

# Transición democrática y reforma educativa en América Latina

## Democratic transition and educational reform in Latin America

*José Humberto Trejo Catalán\**

### RESUMEN

El presente trabajo busca aportar elementos para comprender y ponderar el papel de las Organizaciones Docentes en los procesos de reforma de los Sistemas Educativos Nacionales desarrolladas entre el último cuarto del siglo XX y la primera década del siglo XXI en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México, para lo cual busca situar dichos procesos en el contexto de transición democrática experimentados en la región durante el periodo señalado.

**Palabras clave:** organizaciones docentes, política educativa, reforma educativa, educación comparada, calidad de la educación

### ABSTRACT

This paper provides elements to understand and assess the role of teacher organizations in national educational system reforms which took place between the last quarter of the 20th century and the first decade of the 21st century in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Mexico. These reforms are placed within the context of democratic transitions experienced in the region during the designated period.

**Key words:** teacher organizations, educational policy, educational reform, comparative education, quality of education

## INTRODUCCIÓN

Durante el último cuarto del siglo XX y el arranque del XXI se registró un profundo cambio en las instituciones políticas de América Latina –identificado como un proceso de transición democrática– que terminó por impactar la percepción social de la educación, el desarrollo de sus procesos y la lógica de acción de sus principales actores. Así, cada elemento de los Sistemas Educativos Nacionales (SEN) fue afectado por los ajustes que, en un sentido amplio, se vieron obligados a realizar los estados de la región como reacción a la transformación de su entorno: el quiebre y la superación de los modelos proteccionistas centrados en la exportación primaria; la reformulación en pautas democrático-

\* Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (CRESUR); humberto.trejo@cresur.edu.mx

liberales de la competencia política y la participación social; la transición de la sociedad industrial a la sociedad y la economía del conocimiento; la pérdida de valor de la formación profesional y la educación pública como mecanismos efectivos de compensación y ascenso social y, junto con ello, la creciente desconfianza hacia el liderazgo educativo de los maestros y su capacidad para funcionar con eficacia y profesionalismo en las nuevas condiciones de operación y exigencia de los SEN.

En medio de este proceso de reacomodos y enfrentamientos, prácticamente todos los gobiernos de la región promovieron ajustes acordes con los modelos propuestos por las agencias internacionales (ONU, UNESCO, CEPAL, OCDE), admitiéndolos de buen grado a partir de los años noventa, junto con los recursos económicos –créditos y donaciones– que se ofrecían para ejecutarlos. En consecuencia, los sueños, las conceptualizaciones e intereses alternativos a esta visión global y dominante de las Reformas Educativas (RE) y la Calidad Educativa (CE), se ubicaron en los espacios marginales de los SEN, como son los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las alternativas orientadas hacia enfoques educativos más cercanos a las tradiciones y códigos de las comunidades étnicas, rurales o de movimientos sociales de distinto signo y procedencia. Esta condición terminó por marcar los términos de la participación de los diversos actores en la gestión, rechazo o modificación de la educación y los sistemas educativos.

El presente trabajo examina el papel desempeñado por el gremio docente más amplio en los SEN de la región –los profesores de educación básica o fundamental– en el desarrollo de las RE entendiendo como punto de convergencia mayor, pero no exclusivo, la gestión de subsistemas de profesionalización docente (SPD<sup>1</sup>) –formales o factuales– donde se establecen las reglas para la formación inicial, ingreso, permanencia, formación continua y desarrollo de estas figuras dentro de cada SEN. Lo anterior, con el propósito de identificar regularidades y tensiones en los mo-

<sup>1</sup> Por subsistema de profesionalización docente (SPD) se entenderá al integrado por los actores implicados en la impartición del servicio educativo de nivel básico; los procesos de reclutamiento, la formación inicial y continua de los docentes; la gestión de las plazas y las relaciones laborales de los maestros. Asimismo, el subsistema incluye las normas formales que regulan estos mecanismos, pero también las reglas informales que afectan la provisión de las plazas; los sistemas de promoción escalafonaria; los sistemas de incentivos y las políticas salariales (laes, 2006).



delos de organización laboral de estos cuerpos, sus objetivos y estrategias de acción, vistos más allá del estricto interés gremial, vinculándolos con diversos indicadores de equidad y calidad en los resultados de los SEN de los países analizados.

En síntesis, se trata de aproximarse desde una perspectiva de políticas comparadas a la búsqueda de una respuesta que desde hace unos años aparece recurrentemente en la reflexión académica y, sobre todo, mediática y social de nuestros países respecto del imperativo de avanzar hacia una educación de mayor calidad en la región ¿La fuerza organizada del magisterio, ayuda o entorpece este propósito? ¿Es un lastre o una fortaleza que se puede potenciar a favor de las RE?

Se asume aquí que la relación entre las Organizaciones Docentes(OD),<sup>2</sup> su presencia e influencia en los SEN y en los resultados educativos, aparecen mediadas por su grado y tipo de participación en el diseño y gestión de los SPD en la medida que resultan ser, de acuerdo con un amplio consenso, un elemento principal en la gestión de la enseñanza y el aprendizaje, la organización del trabajo en el aula, la integración e interacción de los grupos, la evaluación y la mejora continua de estos procesos (Barber y Moursherd, 2008).

La evidencia ubica a las RE como procesos complejos que trascienden o trastocan las decisiones políticas y administrativas en que se expresan a través de las medidas institucionales de la autoridad; son, en los hechos, resultado de disputas o intercambios entre actores con limitaciones e intereses reales. Por esta razón, el interés de las OD en los procesos de gestión y reforma de los SEN es intenso y amplio, pero suele centrarse en la discusión sobre el diseño de los SPD antes mencionados, así como en el seguimiento y evaluación de su desarrollo.

En este trabajo se analizan, bajo una metodología comparada, los sistemas educativos de Argentina, Brasil, México y Chile. Los tres primeros, porque a) conforman los Estados económica, física y demográficamente más grandes de Latinoamérica, b) son

<sup>2</sup> Se utiliza el término de Organizaciones Docentes (OD) de manera genérica por la heterogeneidad de las instituciones gremiales consideradas en este comparativo: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para el caso de México; dos centrales sindicales, como Confederación de Trabajadores de la Educación de la República de Argentina (CTERA); y la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación, para el caso de Brasil, y el Colegio de Profesores de Chile, Asociación Gremial.



Repúblicas Federales, c) presentan diversos contextos educativos, socioeconómicos y culturales, d) representan los centros de poder económico y político subregionales más influyentes, e) tuvieron los gobiernos de corte populista más representativos de la región, lo que influye en la formación de las OD, su implantación social y su interacción política y, f) porque todos ellos, junto con Chile, vivieron procesos de transición democrática y RE profundas durante el periodo que se analiza.

Por su parte, Chile representa un caso paradigmático en el avance de las políticas neoliberales que, articuladas en el Consenso de Washington,<sup>3</sup> aparecen como referente del paquete de las reformas económicas y políticas desarrolladas en el último cuarto del siglo pasado en América Latina, donde se inscriben destacadamente las RE.

En la última década del siglo pasado y el inicio del presente, los países analizados transitaron de los arreglos construidos bajo el impulso de los Estados Corporativos Populistas (ECP), marcados por una narrativa nacionalista que justificaba economías cerradas y controladas estatalmente a través de regímenes políticos autoritarios, hacia una organización de distinto tipo, el Estado Liberal Democrático (ELD) cuya legitimidad se basa en la participación político-electoral de los ciudadanos –*constituency*– y asume que la acción del gobierno debe estar guiada por un sentido de responsabilidad pública verificable –*accountability*– (Bazúa y Valenti, 1995).

## LA REFORMA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES

Dada la inobjetable relevancia de la educación pública, su reforma formó parte fundamental de los procesos de transición desde los ECP a los ELD, con sus propias particularidades en cuanto a visibilidad, protagonismo, alcance y temporalidad; esto último resulta particularmente importante en la medida que el desarrollo de estos procesos resulta, necesariamente, muy prolongado.

Las RE son macro-políticas que abarcan, a un tiempo, aspectos filosóficos, pedagógicos, didácticos, organizacionales, eco-

<sup>3</sup> Si bien el Consenso de Washington pretende asignar más gasto público a la educación, una interpretación de las recomendaciones termina por trasladar criterios de eficiencia presupuestal por encima de los relativos a la calidad educativa y, sobre todo, por excluir a la equidad como un criterio central de esta política (Casilda, 2004)



nómicos y, desde luego, sociales y políticos, que redistribuyen o crean cargas e incentivos entre todos los actores de la educación y las estructuras de cada SEN, marcando una tendencia:

- a) hacia la ampliación de la democracia en los Sistemas Políticos Nacionales,
- b) incrementa las exigencias sobre cada SEN para incorporar nuevas demandas, actores y procesos, haciéndolo cada vez más complejo, y
- c) genera procesos de profesionalización inicial y continua que superan la endogamia y el discurso hegemónico y dogmático que hizo de los SEN el vehículo principal para la construcción y consolidación de las narrativas nacionalistas en los países de la región.

**CUADRO 1. Tendencias del cambio sistémico**

<i>Estado corporativo populista</i> (ECP)		<i>Estado liberal democrático</i> (ELD)
Menos Democrático	Sistema Político Nacional	Más Democrático
Menos Complejo	Sistema Educativo Nacional	Más Complejo
Más Cerrado	Subsistema de Profesionalización Docente	Más Abierto

**NOTA.** En la tabla se muestra el proceso de cambio sistémico del Estado corporativo populista al Estado liberal democrático.

**Fuente.** Trejo H., 2015.

Desde el ECP la educación de los niños y jóvenes aparecía como un esfuerzo que el Estado desarrollaba a través del gobierno, bajo una lógica administrativa que privilegiaba la economía de recursos y la maximización de resultados, viendo a la educación principalmente “como factor productivo fundamental para el desarrollo económico de los países, por cuanto una fuerza laboral más educada generaría mayor productividad” (García-Huidobro y Falabella, 2013: 15); en tanto que para el ELD, el énfasis está en “formar a los futuros ciudadanos y dotarlos de los conocimientos y valores, actitudes y formas de comportamiento... para vivir en sociedad y hacer vivir a la sociedad” (*ibid.*: 14).

Sin embargo, dado que los fines de la educación son necesariamente complejos, en la medida que trabaja desde y para el



desarrollo de comunidades y seres humanos, estas definiciones tratan de explicar énfasis en las orientaciones en determinados momentos, que no excluyen la presencia de otros fines vistos eventualmente como complementarios del principal.

**CUDRO 2. Interacción en el sistema educativo nacional derivada del cambio político de los periodos estado corporativo populista, la transición democrática hasta el estado liberal democrático**

<i>ECP</i>	<i>Transición democrática</i>	<i>ELD</i>
<i>Elementos</i>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alumnos</li> <li>2. Docentes</li> <li>3. Padres de familia</li> <li>4. Autoridad educativa centrada en el Estado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los mismos, más:</li> <li>2. Instancias de organización y participación de la comunidad escolar</li> <li>3. Colectivos docentes por escuela y demarcaciones educativas</li> <li>4. ONG varias</li> <li>5. Empresarios</li> <li>6. Instituciones de educación superior e investigación</li> <li>7. Líderes de opinión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los mismos, más:</li> <li>2. Agencias internaciones de evaluación e investigación educativa</li> <li>3. Investigaciones comparadas</li> <li>4. TIC, Internet, redes sociales</li> <li>5. Agencias internacionales de planeación educativa</li> <li>6. Agencias internacionales de financiamiento de la educación y la política social.</li> <li>7. Programas internacionales de intervención educativa</li> </ol>
<i>Funciones</i>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Alfabetizar</li> <li>b) Escolarizar</li> <li>c) Consolidar la identidad y unidad nacional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Las mismas, más:</li> <li>b) Competencias para la vida</li> <li>c) Valores democráticos</li> <li>d) Valores ecológicos</li> <li>e) Cultura empresarial</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Las mismas, más:</li> <li>b) Habilidades de juicio crítico y pensamiento complejo.</li> <li>c) Búsqueda de información en entornos globales</li> <li>d) Comparaciones y evaluaciones internacionales</li> <li>e) Parámetros para un modelo global de calidad y gestión de la educación</li> </ol>
<i>Tipo de relaciones</i>		
Verticales y jerárquicas Cerradas	Negociación Corresponsabilidad Cooperación Conflicto	Inclusión Diversidad como atributo Pluralidad/Equidad/Global-Local

**NOTA.** Este cuadro pretende ilustrar los cambios y las interacciones en el Sistema Educativo Nacional derivadas del cambio político.

**Fuente:** Trejo H., 2015.

Así, con el paso del ECP al ELD se transitó básicamente de la cobertura a la calidad, como propósitos centrales de la educación básica. La idea se funda al menos en dos poderosos supuestos:

1. Que a la luz de evaluaciones capaces de comparar directamente los resultados de aprendizaje en SEN de diversos paí-

- ses, se tornaron evidentes las insuficiencias, simulaciones y esfuerzos errados de las autoridades educativas de cada nación respecto a las que logran resultados exitosos, esto como consecuencia de la consolidación de la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 2003 –año en que participan México y Brasil–; y,
2. que al término del siglo XX se reportó la cobertura prácticamente total de la educación primaria y se lograron porcentajes de matriculación en la educación secundaria (de 12 a 15 años) para 2000 relativamente altos (México, 73.5%), muy altos (Chile, 85.5% y Argentina, 96.7) y absolutos (Brasil, 105.3%) lo que abrió una ventana inédita para revisar los programas y procesos en estos niveles educativos (de 6 a 15 años), sin el sentido de urgencia que había prevalecido desde la expansión de los SEN a mediados del siglo (Machinea y Serra, 2007, en Trejo, 2015: 180).

Acicateados por PISA, con oportunidad y presupuestos educativos en aumento a partir de 2000 (Trejo, 2015: 182), los países comparados emprendieron sus RE. Bajo estas circunstancias y a pesar de diferencias evidentes en las condiciones y normas de los SEN comparados –por ejemplo, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza en 2007, de acuerdo con datos de la CEPAL, era para Chile 13.7%; Argentina 21%; México 31.7% y Brasil 30% (Trejo, 2015: 188)–, en todos los casos, la mayor responsabilidad frente a la opinión pública de los resultados en términos de la calidad educativa recayó en los docentes, en la medida que son identificados: a) como representantes directos de la autoridad educativa frente a los ciudadanos y los estudiantes en la operación, comunicación y argumentación cotidiana de las RE; b) como trabajadores sujetos a cargas extraordinarias en su actualización, dada la multiplicación de programas, enfoques y tecnologías que deben conocer, aplicar y evaluar, y c) porque se promueve en la sociedad la fantasía de que la incorporación de estudiantes provenientes de los sectores económica y socialmente más rezagados –con un capital cultural mínimo para transitar

con éxito el proceso de escolarización (Esteve, 2003)—, pueden y deben superar sus desventajas con la sola actuación del maestro.

La realidad es muy diferente y obligaría a matizar el nivel de responsabilidad que se atribuye a los maestros. En los hechos, prevalecen diferencias importantes en los contextos, en las propuestas y en los esfuerzos de cada SEN para incrementar la calidad de sus procesos y resultados. Así, tenemos que para 2008 el Producto Interno Bruto *per cápita* (PIB-PC) de Argentina ascendió a 9.952 Dls., en México a 7.116 Dls., en Chile a 6.247 Dls. y en Brasil a 4.374 Dls. (Trejo, 2015: 51); sin embargo, el gasto promedio por alumno de primaria y secundaria en 2008, con relación al PIB-PC fue mayor en Argentina, representando 19.85%; pero no así para México, que registra la menor proporción de gasto, con 13.65%; muy cerca aparece Chile con 14.6%, y sorprende el esfuerzo de Brasil, con un promedio de 19% (Trejo, 2015: 182).

De manera que, más allá de la percepción inmediata sobre la responsabilidad de los docentes en los resultados del SEN, existen también contextos y decisiones de política pública que conforman un escenario amplio para la discusión y el desarrollo de las RE, donde se entrecruzan visiones y argumentos políticos, educativos, gremiales, sindicales, económicos y sociológicos, cargados de intereses, de culpas y adjetivos, cuyo destino no está decidido y que, por lo tanto, sigue a debate, desde los aspectos macro del SEN —económicos, políticos y normativos— hasta los pedagógicos y didácticos cada vez más finos.<sup>4</sup> Es en este nivel de especificidad donde la relación entre el tipo y alcance de las RE y el quehacer de las OD contribuye a entender el sentido y relevancia de los SPD.

En síntesis, el giro hacia la construcción de los ELD, terminó por impactar la organización de los SEN y generó un vuelco similar hacia la construcción de una convicción pedagógica distinta, que promueve ahora:

<sup>4</sup>Dichas RE, “se caracterizan por la transformación de la gestión y, de manera simultánea, por una renovación significativa en los ámbitos de la pedagogía y el currículo”. . . lo que implica “asuntos relacionados con la centralización o descentralización de la Administración, los montos del financiamiento, así como su distribución, destino y uso, la ampliación de la educación obligatoria, la introducción de sistemas de evaluación, la implementación de programas compensatorios, la renovación de la formación inicial y en servicio de los docentes, la vinculación entre la educación básica, la educación media y la educación superior, entre otros” (Zorrilla, 2007: 179-180).



- a) Priorizar la enseñanza sobre el aprendizaje,
- b) reconocer el carácter complejo del conocimiento y –por ende– la necesidad de desarrollar una pedagogía crítica, y
- c) aceptar y comprender la singularidad de los contextos educativos y la individualidad de los estudiantes.

Lo cual terminó por transformar:

- a) La percepción social de la educación pública y el magisterio,
- b) la organización de los SEN,
- c) la autopercepción de los profesores y su disposición a participar en procesos sistemáticos de profesionalización inicial y continua, y
- d) los ámbitos tradicionales de la profesionalidad docente, por ejemplo, su derecho a participar en el diseño de políticas y programas sobre su materia de trabajo, así como la exigencia de apoyos para su formación continua.

### **Reformas educativas: tensión, solución y conflicto**



De modo tal que las RE son resultado de disputas o intercambios entre actores con limitaciones e intereses reales; por tanto, no son neutrales en relación con ninguno de sus aspectos y menos aún con los docentes. Es por esta razón que la política educativa atiende dinámicas particularmente complejas que exigen la participación de diversos actores para conciliar sus intereses o para superar los vetos que cada cual puede imponer a las iniciativas ajenas, dado que esta diversidad se expresa en intereses divergentes que, sin embargo, solo en determinados puntos y momentos pueden resultar contradictorios.

En este sentido, los beneficios y costos esperables de cada reforma pueden ser:

- a) dispersos; o,
- b) concentrados (Corrales, 1999).

A partir de esta distinción podemos hablar de que se han desarrollado en estos países, durante el periodo referido, dos tipos de RE:

- a) Donde los costos son dispersos y los beneficios concentrados, como en las reformas orientadas a la ampliación de la cobertura –al acceso, dice Corrales– en cuyo caso, los costos se distribuyen entre los contribuyentes pero los beneficios se concentran en los estudiantes de nueva matriculación, sus jefes de familia, los docentes contratados, sus organizaciones gremiales y los políticos que presentan como iniciativa propia dicha expansión, y
- b) Donde costos son concentrados y los beneficios dispersos, orientados a la calidad, cuyo beneficio es difícil de definir, medir e identificar en el corto y mediano plazo y donde los beneficiarios deberán formarse a partir de la reforma en la medida que resulte exitosa; en tanto que los costos recaen principalmente en los docentes, por la modificación de sus condiciones de trabajo y por aparecer con una responsabilidad excesiva respecto de los resultados de sus alumnos.



Como podrá apreciarse, las RE de primer tipo (a), orientadas al acceso y, en general, que proponen beneficios concentrados y costos dispersos, tienen significativamente mayores posibilidades de éxito que las de segundo tipo (b), orientadas a la calidad y que proponen beneficios dispersos y costos concentrados (Corrales, 1999).

Desde otro punto de vista, podemos identificar también dos ámbitos de atención de las políticas que intervienen el sistema educativo nacional:

- c) Políticas básicas, dirigidas a aspectos relativamente rígidos y estables del SEN como: i) la participación pública/privada en el mercado; ii) la educación pública gratuita en todos sus niveles; iii) la estabilidad en el empleo y las reglas para la contratación de los docentes, y iv) el alcance (nacional, local, municipal o por sector, nivel o institución) y, por ende, del poder de negociación de los sindicatos, y
- d) Políticas Periféricas, relativamente flexibles y de plazos más cortos como: i) la capacitación de maestros; ii) el diseño, elaboración y distribución de libros de texto y material didáctico; iii) los programas de estudio; iv) la integra-

ción de tecnología en el aprendizaje, y toda una serie de innovaciones educativas (Navarro, 2006).

Las diferencias de los actores se expresan en los marcos de negociación, sus objetivos fundamentales y el tiempo para cumplirlos. Concretamente, en la relación entre las Autoridades Educativas (AE) y las OD, la democracia acota el tiempo de vigencia de las autoridades y les impulsa a buscar resultados visibles, en tanto que el magisterio organizado suele tener una visión de largo plazo y objetivos orientados a la estabilidad de sus condiciones laborales y, en general, a favorecer el ejercicio de su profesión.

Tanto para las AE como para las OD, la ampliación de la cobertura resulta un propósito atractivo, con beneficios tangibles y verificables para sí y el resto de la población; en cambio, las políticas orientadas a la calidad educativa son un territorio en construcción a partir de intereses, puntos de vista y marcos de actuación distintos y, en ocasiones, enfrentados, entre los subsistemas y actores de los SEN.

A pesar de esta dificultad, se trata de un tópico ineludible y cada vez más relevante que comienza a dominar la agenda de la política educativa en la región desde diversas perspectivas: ya desde el paradigma de la calidad asociado a la globalización educativa, ya desde el enfoque de la satisfacción de los usuarios de la educación pública; o bien, desde enfoques más abiertos a la multiplicidad de factores que influyen en el logro educativo.

## LÓGICA DE ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES COMPARADAS

Por otra parte, para comprender la dinámica de las RE es oportuno entender la lógica de acción de las OD frente a sus desafíos, a partir de sus propios contextos y tradiciones. El siguiente cuadro toma como base la relación entre “Tipo de interés”, “Objetivos” y “Acciones” propuestos por Aurora Loyo (Loyo, A. 2001).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Como advierte Aurora Loyo, se trata de generalizaciones con relativa utilidad analítica, pero imposibles de reconocer con pureza en su acción cotidiana.



**CUADRO 3. Lógica de acción de los sindicatos**

	<i>Interés prioritario</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Acciones</i>
CETERA Argentina	Gestión Sindical Revaloración Profesional	Defensa de derechos sindicales Protección de condiciones laborales Prestigiar la profesión docente Privilegios por apoyos	Resistencia a las RE orientadas a la calidad. Defensa de la escuela pública Balanza entre la formación político-sindical y la formación continua
CNTE Brasil	Gestión Sindical Identidad Político partidaria	Defensa de derechos sindicales Reconocimiento social de la OD Protección de condiciones laborales Incrementar su influencia y participación directa en el Sistema Político.	Apoyo a reformas centradas en la protección laboral y rechazo a las RE Defensa de la escuela pública Prioridad a la formación político-sindical
CPCh Chile	Gestión Sindical Identidad Revaloración profesional	Defensa de derechos sindicales Reconocimiento social de la OD Protección de condiciones laborales Prestigiar la profesión docente	Apoyo a reformas centradas en la protección laboral y la Defensa de la escuela pública Prioridad a la formación continua
SNTE México	Política partidaria Identidad Revaloración profesional	Incrementar su influencia y participación directa en el Sistema Político. Protección de condiciones laborales Reconocimiento social de la OD Prestigiar la profesión docente	Apoyo a las RE orientadas a la calidad Defensa de la escuela pública Acción en favor de la educación Prioridad a la formación político-sindical*

**NOTA.** Se ha tomado como base la relación entre interés prioritario, objetivos y acciones. Fuente: Trejo H., 2015.

\* La lógica de acción del SNTE ha tenido giros importantes a partir de la RE del 2013, como lo es la reorientación de sus procesos de formación hacia programas de formación continua y, en general, para la profesionalización docente.

La información que se incluye en el Cuadro 3, derivada de la consulta de documentos y páginas web de las OD comparadas (Trejo, 2015), pretende mostrar ciertas constantes en su actuación dentro de cada SEN, como lo es claramente la protección y ampliación de los derechos laborales de los docentes (gestión sindical), la proyección del magisterio como colectivo que aporta un alto valor social desde su actividad profesional –revaloración profesional–, como generadores de elementos de identidad para una profesión que demanda saberes, prácticas, actitudes y valores propios y distintos del resto (identidad) y como colectivo que se asocia para proyectar sus intereses en la arena política nacional, a través de la acción político partidaria. De lo anterior se deriva la definición de objetivos, los cuales se presentan en el orden de importancia que desde nuestro punto de vista le concede cada OD; finalmente, observamos un rechazo claro de



las RE por la CETERA y la CNTE, mientras que un apoyo moderado por parte del CPCH y enfático por parte del SNTE.

Todo indica que la fuerza de cada OD es relativa a sus condiciones, el contexto donde se desarrollan y los fines que persigue. Si bien este trabajo se ocupa de las OD más influyentes de cada país comparado de acuerdo con la proporción de docentes afiliados, las hay con una representatividad relativamente menor, como es el caso de la CNTE de Brasil, pero su contexto —el ascenso del PT en 2003— le ha permitido avanzar con éxito en la seguridad laboral del docente, entendida como la garantía de un pago justo, apalancado por el Gobierno Federal. Una vez logrado esto con el FUNDEF,<sup>6</sup> se pudo avanzar en un segundo propósito relevante: el fortalecimiento de la educación pública, pero hubo que hacer concesiones también en favor de la participación que prevalecía en el SEN brasileño.

La CETERA de Argentina durante el periodo analizado basó su fuerza en su capacidad de oponerse y tuvo la ventaja de que un partido naturalmente afín (el Partido Justicialista, que aglutina al peronismo) llegó al poder —2003— y generó desde ahí un discurso alterno al paradigma neoliberal cuyas recomendaciones terminaron en una profunda crisis nacional en 2002.

Por su parte, el Colegio de Profesores de Chile mantuvo una agenda de recuperación de derechos laborales, luego de la dictadura pinochetista (1973-1990). De hecho, la primera lucha del Colegio de Profesores de Chile no tuvo como prioridad la educación, ni siquiera algunas reivindicaciones, sino el retorno a la democracia. El periodo marcado por la Concertación (1990-2010) profundizó un modelo educativo inédito en la región que llevó al Colegio de Profesores de Chile a ocuparse de temas específicos y de alta dificultad técnica, como lo es valorar con objetividad y precisión relaciones entre desempeño docente, logro educativo y asignación de incentivos.

<sup>6</sup>Se trata de un Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio, de carácter federal que garantiza un piso mínimo suficiente para el salario de los docentes, en su mayor parte contratados por los gobiernos municipales y en menor medida por los gobiernos de los estados, lo cual no existía, y generó desigualdades importantes en la impartición del servicio educativo entre los estados y municipios así como la pauperización de la profesión docente en diversas regiones del país (Trejo, 2015: 70).



Por su parte, el SNTE apareció en el periodo analizado como la organización más fuerte por su representatividad, autonomía, grado de influencia política, pero también por la amplitud de su agenda. Al inicio del periodo analizado, estableció una dinámica de acuerdos con la AE federal que desencadenó un periodo de reformas “por consenso” desde la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, hasta la Alianza para la Calidad Educativa en 2008 que incluía, entre otros temas, la aceptación de evaluación universal de los docentes, la obligatoriedad de concursos abiertos para el ingreso y ascenso en el servicio educativo, estímulos vinculados al desempeño y la actualización obligatoria de los docentes en servicio; en 2011, respaldó la Reforma de los Lineamientos de Carrera Magisterial –un sistema de incentivos meritocrático acordado desde el ANMEB– admitiendo reducir la ponderación de los factores inerciales y la movilidad ascendente y descendente para la determinación de estímulos, de acuerdo con los resultados obtenidos por cada docente.

Sin embargo, a la larga y en diferente medida, las OD analizadas accedieron a negociar prerrogativas que parecían fundamentales y a reconocer como propósito común con las AE la orientación de los SEN hacia una mayor calidad educativa. Las razones de este proceso no son objeto del presente análisis, pero sí una aproximación a los posibles alcances que la lógica de acción de las OD pudo tener de manera directa o indirecta en el desempeño de los docentes y su aporte para logro de un beneficio superior, como lo es una mayor calidad educativa, lo cual no parece una indagación sencilla, entre otras razones:

- a) por la dificultad de asociar una sola variable independiente –el desempeño docente– a un fenómeno multi-causal como lo es la calidad educativa;
- b) por la dificultad de establecer indicadores de desempeño a una actividad que tradicionalmente ha sido evaluada por sus procesos, más que por sus resultados;
- c) por la dificultad de operar una evaluación en un universo tan amplio y disperso como lo es el cuerpo docente;
- d) porque la parte fundamental del trabajo docente se desarrolla dentro del salón de clase y resulta difícil hacerla visible y ponderarla objetivamente, y



- e) porque una evaluación meritocrática genera resistencia en las OD en la medida que afecta el espíritu de cuerpo del magisterio, justamente en momentos y contextos que requieren de unidad y movilización gremial.

## ORGANIZACIONES DOCENTES Y CALIDAD EDUCATIVA EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Como se ha tratado de mostrar, en el contexto de la transición democrática y los ELD, los docentes no pueden ocuparse solamente de desarrollar ante sus alumnos los contenidos y los métodos educativos, sino también de enfrentar y resolver un nuevo ambiente social con relación a la educación y la escuela pública, por lo que las OD que los representan están cada vez más inmersas en este debate, como una voz necesaria para la conducción del cambio educativo de la:

- a) cobertura a la calidad,
- b) masa al individuo,
- c) rutina a la innovación,
- d) repetición a la creación.



Frente a este escenario, que de hecho es aún más complejo, la profesionalización de los maestros se convirtió con justificada razón en tema fundamental de las RE; los programas de formación continua (capacitación, actualización y superación profesional) pasaron a ser demandas relevantes de las OD. En medio del cambio social, de la organización de la economía del conocimiento y la creatividad, así como de una variedad de revoluciones científicas en los ámbitos fundamentales del conocimiento, el docente asumió un doble papel que suele entrar en tensión: el primero, como transmisor de saberes, prácticas y valores socialmente predominantes; y el segundo, como promotor de cambios y factor de ajuste entre las generaciones. En este sentido, de cara al siglo XXI, *“la labor del profesor... [se tornó] más difícil de lo que ha sido nunca”* (Esteve, 2003).

Así, el propósito de elevar la calidad educativa de acuerdo con estándares internacionales alineados al enfoque por competencias demanda una organización distinta de los SEN, que confiere

mayor responsabilidad al docente y márgenes de acción que no tenía en otros enfoques curriculares, lo que terminó por redefinir su identidad, ya no sobre la base de sus prácticas gremiales, sino de la especialización de sus saberes, la eficacia de su desempeño, la percepción social de su labor y su dinámica de organización y representación sindical (Iaes, 2010).

Por otra parte, además de las responsabilidades, también se registran nuevos sistemas de incentivos para los docentes de la región (Vegas y Umansky, 2005: 7-10): a) la motivación interna para educar a los niños y mejorar su bienestar; b) el prestigio social y el reconocimiento público a la labor de los maestros; c) el sueldo y otras prestaciones económicas; d) la estabilidad laboral; e) acceso a sistemas de pensiones y otros beneficios no salariales; f) la posibilidad de desarrollarse profesionalmente; g) la sensación de dominio de la propia profesión, tener las competencias que se requieren para realizar exitosamente la tarea de educar; h) la satisfacción que viene de los estudiantes que aprenden, de los jefes de familia que apoyan y agradecen, de los directivos que respaldan y los supervisores que reconocen el papel del docente.

Mientras no haya diferencia salarial entre los maestros que educan mejor y quienes no lo hacen, el pago no representa un incentivo para modificar o reorientar la actitud y el hacer de los docentes. De hecho, en América Latina “es muy poco frecuente que se reconozca o gratifique a los maestros por su excelencia” (Vegas y Umansky 2005) en todo caso...

El hecho de que un maestro esté bien o mal remunerado depende en gran medida de las características de su propio mercado demográfico y laboral como también de aquellos con los cuales se compara ... Basándose en este tipo de análisis, los maestros de Argentina, Chile... están en promedio mejor remunerados que los trabajadores comparables que se desempeñan en otros campos ... Sin embargo, en... Brasil... (y) México, la determinación de si los maestros están bien remunerados varía, dependiendo del grupo de comparación empleado en el análisis... si se comparan con trabajadores que han terminado como mínimo la educación secundaria, se descubre que, en promedio, los trabajadores no docentes de ... Brasil... están mejor remunerados que los docentes. Si se compara a los docentes con los trabajadores que desempeñan ocupaciones administrativas, téc-





nicas y profesionales, los no docentes reciben una remuneración mejor o equivalente en... México (*ibid.*: 26)

El dato es que, salvo en el caso de Brasil, los docentes de los SEN comparados no están remunerados por debajo de sus perfiles o capacidades, tomando en cuenta los contextos del mercado laboral de cada país. En cambio, las prestaciones asociadas a la profesión suelen ser superiores al promedio, tanto para los trabajadores en activo como para los pensionados o jubilados. La estabilidad laboral es un incentivo poderoso para permanecer en la profesión docente, pero también el riesgo de perderla puede actuar como incentivo para mejorar las competencias y la práctica profesional.

Lo que resulta fundamental es que el criterio de “mejor desempeño docente” está vinculado al de “logro educativo” y este, a su vez, al de “calidad educativa”, de manera que nuevamente la piedra angular que sostiene el edificio, ya no del sistema, sino de la “calidad”, es el desempeño de los maestros, su ser, su saber y su actuar.



## DESEMPEÑO DOCENTE Y CALIDAD EDUCATIVA

Dada la recursividad del SEN y de cada uno de los sistemas que en él concurren, la posibilidad de determinar y evaluar la calidad en todo el sistema resulta particularmente desafiante... ¿Calidad en qué? ¿De quién? ¿Para qué? ¿Para quién? Si tomamos un referente de las agencias internacionales, la UNESCO en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), justo cuando iniciaba el periodo de reformas políticas y educativas que nos ocupan, acordó que...

Cada persona –niño, joven o adulto– deberá poder contar con posibilidades educativas para satisfacer sus necesidades de aprendizaje básico... [que] abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos mismos del aprendizaje básico (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y

trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo... (Schmelkes, 1994).

A pesar de su lejanía temporal, considero este enfoque vigente como principal referente de calidad para los SEN, en cuanto define un propósito amplio y compartido. Su mérito es superar las visiones autorreferentes sobre el valor del desempeño de los SEN que terminaron por nublar la posibilidad de establecer juicios objetivos y críticos hacia los sistemas y sus elementos esenciales.

Las condiciones laborales de los docentes son referentes del punto de partida de las RE, en la medida que incorporan procesos orientados a la profesionalización. En el caso analizado, México y Argentina presentaron condiciones laborales más favorables –lo que es congruente con la presencia de estos SEN de las OD más influyentes de las analizadas SNTE y CTERA–, y menos favorables en Chile y Brasil.

Por lo que respecta a indicadores para el desarrollo de SPD Chile, Argentina y México –en ese orden– se presentan importantes similitudes, aunque Chile y México avanzan hacia sistemas meritocráticos, mientras que Argentina mantiene la tendencia en favor de aumentos salariales generalizados (estímulos solidarios); Brasil, por su parte, está aún en la lucha por un piso básico de derechos laborales para el magisterio (Trejo, 2015: 108-138).

Pasemos a revisar algunos resultados de estos sistemas educativos. Frente a la necesidad de encontrar referentes para identificar y evaluar la calidad educativa, los estudios comparativos salen al paso como un recurso para abrir posibilidades analíticas de los SEN. Como primer indicador se revisa la satisfacción de los padres de familia. Un estudio de 2012 sobre la valoración de la calidad de la educación pública en Latinoamérica (OEI, 2012) revela que la apreciación de la sociedad respecto a la educación pública está más relacionada con la valoración de la esta y la privada, de manera que en México y Argentina existe una escasa diferencia de valoración social entre la educación de sostenimiento público y la de sostenimiento privado en favor de la segunda (11%, y 12.3% respectivamente). En el caso de Brasil, este indicador se duplica,

alcanzando una valoración de 22.3% y, para el caso de Chile la cifra se eleva a 37% (Trejo, 2015: 146).

Si nos ocupamos de la cobertura alcanzada por estos SEN, tenemos que en el nivel básico, la diferencia es que México ha logrado universalizar el tercer año de preescolar por encima del resto de los países comparados, mientras que en primaria y secundaria no se registran diferencias considerables. Sin embargo, no se puede desconocer que una educación básica de calidad –en cualquiera de sus acepciones– tendría que reflejarse en la continuidad de los estudiantes hasta egresar de los niveles formativos terminales. En tal caso, si nos ubicamos en el nivel superior, resulta que el SEN argentino tiene una Tasa Bruta de Matriculación de 64%, seguido del de Chile con 47%, lo que representa casi el doble de las cifras de México y Brasil con 26% y 25%, respectivamente (Trejo, 2015: 147).

Por otra parte, un estudio regional concluye que “el contexto social, económico y cultural es el ámbito que ejerce una mayor influencia sobre el aprendizaje”, y desarrolla el índice de Contexto Educativo del Hogar (CEH) a partir de dos elementos: a) La educación de los padres, y b) Las prácticas del hogar para facilitar la escolarización de los infantes (Treviño, 2010). El estudio reporta una relación significativa de este índice en 84% de los países considerados. La escuela es el segundo factor que más influye en el logro educativo y, dentro de ella, el clima escolar dado que es “significativo en 70% de los países considerados” y, dentro de la escuela, el liderazgo educativo del Director ocupa el segundo lugar con relación al rendimiento, ya que es significativo en 22% de los países y modelos analizados, en tanto que el desempeño docente tiene una relación significativa solo en 8%.

Luego de diversos cruces, esta evaluación agrupa a los países analizados en cuatro categorías, donde solo un país (Cuba) ocupa el nivel I, Chile y México se ubican en el nivel II (promedios superiores a la región) y Argentina y Brasil en el III (promedios similares a la región), con base en pruebas de logro cognitivo en lectura y matemáticas, para tercero y sexto de primaria (Treviño, 2010).

La decisión de tomar los resultados de PISA como indicador de calidad en este análisis, no niega la importancia de indagar la calidad de la educación y el sistema educativo en sus procesos y



resultados. De los países comparados durante 2003, solo México –integrante de la OCDE– y Brasil (entonces como país invitado) participaron en la prueba. Esta vez en matemáticas y ciencias, México tuvo un puntaje ligeramente más alto que Brasil, pero no en comprensión lectora.

En 2006 participaron los cuatro SEN comparados, en cuanto a los resultados, el promedio de Argentina fue el menor entre los países de la muestra con 382 puntos, contra 384 de Brasil. México alcanzó 409, 25 puntos más que Brasil, y Chile obtuvo 430 puntos, 21 más que México. El promedio de los países comparados fue de 401 puntos, casi cien por debajo del promedio de la OCDE (OCDE, 2006). El comportamiento en 2009 no varió mucho. Argentina creció 14 puntos, pero mantuvo el menor promedio con 396 puntos; Brasil creció 17 puntos y logró un promedio de 401; México creció 11 y promedió 420; Chile aumentó solo 9 puntos para lograr un promedio de 439. Avanzar se torna más difícil cuanto mayor es el promedio; sin embargo, incluso Chile se ubica lejos del promedio de la OCDE que, entre 2006 y 2009, se mantuvo en 494 puntos (OCDE, 2009).

En 2012 los resultados de los países comparados, incluyendo el promedio de la OCDE, se estancan o retroceden: Chile mantuvo el mayor promedio, con 436 puntos, pero registró un descenso de 3 puntos frente a sus resultados de 2009; al igual que México, que alcanzó 417 puntos en promedio, 3 por debajo de su resultado anterior; por su parte, Brasil y Argentina solo avanzaron un punto, a 84 puntos del promedio de la OCDE, que se mantuvo en 497 puntos (OCDE, 2012).

Llama la atención el liderazgo de Chile en este rubro, sin ser el país con indicadores socioeconómicos más favorables y, en contraparte el rezago de Argentina, que sí tiene los mejores indicadores socioeconómicos; el crecimiento de México, hasta 2006 también es notable, y en menor medida –dado que el esfuerzo es claramente mayor– la mejora sostenida de Brasil. Sin embargo, si consideramos la absorción de estudiantes en el nivel Superior en datos de 2006, Argentina destaca por mucho del resto con 64%, enseguida Chile con 47%, México y Brasil registran apenas el 26% y el 25% respectivamente (CEPAL, 2009).

## RESULTADOS

Antes de pretender relacionar los SPD gestionados con o contra la participación de las OD, con los resultados de los SEN, cabe proponer la siguiente tipología:

1. países con poblaciones amplias, con baja escolarización (en educación básica, durante el tercer cuarto del siglo XX y en educación media superior y superior, actualmente) y marcada polarización social: Brasil y México;
2. países que presentan poblaciones menores y estables, escolarización media y alta para la región y menor polarización social: Argentina y Chile;
3. países que avanzaron en la implementación de RE orientadas a la calidad y mayor exigencia al magisterio: Chile y México; y
4. países que avanzaron en RE orientadas a la cobertura, con mayores apoyos al magisterio.

Por su parte, OD que:

- a) han mantenido un mayor rechazo a las RE, la CTERA y la CNTE;
- b) han acompañado las RE, el SNTE y el CPCH;
- c) con membrecías prácticamente absolutas, CPCH y SNTE; y
- d) con membrecías mayoritarias, CETERA y CNTE

Dicho lo anterior, veamos. Las dificultades del contexto socioeconómico y cultural se concentran en los países de tipo 1, Brasil y México, pero no aparece una relación particular entre este indicador y el nivel de representación de las OD, ya que el SNTE ostenta una membrecía prácticamente absoluta (c) mientras que la CNTE es mayoritaria (d), a pesar de lo cual en SNTE mantiene una actitud de acompañamiento a las RE (b) mientras que la CNTE las ha rechazado (a).

Algo similar pasa con los países de tipo 2, donde la OD con representatividad absoluta (c) como lo es el CPCH ha mantenido una lógica de acompañamiento a las RE (b), mientras que la



CTERA de Argentina, OD mayoritaria (d) mantienen una posición de rechazo a las RE.

Si bien los países con OD de tipo c, con membrecías prácticamente absolutas han logrado, por ejemplo, mayores puntajes en PISA, como lo vimos anteriormente, es importante relativizar este dato en razón, al menos, de dos elementos revisados en el presente documento: a) el estancamiento de puntajes de PISA registrados en 2012, y b) la revisión de otros indicadores de resultados de los SEN como la cobertura y la tasa de absorción en la educación terciaria y superior, donde México presenta importantes rezagos con relación a la muestra, y el nivel de valoración de la escuela pública por los jefes de familia, que en el caso de Chile, resultó más desfavorable que en el resto.

Por su parte, parece existir una relación entre el rezago de Argentina respecto a sus resultados en PISA, el rechazo de la CETERA a la RE y la búsqueda y logro de condiciones laborales más ventajosas para el magisterio; y está el ejemplo de Chile, con los mejores resultados en PISA, aceptación para acompañar la reforma y condiciones laborales más exigentes para los docentes. Pero no se puede construir desde allí una narrativa fácil y lineal, dado que las condiciones de cada SEN están determinadas históricamente y responden a procesos sociales, políticos e institucionales particulares y complejos.

## CONCLUSIÓN

La influencia de las OD en la formulación de las políticas públicas para la educación básica en los SEN comparados resulta ostensible. Es parte de un juego político que enmarca la tarea de gobierno bajo un sistema y en un ambiente democrático. Está en los códigos de la gobernanza, pero también de la resistencia y de las eventuales alianzas dentro y fuera de la política educativa.

En el contexto de la transición democrática y la apertura económica que viven los países comparados, la influencia política de las OD mantiene como centro la atención de sus derechos gremiales y, con esa perspectiva, pueden actuar con notable eficacia en favor o en contra de las RE. De hecho, en los casos de México y Brasil, las OD han tomado iniciativas importantes en favor de las RE orientadas a la calidad, en el primer caso y a la cobertura, en



tanto que en el caso de Argentina, han promovido y logrado iniciativas en sentido contrario. Las condiciones de Chile, donde el modelo de RE de corte neoliberal se impuso durante la dictadura y bajo una fuerte presión sobre las organizaciones docentes anteriores a la conformación del CPCH –como una medida dictada desde la autoridad– impiden pensar que el acompañamiento de las RE por parte de esta OD sea una decisión.

A pesar de estas diferencias, parece generalizarse en la región un modelo paradigmático para la profesionalización docente que pasa por procesos más exigentes de formación inicial, evaluación de desempeño y el desarrollo de incentivos ligados al mérito. En distinta medida –pero con el mismo sentido– SPD de este tipo se desarrollan actualmente en todos los países analizados, prácticamente con independencia del grado de influencia que tengan las OD, pero obviamente avanzan de manera más exitosa con el acompañamiento o, aún más, con la participación e iniciativa de las OD.

Brasil y Chile avanzaron en sus respectivas RE en algunos tramos “contra el magisterio”, los mayores avances se registraron en los momentos de convergencia con las OD, como ocurrió en el caso de México durante el periodo analizado. No se trata de argumentar que las OD deban estar en favor de la RE para que estas avancen, pero sí de que estas difícilmente pueden desarrollarse sin el acompañamiento del magisterio. El caso chileno, que podría contradecir este argumento y sugerir que la RE puede desarrollarse como medida de autoridad con indiferencia frente a la posición de las OD, se encontró al final del proceso con la necesidad de abrir un amplio debate –con la participación del gremio docente y otros actores sociales muy relevantes, como lo son los propios estudiantes– para hacer una revisión integral de su modelo que, sin duda, dará paso a un arreglo distinto.

En síntesis, calificar la participación de las OD como un obstáculo obcecado para las reformas educativas, no corresponde con los antecedentes registrados en un horizonte amplio de tiempo; como tampoco es dable suponer que estas organizaciones pueden separar su interés fundamental –la defensa de sus condiciones laborales– de sus interés de participar en el desarrollo de la educación y la transformación de los sistemas educativos. Sería un contrasentido, más aún cuando el magisterio, además de un



grupo de trabajadores, es también un colectivo de profesionales con fuertes lazos de identidad y posiciones que consideran atendibles sobre su materia de trabajo.

El futuro de las RE pasará por el robustecimiento de Políticas que incentiven el desarrollo de SPD más fuertes y propicien el tránsito de trabajadores de la educación –con un saber instrumental y demandas de corte gremial–, a docentes profesionales del conocimiento, el aprendizaje y los procesos de enseñanza –dispuestos a formular propuestas complejas, capaces de comprometer a los diseñadores de políticas públicas en la efectiva atención de la equidad, la inclusión y la gobernanza.

El desafío es generalizar la educación y universalizar efectivamente las condiciones para el desarrollo educativo, compensar los rezagos acumulados tanto en la gestión de los SEN como en los SPD. En este punto, la exigibilidad de la calidad como un derecho educativo puede y debe tener un efecto en la exigibilidad de la profesionalización docente, entendida como un proceso continuo de formación de saberes, de mayor autonomía en la determinación de sus procesos y sus decisiones en los procesos a su cargo, pero también de mayor exigibilidad en el desempeño e incentivos más relevantes a su desempeño.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bazúa, F. y Valenti, G. “Política pública y desarrollo”, en Masé Narváez Carlos Eduardo y Eduardo Andrés Sandoval Forero (Coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal*, México, Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, pp. 51-82.
- Barber, M., y Mourshed, M. *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos* (No. 371 B234c), 2008.
- Bertalanffy, L. *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Casilda Béjar, R. *América Latina y el Consenso de Washington*, Boletín ICE Económico, Información Comercial Española, 2803, 2004, pp. 19-38.





- Corrales, J.** *Aspectos políticos en la implementación de las Reformas Educativas. Programa de Promoción de la Reforma educativa para América Latina y el Caribe*, Preal núm.14, julio 1999.
- Esteve, J. M.** *El malestar docente*, Barcelona, Paidós, 2003.
- García-Huidobro, J.** y Falabella, A. Los fines de la educación. Santiago, Chile, Ediciones UC, 14, 15, 2013.
- Huntington, S.** *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Iaies, G.** *Evaluación de sistemas educativos*, México, Centro de estudios en políticas públicas Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2006. Disponible en: <<http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/02/M%C3%89XICO-Programa-de-Evaluaci%C3%B3n-de-Sistemas-Educativos.pdf>>
- Iaies, G.** y De los Santos A. *Nuevos Docentes, nuevas carreras. El debate por la reforma de la carrera profesional en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Políticas Públicas, 2010. Disponible en: <[www.fundacioncepp.prg.ar](http://www.fundacioncepp.prg.ar)>
- Iaies G., et al.** “Competencias docentes: un marco conceptual para su definición”. Versión preliminar. Fundación CEPP. Noviembre, 2010. Disponible en: <<http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/COMPETENCIAS-DOCENTES-UN-MARCO-PARA-SU-DEFINICI%C3%93N-preliminar.pdf>>
- Ibernón, F.** (Coord.). *La investigación educativa como herramienta de formación del profesorado. Reflexión y experiencias de investigación educativa*, Barcelona, Grao, 2004 pp11-66.
- Loyo, A.** “Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, enero-abril 025, España, OEI, 2001, pp. 65-81.
- Méndez, J.** “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas”, en *El Colegio de México, Foro internacional*, vol. XXXIII, núm. 131, enero-marzo 1993, pp. 111-144.
- Navarro, J.** Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas, PREAL 36, 2006. Disponible en: <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%2036.pdf>>
- OECD.** *Informe PISA 2003, Aprender para el mundo del mañana*. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39732493.pdf>

- OECD. PISA 2006, *Marco de la evaluación. Conocimientos y habilidades en ciencias, matemáticas y lectura*. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39732471.pdf>
- OECD. *Resultados de PISA 2012 en foco. Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*. Disponible en: [http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012\\_Overview\\_ESP-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf)
- Puiggrós, A. “Educación y poder: los desafíos del próximo siglo”, en Carlos Alberto Torres (Comp.) *Paulo Freire y la agenda de la educación Latinoamericana en el siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- Puiggrós, A. “Educación neoliberal y quiebre educativo”, en *Nueva Sociedad*, núm. 146, nov.-dic., 1996, pp. 90-101.
- Saravia, L. y Flores I. *La formación de maestros en América Latina. Estudio realizado en diez países*, Perú, Ministerio de Educación, 2005. Disponible en: [http://disde.minedu.gob.pe/gtz/ProeducaDocs/Publicaciones/Formacion\\_Maestros\\_America\\_Latina.pdf](http://disde.minedu.gob.pe/gtz/ProeducaDocs/Publicaciones/Formacion_Maestros_America_Latina.pdf)
- Schmelkes, S. *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, OEA, PRODEBAS, Interamer 32, Serie educativa, México, 1994. Disponible en: <http://www.ctascon.com/Hacia%20una%20mejor%20calidad%20de%20las%20Escuelas.pdf>
- Trejo, J. *Políticas para la profesionalización del magisterio en contextos de transición democrática: Argentina, Brasil, Chile y México*, Secretaría de Educación de Chiapas, México, 2015.
- Treviño, E. *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, OREALC-UNESCO, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), 2010.
- Vegas, E. y Umansky I. *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?*, PREAL, 2005. Disponible en: <http://www.preal.org/Archivos/Programas/Seminarios%20y%20Talleres/Accountability%20Educativa/Documentos%20de%20Referencia/Vegas%20y%20Umansky.pdf>
- Zorrilla M. “Reforma de la Educación Mexicana ¿Atrapada sin salida?”, en Edgar Jiménez (Coord.). *Gobernabilidad y Gestión Educativa*, México, SEP, 2007, pp.179-209.