educación que permitiera el afianzamiento de una cultura tradicional, ajena a los adelantos de la ciencia y la economía en el mundo. “El sentido que se le dio al principio de ‘Libertad de enseñanza’ le negó al Estado la posibilidad de intervenir en la educación privada, mientras que la Iglesia sí pudo hacerlo en la educación oficial”³⁸.

La Ley Orgánica ratificó la modificación del artículo 41 de la Constitución del 86: ‘La instrucción primaria costeadada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria’ y que la no obligatoriedad de la educación se sustentó en un principio típicamente antiliberal que eximía al Estado de su función docente para entregársela de nuevo a la Iglesia y a la familia³⁹. Los departamentos entraron a pagarles a los maestros, mientras los municipios se encargaron de la construcción, conservación y dotación de las escuelas de primaria. En lo administrativo y financiero comienza a delinearse una estructura que traería graves problemas para el sector y confrontaciones en años posteriores

Antonio José Uribe, gestor de la ley, sintetizó así el proyecto: “nuestra consigna ha de ser una continua marcha hacia el progreso, dentro de la tradición”. Este criterio de progreso estaba enfatizado en la educación secundaria la cual

debía ser “principalmente técnica”, dedicada a “preparar a los jóvenes que se dediquen a las carreras profesionales que se relacionen con la industria”⁴⁰. Sobre esta orientación, Aline Helg señala que en la historia de la educación colombiana han existido grupos de presión que han influido en su evolución, como el “grupo del Gimnasio Moderno”, la tendencia liberal ligada a *la revolución en marcha*; y el grupo de “conservadores modernizantes de Antioquia ligado a los medios comerciales e industriales”, entre otros. Sobre la incidencia de estos en la educación afirma Helg: “Sus reformas pretendieron con frecuencia modernizar la educación para adaptarlas a las necesidades de la economía y hasta anticiparla. En su activo figuran por ejemplo la legislación orgánica de 1903- 1904 y reformas más técnicas posteriores a 1947 con la participación de empresas colombianas y organizaciones internacionales...”⁴¹.

Sobre la Ley Orgánica de 1903, Alfredo Camelo plantea algunas críticas: “Pero, aquello de propiciar ‘el cultivo del inmenso territorio’ y ‘el desarrollo de las industrias’ no era más que la retórica del régimen para encubrir los lazos ominosos que ataban la educación a los más regresivos intereses de la tradición terrateniente, confesional y especulativa. Además, la escuela era un privilegio”.

En relación con la situación de los docentes, en el año de 1904, el Decreto 491 consagró la obligatoriedad del diploma de maestro como condición para ejercer la enseñanza en las escuelas primarias con excepciones en “ciertos casos”⁴². Las excepciones fueron casi por un siglo la mayoría en los docentes. De otra parte el mentado decreto estableció que una junta de pedagogos y el Arzobispo de Bogotá debían aprobar lo relacionado con la calidad y deberes de los docentes, los exámenes, matriculas y asistencia. Es importante señalar que el antecedente más remoto de la regulación legal laboral docente se encuentra precisamente en la Ley 39 de octubre de 1904. En su artículo 26 establecía una disposición relacionada con el nombramiento, inamovilidad y jubilación de los docentes universitarios. Las relaciones laborales de los docentes se regularon durante 31 años

³⁷ LEBOT, Ivon. *Educación e ideología en Colombia*, Editorial La Carreta, 1977, Medellín, Colombia, pág. 17.

³⁸ ÁLVAREZ, Alejandro. Op. Cit., pág. 54.

³⁹ *Ibíd.*, pág. 54.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ HELG, Aline, Op. Cit, pág. 290.

⁴² ESCOBAR, Gustavo, Op. Cit., pág. 13.

Henry Bocanegra
Acosta

(1934) con el capítulo 9° de la Ley 39 de 1903, reglamentada por el Decreto 491 de 1904. En términos prácticos esta norma constituyó el estatuto docente, estableciendo cosas como: nombramiento, derecho de defensa, remoción, entre otros asuntos⁴³.

3.4.2 Condiciones socio laborales del magisterio en 1924

A veinte años de la segunda ley general de educación ¿Cuál era la situación de los maestros? “Los maestros rurales eran en su mayoría mujeres que trabajaban en circunstancias sumamente difíciles, tanto locativas, de aislamiento, como de falta de materiales didácticos”⁴⁴. “Pocas aceptaban el cargo de maestra rural, y en su mayoría estaba confiado a maestras sin diploma y solteras (...) cuyo nombramiento dependía del jefe político del pueblo por su colaboración a una campaña o por pertenecer a una familia influyente. Y el cargo se miraba generalmente como un trampolín para buscar un puesto en las ciudades. Las maestras rurales provenían de las clases medias de los pueblos y ciudades pequeñas; habían completado cuatro o seis años de escuela primaria o algunos años de colegio local o privado. Las mejor dotadas poseían un diploma de maestra no reconocido por el Estado. La mayoría eran nombradas con base en la excepción consignada en la norma de contratación, que establecía que en caso de faltar personal diplomado, se autorizaba una vinculación de candidatos cuando reunirán las siguientes condiciones: ‘Buena conducta y profesar la Religión Católica’”⁴⁵.

La norma dejaba el boquete por donde entraban la absoluta mayoría de los maestros rurales nombrados por el Gobernador del departamento. Quedando el maestro dependiente del clientelismo, en una época en la que los cargos públicos,

los empleos en el magisterio, eran parte del botín de los ganadores de las elecciones. Las “maestras rurales no eran sino excepcionalmente agentes activas del partido en el poder, pero su nombramiento era con frecuencia, una recompensa por el apoyo de un miembro de su familia en las elecciones... O al contrario, pertenecer a una familia opositora llegaba a implicar, para una diplomada de una escuela normal oficial, su destierro a una escuela rural lejana”⁴⁶. Las maestras eran supervisadas con severidad por la comunidad. Cualquier nota discordante, o visitas continuas eran informadas al cura del cual dependía la escuela. Nos encontramos con maestros subordinados y voceros del cura párroco, quien tenía la autoridad espiritual sobre la comunidad y firmaba con el alcalde y el tesorero del municipio la nómina de docentes indispensable para su remuneración.

En el primer tercio del siglo XX poco importaban las escuelas en los campos colombianos. Los niños debían ante todo participar en la producción familiar. Era preciso que sus ingresos superaran los de simple subsistencia para que los padres enviaran sus hijos a clase. Las maestras debían afrontar la situación material precaria en la que trabajaban: escuela y mobiliario escolar que era preciso improvisar, ausencia de todo material didáctico, lo que remediaban por compras personales o por medio de sustitutos ingeniosos⁴⁷.

Los profesores de primaria al servicio del Estado en las pequeñas aldeas urbanas tenían un nivel social superior, se colocaban por encima del nivel medio de la sociedad. El gran problema de estos maestros, como de la generalidad, es que muchas veces les pagaban en bonos y tenían que ahorrar para cuando no les pagaran. De 1922 a 1923 los agiotistas se comían hasta el 60% de los salarios a cambio de liquidez. En 1923 hubo una huelga de maestros en Nariño porque tenían ocho meses de no recibir su pago. Su remuneración dependía de la rentas del alcohol y algunas veces les pagaban con cajas de aguardiente que ellos revendían después⁴⁸. Lo que es una corroboración de lo afirmado sobre las reformas de la educación de 1903 y 1904 en relación a que legitimaron la práctica

⁴³ CARVAJAL SALCEDO, Adalberto. Op. Cit., págs. 127 y 128.

⁴⁴ Para esta evaluación de la situación de los maestros a comienzos de la década de 1920, nos hemos basado principalmente, en el libro de Aline Helg, páginas 47 a 57. Con 50 entrevista a antiguos educadores, y una exhaustiva revisión de los informes de Ministerio de la época y de otros documentos, la autora presenta una valiosa visión de la situación de los docentes.

⁴⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Educación Colombiana, 1903 – 1958*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1959. Decreto 491 de 1904, artículo 75.

⁴⁶ HELG, Aline. Op. Cit., pág. 57.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 54, 55.

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 59.

de depender los sueldos de los profesores del consumo de bebidas alcohólicas⁴⁹.

Los profesores de las aldeas vivían bajo la constante fiscalización del cura, del alcalde y del tesorero municipal, y tenían que presentarse los domingos con sus alumnos a misa en esmerada formación. A las precarias condiciones de carácter socio laboral se sumaba la permanente y dura censura a las actividades de enseñanza. La autonomía escolar y la libertad de cátedra eran cosas inexistentes. Además, había un trato y un salario inferior para las mujeres.

En las escuelas urbanas, o sea de las ciudades grandes del país, las condiciones, aunque mejoraban para la actividad docente, los materiales escolares no alcanzaban para todos. Aunque el programa de estudios de la escuela urbana era más ordenado y gradual que el de las rurales, el número de alumnos era elevado, entre 60 y 100. El trato duro con los alumnos de la viejas y obsoletas pedagogías en la escuela pública, se reforzaba con la institución del policía escolar, que visitaba las casas de los no asistentes a la escuela, llevando por la fuerza a estos ‘evasores’. Algunos maestros lograban superar los problemas y la rigidez de esta enseñanza y lograban organizar restaurantes escolares y adecuar, para enseñar agricultura, terrenos próximos a la escuela. El examen de fin de año era un acontecimiento público en el que el alumno tenía que mostrar sus conocimientos ante todos los asistentes.

Sobre las condiciones de los maestros, es de anotar que si bien los maestros rurales y de aldeas soñaban con el puesto en la ciudad, la situación no era como la pintaban, su salario era insuficiente en la ciudad. Si era casado, las necesidades eran mayores, tenía nuevas exigencias. “Algunos maestros no resistían el cambio y llevaban una vida triste entre la escuela y la taberna, constantemente endeudados”⁵⁰. Otros maestros lograban ascender en los escalones de la carrera educativa. “En general los maestros ejercían hasta una edad avanzada porque la ley de jubilación en 1913 exigía trámites tan complicados que muchos renunciaban a ella. Esta ley exigía 20 años de servicio y una edad mínima de 50 años para la obtención de una

pensión equivalente a la mitad del salario”⁵¹. Los trámites eran interminables, hasta llegar a una comisión de la Corte Suprema de Justicia que decidía en última instancia si había lugar a la pensión. Mediante la Ley 114 de 1913 el gobierno del presidente Carlos E. Restrepo (1910 – 1914) había reconocido a los maestros el derecho a jubilarse.

Un hecho sintomático en la historia de la educación en el país fue que en 1916, por Resolución 23 del Ministerio de Educación Nacional, fue prohibido el uso de la férula como castigo escolar. En 1961 esta práctica estaba vigente en colegios de Colombia, como lo vivió el autor⁵².

3.4.3 El problema de la formación docente: las normales

Uno de los problemas para poder hacer avanzar en materia educativa es la formación, calidad y cantidad de maestros. En los inicios del siglo XX era real el poco número de maestros para atender incluso la limitada oferta educativa, pero también destacable la precaria preparación de los maestros. “No se trataba únicamente de votar una partida en el presupuesto - señalaba Agustín Nieto Caballero – el problema es mucho más hondo... preparación inadecuada del magisterio; he ahí el mal concreto”⁵³.

En el campo de la formación docente es de anotar que en 1919 existían 38 Escuelas Normales con 1228 estudiantes, de los cuales 774 eran mujeres (62%). En 1920 se fortalecen ciertas instituciones de formación docente: Escuela Normal de varones de Tunja, Escuela Normal de Medellín y el Instituto Femenino de Bogotá. En 1926 a propuesta del doctor Rafael Bernal Jiménez, Secretario de Educación Pública de Boyacá, vino al país el educador alemán, Julius Sieber, a dirigir la Escuela Normal de Varones de Tunja⁵⁴.

⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 67.

⁵² La contadora pública, Vilma Estrada, oriunda de Cúcuta, Norte de Santander, narra que en 1960 un profesor de secundaria golpeó en clase, con una regla en el oído derecho a su padre y este sufriría de ese oído toda la vida, hasta llegar a la sordera total. El castigo que recibió era usual en dicho colegio.

⁵³ NIETO CABALLERO, Agustín. *Sobre el problema de la Educación Nacional*, Editorial Minerva, Bogotá 1937, pág. 67.

⁵⁴ ESCOBAR, Gustavo. Op. Cit., pág. 13.

⁴⁹ CAMELO, Alfredo. Op. Cit.

⁵⁰ HELG, Aline. Op. Cit., pág. 66.

Henry Bocanegra
Acosta

Apenas 100 candidatos se graduaban anualmente para la enseñanza, una cantidad insuficiente para las necesidades del país. En 1921, sobre 882 maestros incompletamente censados, 242 tenían un título expedido por una escuela normal, 640 no tenían ninguna formación pedagógica. Los profesores se dividían entre los de tiempo completo y por horas. Los primeros recibían un sueldo mensual aproximado de 200 pesos y los segundos ocho pesos por hora enseñada. De manera opuesta a la profesión de maestro de primaria, ser profesor de secundaria era considerado honorífico.

3.5 Atisbos de una organización

3.5.1 Un hito para el magisterio colombiano. El Congreso Pedagógico Nacional de 1917

En 1916 el gobierno quiso instituir los cuerpos de profesores colombianos como una estructura descentralizada para el debate de los problemas de la instrucción pública. “Liceos Pedagógicos” en provincias una vez al mes. A escala departamental, “Asambleas Pedagógicas” anuales. Y un “Congreso Pedagógico Nacional” cada cuatro años. En 1917 se realizó el primer Congreso Nacional con 187 participantes⁵⁵.

Este Congreso Nacional se reunió en Bogotá y discutió sobre asuntos relacionados con la política educativa: aspectos de las leyes de educación de 1903-1904 no puestos en práctica; la generalización sin obligación de la enseñanza primaria; y sobre una orientación más técnica y comercial de la enseñanza secundaria. Este Congreso es un hito en la historia reivindicativa del profesorado colombiano. Las más trascendentales resoluciones adoptadas fueron sobre la formación y las condiciones de trabajo de los maestros de primaria. Se pidió el establecimiento de una escala de salarios docentes y la fijación de un salario mínimo de veinticinco pesos mensuales para los maestros rurales y de cincuenta para los maestros urbanos. Se decidió impulsar la creación sindicatos departamentales de docentes, coordinados en una Federación Nacional encargada de defender la profesión. Demandaron la creación en Bogotá de las dos escuelas normales centrales (ordenadas por la Ley 25 de 1917) y confeccionaron un proyecto de unificación de los programas de estudio,

contenidos y textos escolares utilizados en la formación de maestros⁵⁶.

Aunque los resultados de este Congreso fueron nulos en resultados concretos, porque no existía la voluntad política en los gobiernos para llevar a cabo lo planteado, y los déficit presupuestales de los departamentos y la nación imposibilitaron los avances; para el magisterio fue un hecho de trascendencia histórica, especialmente en lo que corresponde con el proceso de consecución de una mínima identidad profesional y gremial. La experiencia se repetiría, con mejores resultados, en la Conferencia Nacional de Docentes de 1934.

De 1918 a 1927 hubo una disminución de los gastos de instrucción pública, en relación con los gastos totales del gobierno central. En 1918 era del 7% y en 1917 del 2.8%. Por su parte, los departamentos no cesaron de aumentar sus rentas entre 1918 y 1927, las cuales provenían casi con exclusividad del impuesto a las bebidas alcohólicas, gasto personal menos impactado por fluctuaciones económicas y beneficiado con el aumento del consumo interno. Por lo tanto, los departamentos asumían gran parte de la financiación de la educación pública. Destinaban en promedio el 20% de su presupuesto para ello. La parte gruesa del presupuesto educativo se utilizaba en el salario de los maestros de primaria. Estos pasaron de 5.034 maestros para 340.356 alumnos en 1919, a 7.663 maestros para 413.508 alumnos en 1925. De 67.6 profesores por alumno en el 1919 a 53.6 en 1925⁵⁷.

Es de registrar que esta disminución de los gastos del gobierno central en la educación estaba acompañada de un gran debate, y atención en los medios periodísticos y en la intelectualidad sobre la instrucción. La lucha entre las corrientes ideológicas, que planteamos al comienzo de este texto, continuaba. El precursor en Colombia de las nuevas pedagogías de la Escuela Nueva o Activa, Agustín Nieto Caballero, publicó la Revista *Cultura*.

3.5.2 La Misión Alemana y su repercusiones sobre los maestros

Como parte de las misiones extranjeras traídas por el gobierno de Pedro Nel Ospina para reformar el Estado, está la Segunda Misión

⁵⁶ Ibid., pag. 105.

⁵⁷ Ibid., pag. 109.

⁵⁵ HELG, Aline. Op.Cit., pág. 105.

Alemana de pedagogos que hizo una propuesta de reforma a la educación que fue rechazada en la Cámara de Representantes⁵⁸. La decisión de traer la misión fue presionada también por la Federación Nacional de Estudiantes que invadió el Congreso exigiendo reforma educativa. Esta misión, que llegó de Alemania en octubre de 1924, propuso “educación obligatoria pero escuela libre, obligatoriedad para los padres de garantizar instrucción a sus hijos”. La iglesia no aceptó la derogación de la no obligatoriedad de la educación consignada en la Constitución. Los alemanes recomendaron exigir a los hacendados crear escuelas donde hubiera más de 20 niños, a lo que la mayoría conservadora en el Congreso se opuso por considerar que iba contra la libertad de la propiedad privada. También exigió que los colegios de bachillerato fueran controlados por el gobierno y el título otorgado luego de exámenes hechos por el Estado. Estas medidas las rechazó la iglesia por considerarlas una disminución de sus potestades sobre la educación.

La misión alemana también propuso el salario mínimo para los profesores, a lo que se opusieron los departamentos aduciendo dificultades económicas.

En el campo de la formación de los docentes, los maestros colombianos seguían sintiendo los embates de la lucha ideológica que se iniciaba en el mundo con el surgimiento del fascismo alemán e italiano. Julius Sieber, de reconocida labor pedagógica para algunos investigadores, defensor del nazismo, lograba la gran admiración de sus alumnos. Aún presente el debate sobre la degeneración de la raza colombiana, un estudiante del profesor alemán describía la Escuela Normal de Tunja: ‘es el taller en que el espíritu alemán va dejando las huellas de su fortaleza creadora y va plasmando en la conciencia íntima de nuestra ‘indolencia’ los relieves de una raza superior en todas las edades del mundo’⁵⁹. A finales de 1927, con fundamento en la Ley

25 de 1917, se creó el Instituto Pedagógico Femenino, en Bogotá, para el que se contrató también a una pedagoga alemana, Franciska Radke, de igual tendencia ideológica.

“En 1930 se crean Escuelas Normales en las capitales de departamentos y en el sector rural”⁶⁰. Como consecuencias de la gran depresión económica mundial de 1929 y su réplica recesiva en el país, las escuelas normales departamentales fueron cerradas, sólo quedaron funcionando las de Tunja, Medellín y Bogotá.

Por toda Colombia los maestros de escuela padecieron las consecuencias de la crisis. En 1929, los salarios de todos los empleados oficiales sufrieron una reducción. En Cundinamarca y Antioquia los maestros tuvieron una disminución del 10% en su salario. En Nariño y Cundinamarca se demoraba tres y cuatro meses el pago de los salarios. El número nacional de maestros descendió en 344 docentes de 1932 a 1933. En 1931 531.658 niños se inscribieron en las escuelas primarias públicas. En 1933 había disminuido a 509.251 los inscritos⁶¹.

En 1928 nace como ente independiente el Ministerio de Educación Nacional, antes parte del Ministerio de Instrucción y Salud Pública. Con la Ley 56 de 1927 se estableció que los directores departamentales de educación dependieran del gobierno nacional y debían acatar sus decisiones⁶².

En 1931, como parte de las medidas a favor del intervencionismo de Estado del gobierno liberal del presidente Olaya Herrera, hubo una reforma al Ministerio de Educación Nacional, que se dividió en dos grandes departamentos, administrativo y técnico. En este último se creó la Inspección Nacional que debía tener tres secciones: Escuelas primarias y normales, colegios secundarios, y escuelas de formación profesional. El fin era que el Estado pudiera tener bajo su control la enseñanza pública y privada en todo el país. Solamente funcionó la primera sección con Agustín Nieto Caballero como director. Pero el radio de acción del ministerio se extendía, efectivamente sólo cerca de su sede en Bogotá. Se hicieron ingentes

⁵⁸ Pedro Nel Ospina, contó la asesoría de varias Misiones Extranjeras, grupos de expertos que asesoran al gobierno en el proceso de modernización institucional del país: Finanzas públicas y banca central (Misión Kemmerer, norteamericana), ejército (Suiza), educación (M. alemana); además para expandir la red telegráfica (Belga), dar arreglo a las penitenciarias (M. Italiana).

⁵⁹ HELG, Aline. Op. Cit.

⁶⁰ ESCOBAR, Gustavo. Op. Cit., pág. 13.

⁶¹ HELG, Aline. Op. Cit., pág.135.

⁶² *Ibíd.*, pág. 128.

Henry Bocanegra
Acosta

esfuerzos por unificar la primaria y rural sin mayores logros.

La exigencia del bachillerato para comenzar los estudios pedagógicos levantó numerosas protestas, en particular por parte de los maestros. Se veía mal, en efecto, cómo los bachilleres renunciarían a las carreras universitarias tradicionales para llegar a ser simples maestros de escuela, sin una evaluación paralela del estatus y del salario del docente. Realmente, solo los candidatos a la enseñanza en los colegios y las escuelas normales, o a ser inspectores escolares, tuvieron que tener el título docente⁶³.

El decreto No 10 de 1932 crea la Facultad de Educación de la capital de la república y el Decreto 1487 del mismo año dispuso la apertura del Curso de Información Pedagógica, cuyo objeto era el de especializar personal para la enseñanza normalista. La totalidad de las instituciones normalistas fueron dejadas a cargo de los departamentos, para ello se adujo la falta de recursos, el caos organizativo y la ausencia de personal preparado. Se dispuso que la educación normalista fuera de seis años y se unifican estudios con el bachillerato clásico. En 1934 se crea, a partir de la Escuela Normal de Tunja, la Facultad de Ciencias de la Educación, con especialidades en Matemáticas y Físico-Química e Idiomas. Ese mismo año empieza a funcionar la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional. En 1936 se crea un instituto único mixto, con sede en Bogotá y de carácter estatal, conocido con el nombre de Escuela Normal Superior, cuyos aportes fueron notables en el campo de la ciencia y la cultura del país. Esta institución funcionó con carácter universitario y tuvo como interés principal la formación de maestros con un alto nivel académico⁶⁴.

3.5.3 La Conferencia Nacional de Profesores de 1934

La Segunda Conferencia Nacional del Magisterio se realizó en julio de 1934, en Bogotá, y en ella se discutió sobre la organización de los maestros colombianos en una federación nacional, hecho que sólo se concretaría en 1958. En la Revista *Educación* de julio de 1934, la No. 11, del mismo año se lee: “El eje del programa del magisterio puede resumirse en la siguiente afirmación: hacer del pueblo colombiano un núcleo humano

fuerte por su vigor corporal y por su potencia espiritual, capaz de constituir una cultura propia a base de sus propios recursos y a pesar de la hostilidad del medio geográfico y de las posibles inferioridades étnicas. Y desarrollar esta empresa a base de una escuela primaria renovada, única, gratuita, obligatoria, democrática y selectiva a la vez, defensiva y humanizada”⁶⁵.

Como se observa, el texto tiene una referencia al debate sobre la degeneración de la raza de los años 20, y un elemento nuevo, habla de un nacionalismo. Las resoluciones de la conferencia plantean crear una escuela en profundidad colombiana, acorde a las características del país, cimentada en su folclor y en su cultura popular. Eran claras voces de la ideología de Vasconcelos en México y de Haya de la Torre en el Perú. Las conclusiones también hablaban de aumentos en el presupuesto para la educación, en especial de la educación primaria; de privilegiar a los más pobres y a las regiones con menores recursos. Se escribió que se debía combatir enérgicamente el analfabetismo y las desigualdades sociales.

Los docentes incluyeron su exigencia de mejores salarios y formación. La “Escuela primaria única, gratuita y obligatoria” fue el lema reiterado. Estos criterios y el intervencionismo de Estado preludiaron una etapa de la educación colombiana, la de la llamada *Revolución en Marcha*.

Conclusiones

1. La educación colombiana hasta nuestros días ha experimentado un cúmulo de contradicciones: confesional o laica; privada o pública; con una orientación científica o atrasada; con autonomía del profesor para la enseñanza, o controlada por la iglesia o el Estado; con un profesorado respetado, capacitado y bien pago, o despreciado, deficientemente instruido y en condiciones laborales deficientes; una educación para las élites, o una a la que tenga acceso la población de menos recursos; una educación en que se formen con igual currículo y condiciones los estudiantes sin distinción de clase social, o una educación para formar élites en las clases pudientes y otra educación para ‘civilizar’ a los sectores populares.

⁶³ *Ibid.*, págs. 41 y 42.

⁶⁴ ESCOBAR, Gustavo. *Op. Cit.*, pág 13

⁶⁵ Tomado de Revista *Educación*, 11 año, julio 1924, pág. 322

2. La colonia heredó a la nueva república unas precarias condiciones de los maestros. La labor docente, desde los primeros años de la vida republicana, afrontó situaciones adversas y poco propicias para el avance de la educación en general y de los educadores en particular. Desarraigo, miseria y poco reconocimiento institucional debieron afrontar los docentes durante el siglo XIX y XX. Desde el no pago oportuno “de su mínimo e insuficiente estipendio”, hasta desarrollar su labor supeditados a una red de poder; liderada por el cura, los jefes políticos locales y funcionarios. La desidia del Estado hacia los maestros fue un hecho notorio desde los mismos inicios de la vida de Colombia como nación.
3. Los requerimientos respecto a los avances en materia económica obligaron operar reformas a la educación. Durante el siglo XIX pocos intentos se dieron por corregir de fondo las precarias condiciones formativas, culturales y laborales de los maestros. Se destacan las reformas de los gobiernos radicales que de todos modos en materia laboral docente no tuvieron un impacto sustancial o significativo.
4. Los procesos ideológico políticos experimentados en Colombia y en el mundo durante los años veinte y treinta, en el marco de las repercusiones de la revolución Rusa y el auge del movimiento obrero internacional, no tuvieron una significativa incidencia en la dinámica organizativa de los maestros, como si la tuvo en otros sectores de trabajadores. Entre 1930 y 1960, por parte de los educadores, no se produjo una conducta distinta a la de actuar bajo un espíritu conciliador⁶⁵. La iglesia jugó un papel trascendental en los procesos de formación y acción de los docentes colombianos desde la colonia hasta mediados del siglo XX. De todos modos se destacan iniciativas organizativas y de búsqueda de identidad profesional, gremial y social de los maestros colombianos a partir de los años treinta del siglo pasado.
5. El Congreso Pedagógico de 1917 se constituye en un hito en la historia reivindicativa del profesorado colombiano. Las más trascendentales resoluciones adoptadas fueron sobre la formación y las condiciones de trabajo de los maestros de primaria. Se pidió el establecimiento de una escala de salarios docentes y la fijación de un salario mínimo de veinticinco pesos mensuales para los maestros rurales y de cincuenta para los maestros urbanos. Se decidió impulsar la creación de sindicatos departamentales de docentes, coordinados en una Federación Nacional encargada de defender la profesión. Demandaron la creación en Bogotá de las dos escuelas normales centrales (ordenadas por la Ley 25 de 1917) y confeccionaron un proyecto de unificación de los programas de estudio, contenidos y textos escolares utilizados en la formación de maestros. El Congreso pedagógico de 1934 y las recomendaciones y trabajo de la Misión Educativa Alemana llegada al país en octubre de 1924 tuvieron igualmente una incidencia positiva en el proceso de constitución del magisterio colombiano como un sector social y gremial reconocido y actuante políticamente, cosa que necesariamente se evidenciará décadas más tarde.

Bibliografía

ÁLVAREZ, Alejandro. Leyes generales de educación en la historia de Colombia. Revista *Educación y Cultura*, No. 25, diciembre de 1991, Bogotá

BOCANEGRA ACOSTA Henry y RAMÍREZ MORENO, Néstor Raúl. Impacto de los programas de estabilización y ajuste estructural en la financiación de la educación pública. Revista *Diálogos de Saberes* No 25, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad Libre, Bogotá, julio – diciembre de 2006.

CAICEDO, Edgar. *Historia de las luchas sindicales en Colombia*, Ediciones Suramérica Ltda. Colección Ciencias Sociales, segunda edición, Bogotá, 1974.

⁶⁶ CORAL QUINTERO, Laureano. *Historia del movimiento sindical del magisterio*, Fondo Editorial Suramérica Colección Historia, Bogotá, 1980, pág. XIII.

Henry Bocanegra
Acosta

CAMELO, Alfredo. La escuela colombiana en la primera mitad del siglo XX. Elementos para la historia contemporánea de la educación colombiana 1900 – 1950, *Revista Educación y Cultura* No 50, Bogotá, agosto de 1990.

CARVAJAL SALCEDO, Adalberto. *Educadores frente a la ley. Análisis crítico, histórico y jurídico del Estatuto Docente*, Rodríguez Quito Editores, tercera edición, Bogotá 1985.

CORAL QUINTERO, Laureano. *Historia del movimiento sindical del magisterio*, Fondo Editorial Suramérica Colección Historia, Bogotá, 1980.

ESCOBAR, Gustavo. *Notas históricas de las Escuelas Normales y las facultades de educación en Colombia*. Revista Educación y Cultura No 20, julio de 1990. Bogotá,

ESTRADA PACHECO, Carlos Rafael. *La marcha del hambre Epopeya de los maestros y maestras del Magdalena Grande*, Proseguir Ediciones, Bogotá, 2006.

FERRO C., Myriam Stella. Mi vida (Historia de la vida de una maestra rural colombiana). Editorial América Latina, Bogotá, julio de 1978.

HELG, Aline, *La educación en Colombia 1918-1957 Una historia social económica y política*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 1987

JARAMILLO URIBE, Jaime. *El proceso de la educación del virreinato a la época contemporánea*, Procultura , Editorial Tercer Mundo, Bogotá. 1994,

LEBOT, Ivon. *Educación e ideología en Colombia*, Editorial La Carreta, 1977, Medellín, Colombia.

MARTÍNEZ BOOM, Alberto; CASTRO V, Jorge Orlando, NOGUERA R, Carlos. Ernesto; Crónicas del desarraigo, Una reflexión en torno a la historia del Maestro en Colombia, *Revista Educación y Cultura* No 16, Bogotá, octubre de 1988.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Educación Colombiana, 1903 – 1958*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1959.

MORENO DE ANGEL, Pilar. *Santander*, Editorial Planeta, cuarta edición, Bogotá, 1989

NIETO CABALLERO, Agustín. *Sobre el problema de la Educación Nacional*, Editorial Minerva, Bogotá 1937.

OCAMPO TRUJILLO, José Fernando. De “La Marcha del Hambre” al Acto Legislativo No 01 de 2001, *Revista Educación y Cultura* No 73, Noviembre de 2006.

------. *La educación colombiana, historia, realidades y retos*, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2002.

PALLARES DE VALBUENA, Mercedes. *Los obreros de la tiza*. Tres décadas de vida sindical del magisterio santandereano (memorias), Gente Nueva Editores, Bogotá, 2006.

PECAUT, Daniel. *Política y sindicalismo en Colombia*, Ediciones La Carreta, segunda edición, Bogotá 1982.

QUICENO CASTRILLÓN, Humberto. *Crónicas históricas de la educación en Colombia*, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogota. agosto de 1993.

SALDARRIAGA V., Oscar. *Del oficio del maestro. Prácticas y teorías de la pedagogía moderna en Colombia*, Cooperativa Editorial Magisterio, Bogotá, 2003.

URREGO, Miguel Ángel. La Regeneración, (1878-1898), en: *Gran Enciclopedia de Colombia Circulo de Lectores*, Bogotá,1997.

URRUTIA, Miguel, 50 años de desarrollo económico colombiano, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979.