

# LA PROFESIÓN DOCENTE EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS

*Edwin Bernal Castillo*

Docente TC Facultad de Educación/Universidad del Tolima  
Correo electrónico: ebernalc@ut.edu.co

*Leonardo Duván Restrepo Álape*

Docente TC Facultad de Ciencias/Universidad del Tolima  
Correo electrónico: ldrestrepa@ut.edu.co

**Resumen.** Los nuevos enfoques para abordar la calidad de la educación, han contribuido a relevar el papel clave de los docentes en los cambios educativos no solo como ejecutores sino como constructores, ampliando su territorio de incidencia y corresponsabilidad, llevándolo del aula al campo de la política educativa, de la enseñanza y el aprendizaje a la activa participación en las decisiones sobre educación y sobre su propio trabajo profesional. La comprensión sobre el rol y el lugar de los docentes en la formulación y aplicación de los proyectos de transformación de la educación conduce a consideraciones más amplias sobre las características y el alcance de las políticas que se requieren para pasar del discurso sobre la importancia de los docentes a un compromiso social que garanticen las condiciones necesarias para un protagonismo pleno en los nuevos territorios de la profesión docente.

**Abstract.** The new approaches to address the quality of education, have helped to highlight the key role of teachers in educational changes not only as implementers but as builders, expanding their territory of incidence and co-responsibility, taking it from the classroom to the field of educational policy, from teaching and learning to active participation in decisions about education and about their own professional work. The understanding of the role and place of teachers in the formulation and application of education transformation projects leads to broader considerations about the characteristics and scope of the policies required to move from the discourse on the importance of teachers to a social commitment that guarantees the necessary conditions for a full protagonism in the new territories of the teaching profession.

**Palabras clave:** nuevo rol docente, políticas públicas, calidad de la educación, reformas educativas.

## **Efecto de las reformas educativas en América Latina**

Para Robalino (2012), las reformas y las políticas educativas implementadas en América Latina en las últimas décadas trajeron como consecuencia un conjunto de cambios orientados, sobre todo, a la universalización del acceso a la educación básica en términos de cobertura y la formación para el mundo del trabajo, en relación con los contenidos. Sin embargo, como lo afirma Feldfeber, aun cuando los procesos, resultados e impactos fueron altamente diferenciados en los distintos países latinoamericanos, veinte años después, *“los indicadores muestran que las políticas educativas implementadas en la región ni*

*siquiera lograron cumplir con las metas “reducidas” de escolarización en materia de educación básica”* (Feldfeber, M. 2008: 17-19).

En este sentido, Robalino (2012) identifica como el bajo impacto de las reformas es atribuido a distintas causas. Citando a Barroso (2008), Robalino muestra algunos elementos clave que permiten entender su origen, trayectos y resultados, identificando así algunas características comunes de estas reformas:

- Están basadas en el supuesto de que los sistemas sociales son totalmente regulables de acuerdo con criterios de racionalidad y de eficacia definidos por el poder central.

- Para la elaboración de las reformas, se identifica un carácter exógeno que no va más allá de la introducción, solo en algunas ocasiones, de mecanismos legitimadores de tipo participativo.
- Existe una vinculación de una lógica normativo-deductiva para la elaboración de la reforma, con separación clara entre la concepción y la ejecución, entre los principios y la práctica, entre el centro y la periferia, entre la formación y la acción. (Barroso, J., citado en Krawczyk, N. y Vieira, V. 2008: 10).

Barroso (2008) identifica que, paradójicamente, las bases conceptuales y metodológicas sobre las que se diseñaron y ejecutaron las reformas de los años noventa, se transformaron en sus propias barreras, lo que impidió el logro de sus objetivos.

Procesos globales como la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Unesco, 1990), contribuyeron a ubicar a la educación en las agendas políticas de las regiones y de los países, para ello se movilizaron gobiernos, organismos de cooperación, organizaciones sociales, gobiernos locales y otros actores involucrados en el desarrollo educativo.

Muchas organizaciones, en especial de la sociedad civil, se nutrieron de corrientes y tradiciones propias como la educación popular en América Latina, que marcaron una manera particular de entender la educación en el ámbito de la participación democrática de la ciudadanía. Sin embargo, las respuestas nacionales oficiales en América Latina se configuraron mediante las grandes reformas emprendidas en la mayoría de países bajo una matriz que estableció fuertes similitudes pese a las enormes diferenciaciones existentes en las distintas naciones (Krawczyk, N. & Vieira, V., 2008).

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ayudaron a financiar muchas de estas reformas a través de préstamos externos que se operativizaron a través de estrategias de descentralización y desconcentración de la gestión educativa, reformas curriculares, construcciones escolares, entrega de textos y materiales educativos a las instituciones educativas; así como, capacitación docente para la aplicación de los nuevos contenidos y metodologías.

Estas estrategias generaron cambios que impusieron nuevas normas y responsabilidades a las escuelas y docentes que, en la mayoría de casos, no estuvieron acompañadas de otras estrategias que aseguraran las mejores condiciones para las nuevas tareas que, inclusive, fueron definidas sin la participación de las comunidades educativas y sin que existiera un nuevo marco de comprensión y desarrollo para la profesión docente.

Es así como Robalino (2012) identifica un campo amplio de investigación sobre la incidencia de las políticas educativas y las nuevas regulaciones del trabajo sobre la situación de los docentes en la región en el marco mayor de las reformas de los estados nacionales y sus consecuentes reformas educativas. Entre ellas, se destacan los trabajos de Oliveira, 2000; Feldfeber, 2004; Oliveira, 2004; Tenti, 2006; Martínez, 2006; Oliveira, 2008; Cuenca y Stonij, 2008; Cornejo y Reyes, 2008; entre muchos más. Particularmente, Oliveira (2006) afirma que:

*La expansión de la educación básica [...] ha sobrecargado en gran medida a los trabajadores docentes. Estas reformas han causado la reestructuración del trabajo pedagógico, a partir de la combinación de diferentes factores que se hacen presentes en la gestión y organización del trabajo escolar; teniendo como corolario mayor responsabilidad de los profesores y mayor compromiso de la comunidad*

### **Los derechos en la calidad de la educación**

A inicios del 2000 y, en parte, como resultado de los escasos logros alcanzados por las reformas en términos de calidad y equidad, emerge y se fortalece un discurso que enfatiza el enfoque de la educación como derecho humano y reivindica el valor de la educación más allá de la inserción de las personas en el mercado laboral, ubicando a la educación como factor indispensable para el ejercicio de otros derechos y la construcción de ciudadanía, el desarrollo de capacidades dirigidas a la participación social y a la corresponsabilidad en la construcción de sociedades justas y equitativas.

Para Robalino, las declaraciones y compromisos asumidos por la mayoría de países, así como estudios y reflexiones emprendidos bajo un enfoque

de la educación como derecho, aportaron de modo significativo a un debate que contribuyó a un serio cuestionamiento a las reformas educativas “*funcionales e instrumentales*” y, en algunos casos, al cambio de orientación a los procesos de desarrollo y fortalecimiento de los sistemas educativos nacionales en los países. Por ejemplo, el Marco de Acción de Dakar, 2003, subrayó que la educación es un derecho fundamental e insistió en la importancia de una acción gubernamental basada en los derechos para el cumplimiento de las metas de educación para todos. En 2004, el Informe Mundial de Monitoreo de las Metas (EPT) incluyó a los derechos como el tema fundamental del estudio. Por su lado, Tomasevski (2001, 2004), aportó de manera significativa a la creación de indicadores de una educación de calidad con enfoque de derechos humanos.

### **El nuevo sentido de la profesión docente**

A pesar que hoy en día se reconoce a los docentes como un factor clave en la aplicación de las políticas educativas, no siempre ha sido así. Sólo a finales de los 90 y principios de 2000, esta situación empieza a tener fuerza cuando aparecen evidencias de que los nuevos proyectos educativos no tuvieron éxito pese a las grandes inversiones que se realizaron. Se abordaron de forma igual a los textos escolares, los equipos y las construcciones, el trabajo que se debía hacer con los directores y docentes, considerados en esas reformas como uno más de los “*insumos*” de los procesos educativos.

El balance de los veinte años del Proyecto Principal de Educación, PPE en América Latina y el Caribe (2001) de la UNESCO y ORELAC, realizado por ministros, especialistas y técnicos en el área educativa de todos los países latinoamericanos, cuestionan el lugar secundario al que fueron relegados los docentes:

*El tema de los docentes sobresale como uno de los más críticos y un tema pendiente en todos los países de la región. Durante las dos décadas, los docentes han sido considerados más como un medio o recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación que como protagonistas activos y fundamentales del cambio. Las reformas educativas se han centrado más en los cambios pedagógicos y de gestión que en los docentes.*

Por su parte, el Informe Delors (1996) -elaborado por la Unesco y que recoge un conjunto de reflexiones sobre el papel de la educación, sus cuatro pilares y la relación de la educación con la vida, el desarrollo y la naturaleza humana – señala que “*ninguna reforma de la educación ha tenido éxito sin el concurso del profesorado*”. Por su lado, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Prelac (2002) anota “*Los docentes son el factor más importante en la organización y gestión de los sistemas educativos*” y son el factor fundamental en el aprendizaje de los estudiantes, excluidas las variables extraescolares, identificando así un claro reconocimiento al tema docente y un consenso de que las políticas y los cambios educativos pasan por todos y cada uno de ellos.

En este escenario, la profesión y la naturaleza del trabajo de los docentes entran en debate. Su sentido, lugar, responsabilidades y roles se definen desde la comprensión que se tenga de sociedad y educación. Los docentes, en sistemas y procesos enfocados al desarrollo de una educación como derecho y en el marco de una sociedad justa e igual, tienen un lugar y unas responsabilidades radicalmente distintas a las que tienen los sistemas educativos lanzados a cumplir las demandas de la economía globalizada y a formar recursos técnicos para un mercado de empresas líderes de esas economías.

Ahora, las perspectivas sobre educación amplían el territorio de los docentes, pasando de solo profesionales de la educación a sujetos de derechos en el sistema educativo. Este nuevo horizonte fortalece el lugar de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes a través de la preparación, el acompañamiento y la autonomía, además que supera la imagen tradicional y única del docente asociada a la transmisión de conocimientos, encerrado en el aula y casi como único responsable de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Igualmente, ubica a los docentes como factor de incidencia en otras dos dimensiones mayores: la escuela y las políticas educativas.

La escuela alude al espacio de los docentes y directivos escolares en una comunidad educativa que define colectiva y participativamente su camino, formula su plan estratégico, fortalece alianzas con otros actores del territorio y asume un rol fundamental

en la construcción de la pertinencia cultural de los procesos educativos que responden a las expectativas y demandas de las familias y los estudiantes.

Por otro lado, las políticas públicas se refieren al derecho y capacidad de los docentes a participar de manera activa y corresponsable en la construcción de las políticas educativas, en su aplicación y evaluación. Sin embargo, la formulación de políticas educativas ha sido, hasta el momento, un espacio reservado para planificadores y expertos técnicos. Hoy en día es escasa la participación real de los docentes en las decisiones de política educativa; su papel pasa por ser ejecutores de decisiones ajenas, de currículos predeterminados y de usuarios de procesos de capacitación para la aplicación de los cambios decididos en los niveles centrales.

Por otro lado, al contrario de lo que piensan algunos planificadores, cada día hay más evidencias de que una atención adecuada a cuestiones extraaula, mejora significativamente la calidad de los aprendizajes que se desarrollan en ella (Hargreaves, 2003) y la responsabilidad ética de los docentes se fortalece con la participación en las decisiones en torno a la gestión escolar y en la gestión de las políticas educativas (Fullan, M. y Hargreaves, 2006).

Sin duda, una de las grandes lecciones no aprendidas es que las políticas y los cambios desde arriba y fuera de la escuela no han cambiado las condiciones de aprendizaje en las instituciones educativas, no han conseguido mejorar la motivación y compromiso profesional y, por tanto, no han incidido de modo significativo en la calidad de la educación.

Pensar de modo distinto la profesión docente y el rol de los docentes en los cambios, alude a otra comprensión sobre el sentido mismo de la educación. Implica realizar, entre otros, un esfuerzo para la

*Superación del modelo tradicional de hacer políticas públicas que distingue entre quienes las diseñan y quienes las ejecutan. Se trata de implementar políticas que cambien el énfasis en los factores para ponerlo en los actores. Fortalecer la participación de los docentes y de sus gremios en la definición y ejecución de las políticas educativas es una condición indispensable para promover cambio en*

*quienes tienen directa responsabilidad en los procesos de enseñanza aprendizaje (Unesco, 2002).*

Es así como surgen algunas premisas sobre las que debe partir en la implementación y construcción de políticas educativas:

- Los docentes que participan en su construcción, son capaces de asociarlas con su trabajo diario en el aprendizaje de los estudiantes.
- Los docentes que participan de la dirección colectiva en las instituciones educativas están en mejores condiciones para desarrollar una educación pertinente y relevante para las familias y comunidades.
- Los docentes que se sienten coautores de un proceso educativo, en permanente perfeccionamiento, se responsabilizan de los resultados de su trabajo y tienen más altos niveles de compromiso con el aprendizaje de sus alumnos.

Bajo este escenario se pone en discusión varios temas: La importancia del diseño de políticas docentes integrales que incorporen y atiendan la complejidad de la profesión es el primero de los temas. Los países de la región en menor o mayor grado, han incorporado políticas, programas o acciones orientadas a mejorar la calidad del trabajo de los docentes, de hecho esta es una preocupación que se refleja en las agendas educativas de los países. Sin embargo, pocos han abordado el tema con una perspectiva de política amplia que se acompañe de estrategias y acciones que aborden de modo sistémico e integral la complejidad de la profesión docente y la amplia gama de factores que inciden en su desempeño. La mayoría de países aún concentran sus esfuerzos en los ámbitos donde más inversión se ha puesto y menores resultados se han alcanzado por la forma desarticulada de abordarlos, estos son: capacitación, remuneraciones y evaluación docente; y, por otra parte, las acciones tomadas además de desarticuladas entre sí, no están alineadas con un proyecto sólido para el desarrollo de la profesión docente y menos aún, con un proyecto educativo nacional.

En segundo lugar, es fundamental contar con políticas docentes que aseguren el desarrollo y la realización



profesional y personal de los maestros. Las nuevas tareas, responsabilidades y espacios que hoy tienen los docentes requieren acciones de soporte que consideren sus condiciones materiales, tiempos para la preparación colectiva, oportunidades de desarrollo, acceso a la cultura, atención a la salud laboral, sistemas de reconocimiento y valoración social.

Por otro lado, se requiere de la creación de estrategias y mecanismos legales, técnicos y operativos para la promoción de una participación real en los espacios de formulación tanto de las políticas educativas en general, como de manera específica de las políticas docentes. La tarea de diseñar las políticas, en la mayoría de países de la región, sigue en manos de los círculos de especialistas de los ministerios de educación y, en el mejor de los casos, se extiende a la representación sindical y a la presencia de *expertos* educativos de la sociedad civil.

Por último, la *cuestión docente* sigue ubicada exclusivamente en la agenda sectorial educativa a pesar que su complejidad implica a diversos sectores como: parlamentos, ministerios de hacienda, de salud, de bienestar, medios de comunicación, entre otros. Un gran esfuerzo en la comprensión ampliada y múltiple de la cuestión docente tiene que ver con la formulación de políticas intersectoriales que traduzcan un esfuerzo nacional para garantizar las condiciones necesarias para un ejercicio efectivo de la docencia, en condiciones geográficas y sociales heterogéneas, interculturales y diversas.

Sin embargo, en la práctica, discusiones como estas, donde confluyan integralidad, intersectorialidad, largo plazo y compromiso social por la calidad de la docencia, parecieran no encontrar eco. El Estado cada vez más pareciese interesado en definir desde afuera al sector educativo, mas no en un marco de políticas que atienda con eficiencia esta dinámica y esta complejidad.

Es por ello que convendría preguntarse... ¿por qué el Estado insiste en estrategias que han demostrado tan pocos resultados?, como país... ¿cómo avanzar hacia procesos altamente participativos para la construcción de calidad para la educación y para una profesión docente en estos nuevos escenarios?, si observamos desde la otra orilla... ¿Cuál es el efecto que tiene sobre la economía estas nuevas posturas basadas en

el individuo?, ¿pondrá una barrera en la capacidad adquisitiva de nuestros estudiantes?.

Atender la complejidad, o al menos iniciar el proceso de entendimiento e incorporación docente, daría una nueva mirada y mayores oportunidades de éxito en la implementación de políticas educativas. No es un camino fácil ni a corto plazo, debe hacerse una apuesta decidida del Estado en el que participen de forma incluyente todos los actores educativos y sociales que lo afectan; solo hasta ese momento, podremos comenzar a ver nuevos resultados de calidad y pertinencia educativa y cultural.

### Referencias bibliográficas

- BARROSO, J. (2008). Prefacio. Krawczyk, N. & Vieira, V. A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica. Sao Paulo: Xama VM Editora e Gráfica Ltda.
- CORNEJO, R. & REYES, E. (2008). La cuestión docente en Chile: experiencias organizacionales y acción colectiva de profesores. Buenos Aires: Libros FLAPE.
- CUENCA, R. & STOJNIC, L. (2008). La cuestión docente en Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional. Buenos Aires: Libros FLAPE.
- DELORS, J. et al. (1997). La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid: Editorial Santillana.
- FELDFEBER, M. (2008). Prólogo. Neves de Azevedo, M. L. (org.). Políticas públicas e Educacao: debates contemporâneos. Maringá: UEM.
- FULLAN, M. & HARGREAVES, A. (2006). La escuela que queremos: los objetivos por los cuales vale la pena luchar. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- HARGREAVES, A. (2003). Replantear el cambio educativo: ampliar y profundizar la búsqueda del éxito. Hargreaves, A. (Comp.) Replantear

- el cambio educativo: un enfoque renovador. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- KRAWCZYK, N. & VIEIRA, V. A. (2008). Reforma educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica. Sao Paulo: Xama VM Editora e Gráfica Ltda.
- MARTÍNEZ, D. (2006). Nuevas regulaciones: nuevos sujetos. Feldefeber, M. y Oliveira, D. (comps.) Políticas Educativas y trabajo docente. Buenos Aires: Noveduc.
- OLIVEIRA, D. (2006). El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. Feldefeber, M. y oliveira, D. (comps.) Políticas educativas y trabajo docentes: nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos? Buenos Aires: Noveduc.
- OLIVEIRA, D.; FERREIRA, E. (2008). Políticas Sociais e democratizacao da educacao: novas fronteiras entre público e privado. Neves de Azevedo, M. L. (Org.). Políticas públicas e Educacao: debates contemporáneos. Maringá, UEM.
- ROBALINO, M. (2012). Políticas Públicas integrales e intersectoriales para el desarrollo de la profesión docente: un tema pendiente en América Latina. Universidad Federal de Alagoas, Maceio, Brasil. En [http://www.idep.edu.co/sites/default/files/archivo\\_revista/Revista-Educacion-y-Ciudad-N%C2%BA-27.pdf](http://www.idep.edu.co/sites/default/files/archivo_revista/Revista-Educacion-y-Ciudad-N%C2%BA-27.pdf)
- ROBALINO, M., VALDÉS, H., CUENCA, R., RIZO, H. (2007). Documento de trabajo sobre Desempeño Docente elaborado para el diseño del Programa Regional de Políticas Docente. Santiago de Chile: Chile.
- ROBALINO, M., et al. (2007). Programa Regional de Políticas Docentes: una propuesta de conocimiento y acción. Documento elaborado para la Orealc/ Unesco. Santiago de Chile, Chile.
- TENTI, E. (2006). Consideraciones sociológicas. El oficio docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- TOMASEVSKI, K. (2001). Obligaciones de los derechos humanos: generando una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable. Libro elemental del derecho al a educación. Estocolmo: Sida.
- TOMASEVSKI, K. (2004). Manual sobre la educación basada en los derechos. Requisitos globales de los derechos humanos. Hechos simples. Unesco. Bangkok.
- UNESCO. (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtiem, Tailandia.
- UNESCO. (2000). Marco de acción de Dakar. Santiago de Chile: Ediciones Unesco.
- UNESCO. (2001). Balance de los veinte años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Tomado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000135468>
- UNESCO. (2002). Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Ediciones Unesco, Santiago de Chile.