

"Esta obra proporciona una mirada detallada a cómo fue posible la transformación de la educación boliviana, así como a sus logros y retos pendientes. Sus autores nos han proporcionado una oportunidad excepcional de extraer valiosas lecciones de lo que viene a ser uno de los casos a la vez más ambiciosos y menos conocidos de reforma educativa en la historia reciente de América Latina".

Juan Carlos Navarro
JEFE DE LA UNIDAD DE EDUCACIÓN
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

"En este libro Manuel E. Contreras y María Luisa Talavera Simoni presentan un fascinante análisis de la historia de la reforma educativa boliviana durante la última década... éste es un texto obligado de consulta para quienes quieran estudiar el proceso de formulación e implementación de un ambicioso proyecto y para todos aquellos interesados en estudiar el proceso de cambio educativo a gran escala en países en desarrollo. Un libro de extraordinaria importancia que será sin duda un valioso aporte al permanente diálogo sobre las relaciones entre educación, cambio social y desarrollo en Bolivia".

Fernando Reimers
PROFESOR ASOCIADO
HARVARD GRADUATE SCHOOL OF EDUCATION

Contreras y Talavera examinan una de las reformas más importantes y quizás menos comprendidas del período "neoliberal" en Bolivia: la reforma educativa. Presentan una síntesis impresionante de este proceso, describiendo y analizando múltiples facetas del mismo, las que van desde cambios curriculares y pedagógicos, hasta medidas administrativas y financieras. Adicionalmente, sitúan a esta reforma en un contexto histórico que enriquece su descripción. Tal ejercicio podría fácilmente tomarse en una lectura "seca", pero los autores la avivan al incluir testimonios que surgen de entrevistas con algunos de los principales actores del proceso y ejemplos interesantes. Este texto será de gran utilidad para quien quiera comprender y formular esfuerzos para mejorar la educación en Bolivia y en otros países.

Miguel Urquiola
PROFESOR ASISTENTE DE ECONOMÍA Y ASUNTOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE COLUMBIA

10 AÑOS



EXAMEN PARCIAL La Reforma Educativa Boliviana 1992- 2002

EXAMEN PARCIAL

La Reforma Educativa Boliviana 1992- 2002

Manuel E. Contreras

María Luisa Talavera Simoni



Manuel E. Contreras C.
María Luisa Talavera Simoni



Las opiniones expresadas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad de los autores. El libro fue realizado a título personal y no refleja necesariamente las opiniones o las políticas de las organizaciones en las cuales trabajan los autores, ni las de la cooperación sueca, ASDI, que financia su publicación.

The Bolivian Education Reform 1992-2002: Case Studies in Large-Scale Education Reform

Country Studies. Education Reform and Management Publication Series

Vol.II, No. 2, November 2003

En su primera versión en inglés, este texto formó parte de una serie de estudios de caso sobre reformas educativas en países en desarrollo durante la década de los años noventa, encargados por el Grupo Temático Gestión y Reforma de la Educación, del Banco Mundial. La investigación general y las publicaciones fueron generosamente apoyadas con una donación del gobierno de los Países Bajos a través de su Programa Asociado al Banco Mundial. La investigación original estuvo a cargo de Barbara Bruns con el apoyo de Akanksha A. Marphatia, Amanda Enayati, Julie Wagshal y Chantal Rigaud.

El texto en inglés se encuentra en www.worldbank.org/education/globaleducationreform y puede ser solicitado a Barbara Bruns en bbruns@worldbank.org.

La traducción se realiza con el consentimiento del Banco Mundial y especialmente gracias a la colaboración de Barbara Bruns. Las opiniones aquí expresadas no afectan a dicha institución, a sus políticas ni a sus países miembros.

Fotografías: UNICOM, Ministerio de Educación

Edición: Rubén Vargas

Diseño de tapa: Alejandro Salazar

Diseño y diagramado: SALINASANCHEZ

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Sobre los autores | 9 |
| Agradecimientos | 11 |
| Prólogo a esta edición | 13 |
| Presentación | 15 |
| Abreviaciones | 19 |
| Resumen ejecutivo | 21 |
| Introducción | 27 |
| PARTE 1. CONTEXTO | 29 |
| PARTE 2. ESFUERZOS ANTERIORES Y FORMULACIÓN DE LA ACTUAL REFORMA | 37 |
| PARTE 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA | 53 |
| Formación de maestros | 58 |
| Desarrollo curricular | 64 |
| Implementación curricular y pedagógica | 70 |
| La educación intercultural bilingüe | 81 |
| Fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación | 87 |
| Maestros, sindicatos y compensación salarial | 91 |
| Descentralización | 100 |
| Sistema de medición de calidad (SIMECAL) | 106 |
| Financiamiento | 108 |
| PARTE 4. EVALUACIÓN DE LA REFORMA | 115 |
| Resultados cuantitativos | 117 |
| Apreciaciones cualitativas | 122 |
| Perspectiva comparativa | 126 |
| Estrategia y apoyo político | 127 |
| La opinión pública ante la reforma | 134 |
| Reflexión final | 136 |
| PARTE 5. CONCLUSIONES | 139 |
| PARTE 6. LECCIONES APRENDIDAS | 151 |
| Bibliografía | 157 |
| Anexos | 171 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | | |
|------------|---|-----|
| Cuadro 1. | Población en situación de pobreza bajo metodología NBI | 33 |
| Cuadro 2. | Tasa de analfabetismo de la población de 15 años o más por sexo y según área geográfica, 1992-2001 | 35 |
| Cuadro 3. | Promedio de años de estudio de la población de 19 años por sexo y área geográfica, 1992-2001 | 35 |
| Cuadro 4. | Comparación de estudiantes que han alcanzado niveles satisfactorios de logro en escuelas urbanas y rurales | 36 |
| Cuadro 5. | Comparación entre las propuestas del CONED y la Ley de Reforma Educativa | 48 |
| Cuadro 6. | Financiamiento inicial de la reforma educativa, 1994 | 51 |
| Cuadro 7. | Estructura programática inicial del financiamiento de la reforma educativa, 1994 | 51 |
| Cuadro 8. | Implementación de la reforma educativa. Indicadores cuantitativos, 1995-2002 | 57 |
| Cuadro 9. | Comparación entre el antiguo y nuevo currículo | 66 |
| Cuadro 10. | Encuesta en 85 municipios en los cuales las escuelas han incorporado cambios requeridos en el aula, 1999-2000 | 76 |
| Cuadro 11. | Frecuencia y modo de uso de módulos de aprendizaje en escuelas encuestadas en 85 municipios, 1999-2000 | 76 |
| Cuadro 12. | Áreas principales de conflicto entre los sindicatos de maestros y el MEC | 94 |
| Cuadro 13. | Comparación de incrementos anuales en salarios de maestros e inflación de fin de año, 1992-2002 | 96 |
| Cuadro 14. | Cantidad y tipo de proyectos educativos desarrollados y asignados de febrero de 1999 a febrero de 2003 | 105 |
| Cuadro 15. | Gasto por estudiante por nivel de educación | 110 |
| Cuadro 16. | Nivel de logro en matemáticas y lenguaje para estudiantes de tercer grado en escuelas urbanas y rurales, 2000 | 120 |
| Cuadro 17. | Nivel de logro en matemáticas y lenguaje para estudiantes de tercer grado en escuelas con y sin reforma, 2000 | 121 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | | |
|------------|--|-----|
| Gráfico 1. | Inversión pública ejecutada: total y social, 1900-2002 | 32 |
| Gráfico 2. | Gasto educativo como porcentaje del PIB, 1990-2000 | 109 |
| Gráfico 3. | Composición del financiamiento de la reforma educativa, 2003 | 112 |
| Gráfico 4. | Desembolsos anuales por agencias de ayuda externa, 1990-2002 | 112 |
| Gráfico 5. | Evolución del abandono escolar por sexo, 1997-2002 | 118 |
| Gráfico 6. | Evolución del abandono escolar por área, 1997-2002 | 118 |
| Gráfico 7. | Percepción pública de la reforma educativa, 1994-2002 | 135 |

ÍNDICE DE RECUADROS

| | | |
|-------------|---|-----|
| Recuadro 1. | Una mirada desde la perspectiva de la gerente del Proyecto de Reforma Educativa del Banco Mundial (1991-1996) | 43 |
| Recuadro 2. | Los maestros de Mercedes | 77 |
| Recuadro 3. | Bachillerato pedagógico | 84 |
| Recuadro 4. | ¿Quiénes son los maestros en Bolivia? | 92 |
| Recuadro 5. | Los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO) | 102 |
| Recuadro 6. | Apreciaciones de Noel Aguirre, director del CEBIAE, sobre la reforma educativa | 124 |
| Recuadro 7. | Apreciaciones sobre una década de reforma educativa en Bolivia de Estanislao Aliaga, secretario general de la CTEUB | 125 |
| Recuadro 8. | La Iglesia Católica y la reforma educativa | 133 |
| Recuadro 9. | Educación secundaria | 147 |

SOBRE LOS AUTORES

MANUEL E. CONTRERAS C. trabaja en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo como docente y especialista en desarrollo social. Se graduó con honores de la Universidad de Nottingham como ingeniero de producción y administración; obtuvo una maestría con distinción del London School of Economics en estudios de área (América Latina) y un doctorado de la Universidad de Columbia en historia económica. Su interés en la educación boliviana lo despertó su disertación doctoral y creció al participar en la transición que convirtió al Fondo Social de Emergencia en el Fondo de Inversión Social, institución en la que ocupó el cargo de subdirector ejecutivo. Se interiorizó en la política educativa y en las etapas iniciales de la reforma educativa cuando ejercía como director ejecutivo de la Unidad de Análisis de Política Social (UDAPSO) que asesoraba al Ministerio de Planificación. Fue consultor del Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional, de la Universidad Católica Boliviana, donde ayudó a iniciar un postgrado en gestión y políticas públicas. Fue el primer director del programa de maestría en gestión y política pública y luego director de Maestrías para el Desarrollo, postgrado de la Universidad Católica Boliviana, antes de trasladarse a los Estados Unidos.

Durante su estadía en la Universidad Católica, publicó trabajos sobre la educación superior y la reforma educativa en Bolivia desde las perspectivas de la historia y de las políticas. Ha sido consultor del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, de la Organización Internacional del Trabajo, del Banco Interamericano de Desarrollo y de los gobiernos de los Países Bajos, Suecia y Dinamarca.

Enseña cambio y aprendizaje organizacional, gestión estratégica, liderazgo y temas de pedagogía de la capacitación en el INDES. En la actualidad se halla involucrado en un proyecto a largo plazo para escribir una historia de la educación boliviana en el siglo XX.

MARÍA LUISA TALAVERA SIMONI es docente de la Carrera de Ciencias de la Educación e investigadora del Instituto de Estudios Bolivianos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Es licenciada en sociología de la misma universidad y tiene una maestría en educación otorgada por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional de México. Su tesis de maestría, de carácter etnográfico, fue publicada en México y en Bolivia.

Desde 1985 hasta 1996 trabajó en el Centro de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE) en el que principalmente apoyó la experiencia innovadora de Villa Juliana, cuyo producto fue la Propuesta de Innovación Educativa en Escuelas (PIEE). Entre 1997 y 1998, con el apoyo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), llevó a cabo un proyecto de investigación sobre la fase inicial de la implementación de la reforma educativa. Los resultados se publicaron

en el libro *Otras voces, otros maestros*, edición que fue ampliamente difundida y que está actualmente agotada. De 1999 a la fecha continúa trabajando en la investigación educativa con el interés de conocer cómo llegan las políticas de cambio a las escuelas y, especialmente, el papel de los maestros en este proceso. En esta línea, en 2000 ha publicado, con los economistas Miguel Urquiola, Wilson Jiménez y Werner Hernany, *Los maestros en Bolivia, impacto, incentivos y desempeño* y ha hecho otros estudios encargados por el Ministerio de Educación y la cooperación internacional. Paralelamente, en la UMSA, investiga, desde una perspectiva etnográfica, problemas vinculados a la transición de la educación secundaria a la superior.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que con tan buena voluntad nos dieron su tiempo y compartieron sus experiencias y opiniones, a quienes nos concedieron entrevistas y respondieron cuestionarios y consultas por teléfono y correo electrónico. Sin su colaboración, este estudio no habría sido posible.

Agradecemos a Armando Godínez por facilitarnos estudios recientes que han sido financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. El presente trabajo resume los principales hallazgos de esos informes, que fueron esenciales para actualizar nuestra información sobre muchos aspectos vitales de la reforma educativa boliviana.

Las primeras versiones se beneficiaron de los comentarios, extensos y perspicaces, de Akanksha A. Marphatia del Banco Mundial. Miguel Urquiola de la Universidad de Columbia y Francoise Delannoy, ex funcionaria del Banco Mundial y ahora consultora independiente, fueron lectores externos de las primeras versiones de este estudio. Carmen Urioste y Nicole Nucinkis hicieron comentarios a la sección sobre el currículo y la capacitación de maestros y pacientemente respondieron a las preguntas que nos iban surgiendo en el camino. Lucía D'Emilio hizo observaciones a la sección sobre educación intercultural bilingüe. Amalia Anaya, Constance Corbett, Luis Enrique López y Uta von Gleich leyeron el manuscrito en su totalidad, nos dieron sus opiniones y estuvieron siempre dispuestos a absolver nuestras dudas. Finalmente, agradecemos a Amanda Enayati por la gran destreza con la que editó y mejoró la versión final en inglés de este estudio. Expresamos nuestros agradecimientos a todos por su invaluable ayuda y su compromiso en contribuir a mejorarlo. Nos esforzamos por dar cabida a sus sugerencias dentro de las restricciones de espacio y tiempo que debimos confrontar. Aun así, somos los autores los únicos responsables de la actual versión y de todos sus errores y limitaciones.

Manuel E. Contreras también reconoce la oportunidad de escribir esta monografía que le proporcionó Barbara Bruns del Banco Mundial al incluir a Bolivia en la serie de estudios de caso sobre reforma educativa; serie de la cual es supervisora. “Para cumplir con esta labor me beneficié de la experiencia y la perspectiva crítica de María Luisa Talavera como coautora. Le agradezco por su paciencia y por todo lo que me enseñó en el camino. Nada de lo anterior hubiese sido posible, sin embargo, sin el amor, el apoyo y el estímulo de mi familia, que me proporcionó la ‘licencia’ para dedicarle tiempo a esta labor aun a expensas de su propio tiempo. Más aun, mi hijo Juan Manuel Contreras y mi esposa Mónica Escalante leyeron los borradores y contribuyeron a mejorarlos, por lo cual les agradezco enormemente. El saber que la lectura del estudio convenció a mi hijo de 16 años de que hay esperanza para Bolivia a través de la educación fue no sólo emocionante sino muy alentador”.

María Luisa Talavera agradece a Manuel E. Contreras por el privilegio de acompañarle en este esfuerzo conjunto para armar un rompecabezas. “Al ubicar los conocimientos dispersos en su contexto se revela un cuadro de la reforma educativa boliviana que espero sea útil para quienes están a cargo de implementarla. El esfuerzo realizado ha sido una oportunidad para ver el proceso desde una perspectiva que realza los espacios y actores vinculados a su diseño e implementación. De ellos tenía visiones fragmentadas cuando los estudié desde las escuelas, allí donde surgen las voces de esos “otros” que esta reforma no alcanzaba a tomar en cuenta por completo”.

Prólogo a esta edición

La tragedia de toda escritura (y también de toda lectura) es la tensión entre su inacabamiento y la necesidad de un punto final (la obra acabada y la última interpretación posible). Ésta es también la tragedia del conocimiento y del aprendizaje moderno.

Edgar Morin *et al* (2003) *Educación en la era planetaria*.

Este libro es la versión revisada del estudio de caso sobre la reforma educativa boliviana publicado en inglés por el Banco Mundial a fines de 2003. Fue traducido al castellano y lo publicamos hoy en Bolivia como un aporte al debate educativo actual, en puertas del Segundo Congreso Nacional de Educación.

Volver a publicar este estudio, escrito a mediados de 2003, nos abrió la tentadora posibilidad de revisarlo a fondo para actualizarlo. Decidimos no seguir este camino por limitaciones personales de tiempo pero también para tomar distancia de eventos todavía muy recientes.

Sin embargo, sí aprovechamos la oportunidad para revisar el texto en tres aspectos específicos. Primero, corregir errores factuales y de forma. Segundo, agregar nueva bibliografía y, a través de ella, ilustrar mejor o profundizar más ciertos aspectos del libro. Tercero, reevaluar los énfasis y matices originales tanto por nuestras nuevas reflexiones como porque la actual edición está dirigida a un público distinto. La actual versión está menos orientada a políticas educativas comparativas. Cabe aclarar que, salvo la introducción al contexto socioeconómico y político boliviano que ya no es pertinente, no hemos eliminado ninguna otra sección de la versión original en inglés. Sólo hemos agregado texto, notas de pie de página, cuadros y recuadros.

Las lecturas críticas del libro publicado en inglés de Aurolyn Luykx de la Universidad de Miami, Wendy Hunter de la Universidad de Texas en Austin, Juan Carlos Navarro del BID y Fernando Reimers de la Universidad de Harvard han contribuido a nuestra revisión del texto original. Sus agudas reflexiones, comentarios y sugerencias ahora nos permiten presentar al lector boliviano un mejor libro. Enrique Ipiña, como actor del proceso descrito, también contribuyó a este libro al compartir con nosotros sus observaciones al texto en inglés y respondiendo a nuestras interrogantes. Mariana Villareal, Orlando R. Murillo y Marco Salazar nos proveyeron información adicional oportunamente. La traducción del texto original al castellano fue realizada por Consuelo Cardozo S. y editada por Rubén Vargas. Tanto la traducción e impresión del presente libro fueron generosamente financiadas por la cooperación sueca, ASDI. El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) nos ofreció su apoyo logístico a la edición e impresión del libro. A todos ellos les agradecemos por su generosidad y compromiso con la reforma educativa boliviana. Sin embargo, nosotros asumimos plena responsabilidad por la versión final.

Queremos enfatizar que el trabajo que tienen en sus manos es un esfuerzo de síntesis de un complejo proceso aún en curso. Busca proporcionar al lector una visión general de los principales aspectos de la reforma educativa boliviana en un contexto histórico y comparativo. Como tal, no es un análisis exhaustivo de ninguno de los aspectos que se tocan. Se ha intentado presentar un resumen de cada uno de ellos sobre la base de la bibliografía y estudios existentes. Reconocemos que ciertos temas (por ejemplo, la educación intercultural y bilingüe) tienen mucho más desarrollo investigativo y bibliográfico que otros (como el financiamiento o el fortalecimiento institucional). En aras de presentar un texto breve y balanceado hemos intentado tratar cada tema con aproximadamente igual extensión. Esta decisión necesariamente implica que hayamos resumido unos temas más que otros. Para aquellos temas afectados, esperamos que las pistas bibliográficas que dejamos sean útiles para los lectores y lectoras que quieran profundizarlos.

Por último, en vista a las decisiones educativas que el país tendrá que tomar y en un sincero espíritu de contribuir a un vigoroso debate educativo, ofrecemos este texto para que tanto los especialistas en educación pública como los menos conocedores del tema cuenten con un insumo que contribuya a su mayor y mejor participación en el diálogo sobre la reforma educativa. No es otro nuestro humilde propósito.

Washington, D.C. y La Paz, marzo de 2004

Presentación

XAVIER ALBÓ

La reforma educativa boliviana, aprobada en 1994, causó mucha expectativa dentro y fuera del país. Manuel E. Contreras y María Luisa Talavera nos han hecho el gran servicio de sentarse a mirar en retrospectiva el camino recorrido a los diez años de haberse iniciado este proceso (con ETARE 1991-1992) y seis de su inicio en el aula (1996). En pocas páginas nos brindan una buena panorámica sintética para con ello mirar hacia adelante.

La expectativa dentro de Bolivia surgía de la conciencia compartida por prácticamente todos los sectores de que el país necesitaba una transformación a fondo de su sistema educativo. A partir de la Revolución Nacional de 1952, la educación pública logró un gran crecimiento a lo largo y ancho del país, particularmente en el sector rural mayoritario. Pero esta expansión cuantitativa no fue acompañada de adecuadas mejoras cualitativas, carencia patente ante todo en el mismo sector rural que, pese a los indudables avances en la redistribución de tierras promovida por aquella revolución, seguía siendo la más pobre y marginada por parte del Estado.

El anuncio de que se realizaría una reforma educativa fue por tanto recibido con una amplia aceptación sobre todo por parte de los usuarios del sistema. Los sondeos de opinión coincidieron entonces y en los años siguientes en dar altos índices de aceptación de esta reforma, superiores incluso a los de otra importante innovación de la época, la Ley de Participación Popular.

Más lenta y difícil ha sido la aceptación por parte del magisterio —un actor fundamental de toda reforma educativa— sobre todo en su sector urbano y en mu-

chos dirigentes. Más allá de su susceptibilidad ideológica por el enfoque “neoliberal” de los bancos internacionales que la apoyaban y de la natural incertidumbre que siempre provoca un cambio radical de enfoque, estaba siempre latente la preocupación de los docentes por su propia seguridad laboral. Un aporte importante del presente trabajo es mostrar cómo aquella tensión inicial se ha ido superando gracias a una continuada política de mejora salarial y otros incentivos (ver, por ejemplo, el Cuadro 13).

Más allá del país se generó también mucha expectativa. Son comunes los comentarios favorables a la audacia de los planteamientos de la Ley de Reforma Educativa aprobada en 1994. En este libro se mencionan varios testimonios de expertos internacionales que la consideran la propuesta más avanzada y revolucionaria en toda América Latina y a ellos podría añadir otros muchos. El más reciente lo he escuchado hace apenas unos días de labios de un especialista en educación del Banco Mundial que comparaba favorablemente la reforma boliviana con las de otras partes incluso en otros continentes. Por eso muchos países y las principales instancias internacionales de cooperación han puesto los ojos en lo que empezaba a ocurrir en Bolivia y han apostado a nuestra reforma educativa con su apoyo.

La reforma boliviana presenta muchos elementos comunes a las de otros países en vías de desarrollo. Uno de ellos es la decisión —en mi opinión, muy oportuna— de otorgar una alta prioridad a mejorar la educación primaria pública y masiva. Comparte también la preferencia por nuevos métodos pedagógicos que estimulen más la creatividad del alumnado —expresados hoy mayormente por el enfoque constructivista— y, por tanto, la necesidad también de un nuevo estilo de formación docente. Gracias a aspectos como éstos, por primera vez en la historia boliviana, la educación pública ha desarrollado instrumentos innovativos deseados también por la educación privada.

Como en otras reformas apoyadas por las grandes instancias de cooperación internacional, se busca también una mayor eficiencia promoviendo, por ejemplo, estímulos al mejor desempeño y a las iniciativas locales descentralizadas e incluso privadas. Sin negar la necesidad de una mayor eficiencia, si este punto no se balancea con una discriminación positiva a favor de los más necesitados se podría degenerar en una creciente desigualdad a favor de los lugares y sectores con mayores posibilidades. El ejemplo de Chile, mencionado por los autores, ilustra este riesgo que allí exigió la ulterior aplicación de correctivos.

Pero hay también algunos rasgos singulares del caso boliviano que han despertado un particular atractivo para los observadores y cooperadores de otros países. Mencionaré dos rasgos íntimamente relacionados entre sí, que han pasado a ser como los dos pilares fundamentales del enfoque boliviano. Uno es haber incorporado la interculturalidad e incluso el bilingüismo no ya como un régimen especial sólo para determinadas regiones indígenas marginadas hasta que se “integren” a la sociedad nacional dominante sino como un perfil de to-

do el sistema educativo. El otro, es haber resaltado como una fortaleza local el potencial organizativo de la población para desarrollar mecanismos de participación popular dentro del sistema educativo. Además de mecanismos de participación popular comunes a otros países —como las juntas escolares y los llamados “proyectos educativos”—, la reforma ha incentivado, por ejemplo, la creación de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), con unos márgenes de autonomía y un potencial de interlocución con el Estado poco vistos en otras latitudes (ver el Recuadro 5).

Incorporar la interculturalidad y participación popular como dos pilares de la reforma fue una innovación sugerida por el equipo boliviano, a partir del análisis de su propia realidad local. Pero convencer de su relevancia a las principales agencias internacionales de cooperación no fue tarea fácil, como recuerda el Recuadro 1 del texto. Se logró y ahora esta temática ha pasado a ser una de las que más suscitan el interés y apoyo de otros países. Es incluso recomendada por esas mismas agencias que al principio se resistían para que la adopten otros países. Un alto funcionario del Ministerio de Educación, poco después de haber asumido su cargo, me comentó su sorpresa:

Les ha caído muy bien la estrategia boliviana a la cooperación internacional. Ciertamente para muchas de estas financiadoras... la mejor reforma es la boliviana. De lo que han hecho en África, Asia, en distintos países, valoran más a la boliviana... En EIB, en los PEI¹ quieren cooperar lo que jamás esperaba.

En conjunto el balance de Contreras y Talavera es muy positivo y a la vez realista. Quienquiera que haya conocido la educación pública boliviana antes de la reforma no puede sino alegrarse al ver los cambios introducidos en aquellos lugares en que realmente ha llegado a implementarse. Este cambio es más visible precisamente en el campo, donde las deficiencias eran mayores y donde eran también mayores los desafíos, por tratarse en gran medida de niños indígenas con una lengua y cultura propia distinta de la que hasta entonces había adoptado el sistema escolar, tema que ya hemos desarrollado en detalle en otro estudio reciente.²

Dentro de las lecciones aprendidas, mencionadas en el texto, quiero subrayar la primera, a saber: la continuidad de la reforma como política de Estado y también en su liderazgo a lo largo de cuatro gobiernos. No es un logro fácil ni común, sobre todo porque debe bregarse una y otra vez con los intereses políticos inmediatos cuando ocurren cambios de gobierno o incluso de ministro o

1. EIB: Educación Intercultural Bilingüe. PEI: Proyecto Educativo Indígena.

2. Xavier Albó y Amalia Anaya, *Niños alegres, libres, expresivos: la audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia* (La Paz, UNICEF y CIPCA, 2003). UNICEF tiene también en prensa un volumen con testimonios de docentes y especialistas, recogidos en diciembre de 2002. El Programa EIB Andes [PROEIB] de la GTZ para todos los países andinos, con sede en Cochabamba, está también concluyendo una evaluación más detallada de este mismo componente.

perfecto. Más aún, desde que los autores concluyeron su manuscrito ocurrió un nuevo e imprevisto cambio de gobierno, en octubre de 2003, del que la reforma ha salido incluso más reforzada, tras haber superado exitosamente su mayor crisis desde que se inició el proceso en 1992.

Los autores reconocen que, por el momento, no es todavía posible completar los indudables avances cuantitativos con otros datos más cualitativos, salvo unos pocos de SIMECAL limitados a resultados cognoscitivos en lenguaje y matemática en tercero de primaria. El texto nos advierte ya sobre el carácter preliminar de estos resultados, puesto que los efectos de una reforma como ésta sólo se perciben después de dos o más décadas. Cabe añadir que los resultados más significativos no deben buscarse tanto en el campo académico cognoscitivo, por importante que éste sea, sino ante todo en otros ámbitos más vinculados con la esfera de valores y actitudes personales y grupales. Pienso, por ejemplo, en el sentido de equipo, en la capacidad de relacionarse de forma positiva con los otros “distintos” —por su cultura, género o modo de pensar— o en la creatividad y capacidad de adaptación ante nuevas situaciones, valores con alta incidencia tanto para la convivencia social y participación ciudadana como incluso para una mejor inserción laboral.

Este libro llega en un momento muy oportuno. La reforma educativa boliviana sigue siendo un referente fundamental para las de otros países con dificultades semejantes y también para Bolivia, para que sigamos construyendo sobre lo ya emprendido y comprendido. Tenemos sin duda nuevos desafíos, como la expansión del nuevo enfoque también al nivel secundario y su acople a lo que se esté haciendo en niveles superiores. Pero al mismo tiempo una de las enseñanzas es que sigue siendo fundamental consolidar lo iniciado ya en primaria sin darlo ya por concluido ni mucho menos. En nuestra realidad tal vez no bastarán siquiera las dos décadas mencionadas más arriba. Este texto se convierte por tanto en un indispensable compañero de ruta —un verdadero *vade mecum*, ‘ven conmigo’— de quienes sigan compartiendo este desafío de mejorar permanentemente nuestro sistema educativo.

Qurpa, 1 de marzo 2004.

ABREVIACIONES

| | |
|------------|--|
| ADN | Acción Democrática Nacionalista |
| APG | Asamblea del Pueblo Guaraní |
| CEBIAE | Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CEPO | Consejo Educativo de Pueblo Originario |
| CIDOB | Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano |
| COB | Central Obrera de Bolivia |
| CONED | Consejo Nacional de Educación |
| CONMERB | Confederación de Maestros Rurales de Bolivia |
| CSTUCB | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia |
| CTEUB | Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia |
| LRE | Ley de Reforma Educativa de 1994 |
| ETARE | Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa |
| FUNDESCOLA | Fondo de Fortalecimiento de la Escuela |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PNB | Producto Nacional Bruto |
| GTZ | Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia alemana de cooperación técnica) |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| INDES | Instituto Interamericano para el Desarrollo Social |
| INS | Instituto Normal Superior |
| INS-EIB | Instituto Normal Superior de Educación Intercultural Bilingüe |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura |
| MIR | Movimiento de Izquierda Revolucionaria |
| MNR | Movimiento Nacionalista Revolucionario |

| | |
|----------|--|
| NPE | Nueva Política Económica |
| PASE | Programa de Apoyo Solidario Escolar |
| PEI | Proyecto Educativo Indígena |
| PEIB | Proyecto Educativo Intercultural y Bilingüe |
| PEN | Proyecto Educativo de Núcleo |
| PER | Proyecto Educativo de Red |
| PINS-EIB | Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe |
| PISA | Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes |
| PROME | Programa Municipal de Educación |
| RAFUE | Reglamento de Administración y Funcionamiento de Unidades Educativas |
| REDUC | Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativas |
| SEDUCA | Servicio Departamental de Educación |
| SIMECAL | Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación |
| TGN | Tesoro General de la Nación |
| TIMS | Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias |
| UDAPSO | Unidad de Análisis de Políticas Sociales |
| UMSA | Universidad Mayor de San Andrés |
| UNAS | Unidad de Apoyo y Seguimiento a la Reforma Educativa |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez |

Resumen ejecutivo

Este libro sobre la reforma educativa boliviana resume la primera década del proceso de su diseño e implementación, de 1992 a 2002. Sintetiza informes reciente inéditos y los entrelaza con estudios parciales que se han producido dentro y fuera de Bolivia.

El estudio presenta un trasfondo general de la situación socioeconómica y educativa de Bolivia. Revisa los antecedentes de la reforma, su proceso de formulación y las principales propuestas que plantea la Ley de la Reforma Educativa de 1994 (LRE). Incluye, además, un análisis de su implementación, resaltando los cambios fundamentales que se han dado en los siguientes aspectos: formación de maestros, desarrollo curricular, implementación curricular y pedagógica, educación intercultural y bilingüe, fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación (MEC), maestros, sindicatos y remuneraciones, descentralización, evaluaciones de niveles de logro (SIMECAL) y financiamiento. También realiza una evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados de la reforma educativa y reflexiona sobre sus limitaciones y nuevos desafíos.

Antes de la reforma, el conductismo dominaba la enseñanza, que se centraba en el maestro y se basaba en el aprendizaje memorístico; es más, la cultura de la enseñanza no estaba abierta a la experimentación ni al aprendizaje. La reforma introdujo un enfoque constructivista centrado en el alumno y basado en el aprendizaje activo. El MEC produjo guías de aprendizaje para los alumnos y lineamientos didácticos para los maestros; dotó a las escuelas de bibliotecas, tanto para estudiantes como para docentes. En forma simultánea, la reforma introdujo la educación intercultural bilingüe en todo el sistema educativo. Por primera vez a escala nacional, a niñas y niños aimaras, quechuas y guaraníes se les enseñó en su propia lengua, usando textos y materiales que el MEC produjo en

los tres idiomas. El MEC transformó a las normales e invitó a las universidades públicas y privadas a administrarlas. También por primera vez, los maestros fueron capacitados en educación intercultural bilingüe.

La Ley de Participación Popular de 1994 inició la descentralización y la participación ciudadana. Se logró involucrar a padres y madres de familia al promover y fortalecer las juntas escolares formadas por padres y autoridades escolares en las 12.000 escuelas del sistema. Las juntas escolares recuperaron el papel de los padres y madres en las escuelas, sin embargo, al mismo tiempo, no dejaron de causar tensiones entre ellos y los maestros. Los consejos de educación participativa se establecieron en los ámbitos municipal y departamental, así como entre los pueblos indígenas. El gobierno descentralizó hacia los municipios la responsabilidad de la infraestructura educativa y del abastecimiento de material escolar.

La actual reforma educativa fue concebida por un equipo de trabajo que no dependía del MEC. El Ministerio de Planificación estableció el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE). No obstante, debido a que la reforma fue diseñada desde arriba, no ha podido incorporar a cabalidad a los sindicatos de maestros. En un inicio la oposición del magisterio a la reforma educativa fue tenaz. En gran parte, debido a que fue asociada con la privatización de la educación en el contexto de las reformas neoliberales de los años noventa. En 2003, la respuesta sindical a la reforma fluctuaba entre la radicalidad del sindicato urbano de maestros, opuesto a todas sus propuestas, y la reacción moderada del sindicato rural, dispuesto a colaborar. Los maestros de base, sin embargo, se están apropiando de las propuestas de la reforma a pesar de que sus dirigentes los convocan a oponerse a ella sin ofrecerles una propuesta pedagógica alternativa. Durante la década en cuestión, se incrementó el salario docente en términos reales y en 2000 el MEC introdujo un sistema de incentivos salariales a los maestros y a las escuelas. A través de los incentivos se logró incrementar el número de maestros en áreas rurales.

Contrariamente a lo que suponía la crítica en Bolivia y fuera de ella, la reforma fortaleció la educación pública. El gobierno central no abandonó a la educación ni la dejó desamparada en manos de los gobiernos municipales. Los gastos de la educación no disminuyeron para satisfacer los requerimientos que imponía la austeridad fiscal; al contrario, la inversión en la educación aumentó. Se llegó a duplicar el gasto educativo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). A pesar de ello, el gasto anual por estudiante en primaria en Bolivia sigue siendo el más bajo de América Latina. La modernización del MEC, la elaboración y distribución de libros y material escolar y la participación de padres y madres de familia fortalecieron el sistema educativo público.

El rol de los bancos multilaterales y donantes bilaterales fue muy importante en proporcionar recursos financieros y cooperación técnica en áreas en las que no había capacidad local. Al mismo tiempo, el liderazgo boliviano fue constante y

para 2002 el grado de apropiación local fue suficiente para aminorar la percepción de que los bancos multilaterales y los donantes habían impuesto la reforma.

Como ocurre con otras reformas en Latinoamérica, no hay aún evidencia fehaciente de que la reforma haya mejorado el aprendizaje, en la medida en la que este aprendizaje puede ser estimado por evaluaciones de logro, pero lo que sí ha cambiado significativamente es el ambiente de aprendizaje en las escuelas. De acuerdo a un especialista extranjero:

Los docentes en las escuelas de la reforma están abiertos al diálogo... el ambiente de aprendizaje en la clase es mejor; es un ambiente relajado; la enseñanza en grupos y el aprendizaje por medio de proyectos ha estimulado la interacción entre maestros y estudiantes, la alfabetización autodidacta está proliferando entre los estudiantes, hay un impacto positivo en las familias; las relaciones de género se están haciendo más democráticas tanto entre maestros como entre estudiantes; los maestros respetan más a los padres y madres de familia y a los deseos de la comunidad en materia de educación; ha crecido el estatus de los idiomas indígenas al ser usados en la educación escolar, pese a cierta resistencia que es normal en condiciones similares; hay mejores relaciones con la comunidad.

La reforma ha mejorado la eficiencia interna de las escuelas primarias públicas y ha reducido los diferenciales de acceso que se daban entre áreas rurales y urbanas. Se ha incrementado la tasa de cobertura bruta y neta; se ha reducido el abandono escolar y se ha incrementado la tasa de término de octavo de primaria de 55,4% en 1992 a 71,5% en 2001. La reforma educativa ha logrado colocar firmemente a la educación en la agenda pública y ha generado investigación, análisis y debate educativo.

LAS LECCIONES APRENDIDAS

La continuidad en la política y el liderazgo es crucial para obtener resultados duraderos. Esto es importante porque los cambios en la educación se dan a lo largo de extensos períodos de tiempo y, por ello, es esencial desarrollar la capacidad institucional. En Bolivia, cuatro gobiernos incluyeron la reforma educativa en sus plataformas políticas y, lo que es igualmente importante, dieron continuidad al equipo que diseñó la reforma en el ETARE y que luego la implementó en el MEC. En esto, la experiencia boliviana se asemeja a las de Chile y Brasil. En todos los casos, las reformas fueron procesos que se construyeron y no planes rígidos preestablecidos.

Se precisa un abastecimiento básico de recursos pedagógicos en todas las escuelas para que las innovaciones se arraiguen. La reforma educativa boliviana proporciona libros, una gran variedad de material escolar, asesores

pedagógicos, juntas escolares y, en menor grado, mejoras a la infraestructura; asimismo, busca cambiar aspectos curriculares y pedagógicos. Esto mismo se percibe con mayor claridad en los casos de las reformas de Brasil y Chile, donde se dieron “estándares mínimos de operación” (infraestructura adecuada, maestros con un mínimo de capacitación, equipos básicos de material, el compromiso de padres y madres de familia y un sistema de apoyo).

Se precisa, además, asegurar que los ministerios de educación desarrollen capacidades institucionales básicas. Un sistema de información, capacidades para el desarrollo curricular y mecanismos para la planificación y el control del sistema educativo proporcionan una plataforma mínima, a partir de la cual se puede desarrollar e implementar la reforma educativa. Bolivia fue capaz de desarrollar un sistema de información y una capacidad de elaboración curricular, pero está en proceso de generar mecanismos de planificación y aún no ha comenzado a desarrollar un sistema de control y monitoreo. En el caso de Brasil, la centralización y el desarrollo de la información educativa estuvieron entre las primeras acciones que llevó a cabo el ministro Renato Souza.

Todos los niveles de los sistemas educativos juegan roles complementarios en la reforma. La alineación vertical y la articulación entre objetivos y métodos, además del desarrollo de capacidades locales, son también importantes para generar una capacidad local calificada. Para una reforma integral que abarque todo el sistema educativo, como es el caso boliviano, se necesita una profunda transformación en cada aula y en cada escuela. Esto requiere trabajar en varios niveles:

1. El nivel macro o de sistema que establece direcciones, realiza la inversión, controla la calidad y asegura la equidad;
2. El nivel intermedio:
 - a. La escuela, porque es el sitio del aprendizaje y el lugar donde se intersectan e integran las dimensiones micro y macro, y
 - b. El nivel municipal/distrital que usualmente proporciona apoyo; y
3. El nivel micro o del aula (el enfoque constructivista y otros enfoques pedagógicos).

Si los gobiernos y los operadores de la reforma trabajan únicamente en el ámbito del aula (o de abajo hacia arriba), los sistemas de educación pueden llegar a tener “mil puntos de luz” pero el cambio no crecerá a escala. Si los operadores sólo trabajan a nivel macro (o de arriba hacia abajo), es probable que no lleguen al aula con la profunda transformación cultural que se requiere para la sostenibilidad. Como se observa en el caso boliviano, ha habido más desarrollo sistemático a nivel macro, aunque también se han dado intervenciones en el nivel micro y algunas en el nivel intermedio. Lo que queda pendiente es enlazar los distintos niveles.

Crecer a escala requiere crear una organización de aprendizaje que se caracterice por procesos integradores, redes profesionales y un nuevo estilo de liderazgo. Prácticamente todas las reformas sufren de fragmentación y de sobrecarga en algún punto, y la reforma boliviana no es la excepción. Los maestros fueron rebasados por los cambios, por un currículo y una pedagogía nuevos y más exigentes. La incorporación de la educación bilingüe e intercultural añadió aún mayor presión y puso en cuestión supuestos y valores vigentes durante mucho tiempo. La realización de proyectos educativos de unidades puede servir como proceso integrador, puesto que a través de ellos el personal revisa colectivamente, entre otros aspectos, todos los procesos, políticas, programas y la organización de la escuela a la luz de sus objetivos. Así, todo lo que es útil se conserva y refuerza y se descarta lo que no pasa la prueba; así, a la vez, se reduce el aislamiento del personal y se promueve la apropiación y la priorización. Estas prácticas de trabajo colectivo incrementan la capacidad institucional para resolver problemas y son, por otro lado, una forma de desarrollo profesional. En Bolivia se realizan proyectos de escuelas y proyectos de núcleos que buscan establecer redes de trabajo entre los maestros.

El aprendizaje requiere oportunidades para reflexionar sobre la práctica. Los maestros bolivianos trabajan de manera aislada; por ello, un desafío clave es el desarrollo de círculos de aprendizajes significativos con un propósito claro. Es preciso escuchar a los maestros. La capacitación en la práctica es la que hace sostenible la formación inicial. El principal reto para “los maestros es convertirse en profesionales que sean, simultánea e íntegramente, diestros, reflexivos, colaboradores y con una clara inclinación hacia la investigación” (Fullan, 2000: 326).

El sistema de educación pública, para convertirse en una organización de aprendizaje, debe responder a ciertas preguntas: ¿Cómo lo estamos haciendo? ¿En qué tenemos que mejorar y cómo podemos hacerlo? Estas interrogantes son cruciales para controlar la calidad y la responsabilidad de la educación. Por ello, la cuestión central es determinar si el sistema educativo tiene instrumentos para mejorar aún más los resultados cognoscitivos de los alumnos, tomando en cuenta que es más fácil mejorar los indicadores cuantitativos que los cualitativos. De no ser así, ¿cuáles deberían ser esos instrumentos y cuán lejos pueden llevar al sistema en términos de aprendizaje escolar? ¿En qué medida es el modelo boliviano una alternativa latinoamericana al modelo de estándares y evaluación?

No hay una disyuntiva entre reformas que se basan en la pedagogía y aquellas que se basan en estándares y evaluación; ambas son, más bien, necesarias. Hasta el momento, la reforma boliviana se ha fundamentado en la pedagogía y, en nuestra opinión, tendrá que buscar un complemento en los estándares de enseñanza y aprendizaje, y en los mecanismos para medirlos. Así proporcionará un apoyo adecuado y una presión suficiente (en ése orden) a todos los niveles del sistema educativo para mejorar el aprendizaje escolar.

Introducción

La reforma educativa, cuyo análisis y evaluación presentamos en este libro, es parte de las reformas estatales que se hicieron en Bolivia en el primer gobierno de Sánchez de Lozada, que continuó el modelo de libre mercado iniciado por Paz Estenssoro en 1985.

Este origen marcó a la reforma, no sólo por su vinculación con los cambios neoliberales sino también por ser financiada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La reforma también encontró resistencia por la forma cómo se generó el proyecto, que fue diseñado por un equipo técnico externo al Ministerio de Educación (MEC) e implementado por un grupo al que se ha percibido como poco abierto al diálogo con actores externos al mismo. Pero, sobre todo, fue resistida porque cambió las reglas de la carrera docente; la dirección sindical del magisterio y algunos de sus seguidores que hasta ahora la ven como una imposición externa, un designio de los organismos internacionales. Esta percepción explica muchos de los problemas que ha enfrentado y enfrenta esta ambiciosa reforma, cuyo carácter no es sólo administrativo sino sobre todo curricular.

Este trabajo resume la primera década del proceso de diseño e implementación de la reforma educativa boliviana, de 1992 a 2002. Sintetiza informes recientes inéditos y los entreteje con estudios realizados dentro y fuera de Bolivia.³ Para complementar esta perspectiva, los autores entrevistaron a actores y observadores de la reforma y organizaron grupos focales con padres de familia, profesores y directores de escuelas urbanas en La Paz.

3. La búsqueda bibliográfica se restringió a fuentes en español e inglés.

El estudio busca sistematizar la complejidad de un proceso largo y difícil, resaltando sus características fundamentales y comparándolo con otros esfuerzos de reforma educativa en América Latina.

El libro se compone de seis secciones. La primera presenta el contexto de la reforma. En la segunda se hace una revisión crítica de anteriores intentos de reformar la educación y se traza el proceso de formulación y las principales propuestas de la reforma actual. La tercera sección está dedicada al análisis de la implementación de la reforma y resalta los principales cambios que se dieron en los siguientes aspectos:

- Formación de maestros,
- Desarrollo curricular,
- Implementación curricular y pedagógica,
- Educación intercultural bilingüe,
- Fortalecimiento institucional del MEC,
- Maestros, sindicatos y compensación salarial,
- Descentralización,
- Pruebas de logro (SIMECAL) y
- Financiamiento.

La cuarta sección evalúa la reforma educativa desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa y la compara con la de otros países de la región; analiza sus principales influencias y las estrategias de sus conductores. La quinta sección presenta las principales conclusiones del estudio y la última sección destila las lecciones que se han aprendido de la experiencia boliviana y que pueden ser útiles para otros países en desarrollo.

1



Contexto

En Bolivia, la década de los noventa fue un período de lento crecimiento económico, profundas reformas y fortalecimiento democrático. El Producto Interno Bruto (PIB) creció a un promedio anual de 3,8%; entre 1990 y 1998 su crecimiento fue más acelerado: fluctuó alrededor del 4,5% (con excepción de 1992). En contraste, los dos últimos años de la década estuvieron marcados por la crisis económica, consecuencia de las crisis externas. La tasa de crecimiento del PIB decreció a 0,43% en 1999 y a 2,28% en 2000, y se incrementaron los niveles de desempleo formal e informal.

Durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, entre 1985 y 1989, se logró la estabilización económica y se instauró la Nueva Política Económica (NPE). Más adelante, en los noventa, el énfasis estuvo puesto en las llamadas reformas de segunda generación, destinadas a realizar cambios estructurales en la economía. Al igual que en el resto de América Latina, en Bolivia la tendencia de estos cambios fue a fortalecer la economía de mercado y abrir la economía. Entre las principales reformas que se implementaron están la Participación Popular, la Capitalización, la Reforma de Pensiones y la Reforma Educativa. Estas reformas fueron acompañadas por importantes medidas institucionales, como la Ley SAFCO (1990), la Ley General de Bancos e Instituciones Financieras (1993) y la Ley del Banco Central (1995) que buscaban el fortalecimiento de tres entidades independientes y el desarrollo de la capacidad de regulación del Estado, en la medida que éste se retiró del sector productivo dejándolo en manos de la empresa privada (Morales y Pacheco, 1999).

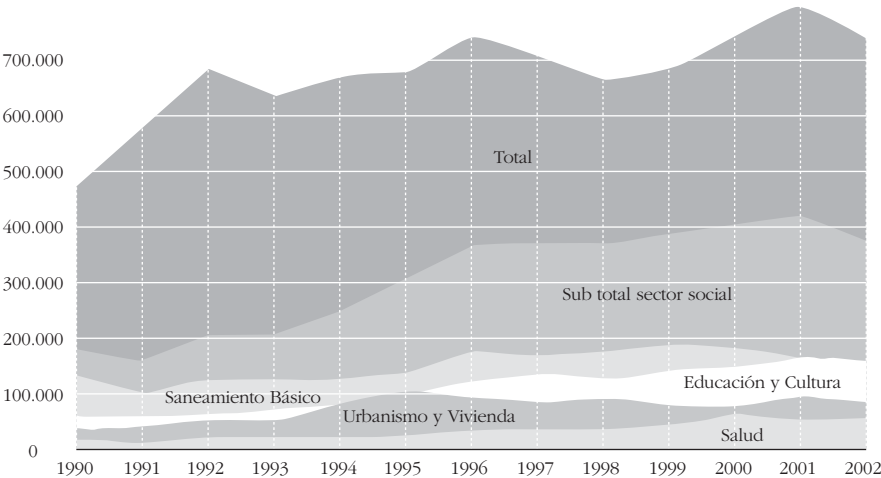
El sistema democrático, por su parte, permitió la realización de elecciones nacionales y municipales con regularidad y transparencia. En el ámbito nacional, se sucedieron democráticamente tres gestiones de gobierno: Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y Hugo Banzer-Jorge Quiroga (1997-2002). En esta última, Banzer renunció en 2001 y asumió el mando del país su vicepresidente, Jorge Quiroga, para completar el período 2001-

2002. En el ámbito municipal, en 1985 se realizó la primera elección desde 1948. De ahí en adelante se realizaron varias elecciones municipales con la regularidad establecida por las leyes.

Si en lo económico las reformas de segunda generación buscaron reducir el tamaño del Estado y fortalecer el mercado, en lo social hicieron hincapié en la necesidad de desarrollar el capital humano. La educación fue concebida por investigadores, responsables de la formulación de políticas y organismos internacionales como un medio para mejorar la productividad, generar crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la equidad.

Como resultado de lo anterior, el Estado hizo un esfuerzo sostenido para incrementar el gasto y la inversión en el sector social. Así, entre 1990 y 2000, la inversión social se incrementó de \$us 57 millones a \$us 285 millones. Como porcentaje del total de la inversión pública, la inversión social se incrementó del 18% al 49% (Gráfico 1) y el gasto social del 12,4% del PIB en 1995 al 19% en 2002 (UDAPE, 2004). Asimismo, la importancia de la inversión en educación dentro del sector social se incrementó significativamente, como se observa en el Gráfico 1. La educación pasó del 0,3% del total de la inversión social en 1990 al 29% en 2000, sobrepasando la inversión en salud y urbanismo y vivienda. A partir de 2001, la inversión pública en educación superó lo invertido en saneamiento básico y pasó a ser el rubro de mayor inversión en el sector social.

Gráfico 1
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA: TOTAL Y SOCIAL 1990-2002
(En \$us miles corrientes)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2001a).

El crecimiento económico y los mayores niveles de inversión social lograron, en parte, reducir la pobreza, como ilustra el Cuadro 1. La reducción fue mayor en el sector urbano que en el rural; a pesar de ello, hubo una mayor concentración del ingreso y de la desigualdad. Según cifras de CEPAL, citadas por Stiglitz (2003: 9), en Bolivia, la relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre se incrementó de 21,4 en 1989 a 34,6 en 1997, llegando a 48,1 en 1999.

Cuadro 1
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA BAJO METODOLOGÍA NBI⁴

| Área | 1992 | 2001 | Diferencia |
|--------|-------|-------|------------|
| Rural | 95,3% | 90,8% | - 4,5% |
| Urbana | 53,1% | 39,0% | - 14,1% |
| Total | 70,9% | 58,6% | - 12,3% |

Fuente: Ministerio de Educación (2004a).

En este contexto de cambio, en el que se modificaron las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, se llevó a cabo la reforma educativa. Esas modificaciones fueron producto no sólo de los procesos de descentralización y de la creación de nuevos órganos de participación popular, sino también del mayor protagonismo del magisterio en el movimiento sindical del país, como consecuencia, a su vez, del debilitamiento del sindicalismo minero por la reducción de la presencia del Estado en el sector productivo. La reforma educativa, en la medida en que fue asociada con las reformas neoliberales, en especial con la Capitalización, perdió apoyo, como ocurrió con la mayor parte de las reformas en América Latina. Efectivamente, se ha argumentado que la región sufre de una “fatiga de reformas”. En la primera mitad de los noventa, el contexto era de apoyo a las reformas y de esperanza en que éstas cumplirían sus promesas, en particular el crecimiento económico. A fines de los noventa y a inicios del siglo XXI, en tanto esas promesas no fueron cumplidas, el contexto es muy diferente. La opinión pública, los responsables de la formulación de políticas, los líderes de opinión, connotados economistas (J. Stiglitz, J. Sachs y D. Rodrick, entre otros) y la comunidad internacional son, ahora, escépticos con relación a las reformas (Lora, Panizza y Quispe, 2004).

Por otra parte, el reconocimiento de la diferencia cultural de la mayoría de los bolivianos propuesto por la Ley de Reforma Educativa (LRE) de 1994 fue un gran avance en la legislación educativa, que sentó las bases para un mejor entendimiento entre los diversos sectores que componen el país y para el desarro-

4. Necesidades Básicas Insatisfechas. Define como pobre a la población que no satisface los niveles mínimos asociados a características de vivienda, disponibilidad de servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos, nivel educativo y acceso a servicios de salud.

llo económico. Pero llevar a la práctica este principio curricular es todavía un desafío, mucho más urgente si se toman en serio las estadísticas sobre lengua materna⁵ en las que se expresan las diferentes culturas del país.

La educación actual busca adaptarse a una realidad que es desconocida cotidianamente, que es negada a pesar del reconocimiento legal de la diversidad cultural, reflejada en los 35 pueblos indígenas que ocupan el territorio nacional. Sin embargo, su normatividad trata de formar ciudadanos que vivan su contemporaneidad con plenitud. El enfoque intercultural implica el reconocimiento de derechos y de acceso equitativo a los bienes. Éste es el desafío para la educación de hoy, que así podría contribuir a que no se repitan las explosiones sociales de febrero y octubre de 2003.

El país fue, desde siempre, mayoritariamente indígena, pero ni las leyes ni la educación reconocían esta realidad. La reforma educativa, cuyo proceso de diseño e implementación inicial se intenta reconstruir en este libro, tuvo que enfrentar el enorme desafío de abordar la enseñanza y el aprendizaje teniendo en cuenta una realidad que el Estado había ignorado en las dos principales reformas educativas del siglo XX.

Avanzar en una perspectiva de convivencia intercultural exige la incorporación activa de los maestros, quienes, para hacerlo, necesitan actualizarse en los lineamientos curriculares de la reforma. Sin embargo, no sólo los maestros tienen una tarea pendiente, sino también, y sobre todo, el MEC. Esta instancia está llamada a hacer el seguimiento al uso de los recursos que ha proporcionado a las escuelas —bibliotecas de aula, bibliotecas para los maestros, módulos, guías, láminas— así como a promover el uso de los nuevos enfoques curriculares dinamizando los proyectos educativos de redes y núcleos. Los maestros necesitan un apoyo cercano para ahondar las huellas que ya tiene la reforma en las escuelas.

EDUCACIÓN

En el período 1992-2001, la matrícula en el nivel inicial creció en 59,9%, 34,5% en primaria y 94,8% en secundaria, superando las tasas de crecimiento poblacionales de los grupos de edad correspondientes (Ministerio de Educación, 2004a). Como resultado de este crecimiento, en parte, se redujeron las tasas de analfabetismo y se incrementó el número de años de educación de la población.

Las brechas en los niveles de pobreza entre la población urbana y rural anotadas también se reflejan en el sistema educativo, tal como ilustran las tasas de

5. Según el Censo de 2001, el 20,8% de la población indica el quechua como idioma materno; el 13,6%, el aimara; el 0,6%, el guaraní; y el 0,4%, otro idioma nativo. Sólo el 63,5% declara el español como idioma materno. Ministerio de Educación (2004a).

analfabetismo del Cuadro 2. Hay, además, diferencias significativas en términos de género: mientras en 2001 la tasa de analfabetismo para los varones urbanos era del 2,5%, para las mujeres urbanas era cuatro veces mayor (10%) y 15 veces mayor para las mujeres rurales (37,9%).

Cuadro 2
TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS POR SEXO
Y SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, 1992-2001

| Área | Censo 1992 | | | Censo 2001 | | |
|--------|------------|----------|-------|------------|----------|-------|
| | Masculino | Femenino | Total | Masculino | Femenino | Total |
| Rural | 23,1 | 49,9 | 36,5 | 14,4 | 37,9 | 25,8 |
| Urbana | 3,8 | 13,5 | 8,9 | 2,5 | 10,0 | 6,4 |
| Total | 11,8 | 27,7 | 20,0 | 6,9 | 19,4 | 13,3 |

Fuente: Ministerio de Educación (2004a), sobre la base de información del INE.

En los noventa, también se incrementó el número de años promedio de educación de la población mayor de 19 años, de 6,1 años en 1992 a 7,4 años en 2001 (Cuadro 3). Como se puede observar, en el área urbana la población tiene más de dos veces el número de años de educación que en el área rural y la brecha se ha incrementado.

Cuadro 3
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN DE 19 AÑOS POR SEXO
Y ÁREA GEOGRÁFICA, 1992-2001

| Área | Censo 1992 | | | Censo 2001 | | |
|-----------------------|------------|----------|-------|------------|----------|-------|
| | Masculino | Femenino | Total | Masculino | Femenino | Total |
| Rural | 4,3 | 2,4 | 3,4 | 5,2 | 3,1 | 4,2 |
| Urbana | 8,9 | 7,1 | 7,9 | 10,1 | 8,5 | 9,2 |
| Total | 7,0 | 5,2 | 6,1 | 8,2 | 6,7 | 7,4 |
| Relación urbano/rural | 2,07 | 2,96 | 2,32 | 1,94 | 2,74 | 2,19 |

Fuente: Ministerio de Educación (2004a).

También hay brechas en los resultados de logro académico entre las escuelas urbanas y las rurales. De acuerdo a las pruebas nacionales de 1998 sobre logro académico en escuelas que no estaban en reforma, conforme los estudiantes

pasaban del tercer grado al octavo, su logro era consistentemente mayor en las escuelas urbanas que en las rurales (Cuadro 4).

Cuadro 4
COMPARACIÓN DE ESTUDIANTES QUE HAN ALCANZADO
NIVELES SATISFATORIOS EN ESCUELAS URBANAS Y RURALES
(EN PORCENTAJES)

| Grado | Urbano | Rural |
|-------|--------|-------|
| 3 | 37,8 | 25,9 |
| 6 | 19 | 9,8 |
| 8 | 38,6 | 15,8 |

Fuente: World Bank (1999).

En cuanto a la diferenciación entre el sector privado y público, en 1996 la matrícula del nivel de educación primaria en escuelas privadas representaba el 9,6% del total de la matrícula, cuando el promedio para América Latina era de 13%, con un mínimo de 5% en Costa Rica y Honduras y un máximo de 22,7% en Ecuador (Wolff y Gurría, 2003: 113). Para 1998, Reimers (2000) reporta una reducción a 8% del total de la matrícula en la escuela primaria. A juzgar por el menor nivel en sus tasas de abandono y de repetición, y por los resultados de logro académico que muestran las pruebas nacionales, las escuelas privadas proporcionan educación de mayor calidad (Psacharopoulos, Arriera y Mattison, 1997). Mientras que en las escuelas privadas el 11% de los niños en tercer y sexto grado muestran un logro académico que se define por la expresión “en riesgo”, casi la mitad de los niños en las escuelas públicas responden a esta definición. El 60% de los niños en escuelas privadas logran un nivel satisfactorio en contraste con sólo un 20% de los niños en escuelas públicas (World Bank, 1999). Debido a estas marcadas diferencias, las encuestas de hogares de 1990 y 1992, antes de la reforma, revelan “una notable disposición de los hogares en Bolivia por solventar educación privada para sus hijos” (Psacharopoulos, Arriera y Mattison, 1997: 395). La educación pública era considerada un bien inferior, tan pronto los padres disponían de suficientes recursos cambiaban a sus hijos de la escuela pública a la privada.⁶

Como se muestra en el Anexo 1, en Bolivia, la tasa de alfabetización, la tasa bruta de escolarización primaria y la tasa neta de inscripción están rezagadas en comparación con las mismas tasas de otros países latinoamericanos y caribeños.

6. Para un mayor análisis sobre la efectividad de la educación privada en Bolivia ver Vera (2001).

2



*Esfuerzos
anteriores y
formulación
de la actual
reforma*

Ni la crisis ni la necesidad de reformar la educación boliviana son nuevas. Desde la década de los años setenta, varios estudios y esfuerzos parciales buscaron superar los principales problemas del sector; ninguno, sin embargo, abarcó la totalidad del sistema y en todos los casos el éxito fue limitado. En tres décadas, no hubo una entidad que hiciera propuestas viables y que tuviera la fuerza política suficiente para llevar a cabo las reformas necesarias. La incapacidad para tratar los principales problemas estructurales se revelaba en un MEC notoriamente débil, un currículo anticuado y niveles muy bajos de aptitud y formación de los maestros; tampoco hubo la eficacia necesaria para enfrentar a sus sindicatos.

La década de los años setenta y los primeros años de los ochenta se caracterizaron por intervenciones educativas sin coordinación central ni planes a largo plazo (Berry, 1971). Esta apreciación coincide con las de Subirats (1992) e Ipiña (1996), quienes afirman que las propuestas de cambio tuvieron un carácter pendular. Las críticas a la educación pública de entonces apuntaban a su carácter homogeneizante, a su falta de orientación práctica hacia el trabajo (Comisión Episcopal de Educación, 1979) y a que estaba exclusivamente al servicio de la minoría dominante.

En 1973, el gobierno, con la cooperación de la UNESCO, realizó una extensa evaluación del sector. Las principales recomendaciones de esta evaluación fueron: desarrollar planes de largo plazo que incluyan la descentralización administrativa e integrar la educación urbana y rural. Como no era posible incrementar el 3,16% del Producto Interno Bruto (PIB) que se asignaba a la educación, los responsables del diseño de políticas se abocaron a distribuir mejor los recursos disponibles.

El Banco Mundial (World Bank, 1983: 39) resumió de la siguiente forma el trágico estado de la educación en Bolivia:

A pesar de que a la educación se le asigna un presupuesto considerable, no se han dado mejoras significativas en el acceso o en la calidad. Las siguientes son algunas de las razones que explican la baja productividad de los gastos realizados:

- a) Hasta hace poco coexistieron dos subsistemas, uno para la educación rural y otro para la urbana, ambos administrados en forma ineficiente y centralizados exageradamente en La Paz.
- b) Las tasas de abandono y de repetición son altas porque a los niños se les enseña en castellano y no en su idioma nativo, están desnutridos, pocas veces pueden caminar las grandes distancias que los separan de sus escuelas y se les enseña un currículo irrelevante y exageradamente académico que tiene muy poca relación con un futuro empleo.
- c) La mayor parte del presupuesto se emplea en pagar salarios a maestros que no están capacitados; se destinan pocos recursos a ampliar el sistema y mejorar la calidad, por ejemplo, de la distribución de los materiales de aprendizaje o de la supervisión a los maestros.

Para subsanar esta situación en parte, a fines de la década de los años setenta, el gobierno boliviano y el Banco Mundial desarrollaron un proyecto educativo. El proyecto tenía componentes de educación primaria y comunitaria y componentes vocacionales y de formación. Estaba destinado a la región aimara y buscaba (a) aumentar el acceso a la educación ampliando y mejorando las escuelas básicas e intermedias; (b) desarrollar un currículo pertinente, materiales de aprendizaje apropiados y programas favorables para capacitar a los maestros; y (c) diseñar un proyecto de educación comunitaria para la población fuera de edad escolar. El proyecto buscaba, igualmente, hacer un mejor uso de las instalaciones primarias y del trabajo de los maestros y reorganizar y supervisar la administración de la escuela primaria (World Bank, 1977).

Al cabo de diez años, después de desembolsar sólo \$us 10,6 de los \$us 15 millones del préstamo, el Banco Mundial concluyó el proyecto. El único objetivo logrado fue la ampliación y fortalecimiento de la educación básica a través de la implementación de sus componentes de infraestructura. Sin embargo, el logro de este objetivo precisó de nueve años y medio en lugar de los cuatro planificados, pues tuvo que enfrentar la “falta de experiencia” y los continuos cambios del personal administrativo.⁷ La crisis económica y política de mediados de la década de los años ochenta obstaculizó el desarrollo del proyecto al afectar la continuidad profesional del sector público y limitó la capacidad del gobierno para cumplir con los requerimientos del financiamiento de la contraparte. El proyecto no tuvo éxito en lograr sus objetivos de desarrollo curricular y de for-

7. Durante el proyecto se sucedieron 13 ministros de Educación y 18 directores de unidad que estaban a cargo de implementarlo.

mación de maestros; en opinión de los evaluadores, sus logros fueron “decepcionantemente limitados” (World Bank, 1988: 26).

El sector educativo no tenía la capacidad institucional para desarrollar políticas e implementar proyectos. Debido a los frecuentes cambios del personal, la administración del MEC era altamente centralizada y estaba casi exclusivamente bajo la dirección de los maestros. El gobierno en ejercicio sólo nombraba al ministro y a los subsecretarios; la designación de los demás cargos ejecutivos, como el de director general de educación, dependía del consentimiento de la dirigencia sindical del magisterio. Los sindicatos restringían enormemente las opciones de políticas educativas porque limitaban cualquier esfuerzo de reforma que estuviese reñido con su agenda.

En 1988, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro presentó al Congreso una propuesta de descentralización de los sectores de educación y salud como parte de la Ley del Presupuesto General de la Nación. Los sindicatos de maestros, las organizaciones populares y la Iglesia Católica se opusieron a la propuesta argumentando que lo que se intentaba era privatizar la educación a través de la descentralización (Ipiña, comunicación personal). El gobierno capituló, abandonó su propuesta y enfocó sus esfuerzos en la estabilización macroeconómica. Cuando el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) concluyó su mandato, Enrique Ipiña ya había presentado al MEC dos propuestas principales de reforma educativa (el *Libro Blanco* y el *Libro Rosado*). Estas propuestas incluían la unificación de la educación rural y urbana, la descentralización de la educación y la introducción de cambios curriculares para formar ciudadanos críticos y reflexivos. En general, los sindicatos de maestros y el movimiento laboral interpretaron estos esfuerzos como un desafío a las conquistas que habían obtenido con el Código de Educación de 1955 y como una forma expedita de adaptar el sector educativo a la nueva política económica del gobierno (Martínez, 1988).

En la década de los años noventa, el Banco Mundial (World Bank, 1993: v) resumió los problemas subyacentes a la educación boliviana de la siguiente forma:

La poca cobertura y la baja calidad responden parcialmente a que durante varias décadas se han dado niveles relativamente bajos de inversión en la educación global (entre 1986 y 1991 el promedio fue del 2,7% del PIB).⁸ Varios otros factores también son importantes para explicar sus falencias: (a) la alienación y exclusión de sus principales beneficiarios —los niños, sus padres y la sociedad en su conjunto— del proceso de toma de decisiones y del derecho a examinar sus operaciones y resultados; (b) la debilidad

8. Esto se debió, en gran medida, al ajuste estructural que redujo drásticamente el gasto gubernamental.

para administrar el sistema; (c) el manejo inapropiado e ineficiente del financiamiento del sector y la asignación de recursos insuficientes a la educación primaria; (d) varias barreras al acceso a la educación y obstáculos a su logro, incluyendo la falta de materiales, formación inadecuada de maestros, falta de atención a las necesidades de los pobladores que no hablan castellano e infraestructura deficiente; todo lo cual afecta en particular a las niñas y a las poblaciones rurales.

Fue en estas condiciones que se diseñó e implementó la actual reforma educativa.

ORÍGENES DE LA LEY DE REFORMA EDUCATIVA DE 1994

La actual reforma educativa boliviana tiene algunas características únicas. Una de ellas es que fue concebida por un grupo de trabajo que no formaba parte del Ministerio de Educación.

En 1990, los Ministerios de Educación y Planificación solicitaron al Banco Mundial un préstamo para desarrollar un proyecto de educación que proporcionase recursos para infraestructura y material escolar. La misión de identificación del Banco Mundial halló inviable el proyecto propuesto por el MEC debido a que, considerando los problemas estructurales del sector, se precisaba un enfoque integral.

Entonces, el MEC acordó la conformación de un grupo de estudio para desarrollar una propuesta de reforma del sector educativo. El Banco Mundial respondió asignando financiamiento al proyecto en espera de que se conformase dicho grupo. En un principio, el proyecto se vio amenazado por la ambivalencia ministerial para convocar a este grupo de estudio, pero en 1991 el Ministerio de Planificación intervino para establecerlo —el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE)— en sus propias instalaciones (Anaya, 1996 y entrevista a Corbett, 2003).

En un comienzo, el ETARE fue dirigido por Luis Ramiro Beltrán, un periodista ampliamente reconocido pero que no tenía experiencia en educación y apenas poseía conocimientos sobre reformas educativas. Este director trabajó asumiendo que la función del ETARE era producir estudios de diagnóstico y ciertas propuestas de carácter general (comunicación personal, Corbett 2003). Durante esta fase se desarrolló la estrategia inicial de ajuste estructural (véase el Recuadro 1).

En 1992, con la participación del nuevo Ministro de Planificación, Samuel Doria Medina, y de su equipo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), el ETARE desarrolló una propuesta de reforma educativa. Doria Medina eligió a Amalia Anaya para encabezar el equipo de trabajo. Anaya, como Sub-

secretaría de Política Social del Ministerio de Planificación, había llevado a cabo la negociación inicial para el financiamiento del ETARE por el Banco Mundial.

El ETARE y el Banco Mundial tuvieron varios desacuerdos. La nueva dirección del equipo técnico quería reenfocar el énfasis de la reforma de los temas administrativos e institucionales a los cambios curriculares y pedagógicos. Este esfuerzo, como se verá más adelante, se plasmó en el diseño e implementación de la reforma. A iniciativa del ETARE, también se discutió la pertinencia de introducir la educación bilingüe y el modo de hacerlo, no sin dificultad, porque el Banco Mundial era, inicialmente, reticente a este tema (Anaya, 1996; véase el Recuadro 1).⁹

RECUADRO 1. UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GERENTE DEL PROYECTO DE REFORMA EDUCATIVA DEL BANCO MUNDIAL (1991-1996)

Desarrollo de la propuesta: fue gradual, siguió un modelo y fue acumulativa: Había algunas ideas iniciales sobre cómo empezar, pero el proceso fue bastante lento. En 1991 había muy poco debate público sobre el tema de la reforma educativa. Aunque mucha gente reconocía que la educación pública estaba en crisis, expresaba una sensación de impotencia y escepticismo de que en verdad pudiera hacerse algo para corregir los problemas; así que en un principio no hubo mucho eco en la sociedad en general respecto a las ideas que se iban presentando. En este contexto, parecía más realista elaborar un nuevo marco de políticas que luego le permitiese al sistema regenerarse y reformarse a sí mismo; más que eso, en un inicio, parecía excesivamente ambicioso. Conforme crecía el equipo y se incorporaba gente, aumentaban los aportes —más variados y enriquecedores— de ideas más amplias y completas... En última instancia, la reforma educativa no podía ser ni fue, afortunadamente, un producto de escrito-

rio. Tenía que surgir de la contribución de muchos participantes provenientes de diversos campos, con una multiplicidad de intereses y áreas de experiencia... Las ideas surgieron de un sinnúmero de lugares y acabaron siendo incorporadas. Al final, la propuesta que se presentó fue realmente una amalgama de muchas contribuciones.

La primera estrategia: En un comienzo, había mucho escepticismo en el Banco Mundial de que algo serio pudiera hacerse en materia educativa en Bolivia; apenas un reflejo del escepticismo imperante en la misma Bolivia. En el Banco, este escepticismo surgía de su experiencia con tentativas anteriores que no habían acertado al apoyar la reforma educativa en Bolivia a partir de proyectos tradicionales; además, se cuestionaba si el gobierno estaba realmente comprometido a tratar problemas fundamentales subyacentes a la crisis educativa. Un proyecto tradicional de infraestructura o de “ladrillo y cemento”, de

9. En una de las pocas referencias dedicadas a Bolivia, en un texto de más de 400 páginas, Rivero (2000: 197) anota: “La opción gubernamental por la educación intercultural y bilingüe en Bolivia pudo más que los argumentos económicos sobre los mayores costos que implicaba la edición e impresión de textos en quechua y aymara”. Nótese la ausencia del guaraní, que la reforma también contempla.

aquellos que buscan resultados tangibles, no podría levantar vuelo. Es más, en general, la capacidad administrativa del gobierno era débil y, en materia educativa, particularmente débil. Para lograr apoyo dentro del Banco en la fase de preparación tuvimos que proponer un proyecto que tratara con toda seriedad los problemas subyacentes, sin por ello colocar demasiadas exigencias sobre la limitada capacidad administrativa y de implementación. ¡Era un equilibrio muy delicado! Además, el Ministerio de Planificación expresó mucho interés en obtener un financiamiento para apoyar la reforma educativa parecido a los Préstamos de Ajuste Estructural (desembolsados por fases contra cotas de acción acordadas). Desde un principio se consideró que el compromiso del Ministerio de Planificación y su participación directa en el proceso de la reforma eran factores fundamentales, tanto por ser indicativos del compromiso general del gobierno como porque contrarrestaban la debilidad que parecía adolecer el MEC para actuar según se necesitaba. Con todos estos factores en mente, la propuesta inicial que buscaba el apoyo del Banco se enfocó en temas estratégicos de políticas de mayor alcance; lo llamé el Préstamo de Ajuste Estructural para la Reforma Educativa.

Educación bilingüe: ¿Hubo escepticismo? Sí. Surgió simplemente de la duda de lo que se quería decir con educación bilingüe. ¿Cuáles eran las intervenciones específicas que se proponían? A mucha gente del Banco Mundial y a otros financiadores (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y donantes bilaterales) les parecía que la educación bilingüe obedecía a la

noción romántica de que los idiomas nativos debían celebrarse y preservarse. Varios críticos tenían experiencia con la educación bilingüe y se habían formado una opinión al respecto. Yo necesitaba conocer la propuesta con toda claridad, la forma en la que supuestamente funcionaría, los resultados que se esperaban, si había ideas claras y concretas sobre su funcionamiento y si existían resultados en algún lugar. No diría que fui difícil de convencer, pero necesitaba ser capaz de defender cada una de las ideas del Programa dentro del Banco Mundial. **¡Eso sí era difícil de hacer!** Sí, tuve que lograr que la gente diese cada vez más argumentos, ésa fue la razón, necesitaba municiones.

Opiniones y apoyo en el Banco Mundial: Mi jefe de División mostró interés, también el director y el vicepresidente regional para América Latina, pero aun así se mostraban muy escépticos. Aunque se dejaron convencer, estaban corriendo un riesgo. Todo dependía de que se aprobase la LRE, el préstamo no podría presentarse al Directorio si la ley no había sido aprobada... ¿Apoyo? Bueno, en el sentido en que aprobaron darle curso, pero creo que les quedaron bastantes dudas. Pienso que Enrique Ipiña (Secretario de Desarrollo Humano) y el presidente Sánchez de Lozada les inspiraron confianza... Sorprendió, por no decir otra cosa, el hecho de que el proyecto había cuajado y que la ley se había aprobado; estaban impactados. Aun así, fue un gran riesgo porque se prometía mucho y ellos se estaban arriesgando ante el Directorio del Banco. Estaban interesados y era un asunto de suma trascendencia.

Fuente: Entrevista a Corbett (2003). Énfasis en el original.

El MEC carecía de los recursos humanos para llevar adelante la reforma y, simple y llanamente, no estaba interesado en asumir las responsabilidades que venían con ella porque hacerlo implicaba enfrentar a los sindicatos. Además, el control sindical de los nombramientos en el MEC obstaculizaba cualquier esfuerzo de la reforma para capacitar y contratar maestros. Dado este conflicto de intereses, resultaba claro que el sistema educativo boliviano requería una revisión general, no sólo en términos pedagógicos sino también en cuanto a la modernización del MEC. El personal del ETARE, multidisciplinario y políticamente pluralista, compuesto predominantemente por profesionales bolivianos altamente calificados y asesorados por consultores externos, recibió el apoyo financiero y la asistencia técnica del Banco Mundial. Desarrollar la propuesta de la reforma fue un proceso gradual (véase el Recuadro 1).

Pese a que el ETARE trabajaba en estrecha coordinación con el Ministro de Planificación, con frecuencia enfrentaba la oposición de actores políticos claves. Las propuestas de reforma a gran escala que planteó no recibieron el apoyo pleno del gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993). Es más, mientras el Ministro de Finanzas apoyaba la propuesta del ETARE, el Ministro de Trabajo no ofrecía ningún respaldo para evitar la resistencia que pudiesen presentar los sindicatos de maestros ni los disturbios que esa resistencia podría acarrear (Berríos Gosálvez, 1995). Más aún, los tres ministros de Educación que se sucedieron resentieron el hecho de que el ETARE y los fondos que manejaba no estuvieran bajo su autoridad. Pusieron, a menudo, obstáculos sustanciales en su camino, descalificando sus documentos de trabajo y restringiendo su acceso a información esencial. Para citar un caso, en octubre de 1992, mientras la coordinadora del ETARE estaba presentando sus propuestas a un grupo de donantes, con el apoyo total de los ministros de Planificación y Finanzas, el MEC puso en acción un mecanismo paralelo de diseño de reforma: convocó a un Congreso Nacional de Educación cuyo mandato era diseñar una reforma educativa y establecer una estrategia para su implementación. En Bolivia, en las décadas de los años setenta y ochenta, los congresos educativos —conformados exclusivamente por maestros y autoridades educativas— habían propuesto amplias estrategias educativas. A la luz de la Conferencia “Educación para Todos” de Jomtien en 1990, el Congreso Nacional de Educación de 1992 incorporó a representantes de otras organizaciones, como las Fuerzas Armadas, sindicatos y la Iglesia Católica, pero la mitad de los 700 participantes pertenecía a los sindicatos de maestros.

Para mediados de 1993, las discrepancias con el Banco Mundial se habían resuelto y la propuesta del ETARE para la reforma estaba lista sobre la base de:

- La investigación de las necesidades de aprendizaje y de las expectativas de los padres de familia en ocho escenarios sociolingüísticos y regionales del país, incluyendo las necesidades de aprendizaje de niños, adolescentes y trabajadores.

- La evaluación de ochos experiencias innovadoras [entre otras]... las desarrolladas por el Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE), Fe y Alegría, Juan XXIII, las Yachaywasi, las Escuelas Multigrado y el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB).
- Talleres con diversos actores e investigadores sobre otras reformas y... sobre las expectativas de las organizaciones populares en cuanto a la educación intercultural y bilingüe (Albó y Anaya, 2003: 65).

Entre los principales análisis que apoyaron la propuesta, se llevó a cabo un censo de maestros y escuelas para determinar el tamaño real del sector y sus necesidades administrativas para proyectar las reformas propuestas, tanto en sus implicaciones de costo inicial como en las recurrentes. El ETARE inició las negociaciones con el Ministerio de Finanzas para lograr su apoyo en la obtención de un compromiso significativo de recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) que requería la propuesta global de la reforma. Esta labor complementaba y, a la vez, daba viabilidad a las negociaciones de recursos externos, tanto en forma de créditos como de donaciones, que el ETARE realizaba con bancos multilaterales y naciones amigas.

El mandato de la reforma proponía poner la educación al servicio de los estudiantes. Consideraba que al ampliar y mejorar la escolaridad se podía lograr un mayor desarrollo regional y nacional. A largo plazo, la reforma buscaba cambios en cuatro áreas principales:

- Se incrementaría la **cobertura** a lo largo y ancho de Bolivia (y no sólo en ciertas áreas privilegiadas).
- La **calidad** era importante y se expresaba en términos de la relevancia lingüística, cultural y social de la educación.
- La **equidad** se refería a la nivelación de las oportunidades de acceso a la calidad de educación tanto para mujeres como para hombres, para áreas rurales y urbanas, para quienes hablaban castellano y para quienes se comunicaban en idiomas nativos.
- Se buscaba **eficiencia** en el uso de recursos, cuya asignación debería guardar directa relación con las prioridades de desarrollo nacional.

La nueva política educativa también proponía recuperar “la función principal del sistema educativo que es la de enseñanza y el aprendizaje”, para redefinir la estructura del sistema educativo a partir del aula y reevaluar “la función social del maestro” (ETARE, 1993a: 35).

En agosto de 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada asumió el gobierno después de una campaña colmada de promesas de llevar a cabo reformas de segunda generación, incluyendo la privatización y la capitalización de empresas estatales, una descentralización que aumentase la participación comunitaria en la gestión pública y la reforma educativa. Víctor Hugo Cárdenas, el nuevo vicepresidente,

educador y ex consultor del ETARE, fue el primer aimara en llegar a una función pública importante.¹⁰ Tanto el presidente como el vicepresidente estaban fuertemente comprometidos con la implementación de la propuesta de reforma del ETARE, varios de cuyos componentes habían sido incorporados a la plataforma política del nuevo gobierno.

El presidente asignó máxima prioridad a la Ley de Participación Popular, aprobada en abril de 1994, que creó nuevos municipios y les transfirió el 20% de los impuestos nacionales sobre la base del número de habitantes. La ley transfirió las escuelas a los nuevos municipios creados, los que, a partir de entonces, se hacían responsables de su infraestructura, mantenimiento y abastecimiento de materiales. Se establecieron juntas escolares dirigidas por padres de familia para supervisar el desarrollo de las escuelas y la asistencia y desempeño de los maestros. La contratación y el pago de maestros, sin embargo, se mantuvieron bajo responsabilidad del gobierno central.

A fines del gobierno de Paz Zamora, en 1993, en conformidad con la recomendación del Congreso Nacional de Educación de 1992, el MEC creó el Consejo Nacional de Educación (CONED) con una amplia participación de los sindicatos de maestros, padres de familia, la Iglesia Católica y las universidades. El siguiente gobierno, encabezado por Sánchez de Lozada, solicitó al MEC buscar consenso con el CONED sobre la propuesta de reforma educativa. Sin embargo, las propuestas del Consejo divergían significativamente de las del ETARE (véase el Cuadro 5). Al recibir las sugerencias del Consejo, el presidente manifestó: “Se me pide presentar una Ley de Reforma Educativa que no cambia nada”.¹¹ Además, algunas de las propuestas eran anticonstitucionales y, argumentan miembros del propio equipo de Sánchez de Lozada, faltó voluntad de negociar (Contreras, 1998a y b). Sea como fuere, el gobierno decidió presentar al Congreso una propuesta en la que incorporaba algunas pequeñas modificaciones a la propuesta original del ETARE realizadas por su gabinete. Según Ipiña (comunicación personal, 2004): “En realidad, el proyecto de ley que fue al Parlamento no quit[ó] casi nada del CONED, sólo añad[í] lo que el CONED había quitado del proyecto del ETARE; por ejemplo: el control social por medio de las Juntas Escolares, la multidisciplinariedad de los docentes (no sólo normalistas), la relativización del sindicalismo, etc.”. Los debates congresales sobre la reforma, incluyendo la introducción de la educación intercultural y bilingüe, fueron, con frecuencia, bastante acalorados. En el Congreso se introdujeron algunos cambios relativos a la educación alternativa (ausente del proyecto de ley), se amplió la sección sobre educación superior y se creó una comisión mixta com-

10. El nuevo Secretario de Educación, Enrique Ipiña, también fue consultor del ETARE.

11. Según Enrique Ipiña (comunicación personal, 2004), entonces Secretario de Educación: “El proyecto consensuado con el CONED reducía la reforma a un marco general; pero nos dejaba la posibilidad de desarrollarla con la ventaja de ese consenso, aunque la hiciera más lenta y complicada. Fue positivo, porque desde entonces no hubo una oposición consistente contra la necesidad de la reforma en ningún sector, ni sindicatos, ni universidad, ni Iglesia”.

puesta por el MEC y el magisterio para elaborar el nuevo escalafón del magisterio y el Reglamento de Faltas y Sanciones Disciplinarias. Este último punto probaría ser —en palabras del secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (CTEUB)— “el candado” que permitiría al magisterio evitar cambios en esta área (Aliaga, entrevista 2003). Gracias a que el gobierno disfrutaba de una mayoría en el Congreso, la ley se aprobó el 7 de julio de 1994.

Cuadro 5
COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPUESTAS DEL CONED
Y LA LEY DE REFORMA EDUCATIVA

| CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN | LEY DE REFORMA EDUCATIVA |
|--|---|
| <p>Raíces de la crisis educativa</p> <p>Penetración colonialista y etnocentrista.</p> <p>Ausencia de una pedagogía nacional.</p> | <p>Exposición de motivos</p> <p>Ineficiencia del sistema.</p> <p>Casi total control del sindicato.</p> <p>Débil administración del sector.</p> <p>Débil capacidad local.</p> |
| <p>Bases</p> <p>La educación es un derecho fundamental.</p> <p>Obligatoria en todo el sistema.</p> <p>Instrumento que coadyuve al proceso de liberación nacional.</p> | <p>Bases</p> <p>Es universal, gratuita en todos los establecimientos fiscales y obligatoria en el nivel primario.</p> |
| <p>Fines</p> <p>Construir un Estado democrático, pluralista, socialista, nacido en nuestras raíces históricas y culturales.</p> | <p>Fines</p> <p>Desarrollar capacidades y competencias.</p> |
| <p>Objetivos</p> <p>Fortalecer la conciencia integral de clase, cultura, género y región para la defensa de la propia identidad y soberanía nacional, la autodeterminación del pueblo boliviano y los intereses de los sectores explotados.</p> | <p>Objetivos</p> <p>Situar a la educación boliviana a la altura de las exigencias de los procesos de cambio en el país y el mundo.</p> |
| <p>Propuesta organizativa</p> <p>El Congreso Nacional de Educación es la máxima instancia de deliberación y resolutiva de la educación boliviana.</p> | <p>Propuesta organizativa</p> <p>El Congreso Nacional de Educación será convocado por lo menos cada cinco años, sus conclusiones y recomendaciones constituirán una recomendación para el desarrollo de la educación.</p> |

Fuente: Ligeramente adaptado de Barral Zegarra (2002: 219). Énfasis en el original.

Es importante destacar que la LRE fue concebida como una ley marco. Es decir, “raya la cancha, define los mecanismos básicos y abre camino a la innovación y a toda iniciativa de cambio (López, 1994a). En sus 57 artículos y 10 disposiciones transitorias no pretende normar cada uno de los ámbitos educativos como lo intentaba el Código de la Educación de 1955, con 320 artículos y nueve disposiciones transitorias, al que reemplaza. Entonces, considerar a la LRE como un nuevo “código” ha sido fuente de varias críticas injustificadas.

El paquete global de la reforma a ser implementada en los próximos siete años abarcaba:

- **La estructura de los grados:** Cambiar el sistema educativo de los grados 1º a 5º (educación básica), 6º a 8º (educación intermedia) y 9º a 12º (educación media) a ocho años obligatorios de escolaridad primaria y cuatro años de educación secundaria. La ley dividía a las escuelas primarias para niños de seis a 13 años en tres ciclos. El primer ciclo (tres años) se enfocaba en los aprendizajes básicos; el segundo (tres años), en el aprendizaje esencial; y el tercero (dos años), en el aprendizaje aplicado.
- **La profesión docente:** Ampliar el acceso a los puestos de enseñanza para incluir, además de normalistas, a todos los profesionales con título universitario. Todo candidato a maestro debía aprobar una prueba de aptitud; esto eliminaba efectivamente el monopolio que históricamente habían mantenido los maestros normalistas en la enseñanza de escuelas y colegios públicos. La LRE también excluía la participación de los sindicatos de maestros en la selección de autoridades educativas.
- **La formación de maestros:** Reformar las 26 normales, muchas de las cuales operaban con muy poca eficiencia, con escaso número de estudiantes y un currículo a menudo irrelevante; y, para la capacitación en servicio, se estableció la asesoría pedagógica encargada de introducir las propuestas de la reforma en las escuelas y capacitar a los maestros en su mismo puesto de trabajo.
- **La pedagogía:** Adoptar un enfoque constructivista centrado en el alumno y enfocado en el aprendizaje interactivo, en claro contraste con el tradicional énfasis frontal (“dictar y copiar”) y el aprendizaje memorístico que colocaban a los maestros en la posición de transmisores de conocimientos y a los estudiantes en la de receptores pasivos.
- **El currículo:** Modernizar todo el currículo y proporcionar guías para el maestro y nuevos textos para el estudiante; diseñar, probar, publicar y distribuir las guías y los textos escolares. Desarrollar un currículo común para todo el país y abrir la posibilidad para que cada región genere su propio currículo complementario que recoja sus particularidades y necesidades regionales.
- **La educación intercultural bilingüe:** Como política nacional de desarrollo y mantenimiento con el propósito, sobre la base de anteriores proyectos

pilotos, de enseñar a niños que no hablan castellano a leer y a escribir en su lengua materna (aimara, quechua y guaraní). El castellano se enseñaría como segunda lengua; capacitar a los maestros en esta metodología y desarrollar nuevos materiales de enseñanza.¹²

- **El desarrollo institucional:** Rediseñar las funciones y estructura administrativa y organizacional del MEC, profesionalizarlo y hacerlo más eficiente con puestos del servicio civil que atraigan y retengan a científicos sociales y administradores calificados; desarrollar un sistema de información administrativa y educativa.
- **Las pruebas de logro educativo:** Desarrollar un centro de pruebas y exámenes pertinentes para medir tanto el aprendizaje estudiantil como la capacidad de los maestros y su desarrollo profesional (exámenes de promoción y exámenes para optar a la dirección de escuelas).
- **La participación ciudadana y la descentralización:** Lograr una mayor participación de los padres de familia, promoviendo y fortaleciendo las juntas escolares en las 12.000 escuelas del sistema. Conformación de juntas de núcleo y distritales así como consejos educativos de pueblos originarios. La responsabilidad de la infraestructura educativa y el abastecimiento de material escolar se descentralizó al ámbito municipal.

Cuando fue aprobada, la LRE ya contaba con un plan de financiamiento de \$us 178,9 millones, que era el costo total estimado del proyecto. De este total, sólo \$us 12,9 millones (7,21%) todavía no tenían fuente de financiamiento identificada. El 93% restante iba a ser financiado con préstamos blandos (10 años de gracia y 40 años de amortización a tasas preferenciales) por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y donaciones de los gobiernos de Suecia, Países Bajos y Alemania. Nótese que un cuarto de los costos del proyecto iba a ser cubierto por el TGN (Cuadro 6).

Estos recursos buscaban financiar todas las actividades de la reforma. Tal como fue diseñada, el énfasis estaba en aspectos pedagógicos que, efectivamente, absorbían casi dos tercios (63,4%) de los costos del proyecto (véase Cuadro 7). El rubro “mejoramiento de la calidad pedagógica” comprendía ítems como desarrollo de currículo, equipamiento escolar, formación docente (inicial y en servicio) e investigación escolar y proyectos educativos. Se estimó que más de la mitad (\$us 96,7 millones) sería en moneda local (es decir para comprar bienes y servicios en Bolivia) y el restante para bienes y servicios importados.

12. Aun cuando la mayoría de los maestros rurales hablaba idiomas nativos no había sido capacitada para usarlos en la enseñanza. Además, la gran mayoría tampoco sabía escribir en estos idiomas. El MEC, al momento de asignarlos a las diferentes zonas del país, no tomaba en cuenta el idioma materno de los maestros. Así, era común encontrar maestros de habla aimara en áreas de habla quechua y viceversa.

Cuadro 6
FINANCIAMIENTO INICIAL DE LA REFORMA EDUCATIVA, 1994
(POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO)

| Fuente | Monto en \$us (millones) | Porcentaje |
|---------------|---------------------------------|-------------------|
| Banco Mundial | 40,0 | 22,36% |
| BID | 52,5 | 29,35% |
| Alemania | 8,5 | 4,75% |
| Suecia | 14,0 | 7,83% |
| Países Bajos | 7,5 | 4,19% |
| TGN | 43,5 | 24,32% |
| Otros | 12,9 | 7,21% |
| Total | 178,9 | 100,00% |

Fuente: World Bank (1994).

Cuadro 7
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO INICIAL
DE LA REFORMA EDUCATIVA, 1994

| Programa o concepto | Moneda en \$us (millones) | | Total | Porcentaje |
|---|--------------------------------------|-------------------|--------------|-------------------|
| | Local | Extranjera | | |
| I. Transformación y fortalecimiento del sistema | 18,5 | 6,8 | 25,3 | 14,21% |
| II. Mejoramiento de la calidad pedagógica | 51,5 | 61,4 | 112,9 | 63,43% |
| III. Apoyo al proyecto de reforma | 16,1 | 3,1 | 19,2 | 10,79% |
| IV. Contingencias | 10,6 | 10,0 | 20,6 | 11,57% |
| Costo total del proyecto | 96,7 | 81,3 | 178,0 | 100,00% |

Fuente: World Bank (1994).

3



*Implementación
de la reforma*

La aprobación de la LRE en julio de 1994 marcó el inicio formal del complejo proceso de su implementación. Una manera de ver este proceso es a través de su cronología. El análisis de Juan Carlos Pimentel, ex Coordinador Nacional de Educación de la Central Obrera Boliviana (COB) y último Secretario de Educación del primer gobierno de Sánchez de Lozada, ofrece este enfoque. Pimentel identifica tres momentos claves, entre mediados de 1994, cuando se aprueba la ley, y 1996, cuando la reforma llega a las aulas:¹³

1. *Incapacidad de concertación y conflictos* (de julio de 1994 a marzo de 1995): Período de inercia operativa mientras se preparaban los decretos reglamentarios y se cumplían todos los requisitos para lograr el desembolso de los créditos del Banco Mundial y el BID. La oposición del magisterio a la reforma se hizo patente, en especial respecto al DS 23968 sobre la Carrera Docente que intentaba introducir, entre otros aspectos, los exámenes de competencia. La falta de concertación obligó al gobierno a declarar estado de sitio.
2. *Organización técnica e incertidumbre* (marzo a diciembre de 1995): Período de confusión e incertidumbre sobre la aplicación de la reforma en instancias estatales, de la cooperación internacional y entre los maestros. En nuestra opinión, esto se debió en gran parte a la falta de liderazgo de la Secretaría Nacional de Educación y del equipo encargado de llevar a cabo la reforma. A pesar de ello, se inició la formación de los asesores pedagógicos. En octubre de 1995 se percibía que la implementación de la reforma estaba estancada.
3. *Despegue, realizaciones e insuficiencias* (enero de 1996 a junio de 1997): La reforma llega a las aulas en 350 núcleos escolares, aproximadamente 1.500 escuelas.

13. En Gamboa (1998).

Otra manera de enfocar el proceso de implementación es analizar el desarrollo de las actividades de la reforma en el tiempo. El Cuadro 8 muestra un panorama general de su implementación en las áreas que pueden ser cuantificadas con mayor facilidad. La reforma involucró una gran variedad de actividades que avanzaron a su propio paso, pues los recursos humanos eran escasos y el MEC tenía poca experiencia institucional en áreas críticas como el diseño de textos o la formación y capacitación de maestros en nuevas metodologías de aula. Sobre el ministerio, que además se hallaba en plena transformación, pendían demandas organizacionales extraordinarias que le exigían un gran esfuerzo.

Desde 1995 —un año después de aprobada la ley— el MEC inició la reforma de las escuelas normales e introdujo cambios en la formación inicial de los maestros. Sin embargo, estas reformas tomaron más de cinco años en completarse. Por otro lado, en 1998, cuatro años después de que el Congreso aprobara la LRE, más de la mitad de las escuelas primarias del país habían ingresado al programa de transformación. En consecuencia, la formación inicial de maestros estaba desfasada y aún hoy no logra proveer los que se necesitan a pesar del incremento de las postulaciones a los INS y de la mejora de los salarios, como veremos más adelante. Recién en 2001 se incorporó un esquema formal de incentivos económicos al magisterio.

La reforma comenzó a implementarse en un ambiente hostil generado por los sindicatos de maestros y con menos apoyo político del que tuvo después, en el período de 1998 a 2002. En consecuencia, recién en este segundo período aumentaron notoriamente los desembolsos, desde un promedio anual de \$us 15 millones para el período 1995 a 1998 hasta uno de \$us 48,7 millones para el período 1999 a 2001.

La reforma fue una “iniciativa compleja sin precedentes en el sector público boliviano” (Secretaría Nacional de Educación, 1996), por ello, su ejecución, que cubría tanto los aspectos pedagógicos como los administrativos, requirió “habilidades y facultades extraordinarias en lo administrativo” (Schülz-Heiss, 1996). En los últimos ocho años el MEC ha logrado conformar un equipo profesional que fortalece su capacidad institucional a alturas nunca antes vistas. Sin embargo, los instrumentos que se requerían para impulsar la transformación, como por ejemplo el diseño curricular y los planes y programas, estuvieron en las escuelas recién a fines de 2003, cuando se capacitó a los directores para orientar el proceso de implementación; hasta 2004 aún no llegan a las escuelas los módulos para el segundo ciclo.

Cuadro 8
IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA. INDICADORES
CUANTITATIVOS, 1995-2002

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|---|---|------|---|--------|---------|--------|
| Asesores pedagógicos | | | | | | | | |
| Capacitados | 500 | 314 | - | 474 | - | 296 | | |
| En servicio | | 491 | 716 | | 1.022 | | | 1.578 |
| Estimación de escuelas en reforma (acumulativo) | | 2.268 | 5.520 | | | | 12.214 | 12.958 |
| Distribución de libros en bibliotecas escolares | | Seis millones de libros, la mayoría de autores extranjeros. | Dos millones de libros de autores bolivianos. | | | | | |
| Escuelas normales (Institutos Normales Superiores) | | Autoevaluación Institucional. | Siete escuelas normales transformadas en INS. | | Una universidad pedagógica y 16 INS.(1) | | | |
| Juntas escolares (acumulativo) | 2.100 | 11.081 | | | | 11.500 | | |
| Maestros anualmente transferidos entre escuelas | | | | | 54.000 | 7.000 | | |
| Transferencia de infraestructura escolar a municipios | | Febrero a agosto | | | | | | |
| Prueba SIMECAL (cantidad de pruebas que se han tomado) | | | Primeras tres para básico. | 4 | 9 | 7 | 12 | |
| Días de clase | | 139 | 141 | 150 | 200 | 200 | 200 | |
| Desembolsos (en \$us millones) | 15 | 18 | 14 | 13 | 32 | 55 | 59 | |
| Esquemas de incentivos | | | | | | | | |
| Áreas rurales pobres (maestros) | | | | | | | 22.000 | 23.286 |
| Educación bilingüe (maestros) | | | | | | | 4.617 | |
| Administración escolar (escuelas) | | | | | | | 1.100 | |
| 200 días escolares trabajados (maestros y administradores) | | | | | | | 104.493 | |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano (1997); Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2001; 2000a).
(1) Con un nuevo currículo común.



Las
escuelas
reciben
material
escolar.

Como destaca Anaya (Albó y Anaya, 2003: 88), las dificultades de la implementación no se debían exclusivamente a limitaciones del MEC o del sector público sino del país en general:

No había empresas editoriales con experiencia en la elaboración de materiales escolares, no había siquiera una imprenta en todo el país que tuviera la capacidad de imprimir los materiales en los volúmenes requeridos para aproximadamente 2 millones de alumnos y 80.000 maestros de primaria. No había suficientes curriculistas y especialistas para la elaboración de materiales didácticos, ni profesionales de otras disciplinas como estadística, sistemas de información, economía y administración especializados en educación y menos en educación bilingüe. No había (ni hay) caminos y medios de transporte para llegar regularmente a todas las escuelas, electricidad ni comunicación telefónica en la mayor parte del área rural.

Las siguientes secciones examinan nueve áreas fundamentales de la reforma.

FORMACIÓN DE MAESTROS

Hasta la aprobación de la LRE en 1994, las instituciones de formación de maestros, conocidas como escuelas normales, sobrellevaban una profunda crisis. Se considera la época de oro de la educación boliviana al período 1930-1947, porque en él se hizo un genuino esfuerzo para liberar a la educación de toda influencia política y religiosa y para establecer un sistema escolar público, laico y

único.¹⁴ A partir de la década de 1950, sin embargo, la influencia de los partidos políticos y de los sindicatos de maestros en la política educativa fue creciendo notoriamente. Después de 1964, las reformas de las escuelas normales buscaron controlar la participación política y sindical de maestros y estudiantes, pero estas reformas no fueron llevadas adelante por los maestros “herederos de la época de oro”.

La reforma de la formación de maestros de 1964

La reforma de 1964 fue la primera en ocuparse de las escuelas normales, desde que éstas se crearon a principios del siglo XX. La reforma educativa de 1955 no consideró la formación de maestros ni amplió las reformas pedagógicas (Chávez, 1992). Los defensores de la reforma de 1964, por ello, opinaban que las escuelas normales eran anacrónicas y, en consecuencia, buscaron darles relevancia en el contexto de los cambios nacionales.

La reforma, llevada adelante por el MEC con la participación de los maestros, se orientó a “profundizar el proceso educativo y la reforma pedagógica” e incluyó aspectos como los maestros interinos, las estructuras académicas de la educación y los planes de estudio de las escuelas normales. Se creó el Instituto Superior de Pedagogía para hacer una compilación de estadísticas sobre maestros normalistas, egresados de la normal, maestros de secundaria, interinos y un estudio sobre la evolución de los titulados de las escuelas normales entre 1960 y 1966.

La reforma, asimismo, creó los niveles de educación preescolar en las escuelas normales de La Paz, Santa Cruz y el Beni, conformó un departamento para la profesionalización de los interinos y estableció el diploma de bachillerato como requisito para ingresar a las escuelas normales. Otra de sus medidas fue la reducción de algunas materias de humanidades para introducir en su lugar materias pedagógicas; se buscaba aumentar la carga de estas materias conforme los estudiantes se acercaban a los últimos años de estudio para prepararlos para la práctica de la enseñanza.

Las reformas de 1968 y 1975

El golpe de Estado del general René Barrientos, en noviembre de 1964, interrumpió el proceso democrático y, con ello, impidió la implementación del plan de reforma de la formación de maestros. Durante su gobierno, en 1969, se aprobó una ley que modificó la cantidad de años de estudio de primaria y secunda-

14. La interferencia de los partidos políticos en el MEC y en los sindicatos de maestros explica muchos de los problemas del sector. Este tema trasciende el alcance del presente estudio pero precisa de una investigación más profunda.

ría; estos cambios se incorporaron luego a la Ley de Normales de 1975, promulgada por el general Banzer. La Ley de Normales establecía, además, una estructura dual en las escuelas normales, separando las funciones administrativas de las técnicas, con lo que se distorsionó la vida institucional de esas escuelas. La nueva estructura permitió, como una práctica generalizada, la inclusión de personas ligadas a los partidos políticos en el poder o de dirigentes sindicales en las planillas de pago de las escuelas.

Por otro lado, las escuelas normales se convirtieron en una de las pocas oportunidades de progreso social para la juventud de las provincias y áreas rurales, que constituían la mayoría de su alumnado (Rojas, 1998 y Luykx, 1999).

Fue en este período que se difundió el conductismo en la educación boliviana (Pimentel, 1993 y Yapu, 2002). Así, en el marco de los planes y programas de 1976, los maestros eran formados para formular objetivos de aprendizaje que divorciaban la educación de su contexto (Rojas, 1998). Este período es también testigo de la fundación de nuevas escuelas normales, basada en criterios políticos sin relación alguna con las necesidades educativas.¹⁵

La crisis de la década de los años ochenta

Durante la década de los años ochenta, las escuelas normales se estancaron intelectualmente —se había dejado atrás la herencia del normalismo¹⁶—. Se hacía una clara distinción entre maestros rurales y urbanos y se impedía integrarlos en un solo sistema. Pese a que la cantidad de escuelas normales había aumentado a 27, el número de maestros interinos no se había reducido. Por otro lado, en esos años se pretendía incorporar la formación de maestros al sistema de la educación superior (las universidades) (Vía Reque, 1993), pero esta iniciativa era resistida con denuedo por los dirigentes sindicales porque las normales eran los lugares donde concluían sus propias carreras con una jubilación ventajosa. Según la propia declaración del sindicato de maestros urbanos (CTEUB) en 1990:

El currículo de las escuelas normales, como un todo, ha demostrado que no forma agentes capaces de planificar y administrar la educación en una sociedad en desarrollo ni puede elaborar los nuevos métodos y técnicas que se necesitan para renovar la didáctica de las escuelas bolivianas... Se lo plantea con objetivos tradicionales, opera rutinariamente y está dominado por el crite-

15. De 1964 a 1976 se fundaron seis escuelas normales, de las cuales dos llevan el nombre de René Barrientos, una en Caracollo y otra en Tarata (Rojas, 1998).

16. Esta tradición se remonta al primer instituto de capacitación de maestros fundado en Sucre en 1909. Se cimentaba en el ideal de que los maestros debían ser formados no sólo para transmitir conocimientos sino también para ser baluartes de los grandes valores morales: el culto a la verdad, la defensa de la libertad, el amor al peligro y a la naturaleza. Por lo tanto, un maestro tenía que ser el modelo de una persona cultivada y de extensa educación humanista (Yapu, 2002).

rio de que la labor principal de los maestros es la de transmitir conocimientos y dictar lecciones. La metodología se reduce a la expresión verbal y al dictado, y fuerza a los estudiantes a copiar, describir, reproducir, memorizar (CTEUB, 1990, citado por Pimentel, 1993: 29).

La transformación de las escuelas normales

A pesar de que apenas un mes después de que se aprobara la ley de 1994 la reforma dirigió sus esfuerzos a las escuelas normales, el cambio fue lento y difícil, precisamente por las características de estas escuelas y por su autonomía. Las escuelas normales habían establecido prácticas que se hallaban muy lejos de los procesos de enseñanza y aprendizaje y que no se articulaban con los intereses locales y regionales.¹⁷

La LRE ubicó la formación de maestros en el nivel de educación superior (Capítulo IV, Artículo 15), señalando que las escuelas normales se transformarían en Institutos Normales Superiores (INS). Los INS podrían asociarse a universidades para que sus egresados, después de tres años de estudio, obtengan un título académico universitario equivalente al de técnico superior. Esto elevaba el estatus del título de profesor y abría las puertas de la universidad a los maestros para que continuasen sus estudios con miras a una licenciatura.¹⁸

Transformar las escuelas normales en INS fue un proceso participativo que to-

Módulos y otros materiales entregados a las escuelas.



17. El divorcio entre las normales y su entorno es desarrollado en forma detallada por Yapu y Torrico (2003).

18. No obstante, los INS no se asociaron formalmente a las universidades hasta 1999. En el interín, varias universidades privadas ofrecían una variedad de cursos para que los maestros pudiesen obtener su título de licenciatura.

mó cinco años. El MEC solicitó a las escuelas normales que fueran ellas mismas las que realizaran sus análisis institucionales y que propusieran la mejor forma de modernizarse. Durante este proceso, los futuros maestros se formaban bajo tres diferentes planes curriculares: el plan antiguo de 1991 que se usó hasta 1996; la primera versión del nuevo currículo elaborado en 1997 sobre la base de las propuestas de varios talleres realizados entre 1995 y 1996; y el currículo desarrollado en 1999 y usado hasta marzo de 2000. Este último reestructura muchos aspectos del currículo de 1997, cuyo enfoque teórico era demasiado complejo.

La transformación se dio en cuatro etapas (Rojas, 1998 y Nucinkis, 2001). En la primera etapa se intentó convertir a las escuelas normales en INS a partir de autoevaluaciones que debían llevar a la preparación de los Proyectos Académicos Institucionales. Sin embargo, pese a que el proceso fue participativo, los resultados no tuvieron ninguna utilidad práctica porque las debilidades institucionales de las escuelas normales impidieron la transformación.

En la segunda etapa, el MEC intentó una nueva estrategia. Una de sus comisiones sugirió que 11 de las 23 escuelas normales analizadas se transformaran en INS, en algunos casos fusionando dos escuelas normales del mismo departamento. La propuesta halló oposición y los INS no cumplieron con sus propios proyectos institucionales y curriculares. En 1997, el MEC, en cooperación con la agencia alemana de desarrollo (GTZ), creó el Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural y Bilingüe (PINS-EIB) para ayudar a formar maestros bilingües en las regiones quechua y aimara, con un enfoque intercultural en los INS.¹⁹

La tercera etapa comenzó en 1998 con la ampliación del PINS-EIB a siete INS. Según un diagnóstico: (1) aún se carecía de políticas y estrategias nacionales para la capacitación de maestros; (2) no había normas, reglas o estatutos en común y (3) faltaba un diagnóstico de los INS o de las escuelas normales que permitiese determinar los requerimientos de maestros en el sistema educativo nacional.

La cuarta y última etapa cubrió el período de 1999 a 2002. A principios de 1999, el MEC eligió a 11 INS para que formaran parte del Sistema Nacional de Formación de Maestros y convirtió al INS en Sucre, la primera escuela normal fundada en 1909, en una universidad pedagógica. La medida fue tomada con el objetivo de vincular a los INS a las universidades y así cumplir con el espíritu de la LRE, pero también porque los otros intentos para transformar la formación inicial de maestros no habían funcionado. Así, el MEC invitó a 16 universidades a administrar los INS, de las cuales 11 presentaron propuestas. Finalmente, el MEC eligió a ocho (cuatro públicas y cuatro privadas) para asumir la responsa-

19. El proyecto PINS-EIB está en su segunda fase, que concluye en diciembre de 2004 (comunicación personal, Luis Enrique López 2003).

bilidad de administrar a 11 INS y tomó para sí los seis restantes.²⁰ Esta medida acabó con la tradicional autonomía de las escuelas normales e introdujo por primera vez a las universidades en el ámbito de la formación de maestros. Es más, como el ministerio debía administrar seis INS, se veía obligado a cambiar su rol pasivo por uno activo para el cual no tenía experiencia previa. Los contratos que vincularon a los INS al sistema universitario buscaban mejorar el estatus de los maestros y la calidad de su formación, así como la eficiencia administrativa y la racionalización de las inscripciones, que debían responder a las necesidades regionales y nacionales y a la capacidad de cada institución.

En 2002 se realizó una evaluación externa de este proceso y salieron a la luz cambios positivos e importantes en los INS. Los procesos de enseñanza y aprendizaje habían mejorado, no sólo porque había mejores maestros sino porque los estudiantes admitidos estaban mejor preparados. Conforme aumentaban las postulaciones a los INS, las universidades y el ministerio elevaban los estándares de admisión (Concha *et al*, 2002). El nuevo currículo —establecido en 1999— era más pertinente a los planes y programas que se estaban implementando en las escuelas. Con este currículo, los primeros maestros totalmente formados bajo los nuevos lineamientos de la reforma se graduaron de los INS en 2002, ocho años después de la aprobación de la LRE y siete años después de que la reforma llegase a las aulas. Para entonces, por primera vez en la historia boliviana, las escuelas normales bilingües (PINS-EIB) habían graduado a más de 4.000 maestros aptos para enseñar bajo las nuevas modalidades bilingües e interculturales (comunicación personal, Luis Enrique López 2003).

En este proceso, el diseño curricular fue un aspecto fundamental. Desde 1996, el ministerio había promovido la elaboración participativa del currículo para la formación inicial de maestros mediante talleres dirigidos por consultores internacionales de alto nivel y en los cuales participaban representantes de los INS. El resultado fue el diseño curricular de 1997 basado en cuatro áreas principales: realidad nacional y educación, pedagogía, desarrollo curricular y administración educativa. Las áreas transversales incluyen la investigación, la interacción social, la práctica profesional y la administración de la diversidad.

Rojas (1998) sostiene que, pese al gran esfuerzo económico, no se implementó el currículo básico por varias razones, principalmente porque los maestros no lo conocían y el ministerio no apoyó la capacitación y el seguimiento, pero también porque estaban ausentes los componentes institucionales. Los maestros de las antiguas escuelas normales no podían hacer el cambio por sí mismos, así que en 1998 se cambió el criterio de admisión a los INS tanto para los profesores como para los estudiantes.

20. Las 23 escuelas normales se transformaron en 17 INS. Algunas se fusionaron, otras se convirtieron en institutos de capacitación técnica y otras continuaron siendo escuelas normales, como la de Riberalta. Esta medida requirió la determinación política, osada y categórica, del entonces Ministro de Educación Tito Hoz de Vila.

El MEC se abocó a reestructurar el currículo de 1997, sobre la base de la experiencia ganada en su implementación y de las demandas y propuestas de los INS. Dos años después, elaboró un nuevo currículo para la formación de maestros de la escuela primaria y en 2000 formuló uno para la formación de maestros de educación inicial. Entre los principales cambios estaba una mayor cantidad de tiempo no estructurado, de modo que los INS determinasen sus propios contenidos, y la introducción de la práctica en la enseñanza a partir del primer año. Igualmente, se fortaleció el componente intercultural al introducirlo en cada área y al encaminar a los INS a hacer los ajustes necesarios. También se logró homogeneizar las orientaciones de la enseñanza para los módulos monolingües y bilingües. En general, las propuestas de la reforma suponen un currículo básico más estructurado para formar maestros sobre el cual los INS pueden elaborar su propia construcción (Nucinkis, 2001).

DESARROLLO CURRICULAR

El desarrollo curricular es un proyecto político y socialmente condicionado. En la práctica, son múltiples los actores que filtran la opción cultural del currículo; pero, en última instancia, son los maestros quienes eligen lo que consideran pertinente entre las opciones y posibilidades que les ofrece el currículo de acuerdo a las características particulares de sus estudiantes, a las condiciones institucionales en las que trabajan y a su propia formación y perspectiva del mundo (Rockwell y Mercado, 1986; Mercado, 1991 y 2002; Rockwell, 1996; Talavera, 1992, 1994 y 1999). Un cambio curricular como el que propuso la reforma educativa es un proceso difícil y complejo porque lo que en realidad se está proponiendo es un cambio cultural que involucra un proceso simultáneo de construcción de conocimientos nuevos y de análisis crítico de los antiguos.

El enfoque curricular que imperaba en Bolivia antes de 1994, conocido como pedagogía por objetivos, tenía una gran influencia del conductismo (esto es, buscar cambios en el comportamiento estudiantil) (Gimeno, 1995), que era la metodología central en la práctica de los maestros. Aunque la actual reforma va desplazando gradualmente esta pedagogía para reemplazarla por una perspectiva constructivista, es evidente que más de 30 años de experiencia bajo un modelo conductista han forjado prácticas y tradiciones escolares que no cambian fácilmente.

En esta historia, dos períodos son particularmente pertinentes: la reforma de 1968-1969 y la Ley de la Educación Boliviana de 1973 (Martínez, 1988). Fue en el período de los gobiernos militares que la pedagogía por objetivos ingresó en la educación boliviana.

Los antiguos programas contenían orientaciones sobre los objetivos de la educación y una guía general para su aplicación; hacían, también, explícitos los ob-

jetivos para cada materia y cada grado y ofrecían planes modelos detallados que, a su vez, daban forma a la práctica de los maestros. Al respecto, algunos entrevistados declararon que la presentación en secuencia era uno de sus grandes aciertos. Las actividades de enseñanza estaban casi preparadas para aplicarlas, de tal manera que los maestros sólo hacían algunos cambios para adaptarlas a las características de los estudiantes. Así, los maestros se sentían seguros a la hora de su clase.

En 1988 y 1992, el MEC volvió a imprimir los programas de 1976 con algunas modificaciones. Estos programas hablan de la responsabilidad del maestro en el aprendizaje del estudiante, indicando en forma explícita que los resultados de la enseñanza dependen de su personalidad y profesionalismo. Los maestros, por su parte, estaban acostumbrados a hacer muy pocas modificaciones a los programas; éstos, por ser tan detallados, requerían muy poco de su iniciativa. En la actualidad, los maestros deben enfrentarse a orientaciones curriculares que desafían su ingenio y creatividad (véase el Cuadro 9).

Las propuestas de la reforma de 1994 respondían a las demandas de cambio que tanto los dirigentes sindicales de los maestros como el MEC habían estado formulando a lo largo de varias décadas (Martínez, 1988). Los congresos pedagógicos de 1970 y 1973 y los estudios de diagnóstico del MEC desde la década de los años ochenta revelan que la educación no estaba dando respuestas apropiadas. A pesar de ello, ni los sindicatos de maestros ni el MEC pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo hacer la reforma. Finalmente, su diseño vendría de un grupo de especialistas en educación que crearon, sin la participación directa y activa de los maestros, una propuesta al margen de los auspicios del MEC y contra la tradición establecida.

El ETARE desarrolló los lineamientos curriculares de la reforma educativa, sistematizó propuestas ya elaboradas por los sectores sociales haciéndolas más detalladas y precisas, auspició estudios sobre aspectos particulares que requerían mayor investigación y sistematizó experiencias innovadoras de una variedad de escuelas bolivianas (entrevista a Nucinkis, 2003).²¹ Hizo circular los documentos que había producido entre especialistas en educación y se los presentó a los maestros una vez concluidos. Validar esos documentos implicó distribuir versiones preliminares, recibir comentarios y sugerencias sobre ellos y, por último, incorporar esas observaciones a las versiones finales. El MEC siguió un procedimiento similar en 1996 cuando diseñó el currículo y comenzó el proceso de implementación en las primeras escuelas.

21. Véase el detalle de los estudios en la segunda parte.

Cuadro 9

COMPARACIÓN ENTRE EL ANTIGUO Y NUEVO CURRÍCULO

| Antiguo | Nuevo |
|---|--|
| Contenidos | |
| ASIGNATURAS AISLADAS <ul style="list-style-type: none"> - Lenguaje. - Matemática. - Ciencias naturales. - Ciencias sociales. - Educación física. - Música. - Artes plásticas. - Manualidades. | ASIGNATURAS ORGANIZADAS E INTEGRADAS EN ÁREAS <ul style="list-style-type: none"> - Matemática. - Lenguaje y comunicación. - Ciencias de la vida. - Tecnología y conocimiento práctico. - Expresión y creatividad. - Religión, ética y moral. - Educación física. TEMAS TRANSVERSALES INTEGRADOS EN LAS ÁREAS CURRICULARES: <ul style="list-style-type: none"> - Medio Ambiente. - Democracia. - Género. - Salud y sexualidad. |
| Enfoques pedagógicos | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Conductista. - Monolingüe en castellano. - Basado en la repetición y en la memorización. - Transmisión de contenidos. - Metodología frontal. - Proceso centrado en el docente. | <ul style="list-style-type: none"> - Constructivismo social. - Dirigido a la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje y con atención a la diversidad cultural, lingüística e individual. - Modalidades: monolingüe y bilingüe. - Construcción de conocimientos y valores. Proceso centrado en el alumno. - Basado en la experiencia directa de los alumnos, en la interacción con otros y en la participación activa en las clases. |
| Enfoque cultural | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Civilizador y monocultural. - No se respeta a las identidades culturales ni se toma en cuenta la lengua materna. - Busca la asimilación de todos a una sola cultura. | <ul style="list-style-type: none"> - Intercultural. - Respeta e incorpora las identidades culturales y lenguas maternas al proceso educativo. |
| Recursos | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Primacía de textos escolares que definen contenidos a trabajar en el aula. - Pocos recursos materiales, y desactualizados, en las escuelas (mapas, láminas ilustrativas). | <ul style="list-style-type: none"> - Recursos didácticos actualizados para cada área curricular y tema transversal, variados y pertinentes a las diferentes culturas y edades de los niños: - Bibliotecas para alumnos y maestros. - Módulos de aprendizaje para los niños. - Láminas, mapas. - Equipos deportivos. - Material de audio y video. |

Fuente: Basado en fuentes utilizadas para este trabajo y contribuciones de Carmen Urioste y Nicole Nucinkis (comunicación personal, 2003).

No deja de sorprender que en este procedimiento la excepción fuera el diseño curricular de los estudios religiosos. En este caso, fue la Iglesia Católica la que propuso los contenidos de la materia y el personal técnico para el área (entre vista a Anaya, 2003).²²

A pesar del procedimiento señalado, no se realizó una consulta en el ámbito nacional para familiarizar a los maestros y a los padres de familia con las nuevas propuestas ni se les dio la oportunidad de hacer sugerencias. No se buscó debatir la reforma en las escuelas, ni en la fase del diseño ni en la etapa de implementación. La reforma llegó desde arriba y fue esta actitud cerrada hacia los maestros y otros actores interesados en la educación la que generó tensiones que aún persisten.

El MEC, por el contrario, se esforzó para informar a los maestros, divulgó ampliamente los decretos reglamentarios aprobados por el gobierno en febrero de 1995 e hizo circular el nuevo programa de estudios en agosto. Más aún, creó *El Maestro*, una revista para docentes que circuló irregularmente de 1994 a 2002 en ediciones de 100.000 ejemplares, y una publicación más específica, *Jeroatas*, sobre temas pedagógicos, que circuló entre 1996 y 1999. Ambas publicaciones explicaban el nuevo enfoque curricular de la reforma y los cambios institucionales propuestos.

La propuesta curricular y otros documentos esenciales también circularon en periódicos nacionales: los *Nuevos Planes Educativos de la Reforma Educativa y la Organización Pedagógica*—que contenían la esencia de la propuesta curricular— fueron ampliamente divulgados en 1995. Simultáneamente, la unidad curricular del MEC publicó las guías de maestros para Lenguaje y Comunicación (1997), Expresión y Creatividad (1997), Matemática (1998), Ciencias de la Vida, Tecnología y Conocimiento Práctico (1999), todas destinadas al primer ciclo de educación primaria (1º grado al 3º). Las guías del segundo ciclo (4º grado al 6º) se completaron en 1999 y las guías del tercero (7º y 8º grados) están aún pendientes. También en forma simultánea, esta unidad curricular preparó los módulos de aprendizaje para los alumnos. A través de la prensa escrita, se informó a los maestros de las innovaciones propuestas por el personal a cargo del diseño curricular y su implementación. El nuevo diseño reconocía la diversidad cultural y lingüística del país que se había hecho explícita en la nueva Constitución Política del Estado de agosto de 1994; a partir de un enfoque intercultural y participativo, consideraba las necesidades heterogéneas de aprendizaje en el país.

El diseño curricular consta de un tronco que promueve el desarrollo de competencias comunes²³ a todos los niños bolivianos y de ramas diversificadas que

22. Ver Recuadro 8 más adelante.

23. "Las aptitudes son el conocimiento, las capacidades y habilidades que, integradas, permiten el desempeño social. La reforma busca lograr un aprendizaje que permite ser, hacer, aprender a vivir juntos y a continuar aprendiendo. Asume el desafío de aprender a vivir en una sociedad compleja" (*Nuevos Programas de Estudio 1995*: 8).

deben incorporar el conocimiento, las habilidades y destrezas relevantes de los contextos regionales y locales (véase el Cuadro 9). Para definir estas aptitudes, el ETARE y el MEC auspiciaron nueve estudios de necesidades básicas de aprendizaje, ya comentados, en diferentes regiones culturales y lingüísticas, los mismos que fueron realizados por equipos bolivianos de investigación y cuyos resultados se publicaron en 2002 y 2003.²⁴

El diseño curricular busca que los maestros ayuden a los niños a desarrollar competencias usando los módulos de enseñanza que comenzaron a circular por primera vez en 1996. La diversificación del currículo se dejó a criterio de los maestros para que la realizaran a la luz de las realidades locales y regionales y, así, estimularan las aptitudes que los estudiantes necesitan para valorar sus realidades étnicas, culturales y lingüísticas (Secretaría Nacional de Educación, 1995).

En 1998, el equipo técnico que dirigió la reforma cambió la orientación de sus políticas institucionales y curriculares. Entre 1998 y 1999, su trabajo se orientaba por un documento titulado *Planificación y Evaluación del Nivel Primario*; pero, luego, decidió emprender un diseño curricular para todo el nivel de educación primaria y otro para cada uno de sus tres ciclos, puesto que los maestros requerían más orientación. El *Diseño Curricular*, documento hasta entonces inédito pero que había circulado entre asesores pedagógicos, maestros y directores de escuela, proporciona lineamientos guía y una dirección específica para las áreas del nivel primario: Lenguaje y Comunicación (para el primer idioma y el segundo), Matemáticas, Ciencias de la Vida, Tecnología y Conocimiento Práctico, Expresión y Creatividad, Educación Física y Educación Católica, Ética y Moral. Los primeros dos ciclos incluyen competencias, indicadores de evaluación y los contenidos y contextos de relevancia social que deben ser trabajados en cada ciclo. Hasta abril de 2003, el MEC aún no había publicado las versiones finales de estos documentos, pero ya los había hecho circular como documentos de trabajo preliminares (Nogales, 2002).

El desarrollo de materiales y del currículo significó un constante proceso de aprendizaje para el equipo de currículo del ministerio, los maestros de escuelas públicas y privadas, los pedagogos y otros profesionales que participaron en el diseño, la elaboración y la diagramación de los módulos de aprendizaje. En un principio, el MEC produjo los módulos; una vez que hubo completado una cantidad significativa para el primer ciclo, decidió licitar la preparación de módulos e invitó a empresas extranjeras y bolivianas a presentar ofertas. A fines de 2002, la producción de módulos de aprendizaje fue encomendada a dos editoriales españolas que tenían un 80% de personal boliviano (entrevista a Nucinkis, 2003). En contraste con muchos países que cuando buscan adquirir textos solicitan ofertas, Bolivia prefirió producirlos totalmente antes que adaptar pro-

24. Para una visión crítica general de este proceso en el área guaraní, véase Gustafson (2002).

Las actividades en el aula son más creativas y participativas.



totipos ya existentes²⁵ (comunicación personal, Urioste y Nucinkis 2003; y comunicación personal, López 2003). Pero, incluso considerando este avance, la producción de materiales de enseñanza sigue siendo una tarea compleja y aún quedan problemas estructurales importantes por superar.²⁶

El nuevo diseño curricular actualizó los enfoques de enseñanza adoptando teorías modernas sobre el aprendizaje. La asimilación de una perspectiva constructivista precisa que los maestros aprendan a observar más a los niños y que se concentren en actividades de aprendizaje y no únicamente en completar programas de enseñanza. El enfoque constructivista los desafía a considerar las experiencias de los niños para evaluar sus niveles de desarrollo y sus necesidades básicas de aprendizaje; requiere, asimismo, trabajar con muchos grupos de modo simultáneo en una sola aula y demanda habilidad para trabajar con las novedades del tronco curricular común y realizar los ajustes que sean necesarios. En fin, involucra una diversidad de cambios simultáneos que muchos maestros están aceptando poco a poco.

El MEC ha producido una vasta cantidad de material nuevo y novedoso durante la primera etapa de la reforma (1994-2002). Un informe oficial da cuenta de la masiva cantidad de material producido por la reforma curricular: 24 guías didácticas impresas en tirajes de 60.000 ejemplares cada una y aproximadamente

25. Tal como lo hicieran México y Perú.

26. De acuerdo a una comunicación personal con Von Gleich (2003): "No se puede esperar que unos cuantos asesores locales e internacionales que trabajan desde el Ministerio de Educación puedan hacerle frente a esta labor y concluirla en unos pocos años. Producir, revisar y mejorar materiales de enseñanza son tareas permanentes y deben responder a los respectivos cambios y desafíos sociales y económicos. Lo que falta en Bolivia es un instituto —independiente y financieramente bien equipado, de grupos interdisciplinarios de estudio, investigación y edición pedagógica— que pueda seguir produciendo materiales de enseñanza intercultural y bilingüe, tal cual lo ha venido haciendo el excelente trabajo pionero iniciado al interior del Ministerio de Educación".

ocho millones de módulos de aprendizaje de contenido actualizado y pertinente a varios idiomas y culturas (castellano, aimara, quechua y guaraní) (comunicación personal, Urioste 2003). Para crear estos materiales, el MEC tuvo que capacitar a un grupo de profesionales que hoy en día trabaja en otros proyectos educativos.

La propuesta curricular fue creada siguiendo un proceso recurrente: pruebas piloto, rediseño, implementación, evaluación y rediseño. El principal desafío para el equipo de diseño era, por lo tanto, llevar la propuesta al aula, un proceso por demás complejo. En retrospectiva, el equipo reconoce que en sus primeros años la reforma apostaba “a un maestro que no teníamos porque no lo habíamos formado” (entrevista a Nucinkis, 2003), lo cual ilustra la importancia fundamental de capacitar maestros en servicio, una tarea que aún sigue pendiente.²⁷

La nueva propuesta curricular “puso el mundo de cabeza” para los maestros porque cambió muchas prácticas escolares y conceptos fundamentales establecidos desde hacía muchas décadas. Acostumbrados a integrar la cultura de la mayoría indígena a la cultura mestiza dominante, las nuevas orientaciones curriculares causaron un enorme impacto en los maestros. Los aspectos participativos, interculturales y bilingües de la reforma conmocionaron a actores que estaban habituados a debatir sólo cuestiones salariales; es más, los maestros no estaban preparados para tomar decisiones curriculares pues su formación inicial y su práctica profesional los habían orientado únicamente a copiar y repetir. No habían desarrollado por completo su habilidad creativa e innovadora.

IMPLEMENTACIÓN CURRICULAR Y PEDAGÓGICA

Una de las principales preocupaciones de todos los involucrados fue la capacidad de la reforma para llegar a las aulas y transformarlas. Éste es el aspecto que quizás menos se conoce y entiende. Esta sección trata de:

- La implementación curricular y pedagógica,
- Los cambios observados en los estudiantes en las aulas y
- Los cambios observados en maestros, estudiantes y padres de familia.

El ETARE creó una estrategia doble para implementar la reforma. Bajo el programa de mejoramiento, que intentaba resolver problemas a corto plazo, las 12.000 escuelas de los niveles inicial y primario recibirían nuevos libros, guías del maestro y diversos equipos (por ejemplo, equipo de reproducción, de mecanografiado y de biblioteca, tocacintas, etc.). Los objetivos del programa eran

27. Desde 1997 se habían proporcionado algunos lineamientos guía, básicos e iniciales con la asesoría pedagógica, pero en un contexto de resistencia al cambio y sin todos los instrumentos curriculares que lo apoyaban (Talavera, 1999).

mejorar las condiciones de aprendizaje en las escuelas que aún no estaban operando bajo las propuestas curriculares y pedagógicas de la reforma. Por otro lado, a través del programa de transformación, las aulas de algunas escuelas experimentaron todas las propuestas curriculares y pedagógicas de la reforma.

El programa de transformación fue implementado gradualmente. En 1996, en su primer año, el MEC eligió unas 2.200 escuelas e inició la reforma en el primer grado. Un año después, la reforma avanzó al segundo grado en las escuelas participantes y el MEC eligió un nuevo conjunto de escuelas para iniciar la reforma en el primer grado. El proceso continuó año tras año, avanzando un grado cada vez en escuelas que ya estaban bajo transformación e iniciando la reforma en los primeros grados de otras escuelas (véase el Cuadro 8). Con este mecanismo se esperaba que en 2002 todas las escuelas estuvieran bajo la reforma.

Para llevar la reforma a las escuelas era necesario seleccionar, comprar y distribuir nuevos libros para las bibliotecas escolares, lo cual se logró en gran parte en 1995 y 1996. Por primera vez en su historia, el MEC revisó 5.000 títulos de obras de referencia, de literatura y libros para niños. Un grupo de profesionales escogido para el propósito seleccionó aproximadamente 500 de ellos. El MEC adquirió seis millones de ejemplares de estos libros y los distribuyó en 13.000 bibliotecas. Aproximadamente un millón y medio de los seis millones eran de autores bolivianos elegidos por concurso. En una segunda ronda de concursos, en 1997, un jurado independiente seleccionó libros de autores consagrados y nuevos como parte de los dos millones de libros distribuidos ese año. Este proceso fue un estímulo para los autores bolivianos, especialmente para los escritores de libros para niños que, por primera vez, recibían un apoyo estatal de tal magnitud (Leonard, 1998). Estos concursos también fueron un fomento a la producción de libros creativos. Por otra parte, el MEC eligió 200 libros adicionales para publicarlos en cuatro idiomas, en ediciones bilingües y monolingües.

Al mismo tiempo, se preparaba material pedagógico en forma de módulos de aprendizaje y guías para el maestro. Se contrató a asesores pedagógicos para que sean la vanguardia de la reforma en la capacitación de maestros en servicio y los ayudasen a incorporar las propuestas curriculares y pedagógicas en su práctica diaria.²⁸ En su mayoría, los asesores pedagógicos eran maestros antiguos, elegidos por mérito y capacitados durante cuatro meses. El MEC y una ONG realizaron los primeros cursos de capacitación; como se observa en el Cuadro 8, estos cursos fueron una de las primeras actividades de la reforma y continuaron durante todo el período de su implementación. Para 2002, se ha-

28. Como consecuencia de negociaciones entre el gobierno y la CSTUCB, en 2001 se retiraron los asesores pedagógicos de 20 provincias del departamento de La Paz. En abril de 2003, el MEC retiró a todos los asesores pedagógicos de las escuelas y los trasladó al Servicio de Educación Pública. En enero de 2004, el MEC suprimió el cargo de asesor pedagógico. Como el mismo MEC reconoce, estas decisiones fueron adoptadas por "razones políticas que trascienden el cuestionamiento del trabajo de los asesores pedagógicos" (Ministerio de Educación, 2004a).



Los niños
y niñas
aprenden
a trabajar
en grupo.

bía capacitado a 1.578 asesores pedagógicos. “Los primeros grupos incluían a maestros de unos 50 años de edad que llevaban ya una práctica muy bien establecida que ellos mismos no podían cambiar; en el tercer curso la edad máxima se había reducido a 45 pero ello aún hablaba de 25 años de experiencia en aula” (entrevista a Villarreal, 2002). La capacitación cubrió cuatro áreas: manejo institucional, currículo y pedagogía, educación intercultural y bilingüe²⁹ y capacitación de maestros. Pese a las modificaciones que se fueron realizando, en general hubo insatisfacción con la forma en la que se emprendió la capacitación; muchos maestros argumentaron que fue demasiado teórica y que podría haberse beneficiado de mayor praxis en la experiencia de aula (Mengo Panclas *et al*, 2002).

Cada asesor pedagógico atendía un núcleo de alrededor de seis escuelas. Los asesores tuvieron problemas para integrarse a las escuelas, en parte debido a conflictos en la línea de autoridad. En un principio se determinó que los asesores debían subordinarse a los directores de núcleo, pero como éstos no habían sido nombrados aún, acabaron respondiendo al MEC y, por lo tanto, dependiendo de él. El ministerio se convirtió en su punto de referencia ya que era la instancia que los contrataba y, en última instancia, la que los supervisaba. Cuando los asesores llegaban a las aulas del primer grado de las escuelas en reforma, se encontraban, frecuentemente, con que los directores de las escuelas sabotearan sus esfuerzos porque los veían como una amenaza.

De acuerdo al responsable de la capacitación de los asesores en servicio, entre 1999 y 2002:

29. Luykx (comunicación personal, 2004) indica que no había una propuesta de educación intercultural y bilingüe en la primera capacitación y su desarrollo fue, más bien, iniciativa de los entes capacitadores. En su caso, la Universidad Mayor de San Simón.

Los maestros esperaban que los asesores pedagógicos les enseñaran pero ésa no era la idea, lo que debían hacer era facilitar los procesos de aprendizaje de los equipos de maestros. No obstante, como el asesor tenía al director de escuela en contra de él, involucrarse en la escuela se le hacía difícil. Más aún, los maestros no tenían tiempo para capacitarse. En su tiempo asignado no hay un espacio para la capacitación y una vez que terminan sus clases se desesperan por irse, ya sea a trabajar a otro lado o a iniciar el largo camino de vuelta a casa. En todo caso, no les gustó (entrevista a Villarreal, 2002).

Desde otra perspectiva crítica, eran las actitudes de los asesores las inadecuadas:

Los asesores pedagógicos en un rol similar a “misioneros” no fueron a aprender de las experiencias de las comunidades, fueron a enseñar las recetas pedagógicas de la [reforma educativa]. No fue su función crear un constructo teórico, metodológico, educativo a partir de la práctica, sino llevar la doctrina educativa a las escuelas que ya habían sido definidas por los consultores nacionales e internacionales... Muchos cuestionamientos se hicieron a la formación de los asesores, uno de ellos fue que debían aprender, antes que enseñar (Barral Zegarra, 2002: 238).

Por su parte, los asesores pedagógicos promovían el cambio en un ambiente muy tradicional y adverso al riesgo, donde la norma era la pedagogía tradicional centrada en el maestro como transmisor de conocimientos. En su trabajo, los asesores observaron que los maestros tendían a trabajar aislados y a mostrarse temerosos y desconfiados (Mengoa Panclas *et al*, 2002). La reforma pedía un aprendizaje basado en actividades y centrado en los estudiantes, cuyo contexto geográfico, étnico y social fuese el punto de partida para construir conocimiento. Para ello era necesario reflexionar críticamente sobre las prácticas pasadas y aprender y compartir en grupo (esto es, con curiosidad y humildad).³⁰ En retrospectiva, lo que los asesores pedían a los maestros era un cambio enorme pero no se daban cuenta de la magnitud de lo que significaba para ellos ese cambio.

Todo esto se hizo aún más evidente por la manera en la que la reforma llegaba a las aulas. La reforma usualmente asumía que estaba empezando de cero —tabula rasa—. La experiencia y el conocimiento que los maestros ya traían consigo no tenían reconocimiento. Aparentemente, se pasó por alto el llamado de atención que hizo la revisión anual de 1996 sobre este punto cuando recomen-

30. Sobre la importancia de la cultura de la enseñanza en contraste con la cultura de quien enseña, véase a Stigler y Hiebert (1999: 103) cuando afirman que “la enseñanza no es una destreza simple sino más bien una actividad cultural compleja que es determinada, en gran medida, por las creencias y hábitos que operan en parte fuera del ámbito de la conciencia”.

dó a los asesores pedagógicos que fuesen “más flexibles al interpretar las necesidades de los maestros y les ayudasen a pasar con mayor efectividad de lo que ya saben y practican (‘su tradición’) a aquello que propone el programa de transformación” (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996).

Esta situación se complicó por el hecho de que el currículo —que era bastante complejo— era un “trabajo en desarrollo”. El diseño completo no estuvo listo cuando se capacitó al primer grupo de asesores pedagógicos, ni al segundo, ni al tercero. El resultado de esto fue que los asesores recibieron el currículo fragmentariamente, según se iba desarrollando:

Un año se les enseñó a usar su espejo retrovisor, al año siguiente se les dijo cómo usar la caja de cambios y en el próximo se les capacitó para usar el volante, después de un año, cómo usar los pedales. Sin embargo, se les envió a manejar el auto después de su primera capacitación. [No sorprende entonces] que los asesores pedagógicos no hayan sido capaces de armar todas las partes del currículo (entrevista a Villarreal, 2002).

La asesoría pedagógica fue uno de los tres elementos empleados para introducir la reforma a las aulas, los otros dos fueron los módulos de aprendizaje y las guías didácticas del maestro. Idealmente, los tres debían trabajar al unísono y en estrecha coordinación para lograr un impacto completo (entrevista a Armando Godínez, 2003), pero la realidad probó ser más compleja. Como había una gran presión para que la reforma llegase rápidamente a las aulas, en 1996 los asesores pedagógicos se presentaron sin material didáctico (entrevista a Aguilar, 2003); los módulos de aprendizaje llegaron tarde³¹ y lo último que recibieron los maestros fueron las guías didácticas porque hacerlas tomó más tiempo del que se había calculado. Para entonces, no fue suficiente distribuir los módulos de enseñanza a los maestros porque se requerían los módulos de aprendizaje —que debían reemplazar a los textos tradicionales basados en el contenido— para complementar el trabajo de la enseñanza con actividades para el estudiante. El primer desafío fue ayudar a los maestros a entender la diferencia entre los módulos de enseñanza y los de aprendizaje y a aprender a usar estos últimos en forma efectiva.

La introducción de los nuevos componentes de la reforma en el sistema escolar fue gradual y dependió de varios factores, incluyendo el apoyo de los directores de escuela, la aptitud y el compromiso personal de los asesores pedagógicos y la buena voluntad de los maestros de exponerse al cambio. Entre 1999 y 2000, el MEC contrató a un equipo de supervisores para evaluar a 85 municipios

31. Uno de los principales problemas al implementar la reforma fue la falencia logística para distribuir materiales. La revisión anual de 1996 recalcó este punto y concluyó: “La distribución de módulos y guías didácticas es bastante ineficiente y aparentemente una gran mayoría de las escuelas no ha recibido su material” (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996). Para entender esto en contexto, ver cita textual de Anaya al inicio de esta parte.

y analizar la implementación de la reforma en el aula. El Cuadro 10 resume sus hallazgos respecto a cuatro componentes importantes de la reforma. En más de la mitad de los municipios, por encima del 60% de las escuelas del distrito había hecho los cambios requeridos. De las cuatro estrategias, la que halló más resistencia fue la de trabajar en grupos por niveles.

El Cuadro 11 proporciona una visión en detalle del nivel de utilización de las propuestas pedagógicas y curriculares. Como afirman Talavera (1999) y, más recientemente Mengoa Panclas *et al* (2002) y Yapu y Torrico (2003), los maestros no rompieron de súbito o del todo con su pasado para abrazar todas las propuestas de la reforma; al contrario, las incorporaron gradualmente para usarlas en conjunción con los textos tradicionales y los métodos de enseñanza a los cuales estaban acostumbrados. El Cuadro 11 estima el alcance y la manera de usar los módulos: en un extremo, el 2% de las escuelas no usó los módulos de aprendizaje, en el otro, se los usó de varios modos, 40% de las escuelas optaron por usar los módulos de aprendizaje junto a textos tradicionales y menos de una escuela de cada cinco (sólo el 14%) aplicó los módulos de aprendizaje tal cual se los planteaba.

Las evaluaciones posteriores de la implementación de la reforma confirman la introducción gradual del uso de los módulos. En un estudio de 24 escuelas en reforma, Mengoa Panclas *et al* (2002) señalan que un poco más de la mitad de los maestros afirmaba emplear un enfoque constructivista; la otra mitad la conformaba quienes usaban un enfoque mixto, un cuarto del total, y quienes declinaban especificar, otro cuarto del total. Sólo unos cuantos maestros, una pequeña fracción del total, había comprendido a cabalidad el uso de los módulos de aprendizaje; la mayoría los entendió como libros de actividades para desarrollar juegos creativos con los niños —una pérdida de tiempo en potencia—.

Una actividad significativa.



Cuadro 10
ENCUESTA EN 85 MUNICIPIOS EN LOS CUALES LAS ESCUELAS HAN
INCORPORADO CAMBIOS REQUERIDOS EN EL AULA, 1999-2000
(PORCENTAJE DE ESCUELAS EN EL DISTRITO)

| | Menos del 20% | 20-40% | 40-60% | 60-100% |
|---|---------------|--------|--------|---------|
| Rincones de lectura | 4 | 22 | 13 | 61 |
| Bibliotecas de aula | 2 | 15 | 24 | 55 |
| Trabajos de los estudiantes exhibidos en el aula | 7 | 16 | 18 | 57 |
| Trabajos en grupos por niveles | 13 | 15 | 24 | 59 |

Fuente: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2000).

Cuadro 11
FRECUENCIA Y MODO DE USO DE LOS MÓDULOS DE APRENDIZAJE
EN ESCUELAS ENCUESTADAS EN 85 MUNICIPIOS, 1999-2000

| | |
|--|---|
| Frecuencia de uso de los módulos de aprendizaje | <ul style="list-style-type: none"> - 2% no usa. - 10% ocasionalmente. - 21% en combinación con textos tradicionales. - 67% en forma permanente y continua, aunque no exclusiva. |
| Modo de uso de los módulos de aprendizaje en las escuelas que los emplean | <ul style="list-style-type: none"> - 20% no los usa en forma sistemática, sólo ocasional. Prevalecen textos tradicionales. - 22% los usa para desarrollar actividades pero no evalúa el aprendizaje. - 40% los usa en combinación con otros textos y emplea la misma cantidad de tiempo para ambos, 50/50. - 14% los usa conforme a la propuesta de la reforma educativa. |

Fuente: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2000).

Para implementar la reforma los maestros no sólo dependían del trabajo oportuno de asesores pedagógicos bien capacitados y motivados. La historia de Mercedes narra un caso, entre muchos que se dieron, de directores que llevaron a sus colegas a entender y a apropiarse de la reforma (véase el Recuadro 2).

RECUADRO 2. LOS MAESTROS DE MERCEDES

Mercedes tiene más de 30 años de experiencia en la enseñanza vividos, en su mayor parte, en la escuela pública de un barrio obrero en La Paz. Cuando era maestra, fue una de las fundadoras de la escuela. En su calidad de directora de la escuela, se abocó a mejorarla, trabajó con los padres de familia y se enfrentó a vecinos abusivos que querían invadir la propiedad de la escuela y tomar posesión de parte del terreno. Entre las muchas mejoras que hizo a la infraestructura de la escuela están el haber obtenido apoyo financiero para el preescolar. Mercedes es una directora ejemplar cuyo trabajo ya ha sido documentado en varios estudios anteriores (Balderrama, 1982; Ávalos, 1989 y Talavera, 1999).

Mercedes sostiene que ella comenzó a reformar su escuela mucho antes de que se aprobara la LRE en 1994 y lo hacía guiando el trabajo de sus maestros; aun así, la reforma le dio una buena excusa para continuar promoviendo la capacitación de los maestros en servicio. Para estimular a los maestros organizaba reuniones en su casa, celebraba ocasiones especiales y les otorgaba premios que generalmente eran libros que sus amigos escritores le regalaban pero, para los maestros, recibir libros en calidad de premio era un “¡castigo!”.

Las muchas novedades que trajo la reforma obligaron a los maestros a leer más: lo

hacían individualmente o en grupos y cada maestro presentaba un tema; a veces leían sobre planificación, de acuerdo a las propuestas de la reforma, y otras veces sobre la evaluación del aprendizaje. Para ayudarlos a entender la forma de introducir los temas transversales y otras novedades de la reforma, Mercedes compró muchos libros con un pequeño fondo que tenía la escuela y los fotocopió. Este material ayudó a las lecturas. Después de años de esfuerzo, sus maestros tienen ahora una mejor categoría en el escalafón porque aprueban con facilidad los exámenes del MEC, lo cual les permite ascender de categoría y recibir mejores salarios. Algunos emplean su medio tiempo libre para capacitar a otros maestros porque, a menudo, otros directores de escuelas privadas solicitan sus servicios.

Maestros como los de la escuela de Mercedes ya no ven la lectura como un castigo, al contrario, aprecian los beneficios que ella les trajo, no sólo porque les permite mejorar su ingreso sino, más importante aún, porque mejora enormemente la calidad de su trabajo.

Los estudiantes de la escuela hacen manualidades que venden en Alemania; con estos recursos, la escuela también ofrece un programa de guardería y alimentación escolar que funciona todo el día.

Cambios en los estudiantes

La segunda misión de revisión anual de la reforma, enviada por los bancos multilaterales y las agencias donantes que la financiaban, luego de visitar más de 30 escuelas en reforma alrededor del país halló que:

[L]a enseñanza impartida en las escuelas es activa, relevante y visiblemente interesante para los estudiantes. Los directores y maestros expresaron sin reservas que los estudiantes se comportan de forma más inquisitiva, abierta y creativa... esta metodología activa tiene un efecto inductivo en el resto de los cursos —aún no incluidos en esta primera etapa de la reforma— que intentan asimilarla progresivamente... los maestros, directores, autoridades y padres de familia notaron cambios palpables en los niños y en su nivel de comunicación, participan más en el trabajo de clases y se les ve entusiastas por su escuela. También entre los maestros observamos entusiasmo por su trabajo y por desarrollar iniciativas diferentes a las que ofrece la reforma, orientadas hacia el aprendizaje activo y participativo de los niños (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996).

En miles de aulas bajo la reforma de todo el país la motivación ha ido creciendo, según confirman, informe tras informe, quienes las visitan (entrevista a Newman, 2003; entrevista a Siebes, 2003) y corroboran los reportes de los propios maestros,³² de otros investigadores³³ y el estudio del grupo focal que se llevó a cabo para este trabajo.

Cambios en el sistema educativo

Para este estudio, en marzo de 2003, se organizaron grupos focales en la ciudad de La Paz conformados por directores de escuela, maestros y padres de familia cuyos niños asistían a escuelas públicas bajo la reforma (ProActiva, 2003). Sus resultados revelan que la reforma educativa ha tenido un impacto positivo y significativo en las vidas diarias de todos los actores del proceso educativo. La reforma promueve el ejercicio de la ciudadanía al respaldar los nuevos valores democráticos y de respeto mutuo que surgen en aulas y escuelas.

Los maestros y los directores de las escuelas reconocen que antes de la reforma el aprendizaje estaba divorciado de la realidad cotidiana de los niños. Los maestros eran el centro del proceso educativo y —comentan— solían prestarse de

32. Véase, por ejemplo, el diario cochabambino Opinión del 10 de abril de 1999, en el que el director de la escuela Ángel Salazar informa que su escuela ha estado trabajando según la reforma desde 1997 y que los “niños tienen más iniciativa y son más creativos, más abiertos y no tan tímidos como aquellos que no están trabajando bajo la reforma”.

33. Utta von Gleich (comunicación personal, 2003), académica alemana y experta en educación bilingüe e intercultural da cuenta de los siguientes resultados cualitativos de la reforma: “Los maestros en las escuelas de la reforma están abiertos al diálogo, se sienten más seguros y orgullosos de ser maestros, el ambiente de aprendizaje ha mejorado la interacción entre maestros y estudiantes, la alfabetización autogenerada está creciendo entre los estudiantes, hay un impacto positivo en las familias, las relaciones de género son más democráticas tanto entre maestros como entre estudiantes, los maestros respetan más a los padres de familia y a los deseos educacionales de la comunidad, ha aumentado el estatus de los idiomas indígenas debido a su uso como idioma de instrucción — pese a una resistencia normal en condiciones similares— y las relaciones con la comunidad son mejores”.

sus colegas los apuntes para una clase determinada, en cualquiera de los grados a los cuales estaban asignados, y usarlos para repetir las lecciones año tras año; no tenían necesidad de modificar el contenido ni el proceso, aun tratándose de diferentes grupos de estudiantes o diferentes ambientes. Tanto los maestros como los directores reconocen ahora que están preparando a sus estudiantes “para la vida y no sólo para el ABC”. Los maestros se han dado cuenta que están “aprendiendo a aprender y, por lo tanto, a enseñar mejor”. Los módulos han proporcionado una gran variedad de actividades y la educación es más diversa debido a que trata temas en forma transversal como el género, la democracia y el medio ambiente.

Las formas de evaluación, que han dejado de reflejarse en notas cuantitativas y que ahora se expresan de manera cualitativa, han ayudado a elevar la autoestima de los estudiantes. De acuerdo a los maestros, los sistemas anteriores estigmatizaban a los niños y ellos tendían a limitarse a recompensar el éxito y castigar el fracaso; ahora ayudan a los estudiantes a superar sus dificultades en el aprendizaje.

Otra área importante de cambio es la disciplina. Antes “la letra entraba con sangre” y cundían el castigo corporal y el abuso verbal, pues lo que se buscaba era mantener el control. Hoy en día, hay otras estrategias que promueven la “auto-disciplina” y se goza de mayor libertad en el aula, por lo que los maestros aseguran: “Ya no tengo que usar la fuerza y soy más sensible a los sentimientos de los niños” y “ahora los niños desarrollan sus propias reglas y sanciones”. Por su parte, los padres de familia ven que sus niños ya no tienen miedo a los maestros y notan que tienen más confianza en sí mismos.³⁴

Los cambios anteriores, pero quizás en especial el nuevo sistema de evaluación, que al principio los confundía, han acercado más a los padres de familia a la escuela y los han invitado a participar más en la experiencia escolar de sus hijos. La nueva metodología para enseñar a leer —que es activa, de acuerdo con las propuestas constructivistas del aprendizaje—, que toma más tiempo pero que permite mejorar la comprensión, también ha acercado a los padres a la escuela; según sus propios comentarios, sus niños van con más frecuencia a las bibliotecas públicas y usan nuevos materiales (como periódicos) más a menudo porque las tareas son diferentes. Se han percatado de una mayor necesidad de investigación, lo que con frecuencia requiere que los miembros de la familia ayuden a los estudiantes y se involucren más. Las escuelas han establecido programas de conferencias para los padres de familia y los maestros.

¿Qué significa todo esto para los niños? En los grupos focales, los padres de fa-

34. El uso del castigo físico (y abuso verbal) en la educación está bien documentado y hasta es considerado “como algo natural” (Pérez, 2003: 134). En el área rural, se considera que es uno de los motivos, pero no el principal, de la inasistencia de los niños a la escuela. La prohibición del castigo físico, en un inicio, no fue recibida con beneplácito por los padres de familia, quienes consideraban que “era parte necesaria del proceso de aprendizaje” (Plaza Martínez, 2002: 154).

milia confirmaron lo que otros observadores ya habían aseverado desde 1996: los niños muestran un mayor grado de confianza en sí mismos, son más expresivos, elocuentes e inquisitivos. Entre otras observaciones, se dijo: “Ahora se sienten más libres para hablar sobre sexualidad”, “les gusta trabajar en cosas que les hacen pensar, que requieren su concentración y agilidad mental, como los rompecabezas”, “ya no le temen a materias como las matemáticas”, “la forma en que disponen sus asientos, en mesas redondas y ya no en líneas y filas, e interactúan en grupo les permite compartir más con sus amigos” y “son más cooperativos”.

La reforma también trajo un cambio notorio en cuanto a género y cultura. De acuerdo a los padres, los nuevos materiales de la reforma cuestionan profundamente el estereotipo clásico de género en los roles del hogar y llevan a que, por ejemplo, sus hijos disfruten de las clases de cocina y de hornear en casa, lo cual, incluso, ¡les ha hecho pensar que podría convertirse en una oportunidad de empleo para sus hijos varones! No falta alguien, sin embargo, a quien le preocupa que a sus hijos se les enseñe a coser. Aun así, todos reconocieron que los niños son más sensibles a los roles de género y las madres acotaron que sus hijos varones muestran mayor interés en ayudar en casa con las tareas domésticas, algo que antes era impensable. Muchos dijeron que el nuevo comportamiento de los niños en casa estaba enseñando a los propios padres; y que éstos, criados en un ambiente distinto, tendrían que ponerse al día. Algunos padres solicitaron a las escuelas orientación para responder a estos nuevos desafíos; desafortunadamente, las escuelas públicas aún no ofrecen este tipo de servicios. Otros padres de familia llegaron a decir que les asustaba la extroversión de sus hijos.

Estos resultados son aún más significativos si se considera que la reforma no llegó a la mayoría de las escuelas en La Paz hasta el año 2000 y que, el momento de la investigación, tenía un poco más de dos años de implementación. Es necesario organizar grupos focales con criterios más cualitativos para recoger las percepciones de maestros y padres de familia sobre el cambio que ha traído la reforma, pero no hay razón para creer que la experiencia de La Paz sea una excepción. Por el contrario, se esperan cambios similares en las escuelas que han estado bajo la reforma más tiempo (como las de las áreas rurales) o las de otras ciudades o ambientes culturales. Una documentación sistemática identificaría los cambios cualitativos significativos que ha traído aparejada la reforma.

De modo similar, el MEC necesita desarrollar un trabajo de seguimiento sistemático para evaluar cuánto del nuevo currículo y de la pedagogía se implementa en realidad en cada escuela. La información disponible revela varias tendencias, pero no es lo suficientemente detallada para determinar el grado de implementación de las nuevas propuestas en las aulas. Para medir el cambio es crucial entender que la innovación es multidimensional y que considera, por lo menos, tres niveles:

- El uso de nuevos *materiales* (recursos de instrucción como los materiales curriculares),
- el uso de nuevos *enfoques de enseñanza* (estrategias o actividades de enseñanza) y
- la alteración de *creencias* (“asunciones pedagógicas y teóricas subyacentes a nuevas políticas o programas específicos”) (Fullan, 1991: 37).

Este estudio presenta observaciones sólo de los dos primeros niveles, pero para que el cambio sea sostenible y afecte a los resultados se requieren las tres dimensiones.

LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

La reforma dio un paso nuevo y atrevido al introducir la educación intercultural y bilingüe en el ámbito nacional. Las limitaciones de la enseñanza en castellano en las áreas rurales ya habían sido percibidas desde la década de los años sesenta (Comitas, 1968; World Bank, 1983 y 1988). Además, muchos actores sociales, incluyendo a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) a principios de 1980, al sindicato de maestros rurales en 1984 y a la Central Obrera Boliviana (COB) en 1989, han exigido durante mucho tiempo el reconocimiento del sistema educativo a la diversidad cultural y lingüística del país. Asimismo, el contexto nacional estaba cambiando y con el retorno de la democracia en los ochenta “la prédica de la interculturalita echó raíces en Bolivia”. En concreto, en el gobierno de la Unidad Democrática Popular (1982-1985), a través del Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP), “se sentaron las bases de lo que hoy llamamos educación intercultural bilingüe” (López, 2003). En 1990, en respuesta a estas demandas, el MEC con apoyo de UNICEF y financiamiento sueco inició el Proyecto de Educación Intercultural y Bilingüe (PEIB). Este proyecto se basó en las experiencias piloto de proyectos financiados por agencias donantes durante las décadas de los años setenta y ochenta en Bolivia y en el resto de Latinoamérica. Desde un inicio, la educación intercultural y bilingüe contó con la activa participación de la CSUTCB, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) tanto en la planificación como en la evaluación. Por tanto, en Bolivia “la demanda de educación intercultural y bilingüe no ha surgido de intelectuales o centros de estudios sino en el seno de las mismas organizaciones” (D’Emilio, 2002: 36).

El ETARE primero y, más adelante, los funcionarios del MEC vieron en la educación bilingüe una forma de mejorar la eficiencia de la educación primaria y de fomentar la equidad del sistema. Sin embargo, es necesario aclarar que la propuesta de educación bilingüe de la reforma es de *desarrollo y mantenimiento* de la lengua materna y enseñanza del castellano como segunda lengua.

No es el enfoque utilitarista de *transición*, es decir, enseñar en lengua materna sólo como medio para llegar al castellano.

Las evaluaciones del PEIB han mostrado que los estudiantes indígenas que aprenden en su lengua materna son más competentes en lenguaje y matemáticas, después del segundo grado, que los estudiantes de escuelas de control y, en menor medida, también en ciencias. Además, los estudiantes de las escuelas del PEIB que están expuestos a la educación intercultural y bilingüe poseen una autoestima significativamente mayor, pese a que el ambiente general de estas escuelas, en términos socio-afectivos, es más bajo de lo que se suponía (Hyltenstam y Quick, 1996). Quienes abogan por este tipo de educación opinan que puede jugar “un rol de suma importancia en cambiar aspectos como el racismo, interiorizado y profundamente enraizado, de esta sociedad estratificada” (Bienmayr-Janzano, 2001: 141).

Sobre la base de la experiencia del PEIB, la reforma introdujo la educación intercultural y bilingüe en poblaciones de habla aimara, quechua y guaraní. El núcleo de nuevos profesionales bilingües e interculturales fue constituido con el personal técnico del PEIB. Esto significó, sin embargo, que el personal técnico de los departamentos se traslade a la oficina central en La Paz, dejando las áreas rurales sin funcionarios especializados.³⁵ Los responsables de la reforma optaron por implementar el modelo del PEIB tal cual se estaba dando en ese momento; y, en efecto, creció a escala pero, dada la lentitud de implementación del proceso, el modelo del PEIB no se aplicó tal cual es en forma masiva.

La introducción de la educación bilingüe representó enormes desafíos para la elaboración de materiales educativos apropiados y para la formación de maestros.³⁶ En 1996, la falta de maestros capacitados fue identificada como el principal obstáculo. Los esfuerzos de la reforma necesitaban maestros capaces de incorporar a su práctica el enfoque intercultural, aptos para enseñar en dos idiomas y con suficientes conocimientos para organizar la interacción entre ambos. Los asesores pedagógicos no podían transferir estas destrezas si no recibían una capacitación diferente a la que estaban recibiendo (Hyltenstam y Quick, 1996). A la larga, este conjunto de problemas llegaría a ser uno de los principales tropezos de la reforma, porque esa capacitación no llegó a darse.

Para superar, en parte, la limitación de los maestros bilingües, reducir el número de interinos y promover a las maestras en las áreas rurales, la reforma recuperó la experiencia del bachillerato pedagógico (véase el Recuadro 3) que se

35. En 1996, los expertos suecos, que recomendaban enfáticamente que el PEIB se mantuviese como proyecto, criticaron la decisión de hacer crecer este modelo a escala sin antes haberlo evaluado por completo (Hyltenstam y Quick, 1996).

36. Para una discusión más detallada de la propuesta inicial de la reforma en educación intercultural y bilingüe, véase Anaya y López (1993) y Comboni y Juárez (2000). Sobre los orígenes de la propuesta, véase López (1994b, 2003); y para una perspectiva comparativa más amplia, véase von Gleich (1994, 2001, 2002), López y Kuper (2000), Homberger (2000) y Benson (2002). Sobre el PEIB, véase D'Emilio (2002). Una descripción y análisis del proceso de introducción de la educación intercultural bilingüe, sus logros y desafíos aún pendientes se encuentra en Albó y Anaya (2003).

había desarrollado en Cochabamba y la extendió a otras regiones. En 2001 y 2002 se intentó capacitar a más de 10.000 educadores (incluyendo a maestros, asesores pedagógicos y maestros del INS) en lectura y producción de textos en idiomas indígenas (comunicación personal, López 2003). Se espera que este esfuerzo, junto a la capacitación de 4.000 maestros en el proyecto PINS-EIB ya mencionado, de frutos en el corto plazo.

La implementación de los programas bilingües trajo problemas pedagógicos, debido a que mientras se reforzó la lengua materna de los grupos indígenas (como primera lengua o L1) no se prestó igual atención al proceso de enseñanza del castellano (como un segundo idioma o L2). Los maestros reconocen que tuvieron problemas con los aspectos metodológicos, que se tornan más complejos cuando se trata de dominar dos metodologías (Bienmayr-Jenzano, 2001: 154).³⁷ De acuerdo a Albó (2002), sólo desde 2000 se ha prestado verdadera atención a la enseñanza del castellano como segundo idioma.

Además, este componente de la reforma resultó de difícil implementación en ciertas regiones debido a la oposición de los padres de familia. En muchas escuelas, la educación bilingüe comenzó sólo con textos en aimara, quechua o guaraní porque los libros para enseñar castellano como segundo idioma demoraron casi cuatro años en estar listos. En consecuencia, los estudiantes sólo aprendieron en un idioma (Archondo, 1999). Esto confirma una sospecha de los padres: que a sus hijos no se les iba a enseñar en castellano y que, por tanto, se les excluiría del proceso de desarrollo.

Si el MEC hubiese informado a tiempo a los padres de familia sobre el proceso de educación bilingüe, como originalmente estaba contemplado en la propuesta de reforma educativa, éstos no habrían reaccionado negativamente.³⁸ Las reacciones adversas fueron más frecuentes en las áreas quechua y aimara. En cambio, en las tierras bajas hubo mayor aceptación del guaraní; en parte, debido a que la APG, que venía trabajando con varias ONG y con UNICEF en educación intercultural y bilingüe desde fines de la década de los ochenta, defendió e hizo resurgir su cultura. La APG coordinó oportunamente sus acciones con el ETARE y con los funcionarios del MEC (Gustafson, 2002).

37. En 1996, este tema se consideró como una de las debilidades del PEIB (Hyltenstam y Quick, 1996).

38. Este problema fue previsto en el diseño de la reforma, que tenía una estrategia explícita para tratarlo: "La piedra fundamental de los programas en educación bilingüe que han tenido éxito es el apoyo que dan los padres de familia. Bajo la reforma educativa, antes de introducir el programa bilingüe se lo discutirá en los consejos educativos" (World Bank, 1994: 50-51). Sobre el rechazo de los padres de familia a la educación intercultural y bilingüe por no ser consultados, véase Pérez (2003).

RECUADRO 3. BACHILLERATO PEDAGÓGICO

La modalidad de capacitar a mujeres quechuas para ser maestras o, como se las conoce, maestras de pollera, se remonta a 1994 y la desarrolló la ONG CEDEAGRO en Mizque, Cochabamba. En el esquema inicial, las comunidades elegían a las mujeres solteras (de 15 a 22 años de edad) que habían abandonado la escuela para que se formaran en un internado. Después de cuatro años de enseñanza, egresaban con un diploma de bachillerato pedagógico, refrendado por el Ministerio de Educación en 1999, que las habilitaba para enseñar a niños entre los tres y los nueve años en comunidades rurales que hablan quechua y castellano. En 1998, un jurado internacional, convocado por el Banco Mundial y el PNUD, eligió a esta experiencia como una estrategia exitosa en Bolivia para reducir la pobreza.

Las primeras 22 bachilleres pedagógicas se graduaron en 1996 y comenzaron a trabajar en sus comunidades. La inscripción en 2000 llegó a 111 estudiantes de 56 comunidades diferentes de los departamentos de Cochabamba, Oruro, Potosí, La Paz y Santa Cruz. Este esfuerzo está financiado, en especie, por la Municipalidad de Mizque; los salarios de las maestras son financiados por el Ministerio de Educación y con fondos de la Iglesia de Italia y una donación de la comunidad internacional (España).

El currículo que se ofrece se ajusta al lineamiento guía de la reforma educativa con

un enfoque bilingüe, e integra tres áreas:

1. Un proceso de igualación al nivel de la secundaria (matemáticas, lenguaje y ciencias).
2. Capacitación en docencia (políticas, educación, pedagogía, prácticas pedagógicas y materias para fortalecer la memoria colectiva y las tradiciones).
3. Capacitación práctica (artes y manualidades, coser, hornear, etc.) Los dos ejes transversales del currículo son la educación intercultural y el género.

Sobre la base de la experiencia de Mizque, en 1997 se establecieron tres bachilleratos pedagógicos para atender a pueblos de diversas etnias. Los centros están en el Chaco y la Amazonía:

1. Tumichicua en el Beni.
2. San Ignacio de Moxos, también en el departamento del Beni.
3. San Antonio de Lomerío en el departamento de Santa Cruz.

Hasta 1999 estos centros graduaron más de 100 estudiantes. Éstos deben trabajar durante dos años en el área rural y luego pueden continuar su formación en el INS. En 2002, el total de bachilleres pedagógicos graduados llegó a 270 de más de 600 en formación en ocho colegios secundarios rurales en regiones donde más de la mitad de los maestros eran interinos.

Fuente: Anaya y Albó (2003); Bienmayr-Jenzano (2001); Montaña y Valenzuela (1998).

Aprender
en grupo
es más
interesante.



La introducción de la educación intercultural y bilingüe también puso en dificultades a los maestros, no sólo por los problemas de capacitación ya señalados sino también por la existencia de un alto grado de ambivalencia. Por una parte, la comunidad demanda un profesor indígena y por otro “no se lo acepta a cabalidad porque no cumple con sus obligaciones socio-culturales, o porque no sabe mucho más que los demás” (D’Emilio, 2002: 27). Los maestros (en un 40% indígenas), por su parte, “no se siente[n] completamente parte ni de su grupo ni del sistema oficial estatal”. Y los maestros monolingües se sienten amenazados y temerosos de perder sus puestos de trabajo. Por estas razones, el apoyo de los maestros a la educación intercultural y bilingüe es muy variable; existen maestros que la apoyan fervientemente, otros que se oponen a ella “desde un rechazo tácito al boicot activo” y también los que son indiferentes (D’Emilio, 2002: 70-72).

Las elites urbanas no acaban de entender el uso de la educación bilingüe como un vehículo para que los estudiantes indígenas aprendan más y mejor,³⁹ lo cual es un reflejo del pensamiento dominante en muchas entidades políticas (el Congreso) y autoridades importantes (prefecturas y municipalidades) que son vitales para proporcionar los recursos. Esto, a la larga, dificulta el desarrollo y la implementación de la educación intercultural y bilingüe.

En 2000, 2.037 escuelas rurales eran bilingües (18,8%) —una cantidad mucho mayor a la de la década anterior en la que sólo 114 escuelas ofrecían educación bilingüe (López, 1994)—, mientras que en las áreas urbanas sólo 10 de 3.140 lo eran. Para 2002, 2.899 escuelas (un quinto del total) aplicaban la modalidad bi-

39. Véase, por ejemplo, la discusión en La Razón de junio de 2000 respecto a la utilidad de la enseñanza en aimara, quechua y guaraní en una economía globalizada (Brockmann, 2000; Echalar, 2000; Cárdenas 2000b).

lingüe (Ministerio de Educación, 2004a). Hay que hacer notar, sin embargo, que el esfuerzo se ha concentrado más en la educación bilingüe que en la educación intercultural; de hecho, según Bienmayr-Jenzano (2001: 207), “bajo el programa de la reforma educativa, a la gente se le estimula a retener su identidad mediante un esfuerzo sistemático por proporcionar educación bilingüe pero el elemento intercultural está bastante diluido y aún no se lo ha ubicado”.

La educación intercultural implica la conciencia de la perspectiva que tienen los otros sobre el mundo y su cultura y busca disminuir la postura hegemónica de la cultura predominante (la de los que hablan castellano, en el caso de Bolivia) con relación a las otras culturas (aimara, quechua y guaraní, entre otras). Esta compleja labor excede el ámbito de las escuelas e, incluso, del sector educativo. Sin un sólido compromiso nacional para desarrollar e implementar las políticas interculturales, poco pueden hacer las escuelas por su cuenta. Los contextos sociales inmediatos que rodean a la escuela deben también cambiar para apoyar las prácticas interculturales que ésta promueve; es más, la cultura no sólo está encarnada en el idioma sino también en otras formas de expresión, como el vestido, la música, los textiles y otras manifestaciones que no han sido afectadas por la reforma (comunicación personal Bienmayr-Jenzano, 2003).

Desde una perspectiva diferente, aunque complementaria, Albó (2002) distingue entre las destrezas cognitivas desarrolladas en la educación bilingüe en diferentes idiomas y los cambios en la actitud de una cultura respecto a otra, que son el verdadero desafío de la educación intercultural. Se han logrado avances en el ámbito cognitivo pero persisten falencias en el ámbito de las actitudes.

Si bien nos hemos limitado a sintetizar la propuesta de la reforma educativa para los pueblos de habla aimara, quechua y guaraní, es importante notar que también se están realizando labores educativas con un enfoque intercultural y bilingüe en algunos pueblos indígenas de las tierras bajas, donde se habla más de una decena de lenguas distintas al guaraní. Desde 1996, con financiamiento danés a través de su agencia de cooperación DANIDA, se han hecho avances significativos en este campo (Albó y Anaya, 2003).

Pese a las falencias de la educación intercultural y bilingüe, “la reforma educativa actual es sin duda el esfuerzo más completo por romper con el proyecto civilizatorio que define la destrucción de la identidad indígena como uno de los objetivos centrales de la escuela” (Luykx, 1999: 41). En la opinión de un especialista alemán, la reforma curricular boliviana en educación intercultural y bilingüe es “considerablemente, la más avanzada de todas las que se están dando en los países andinos” (Kuper, 1999: 80-81, citado por Albó, 2002: 18). Un desarrollo novedoso fue la creación de los Consejos Educativos de los Pueblos Indígenas (CEPO), que han jugado un papel fundamental apoyando a sus pueblos para que participen en el proceso de la reforma. Pese a todos los esfuerzos, para 2001 sólo el 12% de los niños en la escuela primaria estaban bajo esta modalidad, un porcentaje que claramente no alcanza a cubrir al 60% de la población

boliviana que tiene al castellano como primera lengua (comunicación personal, López 2003).

Ahora bien, como destacan Albó y Anaya (2003: 241), un tema importante pendiente es el bilingüismo de los pobladores urbanos que no son indígenas. Si bien la reforma ha dado señales, a través de un decreto supremo, del reconocimiento de la importancia de que las personas de habla castellana aprendan una lengua nativa, las limitaciones materiales para llevar esto a cabo son enormes. Sin embargo, a nuestro entender, el verdadero desafío es desarrollar lo que se llama la “otra interculturalidad”, aquella que lleva a quienes no son indígenas (mayormente monolingües en castellano) “a aceptar a los que tienden a considerar inferiores y que, por ello, ignoran y desprecian”.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Llama la atención que la necesidad de reformar la administración del sector educativo y del MEC no figure en la mayor parte de las propuestas de reforma educativa de los años noventa de la Iglesia Católica, los maestros y otros actores sociales como la COB o la CSUTCB. Sin embargo, muchos diagnósticos educativos en los años setenta y ochenta ya habían identificado la desorganización administrativa del sector y la escasa efectividad del MEC como uno de los problemas de la educación boliviana.⁴⁰

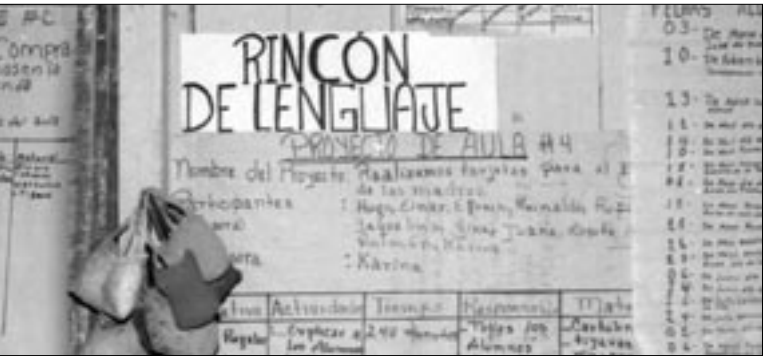
Según Sarmiento, de los Reyes y Toledo (1992), a inicios de los años noventa, el sector educativo padecía de tres problemas centrales:

1. Inexistencia estructural de relaciones horizontales entre unidades administrativas del mismo nivel de mando y entre diferentes niveles de una misma área funcional. En consecuencia, no existe una verdadera organización porque los propósitos de las áreas no convergen en una finalidad institucional.
2. Falta total de un sistema de información y de evaluación y control. El resultado es que se desconoce lo que hace la institución, no se precisa su efecto en el medio social, se ignora el efecto exacto de las decisiones y por lo tanto las reacciones institucionales son erráticas, los errores se repiten incansablemente y la entidad no tiene capacidad de aprender de su experiencia.
3. Un buen maestro no es necesariamente un buen administrativo. La especialización de los recursos humanos en las labores administrativas es indispensable; cuando no se da, como es el caso en el Ministerio de Educación, se produce una administración intuitiva que se basa en la afinidad familiar, política o de amistad y produce un desempeño técnico muy bajo.

40. Véase, entre otros, Chirikos *et al* (1971) y Tolbert (1980).

La reforma educativa cambió significativamente al MEC. A principios de la década de los noventa, tenía graves limitaciones, como se apreciaba a continuación (Gutiérrez, 2003):

- No proporcionaba un apoyo administrativo adecuado a las escuelas. Su principal actividad era resolver asuntos salariales y sindicales.
- No tenía suficiente personal calificado ni personal técnico y administrativo especializado. El MEC empleaba predominantemente a maestros, sin considerar si la labor requería educadores, administradores o especialistas en finanzas, contabilidad o expertos en computación. Las posiciones jerárquicas requerían la aprobación de los sindicatos de maestros; así, el MEC presentaba ternas de candidatos para que los sindicatos escogieran.
- Todas las operaciones y decisiones del sistema se centralizaban casi exclusivamente en La Paz, lo cual sobrecargaba la oficina central del MEC y la colocaba en situación de tomar decisiones sobre realidades locales que no le eran familiares.
- Las labores de las diversas secciones ministeriales se dispersaban y superponían por su falta de comunicación; a la larga, esto hacía inadecuada la administración de recursos materiales y financieros. Para ilustrar el nivel de falencia organizacional del MEC basta mencionar que había subsecretarías independientes para la educación primaria y la secundaria: una para los distritos rurales y otra para los urbanos, y cada subsecretaría tenía su propia jerarquía de departamentos. Curiosamente, los departamentos especializados se distribuían entre las dos secretarías; por ejemplo, la Dirección de Asuntos Pedagógicos respondía a la Subsecretaría de Educación Urbana Primaria y Secundaria mientras que la Dirección de Capacitación de Recursos Humanos estaba bajo la Subsecretaría de Educación Rural Primaria y Secundaria.
- Pese a la compleja estructura administrativa, las escuelas respondían directamente al MEC central, al igual que las 27 escuelas normales, el Servicio Nacional de Educación Técnica, el Instituto Boliviano de Cultura, el Servicio Na-



Un plan de trabajo elaborado en el aula.

cional de Alfabetización y Educación Popular, la imprenta y Editorial Educativa y la Academia Nacional de Ciencias. El ministerio estaba abrumado por asuntos administrativos y operativos, sin tiempo para desarrollar reglamentaciones y políticas.

- El MEC carecía de un sistema de información que pudiera proporcionarle datos e información estadística en forma oportuna y confiable; sin ellos, no podía planificar y desarrollar estrategias administrativas y financieras para manejar el sistema educativo.

El ministerio no sólo tenía falencias organizacionales que afectaban su desempeño en el sector educativo sino que, además, su debilidad institucional generalizada disminuía su capacidad de negociación, incluso dentro del gobierno. Así, cuando el Tesoro General de la Nación elaboraba el presupuesto no se molestaba en convocarlo a la mesa de negociaciones; lejos de ello, usaba la parte discrecional del presupuesto del MEC (los gastos que no están destinados a la planilla) como una variable de ajuste para equilibrar su presupuesto. En estas circunstancias, el presupuesto del sector no podía satisfacer de ninguna manera las nuevas necesidades educativas que el MEC iba identificando y era imposible desarrollar una reforma educativa global que tuviese el apoyo político, social y financiero que se necesitaba para implementarla.

Incorporar el equipo del ETARE al MEC fue un desafío crucial que se emprendió en dos etapas. En 1995, el equipo del ETARE se dividió en cuatro unidades que trabajaban directamente bajo el MEC: dos temporales y transitorias (supervisión de comunicaciones y control de la reforma) y dos unidades permanentes que se convertirían en parte del nuevo ministerio (manejo de recursos y servicios técnicos y pedagógicos). La misión anual de revisión del Banco Mundial-BID de 1995 expresó su preocupación porque las responsabilidades de estas nuevas unidades se superpusiesen a otras que ya existían en la estructura del MEC y su inquietud por la falta de progreso en áreas vitales de la reforma como la capacitación de maestros y la acreditación. Sugirió, entonces, que las unidades relacionadas con la reforma educativa respondan directamente a la Subsecretaría de Educación Inicial, Primaria y Secundaria y que los otros departamentos del MEC sean modificados en conformidad (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995).

Estas recomendaciones se pusieron en efecto en 1996. La nueva misión de revisión ponderó la mejora en la visión estratégica que guiaba la implementación de la reforma y la superación efectiva de la superposición de funciones. Una unidad de planificación y desarrollo institucional y otra de administración articularon todos los procesos técnicos, operacionales y administrativos sobre la base de un plan operativo anual desarrollado participativamente. Este plan establecía objetivos y metas y asignaba presupuestos por actividades (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996). Había comenzado la segunda fase, y el MEC se manejaba de una nueva forma, por lo menos en lo que concierne a la Subsecretaría de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.

En 2002, existía una masa crítica de profesionales, tanto en el sector público como privado, que se había desarrollado en la reforma educativa. “En el MEC hay un cuadro de profesionales que tiene una visión clara y una posición sólida sobre lo que se requiere para hacer avanzar la reforma. El ministerio se ha organizado. Desdichadamente, este grupo no se traduce en un equipo que muestre cierto grado de liderazgo compartido” (comunicación personal, Cuadra 2003).

El nuevo sistema de información en educación

Otro logro de la reforma fue el desarrollo de un sistema de información, avanzado y de gran alcance, para apoyar a la planificación educativa y que, sin duda, continuará informando mejor a quienes toman decisiones en el sector educativo en los ámbitos central y regional. A principios de la década de los noventa, un tema fundamental a considerar se refería a la cantidad de maestros y a su ubicación; se dudaba si los cheques de pago que se emitían correspondían en realidad a maestros rurales o si con ellos se pagaba a “maestros fantasmas”, usualmente nombrados por razones políticas.

En 1994, el sistema de información incluía cinco subsistemas: recursos humanos, infraestructura, estadísticas educativas, recursos materiales y recursos financieros.⁴¹ Para 1998, el diseño general del sistema de información educativa había crecido a los siguientes subsistemas:

- Información educativa,
- Información para la planificación estructural,
- Información sobre recursos humanos,
- Evaluación y control del escalafón y de la planilla de pagos,
- Información administrativa,
- Capacitación de maestros e
- Información de referencia geográfica.

El desafío en 2002 era integrar estos subsistemas al SIMECAL y a los subsistemas de producción y distribución de material, administración de almacenes, inscripción educativa única, participación popular y costo. El sistema de información se ha instalado en los nueve departamentos y en 157 de los 275 distritos escolares; el MEC ha distribuido e instalado 219 computadoras, 179 impresoras y nueve servidores (Sarmiento, 2002).

De acuerdo a la evaluación del sistema de información, no hay duda del “avan-

41. Unidad de Informática. Modelo Conceptual para el Sistema de Información del Sector Educativo. Febrero de 1994, citado en Sarmiento (2002).

ce en la captura y manejo de datos [que] ha evolucionado notable y positivamente, con relación a la situación inicial de los sistemas de información antes de iniciar la Reforma... Se puede afirmar que se ha logrado un gran avance en la generación de los subsistemas del Sistema del [Información] E[ducativa] en especial en lo que se refiere a la captura y sistematización de la información y en los mecanismos para facilitar el acceso a ella” (Sarmiento, 2002).⁴²

El principal desafío del ministerio y de todo el sector educativo es usar esa información para tomar decisiones. Según Herrán (comunicación personal, 2003), “sólo recién se ha comenzado a hacer de los sistemas de data e información una herramienta para la toma de decisiones que mejoren la responsabilidad de los resultados educacionales a nivel del distrito y de la escuela”. Igualmente, el sector educativo todavía tiene que construir su capacidad para desarrollar “políticas basadas en evaluaciones” y una cultura de “aprendizaje basada en la evidencia” (entrevista a Newman, 2003).

MAESTROS, SINDICATOS Y COMPENSACIÓN SALARIAL

Como en toda América Latina, los maestros en Bolivia no gozan del prestigio profesional que deberían tener los responsables de la educación de las futuras generaciones. Si bien no es nuestro propósito discutir el porqué de esta situación, cabe hacerla explícita y preguntarnos: ¿Quiénes son los maestros en Bolivia? (véase el Recuadro 4). Como se puede observar, por una parte existe una baja del perfil socioeconómico de las personas atraídas a la profesión; por otra, la profesión docente no es una carrera de primera opción.



Las nuevas maestras.

42. Un producto, entre otros, es la recopilación de estadísticas educativas del MEC (Ministerio de Educación, 2004a) que ha sido de gran utilidad para la actualización de este trabajo.

RECUADRO 4 ¿QUIÉNES SON LOS MAESTROS EN BOLIVIA?

La composición del magisterio desde una perspectiva socioeconómica, demográfica, educativa, vocacional y laboral muestra seis características importantes:

1. **Una creciente “feminización” de la profesión docente.** 60% son maestras. Esto es más pronunciado en el ámbito urbano y provincial, donde cada vez hay más mujeres, mientras que en el rural el porcentaje de maestras se ha estabilizado en 40%. Desde un punto de vista económico, esto indica que la profesión es más atractiva para las mujeres. Este fenómeno es similar al de otros países. Por ejemplo, en Guatemala, 70% de los maestros son mujeres, mientras que en Argentina llegan al 95%.
2. **Fuerte presencia indígena.** Más del 40% de los maestros declara que es indígena. Esta presencia es más importante en el área andina y subandina, donde sobrepasa el 50% y menor en el área oriental, donde representa alrededor del 10%.
3. **Decaimiento del perfil socioeconómico a través de los años.** Tomando en cuenta la escolaridad de sus padres, los maestros de hoy provienen de un extracto familiar de menor educación que antes. Esto sugiere que el “insumo” que reciben las normales hoy es de menor calidad relativa. Éste también

es un fenómeno común en América Latina.

4. **Niveles de pobreza.** Según CEPAL (1999), en 1997 el 29% de los maestros en áreas urbanas vivía en hogares bajo la línea de pobreza. Esta cifra era ligeramente menor al 31% de 1992. Los porcentajes son similares en Ecuador y Paraguay.
5. **Vocacionalmente, es una carrera de segunda opción.** Efectivamente, si bien esto es más evidente en áreas urbanas que rurales, en muchos casos la profesión de maestro llega a ser hasta la tercera opción. Existen informes sobre una situación similar en Argentina.
6. **Rotación, actividades secundarias y empleo en escuelas públicas y privadas.** La rotación entre establecimientos y entre el área rural y urbana es alta. Esta última se debe a la preferencia por trabajar en una ciudad o lo más cerca posible a ella. Más de la mitad de los maestros tiene una actividad secundaria; en el caso de los hombres, esta cifra llega al 70%. Es muy común que los maestros trabajen tanto en establecimientos fiscales como privados, lo importante es que en los primeros “luchan por conseguir los beneficios sociales” y en los segundos “aceptan que les paguen menos”.

Fuente: CEPAL (1999); Urquiola *et al* (2000); Navarro (2003).

Como ocurrió en América Latina y otras partes del mundo, los maestros bolivianos se opusieron a las reformas educativas de la década de los noventa. Hay un sinfín de motivos, pero los más comunes son de corte ideológico (los maestros percibían a las reformas educativas como parte del “paquete neoliberal” y por ello se les oponían); de corte corporativo (las medidas de las reformas afectaban sus intereses como gremio y reducían o eliminaban los beneficios de su profesión) y de corte salarial (es decir, reivindicaciones económicas) (Palamidesi, 2003).

Los dirigentes sindicales de los maestros urbanos (CTEUB) y rurales (CONMERB) opinan que la reforma educativa se desarrolló a partir de una hipótesis falsa: los maestros son la causa principal del estado paupérrimo de la educación. Esto, que se percibe como un prejuicio contra los maestros, es la base de la desconfianza que existe entre las autoridades educativas y los dirigentes sindicales. Es más, el gobierno y los sindicatos de maestros tienen diferentes opiniones sobre el propósito de la educación y los objetivos de la reforma, tal como se sintetiza en el Cuadro 12. Pese a estas diferencias, el rechazo inicial de los sindicatos de maestros a la LRE, considerada la tercera de las “leyes malditas”, ha disminuido.⁴³ En efecto, como se discute más adelante, conforme los miembros de base de los sindicatos se han ido comprometiendo con la reforma, lo que inicialmente se percibía como una amenaza se ha transformado en una noción de oportunidad; y en la medida en que la reforma educativa gana aceptación social, los sindicatos cambian sus posiciones. De igual manera:

Mientras muchos [maestros] se muestran escépticos o se oponen a ciertos puntos, muchos otros respaldan el plan categóricamente, especialmente en sus aspectos pedagógicos. La impresión de oposición cuasi unánime emana más de la disciplina férrea que los dirigentes sindicales imponen a sus miembros (como la participación obligatoria en marchas y huelgas) que de un consenso real sobre el tema (Luykx, 1999: 340).

Así, el respaldo a la reforma se acrecienta conforme los maestros perciben que “su dirigencia los convoca permanentemente en contra de la reforma sin ofrecerles una propuesta pedagógica alternativa, como si su trabajo no implicara responsabilidades profesionales” (Talavera, 1999).

43. Las otras dos son la Ley de Capitalización y la Ley de Participación Popular.

Cuadro 12
ÁREAS PRINCIPALES DE CONFLICTO ENTRE LOS SINDICATOS
DE MAESTROS Y EL MEC

| | Ministerio de Educación | Sindicatos de maestros |
|--|---|--|
| Objetivos de la reforma y de la educación | <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la cobertura. - Mejorar la calidad. - Equidad: reducir disparidades en la educación. - Eficiencia en el uso y la asignación de recursos. - Mejorar la productividad para desarrollar y modernizar el país. | <ul style="list-style-type: none"> - “Fortalecer la conciencia de clase en defensa de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los intereses de las clases explotadas”. |
| Organización del sector educativo | <ul style="list-style-type: none"> - Unificar el sector educativo. - Descentralizar la educación. | <ul style="list-style-type: none"> - Continuar con la división urbana y rural. - Mantener la educación centralizada. |
| Profesionalización de la enseñanza | <ul style="list-style-type: none"> - Abrir el acceso, es decir que quienes califican para ello pueden ser maestros. - Pruebas de acreditación para el acceso y la promoción. - Salarios ligados a los resultados e incentivos. - Libre sindicalización sin que el gobierno tenga que deducir automáticamente las cuotas sindicales de las planillas de pagos. | <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar el empleo a los maestros. - Limitar el acceso sólo a los titulados de escuelas normales. - Mejorar los salarios sin ligarlos a la productividad y sin diferenciación. - Sindicalización obligatoria con deducciones automáticas de la planilla de pagos. |
| Participación de los padres de familia | <ul style="list-style-type: none"> - Activa, mediante las “juntas escolares” y los “proyectos escolares”. - En la administración escolar como actores del proceso educativo. | <ul style="list-style-type: none"> - Limitada. - De acuerdo a las necesidades del maestro. - Continuar con el monopolio del ministerio y del magisterio sobre la educación pública (lo que V.H. Cárdenas llama la “dictadura de los <i>isterios</i>”). |
| Propuesta pedagógica | <ul style="list-style-type: none"> - Constructivista. - Centrada en el aprendizaje y el estudiante. - Cambios en el aula. | <ul style="list-style-type: none"> - Principios filosóficos generales sobre el “nuevo boliviano”. - Difusa y no estructurada. |
| Proceso de formulación y objetivos inmediatos de la reforma | <ul style="list-style-type: none"> - Gradual y como proceso iniciado desde el Ministerio de Planificación en 1990. - Reestructurar el sector educativo, hacerlo eficiente y articularlo con el modelo de desarrollo. | <ul style="list-style-type: none"> - De arriba hacia abajo sin consulta.* - Impuesto por el Banco Mundial y el FMI.* - Persigue “destruir la educación pública libre, entregarla al imperialismo y al sector privado como instrumento para una mayor alienación”.* |

Fuente: Basado en Contreras (1999).

*Figuran como críticas de los sindicatos de maestros a la reforma del MEC antes que como propuestas.

En la medida en que los maestros veían a las medidas de la reforma “como una agresión personal a su profesión, antes que como un conjunto de estrategias para construir los fundamentos de un capital humano efectivo y útil para toda la nación” (Gamboa, 1998: 66) ofrecían tenaz resistencia, expresada en movilizaciones muy conflictivas de resultados lamentables. Según Gamboa (1998: 39), “entre 1995 y 1996, los maestros realizaron tres paros, cinco huelgas, doce marchas de protesta y cuatro amenazas de acciones radicales”. En 17 enfrentamientos con la policía, más de 170 personas fueron detenidas, dos murieron y 62 resultaron heridas. Como era de esperarse, estos conflictos afectaron el año escolar: en 1995 hubo 37 días hábiles de paro; en 1996, 24 días hábiles; en 1997, 15 días hábiles y en 1998, 22 días hábiles (Talavera, 1999).⁴⁴ Como consecuencia de las suspensiones de clases, las relaciones entre el magisterio y los padres de familia se han tensionado. En algunos casos, el magisterio ha logrado alinear a los padres de familia que, sin embargo, se perjudican por las constantes interrupciones en el calendario escolar.⁴⁵

Gradualmente, los sindicatos de maestros han llegado a un cierto acuerdo con la LRE, conforme el gobierno también ha abandonado posiciones más radicales. Así, mientras la legislación que transforma la formación de maestros ha sido implementada completamente, se han dejado de lado los temas que afectan al desarrollo de la profesión, incluyendo la modificación del escalafón, el requisito de presentarse a exámenes de competencia antes de ingresar a la planilla de pagos o los criterios para permanecer en la carrera docente. Otras áreas, como el rol de los gobiernos municipales en la educación, se han cumplido parcialmente (véase el Anexo 2).

En el ámbito administrativo, se dio un tira y afloja entre el ministerio y los sindicatos que al final produjo avances en por lo menos dos áreas: el desarrollo de normas para administrar las unidades educativas y el cambio en las negociaciones sobre salarios, que se han alejado de la pugna por simples aumentos indiscriminados a fin de acercarse al desarrollo de incentivos.

En un esfuerzo por ordenar un sistema en el que, por ejemplo, en un año había más de 54.000 transferencias de maestros entre diversas escuelas debido a retiros que no se habían planificado, el MEC aprobó el Reglamento de Administración y Funcionamiento de las Unidades Educativas (RAFUE) en enero de 2000. Los sindicatos urbanos y rurales de maestros se opusieron al estatuto porque modificaba el Reglamento de Faltas y Sanciones de 1957 sin haber establecido una comisión mixta previa de autoridades sindicales y personal del MEC. En respuesta a las solicitudes de los sindicatos, se organizó una comisión compuesta por dos dirigentes sindicales, dos funcionarios del MEC y dos representantes de los padres de familia, y encabezada por el viceministro de Educación

44. Para una síntesis de las demandas del magisterio en cada uno de estos años y los resultados del conflicto, véase el Cuadro 2 en Talavera (1999).

45. Para el caso de El Alto ver Gill (2000).

Inicial, Primaria y Secundaria. En abril de 2001, más de un año después de lo programado, con amplia participación de la comunidad educativa se promulgó el nuevo RAFUE, el primer instrumento legal en difundirse con el consenso del ministerio, los sindicatos de maestros, los CEPO y los padres de familia. Pese a esto, los dirigentes de la CTEUB cuestionaron al RAFUE y pidieron revisarlo. Hasta septiembre de 2002 el ministerio se resistió a esa revisión, pero la presión lo llevó a aceptar una nueva comisión, con la misma composición de la anterior pero añadiendo dos delegados del personal administrativo.

Entre 1992 y 2002,⁴⁶ las negociaciones entre los sindicatos de maestros y el MEC estuvieron dominadas por temas salariales y concluyeron en incrementos por encima del aumento promedio al sector público y la tasa de inflación. Desde 1999, los salarios de los maestros se han beneficiado de incrementos diferenciados —los que ganan menos perciben mayor aumento (véase el Cuadro 13)— y desde 2000 el ministerio ha introducido, como una innovación, pagos de incentivo. Esto ha determinado un cambio en las discusiones sobre el salario.

Cuadro 13
COMPARACIÓN DE INCREMENTOS ANUALES EN LOS SALARIOS DE MAESTROS
E INFLACIÓN DE FIN DE AÑO, 1992-2002

| Año | Porcentaje de incremento en los salarios de maestros | Inflación de fin de año (porcentaje) |
|------------|---|---|
| 1992 | 20 | 10,5 |
| 1993 | 20 | 9,3 |
| 1994 | 12 | 8,5 |
| 1995 | 12 | 12,6 |
| 1996 | 13 | 8,0 |
| 1997 | 16 | 6,7 |
| 1998 | 7,5 | 4,4 |
| 1999 | 9-5,5 | 3,1 |
| 2000 | 7,5-5,5 | 3,4 |
| 2001 | 12,7-6 | 0,9 |
| 2002 | 7,5-3,5 | 2,4 |

Fuente: Gutiérrez (2003); UDAPE (2004).

46. A excepción de 1995.



Camino a
la escuela.

En contra de la opinión popular, en Bolivia los salarios de los maestros aumentaron en términos reales durante la década de los noventa (Contreras, 1999a y Urquiola *et al*, 2000).⁴⁷ Es más, en su estudio sobre la evolución de los salarios de maestros en América Latina, la CEPAL (1998: 126) llega a conclusiones que respaldan nuestra aseveración:

El esfuerzo realizado entre 1990-91 y 1996-97 por mejorar el salario por hora de los maestros fue notable en Paraguay, Bolivia, Chile y Brasil, países donde su valor creció a un ritmo anual de 9,5%, 7,8%, 7,8% y 4,0%, respectivamente... [S]ólo en los casos de la educación primaria en Bolivia y la secundaria en Paraguay se ha registrado una clara disminución de las diferencias salariales entre los maestros de educación pública y privada.

Si se comparan los sueldos de los maestros con los de otros grupos de asalariados que tienen el mismo nivel de educación, en términos de ingreso por hora trabajada, a los maestros les va relativamente bien (Urquiola *et al*, 2000). Esto se debe en gran parte a que trabajan 26 horas semanales mientras que técnicos y profesionales trabajan 42 horas a la semana y el total de la población asalariada, 46 horas (CEPAL, 1999: 124). Pese a esto, la opinión general es que los maestros están mal pagados. En efecto, 20,8% de los entrevistados en una encuesta de 2002 creía que uno de los principales problemas del sector educativo eran los bajos sueldos de los maestros, con lo que este factor ocupaba el segundo lugar después de la carencia de maestros calificados (24,7%) (Encuestas y Estu-

47. Para una explicación sobre el salario docente y su evolución, véase Ministerio de Educación (2004a) sección 5.1. Según esta fuente, el haber básico de un maestro en Bs. constantes (de 1990) se incrementó de Bs.197 en 1992 a aproximadamente Bs. 300 en 2002 (véase el Gráfico 28).

dios, 2002). De igual manera, gran parte de los estudios sobre la educación en Bolivia insisten y repiten que los maestros están “mal pagados” y el supuesto implícito es que un mejor salario también mejoraría la educación.⁴⁸

Como plantean Urquiola *et al* (2000) en un trabajo detallado sobre los salarios de los maestros en Bolivia, no se trata de preguntar “¿Están bien pagados los maestros?” sino más bien “¿Cómo podemos estructurar un sistema de pagos que permita atraer personas más motivadas o preparadas a la docencia y que los incentive a trabajar con empeño?” Esta segunda interrogante es más pertinente. Como en toda América Latina, el desafío en Bolivia es desarrollar un sistema de incentivos que permita superar “la dificultad percibida de atraer talento apropiado, altamente motivado y previamente calificado al ejercicio de la carrera [docente]” (Navarro, 2003: 22).

A la luz de lo anterior, desde 2001 el MEC ha experimentado con cuatro esquemas de incentivos:

- Incentivos a la capacitación de maestros,
- Incentivos a trabajar y permanecer en áreas rurales pobres,
- Incentivos a trabajar en la educación bilingüe e
- Incentivos institucionales.

El incentivo a la capacitación de maestros busca estimular la capacitación en el servicio. Bajo este esquema, el MEC entregó aproximadamente \$us 350, en seis pagos durante 24 meses, a los maestros que pasaron con éxito una prueba específica de nivel. Sin embargo, las implicaciones presupuestarias de este incentivo (Urquiola y Vegas, 2002) y el poco apoyo que tuvo entre los técnicos del MEC y los financiadores (en este caso, el BID) obligaron a cancelarlo (comunicación personal, Gutiérrez 2003).

Entre 2000 y 2002, primero 23.378 y luego 28.235 maestros recibieron un bono de \$us 100 por trabajar y permanecer en áreas rurales pobres. Estas cifras demuestran que el incentivo logró incrementar el número de maestros en estas áreas en un 21% (Ministerio de Educación, 2004a). Por otra parte, 4.617 maestros que trabajaban en programas de educación bilingüe recibieron \$us 200 adicionales a su salario en 2001. Por último, el MEC otorgó un incentivo institucional sobre la base del mérito para recompensar a las escuelas por sus buenas prácticas administrativas. En 2001 participaron más de 9.000 escuelas (87% de educación primaria, 1º grado al 8º), de las cuales 1.100 recibieron los incentivos (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2002a). Para participar, el direc-

48. Sólo a modo de ejemplo considérese la Consulta Nacional sobre el estado de la educación del CEBIAE, donde el 47% de los encuestados cree que los bajos salarios son el principal problema de los maestros. Esta percepción no se limita a investigadores bolivianos. Por ejemplo, Hopenhayn y Ottone (2000: 66) de CEPAL también dan a entender que la reforma educativa boliviana no tiene pertinencia en el ámbito de “elevación de remuneraciones”.

tor, los maestros y la Junta Educativa debían llenar un cuestionario detallado; el personal del MEC revisó los formularios y visitó escuelas al azar para corroborar la información. Los incentivos monetarios beneficiaron al director de la escuela, a los maestros y a todo el personal administrativo y de apoyo. Por lo tanto, el nivel de movilización y participación en la competencia de incentivo institucional es un buen indicador del interés con el que padres de familia y maestros se involucran activamente en la implementación de la reforma. Pese a que no ha habido una evaluación de los resultados de los esquemas de incentivos, los estudios iniciales sugieren que los incentivos para los maestros en áreas rurales pobres han tenido un efecto positivo en la cantidad de maestros calificados que se ven atraídos a esas áreas (Urquiola y Vegas, 2002).

Es importante distinguir entre el sindicato de maestros urbanos (CTEUB) y el de maestros rurales (CONMERB). Mientras el primero es más hostil a la LRE y asegura que ha fallado, el segundo ha trabajado más de cerca con los técnicos del ministerio y ha hecho sugerencias valiosas (como el diseño de incentivos). La apreciación de E. Aliaga, secretario de la CTEUB, (entrevista, 2003) es contundente: “Hay un divorcio entre el magisterio urbano y rural. Mientras nosotros [CTEUB] hemos ido al choque, ellos [CONMERB] han ido a rescatar lo positivo”.

Así como las conductas de los sindicatos son diferentes, sus estrategias de negociación con el MEC también son distintas. La CONMERB ha dejado los discursos y negociaciones políticas a sus dirigentes sindicales y al viceministro o al ministro de Educación. Actualmente, los dirigentes de la CONMERB y sus miembros de base respetan los acuerdos entre los equipos técnicos de negociación de los sindicatos y el personal del ministerio; una vez que llegan a un acuerdo mantienen una posición común.

El comportamiento de la CTEUB es radicalmente diferente. No hay negociaciones técnicas, sólo políticas y éstas están sujetas a consulta en una asamblea pública en la que la Federación de La Paz, controlada por trotskistas radicales, tiene un impacto decisivo. La CTEUB se ha opuesto a todas las propuestas y no está dispuesta a participar en ningún proceso de reforma educativa en la creencia de que su participación implica apoyo.

La CONMERB, por otro lado, ha participado en negociaciones técnicas y sus miembros de base respondieron a las convocatorias de los directores y de los asesores pedagógicos. Sus miembros están escalando posiciones en la estructura administrativa del sector educativo, lo cual preocupa a la CTEUB porque ve a los miembros de la CONMERB en cargos administrativos del sector urbano que antes sólo los ocupaban ellos (entrevista a Aliaga, 2003). La CONMERB ha ampliado, además, su rango de demandas (y propuestas) en sus negociaciones anuales con el MEC para incluir temas como la capacitación de maestros en áreas rurales, la reducción de la cantidad de interinos y preocupaciones sociales como el retiro y la vivienda para maestros rurales. Asimismo, se ha beneficiado más de la reforma con los bonos de incentivo específicos, según la ubi-

cación geográfica, para maestros rurales y para los involucrados en la educación bilingüe. Sin embargo, estos incentivos no son la única explicación de su actitud de colaboración. Los maestros rurales tienen una larga tradición de colaboración con el MEC a través de los diferentes programas o proyectos educativos; el PEIB, entre otros (comunicación personal, López 2003). Las críticas de la CTEUB a la estrategia de la CONMERB respecto a la reforma educativa y al MEC y su acusación de que los maestros rurales mantienen una actitud a favor del gobierno han distanciado a los sindicatos y, en muchos casos, los han confrontado en clara competencia.

El MEC y los sindicatos de maestros no han debatido temas pedagógicos. El único tema administrativo en el que llegaron a un acuerdo fue una medida importante para mejorar la administración escolar (RAFUE) y, parcialmente, en la deducción automática de cuotas sindicales de los sueldos de maestros en planilla. Los sindicatos no tenían propuestas para áreas claves como el currículo, la pedagogía, la necesidad de que existan dos sindicatos, la acreditación profesional y otros campos. Pese a los esfuerzos para conformar comisiones bilaterales para tratar asuntos como el escalafón, no ha habido progresos en esta área; donde sí los ha habido es en la capacitación y el establecimiento de juntas educativas con la participación de maestros. Parecería que se ha reducido la brecha entre los sindicatos y las propuestas de la reforma gracias a las concesiones que han hecho tanto el MEC como los sindicatos (véase el Anexo 2).

Sin embargo, ¿cuál ha sido el efecto de la reforma en el magisterio? Según Orozco (2003) en su análisis del magisterio urbano de La Paz, el 70% de los maestros estima que el magisterio está dividido y en gran parte esto se debe al “oportunismo político... por copar cargos sin contar con los requisitos que exige la misma Ley de Reforma Educativa”. Por otra parte, Orozco concluye que:

Por efecto de la aplicación de la Reforma Educativa el magisterio ha ingresado en una desorganización de sus acciones individuales y colectivas. En el plano individual, los docentes se encandilaron por las nuevas ofertas de formación, como la apertura de programas de licenciatura en dos años...

La Reforma Educativa ha disociado a los maestros, haciendo que los docentes de base caigan en una racionalidad puramente instrumental y las cúpulas sindicales en la defensa de un proyecto político. De esa manera se abrió una brecha entre los que se inclinan a su favor y en contra.

DESCENTRALIZACIÓN

El gobierno de Sánchez de Lozada dio prioridad a la Ley de Participación Popular, por esa razón se aprobó antes que la LRE. Así, la reforma educativa tuvo

que acomodar sus propuestas de descentralización a las contenidas en la Ley de Participación Popular.

La Ley de Participación Popular de 1994:

- Incrementó la cantidad total de municipios a 314,
- Elevó del 10% al 20% la distribución de los ingresos impositivos nacionales entre las municipalidades,
- Distribuyó los recursos según datos poblacionales,
- Transfirió a las municipalidades la infraestructura educativa y la responsabilidad de proporcionar mantenimiento y suministros escolares,
- Estableció una serie de entidades participativas reconociendo a las comunidades tradicionales y a las organizaciones indígenas,
- Estableció las juntas escolares para cada nivel de gobierno y
- Estableció los CEPO (véase el Recuadro 5).



Nuevas formas de aprender.

RECUADRO 5. LOS CONSEJOS EDUCATIVOS DE PUEBLOS ORIGINARIOS (CEPO)

Los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO) estaban en la propuesta original de participación del ETARE, en parte en respuesta a una de las recomendaciones del Congreso Nacional Educativo de 1992 que proponía “consejos étnico-sociales”. La Ley de Reforma Educativa de 1994 estableció un consejo para cada uno de los grupos étnicos (aimara, quechua y guaraní) y para los pueblos de la Amazonía, incorporándolos así en la formulación de la política educativa nacional. Los CEPO establecieron sus juntas en diciembre de 1997 urgidos por el viceministro de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en reunión con la APG, la CSTUCB y el CIDOB. Cinco meses después, en mayo de 1998, se instituyeron los CEPO por resolución del Ministerio de Educación. Para financiar la operación de estas instancias (oficinas, computadoras, etc.) y para mantener su independencia del MEC, el ministro pidió ayuda económica a Suecia, Países Bajos y Finlandia.

Los CEPO se conciben como el instrumento más desarrollado de Participación Po-

pular y han jugado un papel fundamental en estimular la creación de juntas escolares y explicar los beneficios de la educación bilingüe, ayudando así a reducir la resistencia de los padres de familia. Por su parte, los CEPO quechua y aimara han jugado un rol clave en la transformación de los INS bilingües en sus áreas de influencia. Desde 2000, los CEPO elaboran sus propios planes estratégicos, despliegan una mayor capacidad para dar voz a las propuestas educativas de los grupos indígenas y se los considera un paso importante (aunque aún insuficiente) en la representación de los intereses de los grupos indígenas. En 2002, apelando incluso al presidente de la República, lograron detener la iniciativa de la viceministra Balboa para establecer un Departamento de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Educación. Según los CEPO, esto habría sido un retroceso. Los viajes de estudio al exterior de los miembros de los CEPO les han permitido asesorarse al respecto. Hace dos años no hubieran podido lograr este objetivo.

Fuente: Albó (2002); Comunicación de Anaya (2003); entrevista a Siebes (2003) y Albó y Anaya (2003).

Así, el gobierno no sólo transfirió recursos y responsabilidades a las municipalidades, también profundizó la democracia participativa. No hay duda de que al fortalecer el gobierno local a través de las municipalidades se logró un cambio ambicioso en la administración educativa.

La Ley de Participación Popular se complementó con la Ley de Descentralización Administrativa de julio de 1995. Esta ley recupera e introduce el segundo nivel de gobierno, el de las prefecturas departamentales, en el marco de los esfuerzos para descentralizar la administración gubernamental y, por lo tanto, la administración educativa.

En la actualidad, las propuestas de la LRE están en conflicto con las de la Ley de Descentralización Administrativa. La razón del conflicto es la estrategia de descentralización del MEC que busca transferir las responsabilidades de la administración educativa a niveles descentralizados, como los servicios departamentales de educación (segundo nivel) y las direcciones distritales (nivel local), asignando un papel crucial a las municipalidades en el abastecimiento de los suministros educativos. Por su lado, la propuesta de descentralización administrativa transfiere las responsabilidades de la administración educativa al ámbito de las prefecturas, con lo cual transforma la relación entre las oficinas departamentales de educación de una de dependencia a otra de coordinación con el MEC. Es la tensión entre estos dos modelos la que subyace a los asuntos pendientes de la descentralización (Gutiérrez, 2003).

Los principales problemas son:

- **Intereses políticos opuestos.** El presidente nombra a los prefectos entre miembros de la coalición gobernante; los alcaldes, por otro lado, son elegidos democráticamente y pueden provenir de partidos de la oposición. Esto ha obstaculizado la coordinación entre los niveles municipales y departamentales, por lo cual es común, por ejemplo, que una nueva infraestructura (responsabilidad del municipio) acabe sin nuevas asignaciones de maestros (responsabilidad de la prefectura). Otro tema contencioso es el mantenimiento de un núcleo competente y calificado de empleados en la oficina departamental de educación, contratados por el MEC mediante procesos competitivos a través de empresas de personal y con la participación de sindicatos de maestros rurales. Sin embargo, cada vez que se inicia una nueva gestión de gobierno, hay grandes cambios en el personal por motivos políticos.
- **Falta de capacidad técnica en el ámbito descentralizado.** Se han dado casos de directores, departamentales o distritales, calificados que no pudieron llevar adelante sus planes por no contar con equipos técnicos; ante esta ausencia, el MEC administra esos planes desde su oficina central. La ausencia de capacidad técnica y la interferencia política ya aludida han obstaculizado el proceso de transferencia de las planillas de pago y de otras responsabilidades (véase el Anexo 3).
- **La mentalidad centralizadora de quienes implementan la descentralización.** El sistema educativo tiene una fuerte cultura centralizadora. En el MEC, esta cultura paraliza la transferencia de poder o hace que esta instancia exagere su capacidad de supervisión. Mientras tanto, en el ámbito descentralizado, esta misma cultura provoca temor e inseguridad para asumir nuevas responsabilidades. Un caso concreto de esta situación fue la renuencia a cambiar el calendario escolar, pese a que es bien sabido que un cronograma escolar rígido y centralizado provoca problemas en las áreas agrícolas. Como se observa en el Anexo 3, las oficinas departamentales y distritales tenían la prerrogativa de cambiar el calendario pero no lo hicieron por temor. Noel

Aguirre (entrevista, 2003) sintetiza esto cuando anota: “Ni el nivel central termina de descentralizar, ni el nivel local termina de implementar lo que ya puede hacer”.

- **Demora en el desarrollo e implementación de los instrumentos de planificación.** En diciembre de 1996, para fomentar la participación de los padres de familia, los maestros y la comunidad en las escuelas, el MEC desarrolló un programa (PASE) que buscaba mejorar la calidad escolar descentralizando hacia las escuelas los recursos de la educación y las decisiones. Sólo se implementó un componente de este programa. Bajo el mismo, el Fondo de Inversión Social proporcionó recursos económicos a los directores de escuelas para que en coordinación con las juntas escolares pudieran satisfacer las necesidades de infraestructura escolar y material de enseñanza. En agosto de 1997, más de 8.500 escuelas en 240 municipios habían comprometido \$us 18 millones (Secretaría Nacional de Educación, 1997). El PASE estimuló la creación de juntas escolares pues su existencia era un prerrequisito para acceder a esos fondos.

El gobierno de Banzer consideró que este enfoque se abocaba demasiado a la infraestructura escolar y que no tenía una dimensión pedagógica. Por ello, en 1998, desarrolló una serie de iniciativas de proyectos escolares, cuyos principales objetivos fueron:

- Desarrollar intervenciones globales en escuelas que trabajasen tanto en procesos de infraestructura como pedagógicos;
- estimular la participación de padres de familia, maestros y autoridades de educación municipal en la administración escolar, y
- fortalecer las capacidades municipales de planificar y asignar recursos educativos.

Para lograr lo anterior, el MEC desarrolló dos instrumentos de planificación: el Programa de Educación Municipal (PROME) y el Proyecto de Educación (PE) (Pareja, 2003). El PROME es un marco estratégico para la planificación del sector educativo, contribuye al diseño de políticas y programas en los ámbitos departamental y nacional y programa las inversiones municipales para un quinquenio. El PE, por su lado, es un instrumento de gestión y planificación educativa que aborda problemas pedagógicos y soluciones a las limitaciones de infraestructura y materiales de enseñanza. Además, promueve el trabajo de equipo y busca coordinar las actividades para distribuirlas en forma equitativa. El PE es desarrollado por los actores locales y se ajusta a las características socioculturales de las escuelas. Se espera que el PE sea usado en tres tipos diferentes de proyectos educativos:

1. **Proyectos Educativos de Núcleo (PEN)**, mayormente en distritos educativos de municipios rurales con población dispersa;
2. **Proyectos Educativos en Red (PER)**, en distritos educativos de municipios en las principales ciudades o en ciudades intermedias, y

3. **Proyectos Educativos Indígenas (PEI)**, como una forma específica de intervención en pueblos indígenas que no están totalmente integrados al desarrollo local y , por tanto, con necesidades marginadas.

Los PE abordan el desarrollo curricular, ponen en práctica los proyectos y recursos de la reforma y los temas transversales. Son desarrollados e implementados por un equipo administrativo compuesto por representantes de los municipios, directores distritales, de núcleo o de escuela, maestros, juntas distritales de educación y el asesor pedagógico como coordinador del equipo.

Desde febrero de 1999 hasta diciembre de 2002, los 314 municipios de Bolivia desarrollaron más de 250 PROME; a su vez, más de 1.000 PE captaron asignaciones que superan los \$us 80 millones. El Cuadro 14 ilustra el desglose de los proyectos de educación según la cantidad y el tipo y los recursos que se han asignado a través de ellos.

De acuerdo a una comunicación personal con Herrán (2003), pese a las falencias en la descentralización educativa:

La reforma ha incursionado con acierto en los trabajos de colaboración con las municipalidades al financiarles proyectos basados en escuelas integradas bajo los PROME, que han probado ser marcos poderosos para la planificación educativa y buenos instrumentos para fortalecer la capacidad institucional de la educación en el ámbito local; también ha logrado mejoras importantes en regular el funcionamiento del sistema.

Así, la reforma educativa fue capaz de organizar a las municipalidades y estimular un incremento en las inversiones en educación (entrevista a Newman, 2003).

Cuadro 14
CANTIDAD Y TIPO DE PROYECTOS EDUCATIVOS
DESARROLLADOS Y ASIGNADOS DE FEBRERO DE 1999 A FEBRERO DE 2003
(EN \$US)

| Proyecto educativo | Cantidad de proyectos aprobados | Recursos comprometidos | Desembolsos hasta febrero de 2003 |
|---------------------------|--|-------------------------------|--|
| PEN | 989 | 56.509.620 | 53.186.240 |
| PER | 194 | 18.822.974 | 8.987.290 |
| PEI | 31 | 4.730.406 | 1.210.766 |
| TOTAL | 1.214 | 80.063.000 | 63.384.296 |

Fuente: Pareja (2003).



La
infraestructura
escolar ha
mejorado.

A pesar de los esfuerzos realizados, todavía existen dificultades técnicas y políticas para ejercer la descentralización, es decir, para vivirla. Sin embargo, es necesario reconocer que el tiempo transcurrido es todavía insuficiente. En todo caso, la descentralización educativa es una de las áreas menos investigadas y todavía no se cuenta con estudios que hagan una síntesis y una evaluación global del proceso de descentralización con información empírica que permita responder a la pregunta: ¿Está mejor la educación con la descentralización?

SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD (SIMECAL)

Uno de los mandatos de la LRE es la elaboración de pruebas de logro educativo. Estas pruebas, originalmente, debían estar a cargo del Consejo Nacional de Medición Calidad (CONAMED), que era el responsable de supervisar a todo el sector educativo, incluyendo a las universidades. Sin embargo, el sistema universitario se opuso a la LRE en general y, específicamente, a la creación de tal Consejo que, argumentaba, vulneraría su autonomía. Por estas razones, se estableció el SIMECAL al interior del MEC.

Con esta determinación, por primera vez en Bolivia, se harían mediciones educativas en el ámbito nacional. Hasta entonces, la única prueba sistemática se había llevado a cabo en escuelas bajo la administración de la empresa minera estatal, COMIBOL. En 1996, año en que se instituyó el SIMECAL, Bolivia y Uruguay eran los últimos países de Latinoamérica en establecer dichos sistemas (Gajardo, 1999).

Seis años después, la metodología y la calidad de su trabajo han ubicado al SIMECAL entre las unidades de medición educativa más modernas y avanzadas

de América Latina, lo cual es aún más meritorio si se considera que, en comparación a la región y a otras partes del mundo, el personal de SIMECAL es reducido para sus labores y responsabilidades. El SIMECAL probó que sus recursos humanos eran de alta calidad y que su estructura y distribución de funciones de trabajo eran las adecuadas. Por otro lado, se estimaba que los costos operativos de la unidad iban a ser menores a los de otras instituciones similares (Pérez Iriarte, 2002).

Como se observa en el Cuadro 8, la cantidad de operaciones del SIMECAL creció de tres en 1997 a 12 en 2001, de ellas:

- Dos fueron para el proceso de admisiones al INS,
- Tres para los exámenes de calificación para optar a un incremento salarial basado en la actualización,
- Una para un examen para acceder a un nivel más alto en el escalafón,
- Dos para los exámenes de postulación a una dirección distrital,
- Una para la prueba de aptitud académica de los estudiantes de secundaria,
- Una para el proceso de profesionalización de interinos, y
- Una para el sistema de capacitación de maestros del MEC.

Sólo hubo un operativo que hizo seguimiento al aprendizaje de los niños en escuelas bajo el programa de transformación o que implementan la educación intercultural bilingüe. Por lo tanto, el SIMECAL no se ha enfocado a las labores para las cuales fue creado, esto es: evaluar la calidad de la educación.

Este sistema de medición podría mejorar su control de la calidad educativa:

- informándose sobre el modo en que están o no aprendiendo los estudiantes,
- encuestando sobre la forma en la que trabaja la reforma en las escuelas para ayudar a explicitar los procesos de enseñanza y aprendizaje,
- recogiendo las opiniones de maestros sobre la situación de los ambientes educacionales en las escuelas,
- estudiando el aprendizaje de los estudiantes en varias áreas, y
- realizando actividades que contribuyan directamente a los objetivos de la reforma.

Una razón que podría explicar la actual desconexión del SIMECAL es que la unidad no está integrada adecuadamente al MEC ni trabaja en estrecha coordinación con unidades ministeriales esenciales⁴⁹ (Pérez Iriarte, 2002). No se sabe si el ministerio es consciente de esta falta de vinculación, pero ésta es un área en la que precisa mejorar.

49. Como, por ejemplo, el departamento de desarrollo curricular.

Las autoridades del MEC se mostraron escépticas sobre la pertinencia de las mediciones cuantitativas de aprendizaje (comunicación personal, Anaya 2003). Igualmente, el personal del departamento curricular cuestionó si las aptitudes debían o podían ser evaluadas con pruebas estandarizadas (comunicación personal, Urioste 2003). Hasta que no se supere este escepticismo no será posible desarrollar un sistema capaz de responder a preguntas claves, o que elabore un marco de rendición de cuentas que le proporcione al sistema educativo la presión necesaria para cambiar y el apoyo requerido para informar sobre los resultados de cualquier innovación. Lacey (1999) propone las siguientes seis preguntas claves para desarrollar un marco de responsabilidad nacional y de rendición de cuentas sobre el sistema educativo a la población:

1. ¿Qué necesitan saber nuestros estudiantes y qué destrezas y actitudes deberían tener para aspirar a un nivel superior de educación?
2. ¿Dónde estamos logrando nuestros objetivos y dónde necesitamos mejorar?
3. ¿Cuáles son los desafíos sociales, culturales y económicos que conciernen a nuestros estudiantes y a la comunidad en general que deberíamos tomar en cuenta para mejorar nuestros programas y servicios?
4. ¿Cuán efectivos son nuestros ajustes?
5. ¿Qué apoyo necesitamos para lograr nuestros objetivos prioritarios?
6. ¿Qué inversiones debemos hacer para darles sostenibilidad?

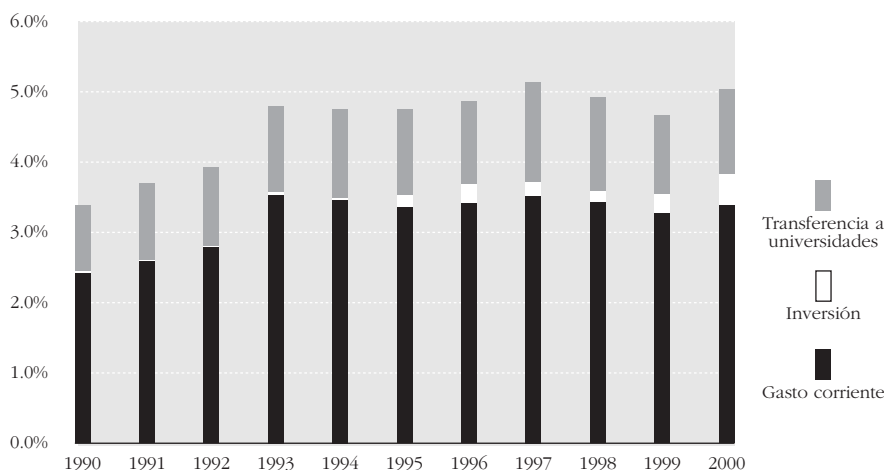
A pesar de los adelantos señalados, el sistema educativo boliviano todavía no tiene la capacidad para responder a estas preguntas. Como apunta Urquiola (2003), por eso la reforma no logra despejar las dudas y críticas que surgen sobre su efectividad. Hasta que el MEC no ponga en funcionamiento los mecanismos para desarrollar un marco similar al propuesto por Lacey, las funciones del SIMECAL seguirán en debate y el impacto de la reforma en mejorar los aprendizajes en duda.⁵⁰

FINANCIAMIENTO

De 1986 a 1991, mientras Bolivia invertía 2,7% de su PIB en educación, los otros países latinoamericanos erogaban un promedio de 4% (Psacharopoulos, Arriera y Mattison, 1997). La década de los noventa trajo cambios. En los primeros tres años, como se puede ver en el Gráfico 2, el presupuesto educativo aumen-

50. Respecto al impacto de la reforma sobre el acceso y la calidad, desde la perspectiva crítica (pero realista) de un economista, Urquiola (2003) anota: "En resumen, si uno pregunta qué sabemos sobre el impacto de la Reforma, la respuesta es 'muy poco', tanto porque faltaron algunos datos como porque faltó la iniciativa y apertura para analizarlos". Agrega que: "La responsabilidad de esto no es sólo del Ministerio, la comparten la cooperación internacional, las universidades y académicos".

Grafico 2
GASTO EDUCATIVO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-2000



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2001a).

tó como porcentaje del PIB. Desde 1994, ha fluctuado entre el 4,5% y el 5% del PIB, mucho más que el promedio latinoamericano de 3,9%. Entre 2000 y 2002 el incremento continuó hasta llegar al 6,1% del PIB; de este monto, si se resta el presupuesto dedicado a las universidades, queda el 4,7% (Ministerio de Educación, 2004a).

Si bien este incremento representa una mejora significativa con relación a las anteriores décadas, los funcionarios del MEC opinan que aún es insuficiente para mantener los esfuerzos actuales de la reforma y mejorar los salarios de los maestros. No hay duda de que la calidad de los gastos del sector educativo mejoró en la década de los noventa, conforme se asignaban mayores recursos a la educación primaria y secundaria. Además, aumentaron los recursos dedicados a las inversiones del sector; en efecto, por primera vez en su historia, las escuelas recibieron bibliotecas de aula, materiales de enseñanza, equipos deportivos y otros apoyos pedagógicos. Sólo en el año 2000, las escuelas recibieron \$us 1,4 millones en material de enseñanza (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2002a).⁵¹

51. A pesar de lo documentado y anotado, hay quienes insisten en lo contrario. Véase, por ejemplo, la conclusión de Pérez y Oviedo (2002: 150): "El gasto ejecutado para educación no ha recibido ningún tipo de incremento", aduciendo que Bolivia no ha aumentado los recursos asignados a la educación sino que ha dejado "el destino de la transformación educativa en manos de los préstamos provenientes de la cooperación internacional". Este enfoque pierde de vista que, como se detalla a continuación, un cuarto del incremento en la inversión proviene del TGN, es decir, que son recursos frescos del Estado. Además, los préstamos, que representan el 55% del total invertido, sólo resuelven los problemas de flujo a corto plazo ya que deberán ser pagados en los próximos 40 años. Es decir, también comprometen futuros recursos estatales. Gamboa (1998: 67) tiene una apreciación similar y hasta más alejada de la realidad cuando concluye: "Asimismo queda pendiente... el aumento de la participación de la educación en el gasto del PIB".

Cuadro 15
GASTO POR ESTUDIANTE POR NIVEL DE EDUCACIÓN, 2000

| País | Gasto anual por estudiante | | | | | | |
|---------------------|----------------------------|------------|-----------|-------------|----------------------|------------|-----------|
| | Dólares PPP(*) | | | | % del PIB per cápita | | |
| | Primaria | Secundaria | Terciaria | Razón (3/1) | Primaria | Secundaria | Terciaria |
| Columna | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Argentina | 1.533 | 2.286 | 5.606 | 3,7 | 12,9 | 19,2 | 46,0 |
| Bolivia | 300 | 237 | 1.495 | 5,0 | 13,0 | 10,3 | 64,7 |
| Brasil | 886 | 836 | 12.235 | 13,8 | 12,2 | 11,5 | 168,8 |
| Chile | 1.720 | 1.799 | 6.528 | 3,8 | 19,2 | 20,1 | 73,0 |
| Colombia | 1.263 | 1.516 | 6.782 | 5,4 | 3,6 | 4,3 | 19,3 |
| Costa Rica | 1.570 | 2.421 | 5.402 | 3,4 | 15,5 | 23,9 | 53,4 |
| Guatemala | 252 | s.d. | s.d. | - | 5,9 | s.d. | s.d. |
| México | 1.019 | 1.284 | 4.554 | 4,5 | 12,9 | 16,3 | 57,8 |
| Panamá | 994 | 1.499 | s.d. | - | 17,5 | 26,3 | s.d. |
| Paraguay | 947 | 1.414 | 4.484 | 4,7 | 18,5 | 27,7 | 87,8 |
| Perú | 471 | 553 | 1.379 | 2,9 | 10,7 | 12,5 | 31,3 |
| Uruguay | 967 | 1.666 | 1.925 | 2,0 | 11,2 | 13,5 | 22,2 |
| Posición de Bolivia | 11º | 11º | 9º | 2º | 5º | 10º | 3º |

(*) PPP, dólares con paridad de compra.

Fuente: Extractado del Cuadro A4 de Mortivans, Bruneforth y Zhang (2003).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado para asignar un mayor porcentaje del PIB a la educación, el gasto por estudiante en Bolivia todavía es bajo. Como se puede observar en el Cuadro 15, se estima que en el año 2000 Bolivia gastaba \$us 300 por estudiante en primaria, \$us 235 por estudiante en secundaria y \$us 1.495 por estudiante en la universidad. Si sólo se analizan estas cifras ya se desprenden conclusiones interesantes. Nótese, por ejemplo, que se gasta menos por estudiante en la secundaria que en la primaria y que se gasta cinco veces más por estudiante en la universidad que en la primaria (columna 4 del Cuadro 15). De ahí ya pueden desprenderse recomendaciones para una política concreta y un enorme desafío para asegurar mayores recursos para la educación secundaria que, por lo menos en el plano del gasto por estudiante, está muy descuidada. ¿Cómo se compara el gasto por estudiante en Bolivia con el

de otros países? Como se deduce del Cuadro 15, el gasto por estudiante en Bolivia es uno de los más bajos entre la docena de países de los cuales se cuenta con información. Nótese, sin embargo, que en el caso del gasto por estudiante en el nivel terciario la situación es menos desventajosa. Es decir, mientras que en el gasto por estudiante en la primaria y la secundaria Bolivia está en los últimos lugares (11º), no ocurre lo mismo con su gasto por estudiante en educación terciaria, donde es el quinto país que más gasta. Está desproporción entre el gasto por estudiante en la primaria y el que se eroga para la universidad también se refleja en la proporción del PIB per cápita que representa cada categoría (columnas 5 y 6 del Cuadro 15). El gasto por estudiante en educación terciaria representa el 64,7% del PIB per cápita mientras que el de primaria sólo el 13,0%. Con relación a los demás países, en este caso también Bolivia se destaca por ser uno de los que más gasta en educación terciaria.

La desproporción de recursos que van a la educación terciaria con relación a la primaria es, lamentablemente, una constante de la asignación desigual de recursos en el sector educativo en Bolivia que una década de reforma educativa no ha logrado superar. Sorprendentemente, a pesar de lo bien documentada que está esta problemática (World Bank, 1999; Lizárraga Zamora, 2002) no ha merecido la atención de analistas educativos. ¿A qué nos referimos? A que se asignan los escasos recursos públicos a las clases medias y a sectores que podrían cubrir los costos de la educación que reciben gratuitamente. Efectivamente, en 1992, sólo 21% de los estudiantes universitarios provenía del quintil de ingresos más bajos. El 55% de los estudiantes provenía de los dos quintiles más altos (Lizárraga Zamora, 2002: 274).

En agosto de 2002, el MEC estimó que los costos de la reforma educativa se acercaban a los \$us 338 millones. Los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo sumaron \$us 192 millones; las donaciones de los Países Bajos, Suecia y Alemania, \$us 78 millones; y el Tesoro General de la Nación desembolsó \$us 92 millones. Para cubrir la ampliación de la educación inicial, la reforma de la educación secundaria y el aumento en los salarios de los maestros, Bolivia tendrá que invertir una cantidad similar a la que ya ha erogado. De acuerdo al MEC, la totalidad de los costos recurrentes en la educación básica se elevó de alrededor de \$us 10 millones en 1992 a un poco menos de \$us 25 millones en 2001 (Freeman *et al*, 2003); los costos recurrentes de inversión requerirán que el gobierno asigne significativamente más recursos a la educación.

Navarro (2003) sostiene que el financiamiento total comprometido para la reforma educativa llegaba a \$us 356,2 millones de dólares para 2002: 54% consiste en préstamos de organizaciones multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y 22% donaciones provenientes de Suecia, los Países Bajos, Alemania y Dinamarca; los fondos de la contraparte boliviana suman el 24% del total de los recursos invertidos (véase el Gráfico 3).

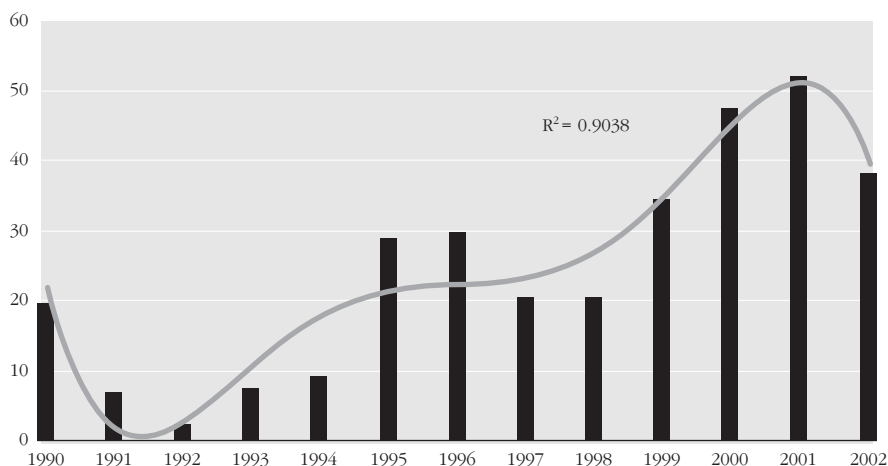
Gráfico 3:
COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA, 2003



Fuente: Navarro (2003).

En la década de los noventa, el proceso de la reforma educativa provocó un constante incremento en el desembolso de recursos externos para la educación primaria. Habida cuenta de un marco coherente de políticas, las organizaciones multilaterales y los donantes extranjeros se mostraron más dispuestos a financiar la educación primaria. Junto al aumento del apoyo externo, hubo una significativa elevación del total de los costos recurrentes (véase el Gráfico 4).⁵²

Gráfico 4
DESEMBOLOSOS ANUALES POR AGENCIAS DE AYUDA EXTERNA, 1990-2002
(MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación de Colegios y Universidades de Canadá (2003).

52. Los desembolsos incrementaron de \$us 2,7 millones de dólares, un punto bajo, en 1992 a \$us 52,2 millones en 2001.

Sin duda, el mayor rubro del presupuesto educativo es el pago de salarios a los maestros. Hay que anotar, primero, que existe un déficit de ítems y que la necesidad de más maestros aumenta en la medida en que crece la población escolar, se incrementan las tasas de cobertura y se reducen las tasas de abandono. El 78,3% del número total de maestros, que asciende a 92.454, corresponde a primaria. En el período 1997-2002 hubo un incremento del 17,2% en el número de maestros de primaria. Una gran parte de ese incremento (9,2%) se debe a la disponibilidad de recursos provenientes del programa de reducción de deuda, HIPC II. Sin embargo, hay un fuerte déficit de carga horaria y la educación primaria absorbe casi dos tercios de ese déficit (Ministerio de Educación, 2004a).⁵³

En síntesis, por donde se mire, los recursos financieros asignados al sector educativo aumentaron en la última década y al inicio del actual siglo. Gran parte de este incremento se debe a la reforma educativa. Este proceso se debe ver en el contexto de un mayor interés de los bancos multilaterales y donantes por invertir en educación. Ahora bien, independientemente del interés de los financiadores externos de asignar recursos al sector educativo, para hacerlo era necesario contar con un proyecto de reforma coherente con sus lineamientos. Es así que las áreas en las que intervino la reforma son justamente las priorizadas por los bancos (por ejemplo, la educación primaria y la reforma de la formación docente, entre otros). La estrategia para llevarlas a cabo, sin embargo, dependió de las propuestas y de la interacción del ETARE y luego el MEC con los diferentes donantes. Así, ambos tuvieron que ver cómo incorporar mejor temas en la agenda de los donantes europeos (léase Países Bajos y Suecia), como el de género, por ejemplo. Este fue un proceso de negociación. Asimismo, ciertos entes financiadores, como UNICEF, se concentraron en temas de educación intercultural y bilingüe, con recursos de suecos y daneses (ver Albo y Anaya, 2003). Como ya se ha comentado, la introducción de la educación bilingüe fue una iniciativa del ETARE, a la luz de experiencias educativas previas (PEIB) y del contexto favorable. A pesar de ello, tuvo que convencer en particular a los bancos de la pertinencia y coherencia de la propuesta de educación intercultural y bilingüe. Una vez que lo hizo, contó con el apoyo de los donantes europeos.

En vista a la variedad de fuentes de financiamiento (cada una con su agenda), un riego era que la reforma educativa se desgranara en una serie de proyectos o parcelas. Esto no ocurrió porque desde un inicio, primero el Banco Mundial y luego el BID, lideraron una coordinación de esfuerzos y, junto con el ETARE y el MEC, conservaron la propuesta global. Tal es así que las distintas fuentes de financiamiento que se incorporaron luego se plegaron al diseño original. Así, por ejemplo, la GTZ financió la introducción del componente de educación in-

53. "El déficit de carga horaria se define como la diferencia entre la cantidad de horas pedagógicas que se paga actualmente y el número de horas óptimas. La cantidad óptima se obtiene al considerar el número de alumnos que se desearía tener por aula y el número que se contempla en la aplicación del nuevo programa curricular" (Ministerio de Educación, 2004a).

tercultural bilingüe a los INS. El gobierno de Bolivia fue capaz de lograr un alto grado de coordinación y pudo sobreponer, en gran parte, la condicionalidad de los financiadores externos, al punto de no aceptar iniciativas u ofertas que no satisficieran a sus requerimientos. Sin embargo, a pesar de esta coordinación, agencias como UNICEF, con apoyo del gobierno sueco, han desarrollado proyectos para educación de adultos, que estaban fuera de las prioridades de la reforma (Freeman *et al*, 2003).

En la evaluación realizada por el gobierno de los Países Bajos del modelo de cooperación desarrollado en Bolivia se destaca que hay “un consenso bastante sólido entre las agencias de cooperación externa de que las prioridades y direcciones estratégicas de la reforma educacional proporcionaron un sólido marco para la entrega de ayuda externa a la educación básica”. Esto, a su vez, “trajo como resultado el incremento de los flujos de ayuda externa y el ingreso de nuevas agencias externas”. A pesar de señalar algunas limitaciones (por ejemplo, la exclusión de la educación alternativa, algún grado de duplicación de esfuerzos, cierta exclusión de la sociedad civil del proceso), el informe concluye que “haciendo un balance, este modelo pragmático de asociación en apoyo a la educación básica en Bolivia tiene que ser visto como un éxito” (Freeman *et al*, 2003).



Las bibliotecas de aula desarrollan el gusto por la lectura.

4

Evaluación de la reforma



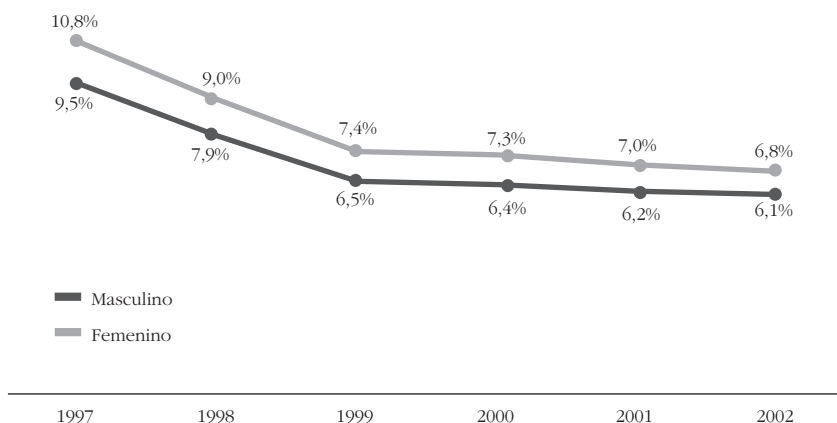
¿Qué resultados cuantitativos tiene la reforma educativa en 2002 y en qué medida ha afectado al aprendizaje? ¿Cuáles son las apreciaciones cualitativas? ¿En qué se diferencia la reforma boliviana de otros esfuerzos de reforma en América Latina? ¿Cómo se ve en retrospectiva la estrategia del diseño e implementación de la reforma? ¿Qué papel jugó el apoyo político? ¿Cómo percibe la población a la reforma? En esta parte, intentamos responder estas interrogantes.

RESULTADOS CUANTITATIVOS

La reforma logró aumentar la cobertura de la educación pública. Entre principios de la década de los noventa y 2001, aumentaron tanto las tasas brutas como las netas de cobertura en la educación primaria; estas últimas (97%) son más altas que el promedio para América Latina y el Caribe (93,9%) y para los países de ingresos medianos de menor nivel (89,8%) (véase el Anexo 1).

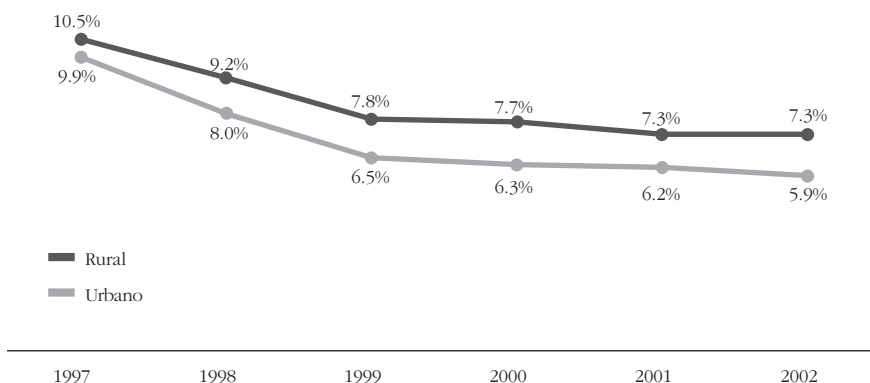
La reforma mejoró la eficiencia interna del sistema de la educación primaria: las tasas de abandono globales se redujeron significativamente tanto en áreas urbanas como rurales y en hombres como en mujeres (ver Gráficos 5 y 6); las tasas de graduación del sexto grado aumentaron de 52,8% a 84,7% entre principios de los noventa y 2001; los repitentes, como porcentaje del total de estudiantes inscritos en el nivel primario, disminuyeron de 7,1% a 3,8% entre mediados de los noventa y 2001 y la relación alumno/maestro en primaria creció de 15:1 a principios de los noventa a 25:1 en 2001, con lo que ahora se asemeja más a las tasas latinoamericanas y caribeñas y a las de otros países de ingresos medianos de menor nivel (Anexo 1).

Gráfico 5:
EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR POR SEXO, 1997-2002



Fuente: Ministerio de Educación (2004a).

Gráfico 6:
EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR POR ÁREA, 1997-2002



Fuente: Ministerio de Educación (2004a).

Las mejoras en eficiencia interna redundan en ahorro en los costos educativos. Mientras en 1991 se estimaba que el costo de la repetición era de aproximadamente \$us 30 millones anuales (D'Emilio, 2002: 20), para 2000 se estimaba que se había reducido a \$us 17 millones anuales para primaria y \$us 8 millones anuales para secundaria (Motivans, Bruneforth y Zhabg, 2003: 100).

El énfasis que puso la reforma a las áreas rurales ha permitido avances importantes en la equidad, los que se expresan en menores brechas entre la educación rural y la urbana. La tasa de egreso del sexto grado ha aumentado significativamente (de 41% rural vs. 82% urbano en 1992 a 74% rural vs. 85% urbano

en 2001); el promedio de años de escolaridad ha experimentado un crecimiento más modesto (de 3,7 rural vs. 9,1 urbano en 1992 a 4,5 rural vs. 9,6 urbano en 2001) (comunicación personal, Herrán 2003).

Se podría argumentar que estos logros no tienen que ser atribuidos necesariamente a la reforma ya que, debido a la estabilidad y al lento crecimiento económico, las tasas de cobertura habrían aumentado de todos modos. No obstante, los logros en la eficiencia interna y la reducción de las brechas entre el campo y las ciudades sí pueden ser fácilmente atribuibles a la reforma. Más aún, el MEC distribuyó millones de libros y materiales de enseñanza (véase el Cuadro 8), incrementó la cantidad de construcciones escolares y contribuyó a una ligera mejora en las condiciones de infraestructura pues, a comparación de la década anterior, más escuelas accedieron al suministro de electricidad y agua en 2001 (Anexo 1). En otras palabras, se mejoraron las condiciones físicas para la enseñanza, proveyendo insumos pedagógicos básicos a las escuelas.

A pesar del énfasis de la reforma en el área rural y en la educación indígena, en parte a través de la propuesta intercultural y bilingüe, no cabe duda que las brechas son todavía grandes. Por ejemplo, como indica el Gráfico 5, si bien la tasa de abandono se ha reducido tanto para el área urbana como para la rural entre 1997 y 2002, el descenso ha sido mayor en áreas urbanas y, por lo tanto, la brecha entre el área urbana y rural se ha incrementado de 0,6 puntos porcentuales en 1997 a 1,4 puntos en 2002. Estas diferencias han sido objeto de análisis, lo mismo que las diferencias de resultados educativos entre estudiantes indígenas y no indígenas, y estos análisis indican que los estudiantes indígenas son de menor nivel socioeconómico que los no indígenas y que, por lo general, asisten a escuelas con menos materiales pedagógicos y de infraestructura inferior. Las variables familiares y de la escuela explican dos tercios de la diferencia de logro educativo entre estudiantes indígenas y no indígenas (McEwan y Jiménez, 2002). Si bien las tasas de asistencia escolar son similares entre niños de diferentes etnias y nivel socioeconómico hasta los 11 años, a partir de esa edad comienza a desarrollarse una brecha que llega a representar diferencias de casi 40 puntos porcentuales. Por esta razón, se estima que aproximadamente 96 mil niños quechuas y 21 mil niños aimaras no asisten a la escuela. De igual manera, aproximadamente 5.500 niños de bajo nivel socioeconómico tampoco lo hacen; las grandes diferencias entre el área rural y urbana aún persisten, mientras en el área rural aproximadamente 24.000 niños no asisten a la escuela porque incluso la más cercana está a grandes distancias, esta misma situación sólo afecta a menos de 70 niños urbanos (Ochoa y Bonifaz, 2002).

En última instancia, sin embargo, la reforma educativa tiene que mejorar el aprendizaje de los niños. ¿Cómo se ha desempeñado la reforma en este aspecto? En los Cuadros 16 y 17 aparecen las últimas evaluaciones del SIMECAL de los logros en lenguaje y matemáticas entre estudiantes del tercer grado en 2000. Según el Cuadro 16, en las escuelas bajo la reforma educativa hay mejores resultados en lenguaje que en matemáticas. Es preocupante que más del 25% de

los estudiantes no alcance los niveles mínimos en matemáticas de tercer grado. En lenguaje, tal como se esperaba, las escuelas urbanas se desempeñan mejor que las rurales, pero éste no es el caso en matemáticas, donde un mayor porcentaje de estudiantes en las escuelas rurales (17,7%) llega a un nivel más alto de logro (nivel C) que sus contrapartes en escuelas urbanas (11,5%). Con esto, la reforma dio un paso importante para aproximarse a su objetivo de reducir la desigualdad educacional. Los niveles de logro son similares entre niños que están en escuelas bajo la reforma y aquellos cuyas escuelas no lo están, aunque las tasas de logro en lenguaje y matemáticas son ligeramente mayores para los niños en escuelas en reforma que para los que están en escuelas que aún no la implementan (Cuadro 17). El desglose de la cantidad total de niños que superan el nivel mínimo es similar. Dados los nuevos materiales distribuidos y lo innovador del enfoque pedagógico introducido en escuelas bajo la reforma, se esperaba un mayor porcentaje de estudiantes con niveles más altos de logro.

Cuadro 16
NIVEL DE LOGRO EN MATEMÁTICAS Y LENGUAJE PARA ESTUDIANTES
DEL TERCER GRADO EN ESCUELAS URBANAS Y RURALES, 2000
(PORCENTAJE DE ESTUDIANTES A UN NIVEL DADO)

| Nivel de logro | Urbano | | Rural | |
|--------------------|-------------|----------|-------------|----------|
| | Matemáticas | Lenguaje | Matemáticas | Lenguaje |
| Reprobación | 27,1 | 4,7 | 27,9 | 8,9 |
| A | 44,6 | 22,0 | 38,5 | 28,3 |
| B | 16,8 | 51,7 | 15,9 | 46,2 |
| C | 11,5 | 21,6 | 17,7 | 17,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: SIMECAL (2001).
 Nota: Reprobación significa que el estudiante no ha alcanzado el mínimo requerido para el nivel del grado.
 A es un nivel de logro más bajo que C.⁵⁴

54. Descripción de niveles de logro en lenguaje y matemáticas:

| Nivel de Logro | Lenguaje | Matemáticas |
|----------------|---|---|
| No alcanzado | No comprenden explícitamente textos no verbales y verbales. | No han desarrollado la capacidad de resolver problemas directos y simples. |
| Nivel A | Comprensión explícita, parcial o fragmentada de un texto. | Resuelven ejercicios y problemas simples. |
| Nivel B | Capacidad de establecer relaciones entre las partes de un texto y comprender implícitamente lo leído. | Resuelven comprensivamente ejercicios y problemas con operaciones combinadas. |
| Nivel C | Comprensión global del texto. | Resuelven ejercicios y problemas complejos. |

Fuente: Ministerio de Educación (2004a).

Cuadro 17
NIVEL DE LOGRO EN MATEMÁTICAS Y LENGUAJE PARA ESTUDIANTES DEL
TERCER GRADO EN ESCUELAS CON Y SIN REFORMA, 2000
(PORCENTAJE DE ESTUDIANTES A UN NIVEL DADO)

| Nivel de logro | Lenguaje | | Matemáticas | |
|--------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| | Bajo la reforma educativa | Sin la reforma educativa | Bajo la reforma educativa | Sin la reforma educativa |
| Reprobación | 6,2 | 7,7 | 27,4 | 31,6 |
| A | 24,6 | 25,9 | 42,1 | 41,8 |
| B | 49,5 | 49,9 | 16,5 | 14,1 |
| C | 19,7 | 16,5 | 14,0 | 12,5 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: SIMECAL (2001).

Nota: Reprobación significa que el estudiante no ha alcanzado el mínimo requerido para el nivel del grado.
A es un nivel de logro más bajo que C (ver nota de pie de página 54 para mayores detalles).

Estos resultados no son concluyentes y han sido cuestionados, lo mismo que la capacidad de la reforma para enseñar a los niños a leer (Mengoa Panclas *et al*, 2002).

Utta von Gleich (comunicación personal, 2003) hace una advertencia interesante sobre la validez de los resultados de las pruebas:

No me preocupa que los resultados del SIMECAL para la modalidad intercultural bilingüe sean todavía modestos porque no se puede esperar milagros al final del tercer grado. El error de evaluar demasiado pronto no es nada nuevo; de hecho, creo que es peligroso porque a veces se lo usa a propósito para obstaculizar una reforma o para detenerla. Esperen hasta el final del quinto grado y entonces comparen esos resultados a los anteriores que se dieron en el proyecto PEIB, que obviamente tenía un continuo sistema de control de evaluaciones.

Aunque estos comentarios se refieren a los resultados en la educación intercultural bilingüe, su crítica al afán de buscar respaldo en las evaluaciones del tercer grado es válida, particularmente si se considera que en un inicio la implementación de la reforma fue desigual y probablemente parcial. Quizás estemos demasiado ansiosos por medir el impacto en los resultados del aprendizaje y es probable, igualmente, que en unos cuantos años tengamos una posición de observación mucho más ventajosa, una vez que los maestros se hayan apropiado de los nuevos enfoques y usen mejor los instrumentos de la reforma.

En el contexto histórico, esta reforma ha sido la más completa del sistema educativo boliviano desde la reforma educativa liberal de las décadas de los diez y veinte, y es también la que conlleva cambios más extensos. Como revela Contreras (2003), la reforma que se realizó durante la Revolución Nacional, en 1955, concentró su atención en el ordenamiento legal de la reglamentación educativa y en dar inicio a la administración conjunta del sistema educativo entre los maestros y el Estado de acuerdo con el Código de la Educación Boliviana, que la actual reforma educativa sustituyó. No obstante, el Código de 1955 comenzó a extender la educación y creó una ideología pedagógica nacional, pese a que la reforma de mediados de los años cincuenta carecía de una propuesta curricular o pedagógica propiamente dicha.

Pero los logros de la reforma no se limitan a los aspectos cuantitativos.

APRECIACIONES CUALITATIVAS

Si bien a lo largo de este trabajo se han presentado evaluaciones cualitativas sobre la reforma, éstas se refieren a aspectos o áreas específicas. En este acápite se ofrecen, más bien, valoraciones globales de personas e instituciones no comprometidas ni con su diseño ni con su implementación, con excepción de la Iglesia Católica.

Desde una perspectiva centrada en el proceso de implementación, en 1998, el analista Franco Gamboa, a tiempo de reconocer que la reforma “representa nuestra garantía de competitividad y desarrollo para ingresar en un nuevo milenio”, identificaba cuatro problemas:

1. Defectuosa concertación social con el magisterio. Destaca que sólo el consenso entre el Estado y el magisterio dará viabilidad a la reforma y critica a “los técnicos neoliberales”⁵⁵ que cargan su discurso pedagógico “de atributos técnicos y de lenguaje organizacional eficientista” que no permiten ver la posición de los maestros y respetar su cultura.
2. Sentimientos intensos de incertidumbre sobre el rumbo de la reforma que, en su opinión, son producto de los conflictos con el magisterio que han deslucido los logros de la reforma y concentrado la atención de la prensa sólo en los aspectos problemáticos.
3. Mentalidades y actitudes de los maestros. Gamboa reconoce que los maestros, “a pesar de que exigen su participación en la reforma, no están convencidos de que tienen que cambiar para beneficiar a la educación”.

55. Entre ellos incluye a uno de los autores de este texto, Manuel E. Contreras. Es interesante que, al mismo tiempo, rescate la investigación de la coautora, María Luisa Talavera, para criticar el mal uso del “tamiz técnico y arquitectónico de los tecnócratas bien remunerados del Ministerio de Educación”. De modo que los dos autores de este libro están incluidos en el trabajo de Gamboa.

4. Proceso de producción de políticas públicas que genera varias arenas de discusión entre múltiples actores con distintas perspectivas. El analista argumenta que el proceso se ha dado de arriba hacia abajo y sólo con actores corporativos.

A pesar del tiempo transcurrido, los cuatro problemas identificados perduran pero con matices distintos. Hay que apuntar, sin embargo, que estos problemas están presentes en cualquier proceso de cambio profundo dirigido desde el Estado.

¿Y qué sucedió con los aspectos educativos y pedagógicos? El Recuadro 6 sintetiza las apreciaciones de Noel Aguirre, director del Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), una de las ONG más antiguas dedicadas a la investigación educativa, sobre la reforma. Nótese la importancia asignada al hecho de que la reforma ha colocado el tema educativo en la agenda pública y la referencia a sus logros operativos. Por otra parte, entre las tareas pendientes, Aguirre señala su preocupación por asuntos referidos a la calidad de la educación (aspecto discutido arriba) y a la situación de la formación docente. Lo que llama la atención, y es un área no considerada en este trabajo en forma explícita, es justamente el modelo de gestión. De igual manera, destacamos la crítica a que la reforma no ha considerado temas de educación alternativa.

Estanislao Aliaga, secretario general de la CTEUB, el sindicato que más se ha opuesto a la reforma, tiene apreciaciones algo diferentes, que tocan aspectos no considerados por otros actores o analistas, como el cambio en la disciplina y la reducción del autoritarismo en el aula. Entre sus apreciaciones novedosas, se destaca la que indica que la reforma está distorsionando la educación secundaria porque en este nivel se trata de implementar espontáneamente los cambios operados en la primaria. Aliaga, por una parte, destaca que la reforma ha generalizado el constructivismo pero, por otra, cuestiona cuán internalizada está esta pedagogía en los maestros y hasta qué grado está efectivamente modificando su práctica cotidiana. Otro comentario interesante de este dirigente es que en primaria no se permite el uso de calculadoras (ver Recuadro 7).

**RECUADRO 6. APRECIACIONES DE NOEL AGUIRRE,
DIRECTOR DEL CEBIAE, SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA**

| Virtudes de la reforma educativa | Asuntos pendientes de la reforma educativa ("no errores") |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Ha logrado poner a la educación en la mesa de discusión.- Ha desarrollado una estructura normativa y técnica mínima. Todavía le falta claridad a la propuesta pedagógica, aunque ésta es responsabilidad de todos. "La creación de una pedagogía nacional todavía está dormida".- Reconocimiento de la diversidad, especialmente frente al Código del 55.- Logros operativos importantes<ol style="list-style-type: none">1. Incremento de cobertura, no así de retención.2. Dotación de materiales.3. Organización de algunos mecanismos de concertación, en particular los CEPO.4. Reconfiguración de las aulas.5. Nuevo tipo de relación entre profesores y alumnos.- Nuevas experiencias educativas con la sociedad civil (por ejemplo, experiencias innovadoras). | <ul style="list-style-type: none">- Preocupan los resultados en la calidad de los aprendizajes. Indicios preocupantes de problemas en la enseñanza de lenguaje y matemáticas.- Formación docente:<ol style="list-style-type: none">1. Hay avances en formación inicial.2. Proceso problemático de formación de docentes en ejercicio, en particular con los asesores pedagógicos.3. Aún salen muy pocos maestros al año de los INS.4. Falta conciliar la cultura del maestro (códigos, costumbres, actitudes) con la cultura universitaria en los INS.5. Los maestros están "resignados"- El modelo de gestión está fragmentado por niveles. Es lineal, de arriba para abajo. Falta difusión de documentos.- Sistema gradualista y visión técnica muy centralizada. Falta capacidad en el ámbito local. Las direcciones distritales son débiles.- Concentración sólo en primaria. Falta una propuesta para la educación de adultos y mecanismos para empalmar con los jóvenes. |

Fuente: Entrevista a Aguirre (2003).

Llama la atención que Aliaga no mencione la introducción de la educación intercultural y bilingüe, motivo central de la reforma y, como tal, destacada por casi todos los observadores entre sus principales apreciaciones. Como era de esperarse, el dirigente entrevistado no tiene cuestionamientos de fondo a la reforma o por lo menos no los expuso durante la entrevista.⁵⁶

56. Tal vez por la brevedad del encuentro, ya que estaba en una reunión y nos brindó un momento para la entrevista. Además, la educación intercultural y bilingüe no tiene presencia en las escuelas urbanas, de cuyos maestros él es dirigente.

Por otra parte, el presidente de la Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa (REDUC), Sergio Martinic, de Chile, ofrece un balance más global resaltando la importancia que la reforma le ha dado a la educación intercultural y bilingüe y reconociendo que este componente le confiere mayor complejidad. A diferencia de Aguirre y Aliaga, Martinic opina que la reforma boliviana “produjo cambios en las aulas, en la práctica educacional y en los contenidos para mejorar el aprendizaje” (*Presencia*, 2001).

| RECUADRO 7. APRECIACIONES SOBRE UNA DÉCADA DE REFORMA EDUCATIVA DE ESTANISLAO ALIAGA, SECRETARIO GENERAL DE LA CTEUB | |
|---|---|
| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
| <ul style="list-style-type: none"> - Se ha debatido la crisis educativa y sus causas fundamentales. - La reforma plantea la responsabilidad conjunta del docente y los padres y madres de familia en la educación. Sin embargo, convertir a los padres y madres en “gendarmes” (de los maestros) ha sido una “distorsión”. - La reforma puso en discusión el constructivismo. Si bien antes de la reforma se utilizaba este enfoque en algunas ONG, no era común en el sistema educativo en general. - La reforma ha dejado entrever que hay que liberarse de la educación con “el palo” o “la palmeta”. - La reforma cuestionó la utilidad de las notas y calificaciones y los exámenes como único mecanismo de evaluación. | <ul style="list-style-type: none"> - El constructivismo es “más un discurso que una realidad”. Los niños están siendo formados tanto bajo concepciones conductistas como constructivistas. - Los cambios en primaria que se han tratado de llevar a secundaria están distorsionando este nivel, porque no están bien orientados y se hacen de forma espontánea. - Hay problemas en el desarrollo de la lecto-escritura. No se está logrando la lectura de comprensión en los tres años anunciados (primer ciclo de primaria). - La reforma no se ha atrevido a introducir la calculadora en primaria. Se sigue con papel y lápiz. |
| <p>Fuente: Entrevista a Aliaga (2003).</p> | |

Por último, destacamos la evaluación global de la UNESCO (2001), organismo especializado en educación que no participó en el diseño ni en la implementación de la reforma ni la financió. Al hacer un balance y una síntesis de la situación educativa de América y el Caribe entre 1980 y 2000, concluye:

Bolivia ha crecido en este período en su esfuerzo por mejorar sustancialmente y en forma sostenida la educación nacional, abriendo canales de participación popular y de adecuación a la

diversidad cultural. Es un país precursor en la atención multicultural y bilingüe en la región. Está aplicando una reforma educativa apropiada a su realidad que surge de una visión interdisciplinaria. Aun cuando [la reforma educativa] está en este proceso de desarrollo ya se aprecian resultados alentadores y temas emergentes como la expansión de la educación preescolar y secundaria.

La opinión de la Iglesia Católica es algo diferente. En el último Congreso Educativo de la Iglesia Católica, celebrado a fines de 2003, la evaluación de la reforma fue “autocrítica”. Por una parte, se identificó a la reforma con “el modelo neoliberal, vertical, autoritario, excluyente y contrario a los intereses de la gente”; por otra, se reconoció “aciertos y aportes que deben ser rescatados como el desempeño de los estudiantes en los niveles iniciales tanto en aprendizaje como en sus actitudes” (González, 2004).

Como se puede colegir, las evaluaciones varían según las perspectivas de análisis. Los observadores nacionales destacan tareas pendientes y son más críticos que los observadores internacionales, que ven los procesos desde fuera, con perspectivas comparativas. Sobre las apreciaciones críticas, vale la pena destacar que los observadores no cuestionan el diseño de la reforma, como su enfoque constructivista e intercultural, sino problemas de implementación.

PERSPECTIVA COMPARATIVA

Muy pocos estudios han cubierto todos los aspectos de los principales cambios que trajo la reforma (Contreras, 1998a) y son aún menos los estudios de este tipo en inglés (Aikman, 2000 y Contreras, 2003). La mayoría son estudios especializados que cubren aspectos específicos, entre ellos dos tesis doctorales recientes que se concentran en la educación intercultural bilingüe (Bienmayr-Jenzano, 2001 y Gustafson, 2002) y el trabajo de Albó y Anaya (2003) que sintetiza todo el proceso de desarrollo de la educación intercultural y bilingüe. Como se sugiere en el prólogo a este libro y en secciones anteriores, hay desafíos importantes para desarrollar investigaciones y promover publicaciones sobre temas como la administración y el desarrollo institucional del sector educativo en su conjunto, el financiamiento del mismo y una evaluación cabal del proceso de descentralización educativa, entre otros.

Los análisis comparativos de la región no le han hecho justicia a la reforma boliviana, quizás porque no se la conoce bien fuera del país. Por ejemplo, el estudio de Gajardo (1999) sobre una década de reformas educativas en América Latina, cuando analiza las principales reformas curriculares, otorga prominencia a las de Argentina, Chile, México, República Dominicana, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Guatemala, pero excluye a Bolivia (véase el Cuadro 14). Lo mismo ocu-

re con la abarcadora síntesis sobre las reformas educativas en América Latina de Rivero (2000) en la que, salvo en un par de oraciones, no hay referencia a la reforma boliviana mientras que se refiere a los procesos de reforma en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana. Por último, también Hopenhayn y Ottone (2000) en su síntesis sobre las reformas en América Latina omiten que la reforma educativa boliviana tiene intervenciones en “reducción de tasas de deserción y repitencia”, “reformas del currículo”, “mejora de materiales de apoyo,” entre otras. Llama la atención cómo los estudios comparativos de la región ignoran los aspectos pedagógicos y curriculares de la reforma educativa. Sin embargo, en la opinión de especialistas en educación que han visto de cerca la reforma boliviana, sus propuestas curriculares son “las más avanzadas y revolucionarias de toda América Latina” (entrevista a Siebes, 2003).

A principios de la reforma, un grupo de expertos internacionales de Suecia, Italia, los Países Bajos, Chile y Argentina aseguraron que “no había otro esfuerzo comparable en la región latinoamericana en términos de su extensión y de la naturaleza radical de los cambios que persigue” (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996). Más recientemente, otros observadores externos han señalado que, en contraste con la red de proyectos educativos de Centroamérica que funciona sin coordinación, la política focalizada y coordinada de la reforma boliviana es digna de encomio porque ha facilitado a los donantes una coordinación más efectiva. Para el gobierno de los Países Bajos, la reforma educativa boliviana es un ejemplo en términos de su globalidad, su apertura a la innovación y experimentación y sus logros (entrevista a Siebes, 2003).

En una síntesis reciente sobre las políticas educativas en los años noventa en América Latina, Fischman y Gvitz (2001) argumentan que las reformas fueron formuladas para llevar a cabo dos objetivos en forma simultánea: aumentar la capacidad de rendición de cuentas del sistema sobre su desempeño y promover la autonomía escolar. Según nuestro análisis, la reforma educativa boliviana tiene ambos objetivos pero todavía está en proceso de lograrlos. Probablemente, hubo más avance en el incremento de la autonomía escolar que, como se anotó en la Parte 3, en el desarrollo de mecanismos para que el sistema educativo sea capaz de rendir cuentas sobre su desempeño.

ESTRATEGIA Y APOYO POLÍTICO

El diseño y la implementación de la reforma provocaron muchas críticas. Idealmente, el diseño debió ser más gradual y participativo; sin embargo, como ya se vio, el proceso que dio lugar a la propuesta fue en verdad “gradual, iterativo e incremental”. Según Amalia Anaya, que dirigió el ETARE, y Constance Corbett, gerente del proyecto de reforma educativa por el Banco Mundial, cualquier persona que quisiese consultar con el ETARE era bienvenido. Muchas veces se in-

vitó a los dirigentes sindicales, pero una y otra vez éstos declinaron la invitación. Según Corbett, “cuando una de las partes se rehúsa a sentarse a la mesa, es difícil mantener una discusión, y esa fue la situación durante todo el proceso” (entrevista, 2003). Había pocas opciones y, en retrospectiva, en vista al mal estado de la educación boliviana y las posibilidades reales de cambio que pudiesen provenir del MEC o de los maestros, el camino que se escogió no estaba muy lejos de ser el único posible: los responsables de la reforma aprovecharon la oportunidad.

El diseño de la reforma se pensó más como una estrategia que como un proyecto en detalle. Tanto el ETARE como el Banco Mundial previeron que en el proceso de implementación, los encargados de hacerlo incorporarían nuevos, y dificultosos, aspectos claves de diseño. Esto ocurrió, en efecto, por ejemplo, al desarrollar los proyectos educativos (PEN, PER y PEI) y al incorporar a las universidades en la reforma de las escuelas normales.

Según Nelson (1999), las razones que impulsaron las reformas educativas latinoamericanas fueron:

- la consolidación de una reforma fiscal orientada hacia el mercado,
- la creciente presión de la integración económica internacional,
- una atención redoblada a la reducción de la pobreza y
- las demandas o necesidades de lograr democracias nuevas o renovadas.

Estos son factores que “jalan” o atraen, promoviendo cambios desde fuera del sistema educativo y sirviéndose de la educación como un medio para un fin más alto (promover la democracia, el alivio a la pobreza, etc.). Aunque Carreño y Pyle (1996) también vieron la reforma educativa como una continuación natural de las reformas económicas y políticas, hay otras interpretaciones que la ven como un factor que promueve cambios, buscando mayor eficiencia, equidad y participación en el sector educativo.⁵⁷

En el caso de Bolivia, un nuevo y favorable contexto externo (la reunión “Educación para Todos” en Jomtien patrocinada por UNESCO y el Banco Mundial y la publicación de *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* por CEPAL) incluyó a la educación en la agenda de las reformas. Los nuevos factores de atracción que menciona Nelson (con excepción del segundo) ejercieron presión sobre la reforma del sector educativo y fueron cruciales para inclinar la balanza al aunarse con otros factores de empuje que habían estado actuando durante mucho tiempo en el sistema educativo —esta ar-

57. De acuerdo a Carreño y Pyle, “los políticos y economistas concuerdan en que la reforma educativa es esencial para sostener reformas políticas y económicas ya elaboradas... Es importante reafirmar la necesidad de extender aún más la reforma porque la educación está estrechamente vinculada a una continua reforma política y económica”. Los bancos multilaterales y los países donantes que financiaron la reforma boliviana convinieron: “La Misión observa que la reforma educativa ha progresado tanto en su conceptualización como en la ejecución del papel que se le asignó en el contexto de la reforma social, económica y política que el país está implementando” (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996).

ticulación coherente no se había podido lograr antes. Una vez que recibieron la atención de las élites bolivianas, surgió el apoyo técnico y político necesario para desarrollar, formular e implementar una estrategia de reforma. El ETARE estaba en posición de cerrar una brecha en el contexto boliviano, en el que una férrea ideología adherida desde hacía mucho a la estructura del sistema educativo y la ausencia de investigación educativa sólida a nivel nacional, habían dejado al país en un “vacío de teoría educativa y social para afrontar los desafíos de una nueva reforma educativa” (Rivera, 1992).

Otra crítica frecuente a la reforma es que fue demasiado ambiciosa (Newman y Herrán, 2003).⁵⁸ Hasta cierto punto, el concentrarse exclusivamente en la educación primaria redujo la complejidad pero, a su vez, provocó otra crítica: ¿Y qué de la educación de adultos, la educación secundaria y las universidades? Sin embargo, la reforma fue global y compleja aun abocándose solamente a la primaria. Según un representante del Banco Mundial en La Paz: “¿Cuál habría sido el modelo alternativo? ¿Qué hubieran dejado ustedes a un lado?”.

En términos de su secuencia, quizás debió haberse prestado más atención a la capacitación de maestros pero, en la propuesta del ETARE, fue precisamente esta área la que menos se fomentó (entrevista a Corbett, 2003); no sorprende entonces que tomara cinco años en levantar vuelo. Si en lugar de llegar a las aulas en 1996, el MEC hubiese esperado a 2000, las presiones políticas no le hubieran permitido avanzar tan gradualmente; es más, de acuerdo a Corbett (entrevista 2003), ni Anaya ni Ipiña consideraron seriamente una fase piloto:

Estaban firmemente convencidos de que había acciones políticas generales que sencillamente tenían que tomarse en un principio para poner en marcha el proceso con una simple firma y luego mantener su posición. Además, había mucha gente (incluyendo a quienes tenían intereses en juego en la situación imperante) que estaba a la espera de la primera oportunidad para socavar la reforma y descarrilarla antes de que se pusiese en efecto. De ello [Anaya e Ipiña] estaban profundamente conscientes y concluye-

58. Para Herrán, “hasta cierto punto, esto refleja el criterio que imperaba entre muchos reformadores de la educación a principios de la década de los años noventa que las reformas tenían que cambiar de un enfoque basado en proveer insumos a un enfoque más sistémico”. Herrán opina que este nuevo enfoque, en el caso boliviano, “puede haber ido muy lejos pues la reforma ni siquiera preveía la necesidad de una inversión en infraestructura escolar y se olvidó de invertir en la capacitación de maestros”. Como hemos mostrado en este texto, aunque estamos de acuerdo con la primera apreciación (tal como se refleja en el Recuadro 1), los últimos dos criterios no son correctos. Según Corbett, “la misma reforma incluyó una transformación completa de la formación de maestros, tanto inicial como en servicio; aun cuando es cierto que el plan para la transformación del sistema de formación docente se demoró y que a todo el proceso le costó despegar, no es verdad que no se hubiese anticipado la necesidad de invertir en la capacitación de maestros. En cuanto a la inversión en infraestructura, los costos de la infraestructura fueron extremadamente conservadores pues se podía ser bastante elástico en su revisión hacia arriba. Por otro lado, la incertidumbre sobre la cantidad real de escuelas, aparejada con la vasta reorganización del sistema que se contemplaba, no permitió precisar los cálculos. Deliberadamente se decidió no incluir el financiamiento de la infraestructura en el proyecto de la reforma para evitar una falsa connotación: que la inversión en infraestructura es un *sine qua non* para la reforma, y porque, de acuerdo con la experiencia, la infraestructura no tarda en convertirse en el punto focal de cualquier proyecto en el que se la incluye. Claramente declaramos que, una vez que el proceso de la reforma institucional estuviera en marcha, el primer préstamo debía ser seguido y complementado con proyectos adicionales para apoyar la necesidad de inversión, bastante sustancial, que aqueja al sector”.

ron que para neutralizar a sus opositores había que comenzar el proceso y lograr algunos cambios que fuesen visibles y tangibles; así podrían ganar aliados para la reforma entre padres de familia y maestros en las comunidades de base. Es más, si transcurría el tiempo y estos aliados potenciales no hallaban evidencia de que la reforma les traería beneficios reales, tanto a ellos como a sus niños, se corría el riesgo de perder su apoyo. Creo que ambos [Anaya e Ipiña] sabían que perderían la guerra si comenzaban por hacer una prueba a pequeña escala que podría tomar un año o dos —conociendo la realidad política, dos años podrían ser un período ministerial— y que convencería a la gente que la reforma ni era seria ni les iba a beneficiar. Había un gran atractivo en el argumento de una estrategia de reforma nacional a gran escala que prometiera algo tangible, a la brevedad posible, para establecer un impulso en la dirección correcta.

Aunque se ha cuestionado mucho el que fuese un grupo de estudio externo al MEC el que diseñara la reforma, éste, más bien, podría haber sido su punto fuerte. De acuerdo a una comunicación personal con von Gleich (2003): "...[estuvo] bien que el diseño de la reforma educativa en Bolivia fuese preparado como reforma social por un grupo de estudio externo, el ETARE, y que no fuera sólo una serie de concesiones fortuitas provocadas por presiones desde abajo... en efecto, el resultado fue contar con una propuesta de reforma que tuvo mayor coherencia".

Desde una perspectiva política, Grindle (2002) ha resaltado la importancia de los liderazgos políticos como claves para el desarrollo de iniciativas de políticas educativas, como ocurre en el caso boliviano; considérese el rol que jugó Enrique Ipiña, primero como ministro de educación de Paz Estenssoro en la década de los años ochenta y autor del *Libro Blanco* y el *Libro Rosado*, luego como consultor del ETARE a principios de los noventa y, finalmente, como el primer ministro a cargo de implementar la reforma en 1995. Es, también, el caso de Amalia Anaya, que encabezó el ETARE a principios de los noventa, luego fungió de viceministra durante la presidencia de Banzer y, por último, ocupó el cargo de ministra de Educación durante la presidencia de Quiroga.

En el análisis de Grindle, el liderazgo de la reforma estuvo en la presidencia de Sánchez de Lozada. Si bien es cierto que su papel fue esencial para aprobar la LRE, también es cierto que hubo otra gente en roles claves de liderazgo. Primero, en la etapa del ETARE (la preparación), el ministro de Planificación, Samuel Doria Medina, fue vital; sin su apoyo, el ETARE no habría cobrado importancia bajo la dirección de Anaya ni se hubiera contratado a Enrique Ipiña o a Víctor Hugo Cárdenas para trabajar en el equipo. Durante esta primera etapa, a Sánchez de Lozada se lo mantuvo al tanto —aunque no oficialmente— de todo el trabajo que involucraba la propuesta del ETARE y él estuvo de acuerdo (entrevista a Corbett, 2003). El ministro de Finanzas durante la fase de preparación,

Jorge Quiroga, dio también un respaldo importante y gracias a que se interiorizó de la reforma y conoció a Anaya pudo, luego, colocar a la reforma en la plataforma electoral del ADN y asegurar la participación de Anaya, primero como viceministra y después, cuando Quiroga ocupó la presidencia, como ministra de Educación.

Valga la oportunidad para volver a aclarar —como ya fue planteado en Contre-ras (1998a y 1998b)— que la reforma educativa no fue la prioridad del primer período de gobierno de Sánchez de Lozada. Efectivamente, una vez aprobada la LRE, la trató como la “hija adoptada” que dijo que era. Las prioridades de su gobierno fueron la Participación Popular y la Capitalización. En Participación Popular hubo un secretario y en Capitalización dos, y ambos tuvieron pleno respaldo del Presidente. En cambio, en educación hubo cuatro ministros de Desarrollo Humano e igual número de secretarios de Educación y equipos dirigiendo la reforma. En palabras de Antonio Aranibar, aliado político del MNR y ministro de Relaciones Exteriores durante toda la gestión de Sánchez de Lozada: “Faltó apoyo y liderazgo político. Los temas de la reforma fueron subordinados a otros aspectos. El gobierno no tuvo tiempo de transformar acciones en leyes. No hubo un claro apoyo político a la reforma”.

Ante la falta de liderazgo a la que alude Aranibar, llama la atención la ausencia del vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas. Como se anotó en la primera parte, Cárdenas es pedagogo, participó en el diseño de la reforma y, en parte (junto con Enrique Ipiña), fue responsable de que la educación y la reforma figurasen en forma prominente en el Plan de Todos, el programa de gobierno de la primera gestión de Sánchez de Lozada. Si bien la presencia de Cárdenas, como educador y aimara, proporcionó un grado adicional de credibilidad y de apoyo a la reforma, su ausencia en el proceso de implementación, por lo mismo, sorprende aún más. De acuerdo a Gamboa (1998), la ausencia del potencial liderazgo de Cárdenas en la implementación de la reforma se debió a tres razones. La primera obedece al contexto político de la coalición de gobierno. La constante demanda de la cúpula del MNR de cubrir la mayor cantidad de espacios del sector público con sus militantes obligó a Sánchez de Lozada a evitar tensiones innecesarias y, por ello, limitó la participación de Cárdenas. La segunda razón obedece a que Cárdenas decidió dar mayor prioridad a la modernización del Congreso, del cual era presidente nato. Por último, la tercera razón responde más bien a las características propias de las políticas públicas de reforma educativa, por lo tanto, obedece a los riesgos políticos que traía el asociarse a la reforma en vista de los conflictos con el magisterio. Según Gamboa (1998: 41):

...tanto Cárdenas como otros altos funcionarios de Estado veían con mucho temor el gran desgaste que significaba llevar adelante la reforma en medio de un ambiente conflictivo y constataban, asimismo, la ausencia de un liderazgo de alto nivel, algo que Sánchez de Lozada no pudo incorporar para la aplicación intensiva de la reforma educativa.

De allí que el papel jugado por Sánchez de Lozada en la implementación de la reforma debe ser matizado. Esta ausencia de liderazgo y apoyo político contrasta con el apoyo que recibió la reforma educativa en la gestión de Banzer y en especial en la de Quiroga, reflejada en una continuidad pocas veces vista en el MEC. Efectivamente, el nombramiento de un ministro de Educación con gran peso político (Tito Hoz de Vila)⁵⁹ y de confianza de Banzer y Quiroga, la reincorporación de Amalia Anaya como viceministra de Educación Inicial Primaria y Secundaria para dirigir la reforma y el posterior reemplazo de Hoz Vila por Anaya, son indicaciones de ello.

Continuando con el análisis de Grindle, es cierto que el equipo de la reforma (Anaya, Ipiña, Cárdenas, Doria Medina, Quiroga) tenía criterios similares. Sin embargo, hay que tener presentes los matices. Anaya provenía de una vertiente más progresista, al fin y al cabo había militado en el MIR; Ipiña era movimientista y, por lo tanto, de corte nacionalista. Tanto Anaya, pero en especial Ipiña, contaban con experiencia en el Poder Ejecutivo. Por otro lado, Cárdenas traía una vertiente indígena y era primerizo en funciones del Ejecutivo. Lo que los hacía compatibles entre sí y con Doria Medina y Quiroga (que no venían del sector educativo y eran, más bien, para este propósito, “economistas”) era su firme convicción de que era vital realizar un cambio profundo en todo el sistema educativo (comenzando por la primaria) en vista a que el existente hasta entonces era disfuncional al nuevo modelo de desarrollo que se centraba en el capital humano y el conocimiento. En su visión, la modernización de Bolivia pasaba por la reforma de su arcaico y decaído sistema educativo. Este interés en común fue esencial y tuvo trascendental importancia tanto en la composición del equipo de la reforma como su ubicación en diferentes momentos de la década bajo estudio.

Como en otras reformas educativas (Ecuador, México, Nicaragua y el Estado de Minas Gerais en Brasil), en el caso boliviano los reformadores también utilizaron una serie de estrategias comunes para lograr apoyo y avanzar con sus políticas (Grindle, 2004). Entre ellas, la construcción de redes de apoyo tanto al interior de los gobiernos (con ministerios claves como Finanzas, entre otros) como en los bancos multilaterales y donantes bilaterales. Los reformadores permitieron una participación limitada de otros actores en las discusiones alrededor del diseño e implementación de la reforma. En gran parte, ellos determinaron quiénes participaban, en qué y hasta qué grado. Por lo general, los reformadores tuvieron una alta dependencia del apoyo del Ejecutivo (ministro de Planeamiento en el Gobierno de Paz Zamora; presidente en el Gobierno de Sánchez de Lozada; y vicepresidente y ministro de Educación en el Gobierno de Banzer). Asimismo, los reformadores fueron genuinos “empresarios de políticas” gestionando apoyo para sus puntos de vista a lo largo de todo el proceso en los diferentes ámbitos decisorios.

59. Hoz de Vila había sido diputado desde el inicio de la democracia y en la elección en la que Banzer-Quiroga llegaron al gobierno fue uno de los diputados uninominales con mayor votación relativa en el ámbito nacional. Como ministro de Educación fue elegido ministro del año por *La Razón* en 1999.

RECUADRO 8. LA IGLESIA CATÓLICA Y LA REFORMA EDUCATIVA

Este es un capítulo aún por escribirse tanto en la historia de la reforma como en la historia de la educación boliviana. Al ser una de las instituciones que goza de mayor credibilidad en la población boliviana, la Iglesia Católica es un actor importante en cualquier esfera de la vida pública. Más aún en las políticas sociales y la educación, en las cuales se interesó a mediados de los setenta con la creación de la Comisión Episcopal de Educación. Como tal, la Iglesia Católica tuvo un importante papel en el Congreso Educativo de 1992, en el CONED y, ahora, en el Foro Educativo.

Sin embargo, la Iglesia Católica no sólo incide en los ámbitos de discusión y formulación de políticas, juega también un rol clave en la oferta de educación a la población boliviana. Bajo su administración está aproximadamente un 13% de la matrícula de educación inicial, primaria y secundaria a través de Fe y Alegría. Su influencia, no obstante, es mucho mayor en todo el sistema educativo a través de los que, tal vez, constituyen sus dos principales intereses: primero, seguir teniendo el monopolio de la enseñanza de la religión en las escuelas públicas —aunque teóricamente la educación en Bolivia se dice laica—; segundo, continuar recibiendo recursos del Estado a través de los salarios docentes a Fe y Alegría y a los 3.000 “maestros” de religión, en su mayoría curas y monjas dispersos a lo largo y ancho del país. Durante la década en cuestión y todo el proceso de la reforma, cuidó esto celosamente. Hizo lo posible para ampliar ya sea el número de horas de religión o el número de ítems que le financia el Ministerio de Educación en cada gestión gubernamental y ministerial.

En el período que nos ocupa, tuvo algunas intervenciones claves. Una de ellas fue a fines del gobierno de Paz Zamora cuando en pleno proceso de diseño de la reforma la entonces ministra de Educación, Ema Navajas, incrementó los períodos semanales de religión y moral. Asimismo, en un convenio entre el MEC y monseñor Abastoflor, como presidente de la Conferencia Episcopal, el MEC se comprometió a que la reforma educativa “tome en cuenta la misión de la Iglesia, así como sus **derechos** de impartir enseñanza y preparar a la persona para la formación ética y moral” (Gamboa 1998: 15, énfasis nuestro). La Iglesia Católica también intervino para que la religión fuera obligatoria en la LRE que, originalmente, no la contemplaba. Sin embargo, no apoyó la LRE hasta que se firmó un segundo convenio entre el MEC y la Iglesia en diciembre de 1994; a través de este convenio consiguió, entre otras cosas, el derecho a asignar autoridades y maestros en las escuelas fiscales que administra sin regirse a la ley ni los reglamentos del MEC e incrementar la carga horaria de religión de una hora semanal a dos, equiparándola a matemáticas.

La Iglesia Católica también intercedió en las negociaciones entre el MEC y el magisterio e inclinó la balanza hacia un lado u otro (léase: hacia las posiciones del ministerio o del magisterio). En muchas ocasiones, su posición reflejaba además sus propios intereses.

A la luz de lo anterior, no sorprende que la Iglesia Católica haya sido la que eligiera el personal técnico y definiera los contenidos de los currículos de religión, como se apuntó en la sección de *Diseño Curricular*.

Por otra parte, en vista al peso específico de la Iglesia Católica, su apoyo a la reforma (tal vez en retribución por los espacios ganados) en momentos cruciales de conflicto fue clave. Por ejemplo, en febrero de 1995 cuando, a través de monseñor Tito Solari, presidente de la Comisión Episcopal de Educación, en la conmemoración de los 25 años de creación de la misma,

expresó su apoyo a la reforma educativa boliviana por ser “un reto histórico para los bolivianos porque permitirá advertir un cambio en la vida de las nuevas generaciones”. Advirtió, además, que el ver plasmada la reforma educativa justificaba el trabajo realizado por la Comisión Episcopal de Educación y le planteaba un reto hacia el porvenir.

Fuentes: Anaya (1996); Gamboa (1998); González Saá (1984); Gutiérrez (2003).

La Iglesia Católica fue, sin duda, un actor importante en todo el proceso de la reforma educativa. Qué papel jugó exactamente está todavía por documentarse, aunque sabemos que veló por sus intereses tanto en el proceso de diseño como en el de implementación (véase el Recuadro 8). Según Enrique Ipiña (comunicación personal, 2004), en su reflexión sobre el papel de la Iglesia con relación a la reforma educativa en la década bajo análisis:

Fue más bien de freno. Su indisimulada simpatía por los sindicalistas (¿"opción por los pobres"?) le hacía ver mal todo lo que el gobierno proyectara. La Iglesia, si no se oponía, se abstenía. Nunca pudimos contar con un apoyo abierto de la Iglesia. Su agenda educativa se reducía a mantener su espacio con obras como Fe y Alegría, las Escuelas de Cristo, etc.; y con defender la educación entonces llamada "no formal". En el fondo, nunca hizo nada por la extensión nacional del sistema de educación básica, fiscal y gratuito. Desde luego, hay elementos muy importantes en los proyectos educativos de la Comisión Episcopal y de algunas órdenes religiosas, como experiencias innovadoras. Pero nunca se vio que la Iglesia hiciera algo efectivo en favor de su extensión o universalización en el marco del sistema público.

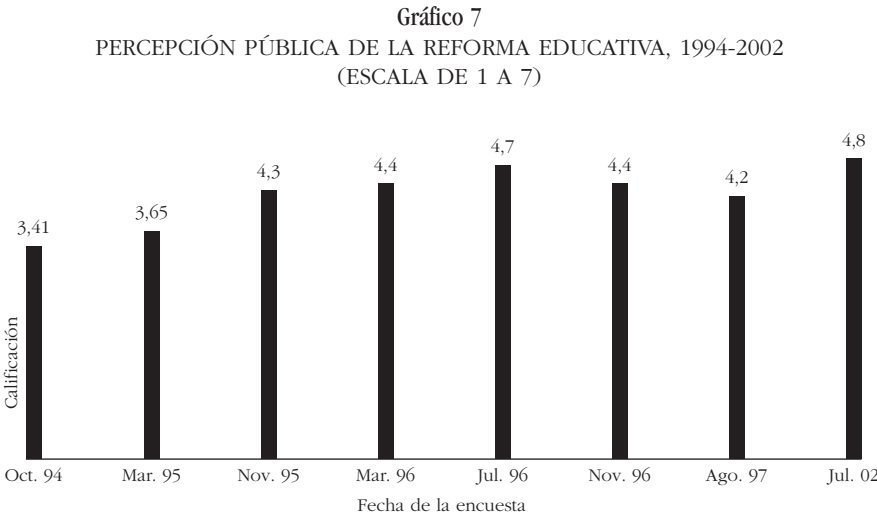
En todo caso, no se puede dejar de especular que la percepción de la reforma habría sido mucho mejor si hubiera contado con un mayor apoyo de la Iglesia Católica. Esta falta de apoyo limitó la capacidad de la reforma para contar con más aliados. A pesar de ello, la percepción ciudadana de la reforma siempre fue muy favorable, como veremos a continuación.

LA OPINIÓN PÚBLICA ANTE LA REFORMA

En el marco de los cambios radicales propuestos y la oposición desplegada por los sindicatos de maestros, ¿qué opinión tenía de la reforma el pueblo bolivia-

no? Según las encuestas que realizó la Universidad Católica Boliviana en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz durante los primeros dos años que siguieron a la promulgación de la LRE (época de mayor resistencia sindical y menor conocimiento sobre las implicaciones de la reforma), la aprobación creció de 39% en marzo de 1994 a 60% en marzo de 1996. La unidad de Participación Popular, en junio de 1996, al final del gobierno de Sánchez de Lozada, realizó una encuesta ciudadana nacional (en el campo y las ciudades) para determinar cuál de las reformas gubernamentales gozaba de mayor aprobación. La reforma educativa recibió la mayoría de los votos (48%), seguida por la de la participación popular (45%) (Contreras, 1998a).

Pese a las dificultades, la opinión pública sobre la reforma ha mejorado gradualmente desde que se aprobó la ley en agosto de 1994. En octubre de ese mismo año, los encuestados de áreas rurales y urbanas calificaron la reforma con 3,41 (en una escala de 1 a 7), el puntaje más bajo que ha recibido, pero que ha ido creciendo gradualmente hasta llegar a su punto más alto a la fecha, 4,8 en julio de 2002 (véase el Gráfico 7).⁶⁰ Esto significa, sin lugar a dudas, que la reforma ha ganado más aceptación. Las cifras más altas en la encuesta de julio de 2002, desglosadas por edad y grupo socioeconómico, las dieron ciudadanos jóvenes 18 a 25 años de edad y quienes tienen mayor nivel socioeconómico (y que, probablemente, no se benefician directamente de la reforma) (Encuestas y Estudios, 2002).



Fuente: Encuestas y estudios (2002).

60. Encuesta efectuada del 30 de junio al 20 de julio a hogares de diversos estratos socioeconómicos en nueve capitales y 30 poblaciones rurales. Muestra aleatoria estratificada con un total de 1.500 casos para mayores de 18 años.

La opinión pública sobre la razón de los principales problemas del sector educativo menciona la falta de maestros calificados (24,7%), los bajos salarios que perciben los maestros (20,8%) y los paros en las actividades escolares provocados por las huelgas (este último problema sólo recibe un 3,7%) (Encuestas y Estudios, 2002).

REFLEXIÓN FINAL

El objetivo de este capítulo ha sido evaluar la reforma. Hemos presentado varias entradas para intentar hacerlo desde diversas perspectivas, cada una con sus respectivos aportes. En cada uno de los acápite (tal vez con excepción del último: la percepción ciudadana de la reforma) se ha enfocado la manera cómo la reforma ha incidido en el sistema educativo y, en particular, en la modificación del comportamiento de sus principales actores en las escuelas. En una excelente y muy sugerente síntesis de las reformas educativas en el último siglo en los Estados Unidos, Tyack y Cuban (1995) se hacen la pregunta inversa. Es decir, no cómo las reformas han cambiado a la escuela —que es el énfasis de este trabajo— sino, más bien, cómo las escuelas cambian a las reformas. Esta nueva perspectiva y énfasis no son triviales.

En efecto, el enfoque de Tyack y Cuban rescata la complejidad de las reformas educativas como procesos en constante cambio a través de un largo período. Reconocen la dificultad de realizar cambios sociales fundamentales a través de las escuelas. Reconocen, asimismo, que cada nivel del sistema educativo (planificadores, administradores y maestros de aula) tiene visiones distintas de lo que se debe hacer y de lo que se puede hacer. Por tanto, en vista de que las escuelas, por lo general, han modificado a las reformas, se preguntan cómo se podría determinar el “éxito” o “fracaso” de una reforma. Los autores proponen tres criterios que pueden ser útiles: fidelidad al diseño original, efectividad para cumplir los objetivos preestablecidos y continuidad en el tiempo.

¿Qué luz arrojan los tres criterios propuestos a nuestro análisis de la reforma educativa boliviana?

En términos generales, hubo fidelidad al diseño. Se adoptó el enfoque pedagógico propuesto, se elaboraron nuevos materiales, se introdujo la educación intercultural y bilingüe a gran escala en aimara, quechua y guaraní, se reformaron las normales, se fortaleció el ministerio, se desarrolló un sistema de información y de evaluación, se descentralizó el sistema educativo y se crearon instancias de participación que permitieron incorporar a padres y madres al proceso educativo. También se logró incrementar el financiamiento de la educación. Como era de esperarse, el grado de avance en cada uno de estos ámbitos es muy variado, en parte debido al irregular apoyo político, pero sobre todo por las características estructurales del sistema educativo. Como estaba

previsto, se hicieron adaptaciones en el camino. Lo que no se llegó a desarrollar, y que estaba en el diseño original, han sido los mecanismos de construcción de políticas educativas en forma participativa y colectiva. No se ha logrado aún avances en esta área. Hubo participación sólo en el primer nivel: el informativo. El MEC hizo algo en el ámbito consultivo —en especial en educación intercultural y bilingüe— pero muy poco en el tercer nivel de participación: el resolutivo. Este último ámbito se desarrolló mayormente en el campo de las negociaciones sindicales y en especial de aspectos salariales y administrativos (por ejemplo, RAFUE).

Con relación al logro de objetivos, en parte porque el diseño original era muy ambicioso, con cambios en todos los frentes, y en parte porque la implementación es desigual y está todavía en curso, se observa cumplimiento de objetivos en unas áreas y no en otras. Lo que está menos claro es qué capacidad de adaptación ha tenido la reforma.

Hay un amplio reconocimiento a que la reforma ha colocado a la educación en el centro del debate público. La reforma ha generado actividades educativas en un sinfín de frentes. Por ambos hechos se puede presumir que tendrá continuidad en el tiempo. Sin embargo, el hecho de que no haya logrado desarrollar un actor o un grupo de actores que la apoyen y que, al mismo tiempo, el magisterio no termine de apoyarla, es un obstáculo en sus posibilidades de continuación. A esto se debe agregar que la percepción de que la reforma fue dirigida de forma vertical y excluyente tampoco ayuda a generar aliados. Donde sea que uno mire hay grupos de profesionales, educadores y maestros, entre otros, que se han sentido excluidos del proceso de gestión y dirección de la reforma. Nos guste o no, tienen antipatía hacia ella.

Lo anterior, en un contexto político en el que desde agosto de 2001 el MEC no ha sido capaz de ejercer autoridad sobre el sector, brindando dirección, creando cohesión interna y protegiéndolo de las amenazas externas, deja a la reforma muy debilitada. Una muestra de esta debilidad es la alta rotación de ministros y viceministros y la falta de liderazgo que ha sido incapaz de mantener, y menos aumentar, los bajos niveles de desembolso de la cooperación ya comprometida al país. Queda pendiente observar el comportamiento de los actores que se han involucrado con el proceso de cambio educativo iniciado por la reforma. Hay fuertes indicios de cambios pedagógicos en las escuelas que requieren ser apoyados para impulsarla.

5



Conclusiones

La reforma de la educación es un proceso difícil donde sea que se intente. Los sistemas educacionales han sido organizados históricamente en formas particulares, con intereses creados contruidos alrededor de las estructuras organizativas existentes. Qué se enseña y cómo se enseña depende de la tradición. Los sistemas de pruebas y el currículum se han convertido en íconos culturales. En muchos países, estados y municipalidades, el sistema educacional es la fuente más importante de empleos y de ingresos para los cuadros profesionales locales. Estas estructuras son extremadamente difíciles de cambiar porque en sí constituyen tanto una forma de vida como la manera de ganársela.

Banco Interamericano de Desarrollo (2000), *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*.

La reforma educativa boliviana fue sistemática, global y ambiciosa; buscó cambiar virtualmente cada frente del sistema educativo y está en proceso de lograr muchos de sus objetivos. Estableció las bases para modificar la educación boliviana; ésta, por ello, no volverá a ser la misma. El impulso está establecido, ¿pero cuán hondo habrá penetrado en las prácticas cotidianas?

La reforma encontró una cultura de la enseñanza cerrada a la experimentación y al aprendizaje. Esto era evidente en su currículo, en sus prácticas pedagógicas y en el tipo de formación que recibían los docentes. Esta rígida cultura estaba profundamente arraigada en las normales, en los maestros y en las escuelas; de hecho, impregnaba la totalidad del sistema educativo. Por ello, para evaluar los logros efectivos de la reforma, más allá de los aciertos de su diseño, es necesario tener presente que su implementación se dio en un ambiente adverso. Es más, en realidad —salvo estudios puntuales en algunas escuelas (Talavera, 1999; Pérez, 2003; Yapu y Torrico, 2003)— se desconoce hasta qué punto los docentes han implementado la reforma en

las aulas dominadas por las características de la cultura de enseñanza imperante.⁶¹

Pese a las dificultades de la implementación de la educación bilingüe y, en particular, de la educación intercultural, esta iniciativa de la reforma boliviana ha tenido progresos en relación con iniciativas similares en México, Ecuador y Perú. Se han dado avances cognoscitivos aunque los cambios en materia de actitudes están aún pendientes (véase Albó, 2002). La experta alemana Utta von Gleich (2003) resume: “Considero que Bolivia es una excepción positiva; aquí podemos ser testigos de un proceso que va de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, con muchos indicadores de un diálogo intercultural honesto entre el gobierno y las poblaciones indígenas”. Este proceso fue apoyado por el innovador Consejo de Educación de Pueblos Indígenas (CEPO).

La estrategia para introducir la reforma en las aulas mediante los asesores pedagógicos no tomó en cuenta suficientemente las características culturales de la enseñanza. La reforma fue diseñada desde arriba y “se esperaba que estas propuestas pudiesen filtrarse por el sistema educativo mediante el accionar de asesores pedagógicos, lo cual no ocurrió” (entrevista a Newman, 2003). La estrategia asumida debería haber permitido que la reforma se ajuste mejor a los requerimientos de las regiones o de municipios específicos. Se afirma que la actual estrategia de divulgar la reforma está demasiado enfocada en mostrarla como si fuera “talla única”, sin la capacidad de responder a especificidades regionales (entrevista a Newman, 2003). En la nueva estrategia, los directores de escuelas deben jugar un papel fundamental, para ello se precisa capacitarlos en administración escolar y liderazgo y ofrecerles, además, incentivos económicos.

Introducir la reforma sólo en algunas aulas y no en toda la escuela fue también un error. La reforma debió llegar a las escuelas y, al mismo tiempo, incorporar a sus directores al proceso. Éstos se sintieron desplazados por los asesores pedagógicos, quienes fueron los que jugaron el papel principal en la implementación del programa de transformación iniciándola en las escuelas desde el primer año de educación primaria. Mientras tanto, el resto de la escuela permanecía bajo el programa de mejoramiento. Esta división fragmentó a las escuelas y aumentó aún más la tensión que ya existía en ellas.

Es necesario comprender la cultura de la enseñanza antes de intentar transformarla. La manera cómo se implementó la reforma sugiere que no había una comprensión cabal de esa cultura. Transformar culturas de enseñanza es un proceso muy complejo y, por lo tanto, requiere mucho tiempo. Por el momento, hay “una lucha de representaciones simbólicas entre la propuesta oficial, que viene con reglamentaciones concretas de trabajo en el aula, por un lado, y

61. Para hacer la cuestión aún más compleja, las innovaciones pedagógicas y curriculares eran ambiciosas y profundas.

las visiones del docentado que se encuentran disuadidos por un enfoque dual entre el cambio y la tradición” (Pérez, 2003: 99).

La reforma modernizó la formación inicial de los docentes, por primera vez desde la creación de las normales a principios y mediados del siglo XX. Para ello, después de muchas dificultades, el MEC desarrolló un currículo básico e incorporó a las universidades públicas y privadas en el proceso. Los resultados positivos de esos esfuerzos se reflejaron, en parte, en el incremento significativo en la cantidad de postulantes a los INS que permite, a su vez, una selección de mejores candidatos.⁶² Involucrar a las universidades como actores importantes de la educación superior en el proceso de la implementación de la reforma educativa fue un paso decisivo. Así, la reforma brindó a miles de normalistas la oportunidad de obtener un título de licenciatura tanto en universidades públicas como privadas. Hoy en día, muchos directores de escuelas tienen título universitario. En este campo hay, sin embargo, temas cruciales pendientes. Uno de ellos es saber si la experiencia que la reforma ha desarrollado en la formación inicial de los maestros es sostenible. Otro es conocer qué pasó realmente con la capacitación de los docentes en servicio y la forma cómo esto se relaciona con lo que ocurre en las escuelas, tanto para los actuales docentes como para los nuevos egresados de los INS. Al suprimirse la asesoría pedagógica en 2003, la nueva modalidad y oferta de capacitación en servicio está aún pendiente de diseñarse e implementarse.

La reforma fortaleció a la educación pública, contrariamente a lo que suponían las voces críticas de este proceso. El gobierno central no abandonó a la educación ni la dejó desamparada en manos de los gobiernos locales. Los gastos en educación no disminuyeron para satisfacer los requerimientos del FMI o de otros organismos internacionales. Por el contrario, la inversión en educación aumentó y, así, el MEC pudo fortalecer el sistema educativo público. Éste fue, sin duda, un gran paso. Queda por ver si podrá sostenerse y qué se hará frente al crecimiento de la matrícula, al déficit de maestros y de carga horaria y a los requerimientos de mejora de la calidad de la educación y de ampliación de la reforma a la secundaria.

El rol de los bancos multilaterales y de los donantes fue muy importante. No sólo proveyeron recursos e ideas a la reforma, su apoyo inicial también fue clave para impulsar un anhelo nacional de cambio de la educación que, a principios de los noventa, no terminaba de cuajar en un programa de reforma concreto. Sin el oportuno y decidido apoyo del Ministerio de Planeamiento y del Banco

62. Entre 2002 y 2003, el número de postulantes se incrementó de 20.000 a 36.000 para aproximadamente 3.00 plazas (comunicación personal, Orlando Murillo, 12 de marzo 2004). Hay que destacar que ya el número de postulantes para el 2002 era muy superior años anteriores. Los motivos de este incremento no han sido analizados. Si bien el desempleo y la falta de alternativas son factores, no se refleja un incremento tan alto en las postulaciones para las universidades. Según Lizárraga (2003), la tasa de retorno de la normal es muy superior a las de las otras alternativas de educación superior. Puede que acá esté parte de la respuesta. Otra parte está en que la opción de ser maestro ahora es más atractiva precisamente por las mejoras en condiciones salariales discutidas en la Parte 3.

Mundial para la conformación del ETARE, probablemente la reforma educativa no se habría dado. Pero también el liderazgo boliviano fue constante, de tal manera que para 2002 el grado de apropiación de la reforma fue suficiente para moderar la percepción de que ésta había sido impuesta por los bancos multilaterales y los donantes. Estamos de acuerdo con la apreciación de Gustafson (2002: 98), quien cuestiona la percepción de Gill (2000) sobre la reforma educativa boliviana como un proyecto monolítico impuesto, y sugiere que ésta emergió en un marco político incierto y altamente conflictivo y en medio de pugnas entre la élite.

Más aún, como se ha visto, no había un acuerdo general entre los donantes, ni siquiera con el Banco Mundial, sobre qué debía hacerse con exactitud (véase el Recuadro 1). No hubo un anteproyecto preestablecido; la reforma fue y es un proceso en permanente evolución.

El consenso sobre la necesidad de reformar la educación fue amplio. En este sentido, queda por clarificar en qué momento quedó marginada o se automarginó del proceso la dirigencia sindical del magisterio. La propuesta de la reforma fue diseñada fuera del Ministerio de Educación y al margen de la dirigencia sindical; por esta razón, los docentes, en general, consideraban que era una reforma predispuesta contra ellos. Por esto, tanto los maestros de base como sus dirigentes le ofrecieron una resistencia tenaz. Esta conducta, sin embargo, ha cambiado gradualmente; en la actualidad se estima que una amplia mayoría de los maestros rurales —más proclives a trabajar con la reforma— y alrededor de la mitad de los maestros urbanos —cuya dirigencia sindical siguió la estrategia de “ir al choque”— apoyan a la reforma. El movimiento sindical se debilitó en la medida en que sus dirigentes no ofrecieron alternativas pedagógicas a sus bases y que la reforma les proporcionó mejores condiciones de trabajo (tanto salariales como de ascenso en la estructura administrativa del sistema educativo). Esta situación ha creado, también, un desencuentro, entre la CONMERB y la CTEUB. En la medida en que más docentes se involucren en la implementación de la reforma, su aceptación será aún mayor. Sin embargo, la participación de los maestros en la reforma, por presiones normativas y por mejores salarios, no indica necesariamente que estén convencidos de este proceso. Se requieren mejores datos de los que actualmente se dispone para determinar el grado de su convicción. Finalmente, como ya se dijo, los futuros reajustes de la reforma deberán contar con una mayor participación de los docentes, en su calidad de actores principales de este proceso. Cómo hacerlo es la gran incógnita y desafío.

No se sabe todavía el grado de implementación de la propuesta pedagógica y curricular de la reforma en cada escuela. Ésta es un área pendiente de un estudio cuantitativo y cualitativo profundo. La bibliografía sobre la reforma global de las escuelas en los Estados Unidos establece categóricamente que mientras no se tengan indicadores válidos sobre su implementación en el aula, su im-

pacto en los resultados del aprendizaje es discutible (Desimone, 2002). El nuevo proyecto educativo a ser financiado por el BID justamente cuenta con un componente específico para hacer un seguimiento a la implementación tanto del currículo como de la nueva pedagogía en aula para proveer retroalimentación para la elaboración de nuevos materiales didácticos, entre otros. Aunque el mismo fue aprobado en junio de 2003, a mayo de 2004 no había sido ejecutado por falta de capacidad del MEC.

Como sucede con otras reformas educativas en Latinoamérica (Carnoy, 2002), en el caso boliviano no hay aún evidencias concluyentes de que la reforma haya mejorado el aprendizaje estudiantil, en la medida en que éste pueda ser medido por las evaluaciones de logro. Hay algunas dudas respecto a la efectividad de la reforma para mejorar la enseñanza de la lectura. Sin embargo, tampoco hay evidencia de que antes de la reforma los estudiantes aprendían mejor ni de que bajo el proceso de la reforma haya empeorado la enseñanza de la lectura. Se necesita más tiempo para extender y profundizar la implementación de la reforma y para consolidar y analizar sus resultados. Los cambios en los sistemas educativos nunca son uniformes y consistentes en todas las escuelas.

El impacto real de la reforma en la práctica y los resultados de la enseñanza sólo podrán medirse después de una o dos décadas. Según McGinn (2002), “la investigación inicial en los Estados Unidos estima que las innovaciones toman alrededor de 20 años en promedio para ser adoptadas por la mitad de las escuelas”. Como ya se ha mostrado, al conductismo le tomó 20 años consolidar sus prácticas en las escuelas bolivianas.

Pese a los avances en la cobertura educativa, todavía hay importantes retos que enfrentar. De acuerdo a estimaciones recientes del Ministerio de Educación, en 2002 aproximadamente 320.000 niños (el 14% de la población entre los cinco y los 15 años de edad) no estaban registrados en ninguna escuela. Para superar este problema, el gobierno boliviano está trabajando en un programa de expansión escolar, mayor disponibilidad docente y en un nuevo subsidio a la asistencia a la escuela para estimular la demanda. El programa, para cumplir con los objetivos de Educación para Todos hasta 2015, requiere de unos \$us 300 millones en donaciones de la comunidad internacional (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2002b).

Ahora bien, es necesario destacar que todas las propuestas de la reforma educativa hasta la fecha están dirigidas a mejorar la oferta educativa: mejores escuelas, más libros, mejor currículo, maestros mejor entrenados, entre otros. Sin embargo, si se considera que la mitad de los niños que no asisten a la escuela dicen hacerlo por razones económicas y personales (Andersen y Muriel, s.f.), cómo estimular la demanda —por ejemplo, a través de incentivos económicos a las familias que envían y mantienen a sus hijos en las escuelas— es un aspecto crucial a considerar y un asunto pendiente en las políticas educativas actuales.

La reforma educativa boliviana está en un umbral. No se sabe en qué medida el avance logrado hasta ahora se debe a mejores insumos o a cambios en los procesos. Dado su alto costo y el hecho de que hay demandas en competencia por recursos escasos, las autoridades —y quienes implementan la reforma— necesitan conocer qué elementos del proceso (inversión en materiales de enseñanza, capacitación en servicio, formación de maestros, etc.) generan más aprendizaje para reorientar recursos hacia las áreas de mayor necesidad e identificar los enfoques más productivos.

A pesar de sus limitaciones, la reforma educativa se ha establecido como una importante política pública que cuenta con el respeto del público y de los medios de comunicación. El debate sobre las políticas que conciernen a la educación se ha desarrollado y fortalecido. Al mismo tiempo, el proceso de la reforma ha permitido el desarrollo de cuadros profesionales en todas las áreas de la educación (curricular, pedagógica, administrativa y de planificación, entre otras) y ha estimulado a profesionales de otras disciplinas a estudiar y participar en los debates sobre políticas educativas. Igualmente, la reforma ha promovido el diseño y elaboración de textos de literatura infantil y de enseñanza en cuatro idiomas.

Un atributo fundamental de la reforma educativa boliviana es la continuidad que ha disfrutado en los últimos nueve años y durante cuatro gobiernos. Este es un aspecto muy positivo para asegurar su implementación, aunque también tiene su desventaja. De acuerdo a Herrán (comunicación personal, 2003):

La reforma boliviana se ha caracterizado por un fuerte sentido de misión y una impresionante continuidad... [que] no es común y es muy importante en el sector educativo de Latinoamérica y el Caribe (otros ejemplos podrían ser Chile, con más de 20 años, y Brasil, con más de 10). Este fuerte liderazgo y sentido de misión pueden haber generado una desventaja, la actitud “de mirar hacia adentro” y una cultura en la que es difícil penetrar si no se es parte del equipo que ha venido conduciéndola. Esto ha unificado a otros actores importantes que ahora se vuelcan contra la reforma, cuestionando su continuidad y sostenibilidad (sin disminuir las razones que puedan tener sus cuestionamientos).

Efectivamente, si en algo se destacan las reformas educativas exitosas en el mundo entero es en su continuidad. Lamentablemente, ésta es una característica que la reforma ha perdido de agosto de 2003 en adelante a medida que cunde el derrotismo de sólo ver el vaso mitad vacío y de que las autoridades del Ministerio de Educación no ejercen su función social de autoridad.⁶³ Es decir, no

63. Utilizamos el concepto en la acepción de Heifetz (1997) que insiste que “en épocas de crisis nos volvemos hacia la autoridad” en busca de “dirección, protección y orden”; proveerlos es irrenunciable y parte del cargo. Como bien destaca Heifetz, las figuras de autoridad que no proveen dirección, protección y orden son destituidas. Lamentablemente, en el caso boliviano en los últimos dos años (2002-2004) se aplica el dicho: Cualquier similitud con la realidad, es mera coincidencia.

proveen dirección; cada vez protegen menos de las amenazas externas; no establecen y hacen cumplir las normas y tampoco desarrollan mecanismos de resolución de conflictos. Así, no hay reforma que avance.

La implementación de la reforma ha suscitado una serie de actividades en el sector educativo que han colocado en forma definitiva a la educación en la agenda de la sociedad boliviana. Éste es, en sí mismo, un resultado muy positivo y representa una gran oportunidad para continuar mejorando la reforma y extendiéndola a la educación secundaria. Las mejoras en la eficiencia interna del nivel primario son una presión para la implementación de la reforma en la escuela secundaria (Cuadra, comunicación personal). En esta perspectiva, la reforma ha hecho importantes avances: ha elaborado un currículo y ha hecho estudios sobre experiencias exitosas de reformas en secundaria (ver Recuadro 9).

RECUADRO 9. EDUCACIÓN SECUNDARIA

El año 2000, el MEC, a través del programa de reforma educativa, inició el diagnóstico de la situación de secundaria. En 2002 se contrataron varias consultorías que ayudaron a examinar experiencias exitosas en el país y a elaborar un currículo para secundaria. Se analizaron aproximadamente 500 programas de las diferentes materias de colegios de todo el país, incluyendo escuelas nocturnas. Se realizó una investigación sobre necesidades y expectativas de la transformación de secundaria que implicó entrevistas y grupos focales con estudiantes, padres de familia, políticos, empresarios, personeros de iglesias, dirigentes sindicales, ejecutivos de medios de comunicación e intelectuales. También se sistematizaron las experiencias innovadoras de los últimos años y se realizaron estudios sobre la organización de la secundaria.

Este trabajo se plasmó en *Lineamientos curriculares de la transformación de la educación secundaria*. El documento hace un diagnóstico del estado de situación

de la educación secundaria, plantea los fines y objetivos de la transformación y el marco legal en el que se apoya e incorpora un plan estratégico para desarrollar los cambios con propuestas concretas en diferentes áreas como la organizacional, la curricular y la formación técnico profesional.

Si bien no hubo acciones concretas de la reforma educativa en la educación secundaria, se percibe que sí tuvo influencia sobre este nivel de la educación. La investigación sobre experiencias innovadoras reveló que los cambios se han dado especialmente en el ámbito curricular. Hay experiencias que han incorporado nuevas áreas curriculares, como ecología o sociología, como respuesta a la necesidad de hacer más significativo el aprendizaje. Así también hay cambios en las metodologías de trabajo en el aula. Ahora se habla de respetar el ritmo de aprendizaje de los estudiantes y de utilizar técnicas “cognitivas”, como los mapas conceptuales, de manera que se deje de lado la enseñanza memorística. También es reveladora la

tendencia de las innovaciones a incorporar la escuela al entorno y a movilizar a los padres de familia. Un cambio sustancial y notorio es el uso del lenguaje en los profesores para referirse a la práctica pedagógica. Es común que los docentes hablen de competencias, de aprendizaje activo y significativo, de una evaluación formativa antes que sumativa o de la necesidad de trabajar los temas transversales, como medio ambiente, democracia o salud. Es interesante observar que los docentes de secundaria obtuvieron los mejores resultados en los ítems referidos a la reforma educativa en una prueba aplicada por el SIMECAL, en el año 2001, para su asenso de categoría.

Los resultados de la investigación sobre expectativas y necesidades muestran a una población excesivamente conservadora en sus propuestas de cambio. Casi todos señalan la necesidad de que los colegas se empeñen más en formar a los estudiantes para la universidad. Los estudiantes señalan que hay muchas materias que no tienen ninguna importancia para su formación y que las metodologías de trabajo siguen siendo las mismas, aunque notan que los profesores tienden a “comprenderlos” mejor. Por estas razones, no será fácil transformar la educación secundaria.

Los principales desafíos de la educación secundaria:

1. Ubicarla como parte de las oportunidades y opciones de formación de los es-

tudiantes, en los términos de equidad y calidad que la reforma en la primaria se ha planteado.

2. Debe formar parte de una política de Estado que integre educación, tecnología y desarrollo.
3. Es necesario reivindicar la identidad propia de la secundaria como una oportunidad de formación integral que tiene fines en sí misma y que puede contribuir no sólo a obtener un mayor capital cultural sino también al desarrollo de capacidades para la vida laboral y el ejercicio de la ciudadanía.
4. La reforma de la secundaria debe contribuir a la consolidación de la política lingüística en la que se empeñó la reforma de la primaria así como a la profundización de los valores de la interculturalidad.
5. La reforma de la secundaria debe articular dos ámbitos, el organizacional y el curricular, proponiendo el desarrollo de innovaciones en ambos.
6. Se requiere desarrollar más claramente lo que significa la condición profesional del docente, estableciendo claras señales de lo que implica la enseñanza en este nivel educativo, los fines que la guían y los resultados que se espera.
7. La articulación de esfuerzos nacionales e institucionales debe ser parte de un consenso de trabajo para manejar las propuestas de transformación.

Fuente: Salazar, comunicación personal (2004).

El caso boliviano demuestra que para tener un impacto real, la reforma educativa tiene que responder a la realidad cambiante del contexto y ajustarse a ella. En última instancia, el éxito y la continuidad de una reforma descansan en su adaptabilidad. Para ello, es crucial contar con un sistema de seguimiento y evaluación, síntesis, reflexión y con la voluntad de hacer los consiguientes ajustes. La importancia de esto crece conforme los actores (docentes, padres y madres de familia, autoridades locales, políticos y medios de comunicación) y la sociedad como un todo demanden aún más de la educación y de su reforma.

6



*Lecciones aprendidas*⁶⁴

⁶⁴. Agradecemos la ayuda de Francoise Delannoy en la elaboración de esta parte. Reiteramos que todas las limitaciones y errores son de nuestra entera responsabilidad. Se toman las precauciones y cuidados necesarios antes de sacar lecciones de un contexto y trasladarlos a otras realidades.

La continuidad en la política y el liderazgo es crucial para obtener resultados duraderos. Esto es importante porque los cambios en la educación se dan a lo largo de extensos períodos de tiempo y, por ello, es esencial desarrollar la capacidad institucional. En Bolivia, cuatro gobiernos incluyeron la reforma educativa en sus plataformas políticas y, lo que es igualmente importante, dieron continuidad al equipo que diseñó la reforma en el ETARE y que luego la implementó en el MEC. En esto, la experiencia boliviana se asemeja a las de Chile y Brasil.

En Chile se ha logrado estabilidad en las políticas educativas aun con cambios en el personal y el gobierno. A pesar del cambio de un régimen militar a uno democrático (1990), el legado de Pinochet (elección escolar) fue mantenido. Desde que la concertación (alianza del Partido Demócrata Cristiano con partidos de izquierda) está en el gobierno, ha desarrollado medidas, como las políticas y programas focalizados, para corregir los efectos perversos sobre la equidad del radical enfoque de mercado. Siete sucesivos ministros de educación han mejorado las políticas de sus predecesores (Delannoy, 2000). De igual manera, en Brasil, los ocho años del gobierno de Cardoso permitieron al ministro Renato Souza introducir medidas audaces que han logrado una significativa mejora en los indicadores básicos (matrícula, repetición, rezago) e instalar sistemas e instrumentos de evaluación para desarrollar una cultura de rendición de cuentas (Souza, 2001). En todos los casos, las reformas fueron procesos que evolucionaron y no planes rígidos preestablecidos.

Se precisa un abastecimiento básico de recursos pedagógicos en todas las escuelas para que las innovaciones se arraiguen. La reforma educativa boliviana proporciona libros, una gran variedad de material escolar, asesores pedagógicos, juntas educativas y, en menor grado, mejoras a la infraestructura; asimismo, busca cambiar aspectos curriculares y pedagógicos. Esto mismo se percibe con mayor claridad en los casos de las reformas de

Brasil y Chile, donde se dieron “estándares mínimos de operación” (infraestructura adecuada, maestros con un mínimo de capacitación, equipos básicos de material, el compromiso de padres y madres de familia y un sistema de apoyo).

Se precisa, además, asegurar que los ministerios de educación desarrollen capacidades institucionales básicas. Un sistema de información, capacidades para el desarrollo curricular y mecanismos para la planificación y el control del sistema educativo proporcionan una plataforma mínima, a partir de la cual se puede desarrollar e implementar la reforma educativa. Bolivia fue capaz de desarrollar un sistema de información y una capacidad de elaboración curricular, pero está en proceso de generar mecanismos de planificación y aún no ha comenzado a desarrollar un sistema de control y monitoreo. En el caso del Brasil, la centralización y el desarrollo de la información educativa estuvieron entre las primeras acciones que llevó a cabo el ministro Renato Souza.

Todos los niveles de los sistemas educativos juegan roles complementarios en la reforma. La alineación vertical y la articulación entre objetivos y métodos, además del desarrollo de capacidades locales, son también importantes para generar una capacidad local calificada. Para una reforma integral que abarque todo el sistema educativo, como es el caso boliviano, se necesita una profunda transformación en cada aula y en cada escuela. Esto requiere trabajar en varios niveles:

1. **El nivel macro o de sistema** que establece direcciones, realiza la inversión, controla la calidad y asegura la equidad;
2. **El nivel intermedio:**
 - a. **La escuela**, porque es el sitio del aprendizaje y el lugar donde se intersectan e integran las dimensiones micro y macro, y
 - b. **El nivel municipal/distrital** que usualmente proporciona apoyo; y
3. **El nivel micro o del aula** (el enfoque constructivista y otros enfoques pedagógicos).

Si los gobiernos y los operadores de la reforma trabajan únicamente en el ámbito del aula (o de abajo hacia arriba), los sistemas de educación pueden llegar a tener “mil puntos de luz” pero el cambio no crecerá a escala. Si los operadores sólo trabajan a nivel macro (o de arriba hacia abajo), es probable que no lleguen al aula con la profunda transformación cultural que se requiere para la sostenibilidad. Como se observa en el caso boliviano, ha habido más desarrollo sistemático a nivel macro aunque también se han dado intervenciones en el nivel micro y algunas a nivel intermedio. Lo que queda pendiente es enlazar los distintos niveles.

Hay severas limitaciones en la distribución de recursos debido a la politización y a las prácticas poco transparentes de los prefectos en el ámbito departamen-

tal. Debido a que éste es un proceso complejo y de múltiples niveles es difícil. No ha sido logrado en países como Chile que ha estado bajo un proceso de reforma por dos décadas. Por otra parte, en Brasil, donde el gobierno federal es más fuerte, se están proveyendo insumos para fortalecer el ámbito municipal y la capacidad escolar en planificación estratégica, proyecciones de costos y salarios, reestructuración de carreras administrativas y docentes, entre otros.

Crecer a escala requiere crear una organización de aprendizaje que se caracterice por procesos integradores, redes profesionales y un nuevo estilo de liderazgo. Prácticamente todas las reformas sufren de fragmentación y de sobrecarga en algún punto, y la reforma boliviana no es la excepción. Los maestros fueron rebasados por los cambios, por un currículo y una pedagogía nuevos y más exigentes que pusieron su mundo de cabeza. La incorporación de la educación intercultural y bilingüe añadió aún más presión y puso en cuestión supuestos y valores vigentes durante mucho tiempo. La realización de proyectos educativos de unidades puede servir como proceso integrador, puesto que a través de ellos el personal revisa colectivamente, entre otros aspectos, todos los procesos, políticas, programas y la organización de la escuela a la luz de sus objetivos. Así, todo lo que es útil se conserva y refuerza y se descarta lo que no pasa la prueba; esto, a su vez, reduce el aislamiento del personal y promueve la apropiación y la priorización. Estas prácticas de trabajo colectivo incrementan la capacidad institucional para resolver problemas y son, por otro lado, una forma de desarrollo profesional. En Bolivia se realizan proyectos de escuelas y proyectos de núcleos que buscan establecer redes de trabajo entre los maestros.

El aprendizaje requiere oportunidades para reflexionar sobre la práctica. Los maestros bolivianos trabajan de manera aislada, por ello un desafío clave es el desarrollo de círculos de aprendizajes significativos con un propósito claro. Es preciso escuchar a los maestros. Como se anotó antes, la capacitación en la práctica es la que hace sostenible la formación inicial. El principal reto para “los maestros es convertirse en profesionales que sean, simultánea e íntegramente, diestros, reflexivos, colaboradores y con una clara inclinación hacia la investigación” (Fullan, 2000: 326).

El sistema de educación pública, para convertirse en una organización de aprendizaje, debe responder a ciertas preguntas: ¿Cómo lo estamos haciendo? ¿En qué tenemos que mejorar y cómo podemos hacerlo? Estas interrogantes son cruciales para controlar la calidad y la responsabilidad de la educación. Por ello, la cuestión central es determinar si el sistema educativo tiene instrumentos para mejorar aún más los resultados cognoscitivos del alumnado, tomando en cuenta que es más fácil mejorar los indicadores cuantitativos que los cualitativos. De no ser así, ¿cuáles deberían ser esos instrumentos y cuán lejos pueden llevar al sistema en términos de aprendizaje estudiantil? ¿En qué medida es el modelo boliviano una alternativa latinoamericana al modelo de estándares y evaluación?

La gran gama de instrumentos disponibles en sistemas educativos de alto desempeño, identificados por TIMSS o la prueba PISA de la OECD,⁶⁵ incluyen:

- **Objetivos claros y específicos**, una definición de calidad expresada en estándares⁶⁶ que cubren el currículo, la enseñanza, el liderazgo, la capacitación de profesores y dirigentes, escuelas y procesos de evaluación. La justificación o racionalidad consiste en que se sepa dónde se está yendo para poder llegar, efectivamente, a ese punto, aunque haya muchos caminos. Esto es coherente con el enfoque constructivista, que es abierto, pero va más allá al fijar expectativas desde la comunidad, que son más desafiantes.
- **Instrumentos de medición** para monitorear continuamente la calidad, ya sea en forma sumativa o formativa. La evaluación de los alumnos es el nivel mínimo; en sistemas más sofisticados se realizan evaluaciones de los maestros, del liderazgo en la escuela, evaluaciones departamentales, acreditación de programas y mecanismos de certificación de profesores, revisiones de calidad de la escuela y encuestas a padres y madres de familia.⁶⁷ Estos instrumentos ayudan a contestar la pregunta “¿cómo lo estamos haciendo?”, que continuamente debe ser cruzada para obtener una imagen más rica. En un sistema coherente, como la estrategia para la habilidad numérica y en lenguaje (Literacy and Numeracy Strategy) del Reino Unido, el paquete de acciones correctivas para mejorar los resultados es diseñado alrededor de la debilidad de aprendizaje identificada por las evaluaciones (por ejemplo, fichas pedagógicas y capacitación adicional para profesores sobre problemas de aprendizaje específico de los alumnos).
- **Mecanismos de apoyo y presión** que converjan hacia los objetivos declarados. El apoyo comprende, por ejemplo, desarrollo profesional y la presión y publicación de resultados. A mayor coherencia entre los mecanismos, mayor la posibilidad de que se mejore la calidad. El apoyo también incluye el acceso a mejores prácticas para corregir las debilidades identificadas.

No hay una disyuntiva entre reformas que se basan en la pedagogía y las que se basan en estándares y evaluación; ambas son, más bien, necesarias. Hasta el momento, la reforma boliviana se ha fundamentado en la pedagogía y, en nuestra opinión, tendrá que buscar un complemento en los estándares de enseñanza y aprendizaje y en los mecanismos para medirlos. Así proporcionará un apoyo adecuado y una presión suficiente (en ese orden) a todos los niveles del sistema educativo para mejorar el aprendizaje escolar.

65. Sea en Australia, Irlanda, Finlandia o Singapur.

66. A veces conocidos como marcos de referencia.

67. Un buen ejemplo es la provincia de North York en Ontario, Canadá.

Bibliografía

- Aikman, Sheila (2000). "Bolivia". En David Coulby, Robert Cowen y Crispin Jones (eds.) *Education in Times of Transition*. London: Kogan Page.
- Albó, Xavier (2002). *Educando en la diferencia, hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para el sistema educativo*. La Paz: CIPCA.
- Albó, Xavier (1995). "Educación para una Bolivia plurilingüe". *Cuarto Intermedio* No. 35 (mayo).
- Albó, Xavier y Amalia Anaya (2003) *Niños alegres, libres y expresivos. La audacia de la educación bilingüe en Bolivia*. La Paz: CIPCA y UNICEF.
- Andersen, Lykke N. y Manfred Wiebelt (2003). "La mala calidad de la educación en Bolivia y sus consecuencias para el desarrollo". Documento de Trabajo No. 02/03. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Católica Boliviana. La Paz: mimeo.
- Andersen, Lykke y Beatriz Muriel (s.f.). "Cantidad versus calidad en educación: Implicaciones para pobreza". *Estadísticas y análisis. Revista de Estudios Económicos y Sociales* No 1.
- Asociación de Colegios y Universidades del Canadá (2003). "Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países de desarrollo". Volumen 2: Informe de Estudio de Caso, Bolivia. La Paz, Documento de trabajo.
- Amadio, Massimo y Madeleine Zúñiga (1989). *La educación intercultural y bilingüe en Bolivia. Experiencias y propuestas*. La Paz: UNESCO, MEC y UNICEF.
- Anaya, Amalia (2002). "La reforma educativa boliviana". Trabajo presentado al Primer Forum Internacional Educativo Bolivia Educa 2002. Las Reformas Educativas en América Latina y sus resultados de cara al siglo XXI. 7 de octubre.
- Anaya, Amalia (1997). "Bolivia: Equidad y grupos de interés en la Reforma Educativa". CEPAL, *Las reformas sociales en acción: Educación*. Serie Políticas Sociales 16. Santiago de Chile.
- Anaya, Amalia (1996). "Proceso de formulación de la reforma educativa". Documento de Trabajo 01/95. Maestrías para el Desarrollo. La Paz: mimeo.
- Anaya, Amalia y Luis Enrique López (1993). "Protagonismo del aprendizaje, interculturalidad y participación social: claves para la reforma educativa". *Revista UNITAS* No. 11 (septiembre).

- Arratia Jiménez, Marian (2001). *Wata Muyuy. Ciclos de vida en culturas agrocéntricas y tiempos de escuela. Una aproximación sobre gestión educativa e interculturalidad en un distrito Quechua en Bolivia*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE.
- Archondo, Rafael (1999). "La camisa grande de la Reforma Educativa". (Entrevistas con Amalia Anaya, Luis Enrique López, Gustavo Gottrett y Mario Yapu). *T'inkazos* No. 4 (agosto).
- Ávalos, Beatrice (1989). *Enseñando a los hijos de los pobres. Un estudio etnográfico en América Latina*. Ottawa: CIID.
- Balderrama, Maritza (1982). *Escuela y comunidad: Una perspectiva etnográfica. El porqué del fracaso en escuelas marginales*. Estudios educativos, No. 15-16. La Paz: CEBIAE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barral Zegarra, Rolando (2002). *Reforma educativa. Más allá de las recetas pedagógicas*. 2da edición. La Paz: Ediciones Comunidad Científica en Educación "Ayni Ruway."
- Barral Zegarra, Rolando (Ed.) (1996). *Fundamentos psicológicos y pedagógicos en la reforma educativa*. La Paz: Carrera de Psicología.
- Benson, Carolyn J. (2002). "Real and Potential Benefits of Bilingual Programmes in Developing Countries". *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* Vol. 5, No. 6.
- Berrios Gosálvez, Marlene (1995). *¿Quién le teme a la reforma educativa?* La Paz: CEDOIN.
- Berry, L.A. (1971). *"La educación en Bolivia. Análisis del sector"*. La Paz: mimeo.
- Biermayr-Jenzano, Patricia L. (2001). "Intercultural education for Quechua women: A participatory study on gender relations, cultural preservation and identity formation in rural Bolivia". Tesis doctoral. Cornell University.
- Bolivia, República de (2001). *Poverty Reduction Strategy*. Mimeo.
- Brockmann, Robert (2000). "Lenguas globales, mentes locales". *La Razón*, 14 de junio.
- Cajías, Beatriz (2000). "Educación municipal en Bolivia: Una expresión de descentralización educativa". En *Descentralización en educación y salud. Experiencias latinoamericanas*. Lima: ESAN.
- Calla Ortega, Ricardo (1999). "Educación intercultural y bilingüe y flexibilización magisterial: Temas de la reforma educativa en Bolivia". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 28 (3).

- Cárdenas, Víctor Hugo (2000a). "La implementación de la reforma educativa como política pública". Tesis de licenciatura. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Cárdenas, Víctor Hugo (2000b). "Prejuicios sobre lenguas y educación". *La Razón*, 23 de junio.
- Carnoy, Martín (2002). "Are Educational Reforms working in Latin America? A New Look at Understanding Whether Education is Getting Better". Trabajo presentado al Inter-American Development Bank's Regional Policy Dialogue, Education Network, April, 4-5. Washington, D.C.: mimeo.
- CEBIAE (1996). "La reforma educativa boliviana y el Foro Educativo". Editorial de *Nuevas Palabras. Carta Informativa del CEBIAE*, año 3 No. 29-30 (noviembre-diciembre).
- CEPAL (1999). *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerreño, Alison L.C. y Cassandra Pyle (1996). *Educational Reform in Latin America*. Occasional Paper Series No. 1. Washington, D.C.: Council on Foreign Relations.
- Chávez, César (1992). "La reforma educativa de 1960-1964". Trabajo presentado al Seminario de Reformas Educativas Comparadas. 9-11 noviembre, 1992. Ministerio de Educación y Cultura, UNESCO, PNUD. Memoria. La Paz.
- Chirikos, Thomas N. *et al* (1971). "Human Resources in Bolivia: Problems, Planning and Policy". Center for Human Resource Research. The Ohio State University. Mimeo.
- Choque Villca, Celestino (1998). "Proceso de transformación del sistema de formación docente inicial en Bolivia". *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año X, No. 28 (junio).
- Codina, Gabriel (1994). "Los rostros de la reforma educativa". *Cuarto Intermedio* No. 33 (noviembre).
- Comboni, Sonia y José Manuel Juárez (2000). "Education, Culture and Indigenous Rights: The case of Educational Reform in Bolivia". Prospects, vol. XXX, No. 1 (marzo).
- Comisión Episcopal de Educación (1979). *Si la educación surgiera del pueblo*. La Paz: mimeo.
- Comitas, Lambros (1968). "Educación y estratificación social en Bolivia". *América Indígena* Vol. XXVIII, No. 3 (julio).
- Concha, Carlos *et al* (2002). "Evaluación Académica e Institucional Administrativa de los Institutos Normales Superiores". Informe final para el Banco Interamericano de Desarrollo. La Paz: mimeo.

- Contreras, Manuel (2003). "A Comparative Perspective of Education Reforms in Bolivia: 1950-2000". En Merilee Grindle y Pilar Domingo (eds.), *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Contreras, Manuel (1999a). "El conflicto entre maestros/as y gobierno". *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales* No. 4 (agosto).
- Contreras, Manuel (1999b). "Reformas y desafíos de la educación". En Fernando Campero Prudencio (coord.) *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Contreras, Manuel (1998a). "Formulación, implementación y avance de la reforma educativa en Bolivia". *Ciencia y Cultura. Revista de la Universidad Católica Boliviana* No. 3 (julio): 55-76.
- Contreras, Manuel (1998b). "La reforma educativa". En Juan Carlos Chávez Corrales (coord.) *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.
- Contreras, Manuel (1996). "Análisis comparativo de tres reformas educativas en Bolivia en el siglo XX". Trabajo presentado al III Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, 10 al 14 de junio. Caracas: mimeo.
- Corrales, Javier (1999). *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Delannoy, Françoise (2000). *Education Reforms in Chile, 1980-98. A lesson in pragmatism*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Desimone, Laura (2002). "How can comprehensive school reform models be successfully implemented?" *Review of Educational Research*, vol. 72, No. 3.
- D'Emilio, Lucía (2002). *Voces y procesos desde la pluralidad: La educación indígena en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Echalar, Agustín (2000). "Lenguas locales, mentes globales". *La Razón*, 16 junio.
- Encuestas y Estudios (2002). "La educación en Bolivia. Así piensan los bolivianos", No. 87. La Paz: mimeo.
- ETARE (1993a) *Reforma Educativa. Propuesta*. Cuadernos de La Reforma. La Paz: Papiro.
- ETARE (1993b). *Dinamización Curricular. Lineamientos para una política curricular*. La Paz: Artes Gráficas Latinas.
- ETARE (1993c). *Seminario Taller: La educación intercultural y bilingüe. Memoria*. La Paz: HISBOL.

- Equipo del Proyecto de Instituto Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe (2002). "Experiencias de la formación docente en educación intercultural bilingüe en Bolivia". Trabajo presentado al Simposio Internacional "Perspectivas de Formación Docente". Lima, 25 al 28 de junio.
- Faguet, Jean Paul (2001). "Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia". Policy Research Working Paper 2516. Washington, D.C.: The World Bank.
- Filgueira, Fernando *et al* (2002). "Evaluación de la Reforma Educativa en Bolivia desde parámetros de equidad, calidad y eficiencia interna: Retención, promoción, flujo, y logros educativos en el subsistema primario". Informe final para el Banco Interamericano de Desarrollo. La Paz: mimeo.
- Fischman, Gustavo y Silvina Gvitz (2001). "An overview of educational policies in the countries of Latin America during the 1990s". *Journal of Education Policy*, vol. 16, No. 6.
- Freeman, T. *et al* (2003). *Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Participation in Basic Education. Country Study Report Bolivia*. La Haya: Netherlands Ministry of Foreign Affairs. Disponible en www.euforic.org.ios
- Fullan (2000). "The return of large scale reform". *Journal of Educational Change*. The Ontario Institute for Studies in Education.
- Fullan, Michael (1991). *The New Meaning of Educational Change*. 2da ed. New York: Teachers College Press.
- Gajardo, Marcela (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década*. Santiago de Chile: PREAL.
- Gamboa, Franco (1998). *Contra viento y marea: Tras las huellas de la Reforma Educativa en Bolivia*. La Paz: CEDOIN.
- Gill, Lesley (2000). *Teetering on the Rim*. New York: Columbia University Press.
- Gimeno S. Juan (1995). *La pedagogía por objetivos: Obsesión por la eficiencia*. 8va ed. Madrid: Morata.
- González Saá, Eduardo (2004). Entrevista en "III Congreso Educativo de la Iglesia Católica". *Nueva Palabras*, época 3, No. 6, 3 de enero al 7 de febrero.
- González Saá, Eduardo (1984). "Church and Education in a Peripheral – Conflicting Society of the World System (A Case Study of the Bolivian Catholic Bishop's Committee for Education, 1970-1980)". Ph.D. Dissertation. Stanford University.
- Grindle, Merilee (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press.

- Grindle, Merilee (2002). "Despite the Odds: Contentious Politics and Education Reform": mimeo.
- Gustafson, Bret (2002). "Native Languages and Hybrid States: A Political Ethnography of Guaraní Engagement with Bilingual Education Reform in Bolivia, 1989-99". Ph.D. Dissertation. Harvard University.
- Gutiérrez, Carlos (2003). Documento preparado especialmente para este trabajo. La Paz: mimeo.
- Heifetz, Ronald (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Hopenhayn, Martin y Ernesto Ottone (2000). *El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hornberger, Nancy (2000). "Bilingual Education Policy and Practice in the Andes: Ideological Paradox and Intercultural Possibility". *Anthropological & Education Quarterly*, Vol. 31. No. 2.
- Hornberger, Nancy H. y Luis Enrique López (1998). "Policy, Possibility and Paradox: Indigenous Multilingualism and Education in Perú and Bolivia". En Jasone Cenoz y Fred Genovese (eds.) *Beyond Bilingualism and Multilingual Education*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.
- Hyltenstam, Kenneth y Birgitta Quick (1996). *Fact finding mission to Bolivia in the area of bilingual primary education*. Education Division Documents No. 2. Stockholm: SIDA.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2001). *Mapa de Pobreza, 2001*. La Paz: s.e.
- Ipiña Melgar, Enrique (1996). *Paradigma del futuro. Reforma educativa en Bolivia*. La Paz: Santillana.
- Lacey, Verónica (1999). "Building a National Framework for Accountability in Educational Reform Initiatives". Trabajo preparado para el Taller Quality Assurance and Teacher Professionalism. Brasilia, septiembre 29-30.
- Leonard, Kathy (1998). "Velia Calvimontes Salinas: Una entrevista". *Sincronía. Revista Electrónica de Estudios Culturales del Departamento de Letras de la Universidad de Guadalajara*. Verano.
- Lizárraga Zamora, Kathlen (2003). "Educación Técnica en Bolivia: Efectos sobre los ingresos". *Análisis Económico*. Vol. 18 (junio).
- Lizárraga Zamora, Kathlen (2002). *Economía y universidad pública*. La Paz: Fundación Milenio y Konrad Adenauer Stiftung.
- López, Luis Enrique (2003). "Con la interculturalidad bajo el brazo". *La EIB en Bolivia*. Suplemento bimensual. Año 1 No. 2 (diciembre). Disponible en www.proeibandes.org/publicaciones/suplemento/

- López, Luis Enrique (1998). "La eficacia y validez de lo obvio: lecciones aprendidas desde la evaluación de procesos educativos bilingües". *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 17 (mayo-agosto).
- López, Luis Enrique (1994a). Comentarios en *Reflexiones sobre la Ley de Reforma Educativa*. Foro Económico 35. La Paz: ILDIS.
- López, Luis Enrique (1994b). "La educación intercultural bilingüe en Bolivia: ámbitos para el ejercicio de los derechos lingüísticos y culturales indígenas". *Data. Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos*, No. 5.
- López, Luis Enrique (1994c). "Sigue el debate sobre educación bilingüe". *Cuarto Intermedio* No. 36 (agosto).
- López, Luis Enrique y Kuper, Wolfgang (2000). "La educación intercultural bilingüe en América Latina: Balance y perspectivas". Mimeo.
- Lora, Eduardo, Panizza, Hugo y Quispe-Agnoli, Myrian (2004). "Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, Implications". *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*.
- Luykx, Aurolyn (1999). *The Citizen Factory. Schooling and Cultural Production in Bolivia*. New York: State University of New York Press.
- Martínez C., Juan (s.f.). "Metodología para la elaboración curricular a partir de las necesidades humanas". Tesis de licenciatura. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Martínez P., Juan Luis (1988). *Reformas educativas comparadas. Bolivia, México, Chile, España. Estado del arte*. La Paz: CEBIAE.
- McEwan, Patrick J. y Wilson Jiménez (2002). *Indigenous students in Bolivian Primary Schools. Patterns and Determinants of Inequities*. Washington, D.C.: The World Bank.
- McGinn, Noel (2002). "Why we should end reforms in education". Trabajo presentado al Inter-American Development Bank's Regional Policy Dialogue, Education Network, April, 4-5. Washington, D.C.: mimeo.
- Mengoia Pancas, Nora *et al* (2002). *Aula reformada. Actitudes y prácticas innovadoras en educación*. La Paz: CEBIAE.
- Mercado M. Ruth (2002). *Los saberes docentes como construcción social. La enseñanza centrada en los niños*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mercado M. Ruth (1991). "Los saberes docentes en el trabajo cotidiano de los maestros". *Infancia y aprendizaje* 55, Madrid.
- Ministerio de Desarrollo Humano (1997). *Memoria Institucional. Programa de Reforma Educativa*. La Paz: La Papelera S.A.
- Ministerio de Desarrollo Humano (1996) "Misión de revisión anual. Proyecto de Reforma Educativa. Ayuda Memoria." La Paz, septiembre 23 a octubre 4: mimeo.

- Ministerio de Desarrollo Humano (1995). "Misión de revisión anual. Proyecto de Reforma Educativa. Ayuda Memoria". La Paz, 5 al 13 de octubre: mimeo.
- Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Educación (1995). *Nuevos programas de estudio*. La Paz: UNSTP, UNICOM.
- Ministerio de Educación (2004a). *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*. La Paz: UNICOM.
- Ministerio de Educación (2004b). "Evaluación. Programa de Reforma Educativa (1995-2003)". La Paz: mimeo.
- Ministerio de Educación (1976). Departamento Nacional de Curriculum. División de Planes y Programas. *Programas de educación primaria. Ciclo básico*. La Paz.
- Ministerio de Educación (1970). Laboratorio de Curriculum. *Programa de primaria para escuelas experimentales urbanas y rurales*. La Paz.
- Ministerio de Educación y Cultura (1988). *Sistema Nacional de Educación Normal. Diagnóstico*. La Paz.
- Ministerio de Educación y Cultura. Subsistema de Educación Regular (1992). *Programa para educación primaria. Ciclo básico. Tercer grado*. La Paz.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2002a). *Memoria de actividades*. La Paz.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2002b). "Bolivia: Educación para Todos – Fast Track Initiative", septiembre: mimeo.
- Ministerio de Educación. Cultura y Deportes (2002c). "Plan y programa de estudio para el Nivel Primario. Segundo ciclo". Mimeo.
- Ministerio de Educación. Cultura y Deportes (2002d). *Evaluación académica e institucional/administrativa de los Institutos Normales Superiores*. Informe final. Mimeo.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2001a). *Información estadística e indicadores escolares, 1996-2000*. CD-ROM.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2001b). *Logros escolares y factores asociados. 3er año de educación primaria. Resumen*. La Paz.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2000a). *Documentos de Trabajo. Primer Ciclo del Nivel Primario*. Mimeo.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2000b). *Evaluación para todos en el año 2000. Informe de evaluación*.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1999). "Misión anual de Supervisión. Ayuda memoria. Programa de Reforma Educativa." La Paz, noviembre, 10-23: mimeo.

- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1998). "Misión de Supervisión Anual. Ayuda memoria. Programa de Reforma Educativa". La Paz, octubre 19-30: mimeo.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Teresa Reinaga (s.f.). "Determinants of Student Achievement and School Effects in Bolivia". Santiago de Chile: mimeo.
- Montaño, Claudio y Sara Valenzuela (1998). "Propuesta pedagógica alternativa: Una experiencia en Mizque". *Alianzas exitosas para la reducción de la pobreza. Experiencias exitosas en Bolivia*. Caracas: Banco Mundial y PNUD.
- Montivans, Albert, Michael Bruneorth y Yanhong Zhang (2003). "Inversión en el futuro: financiación de la expansión de las oportunidades educativas en América Latina y el Caribe". En Navarro y Rodríguez-Briña (eds.) (2003) *Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morales, Juan Antonio y Napoleón Pacheco (1999). "El retorno de los liberales". En Fernando Campero Prudencio (coord.) *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Navarro, Juan Carlos y Eva Rodríguez-Briña (eds.) (2003). *Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, Rodrigo (2003). "Análisis Financiero e Institucional del Programa de Reforma Educativa". Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo. La Paz: mimeo.
- Nelson, Joan M. (1999). *Reforming Health and Education: The World Bank, The IDB and Complex Institutional Change*. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Nogales, Ivonne (2002). "Avances de la reforma educativa en Bolivia". Ponencia presentada al Simposio Internacional sobre Reformas Educativas. Comunidad Científica en Educación "Ayni Ruway", Carrera de Ciencias de la Educación, UMSA.
- Nucinkis, Nicole (2001). "Bolivia: La experiencia de contratación de universidades para apoyar el proceso de formación del personal docente". En Cecilia Braslavsky, Inés Dussel y Paula Scaliter (eds.). *Los formadores de jóvenes en América Latina: desafíos, experiencias y propuestas*. Informe final del Seminario Internacional "La Formación de los Formadores de Jóvenes para el Siglo XXI: Desafíos, Experiencias y Propuestas para su Formación y Capacitación", Maldonado, Uruguay. Ginebra, OIE.

- Ochoa, Marcelo y Alejandra Bonifaz (2002). "An Analysis of Dispararities in Education: The Case of Primary School Completion Rates in Bolivia". Mimeo.
- Orozco M., Noel (2003). *Al maestro sin cariño. Movimiento social del magisterio*. La Paz: IDIS-UMSA.
- Orozco, Noel (1997). "La reforma educativa como crisis". *Revista UNITAS*, No. 17 (febrero).
- Palamidessi, Mariano (2003). *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. Documento de Trabajo No. 28. Santiago de Chile: PREAL.
- Pareja, Cristina (2003). "Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educacion". Estudio comisionado para este trabajo. Mimeo.
- Peláez Gunther y Erika Georgia (s.f.). "Determinantes socioeconómicos de la matriculación escolar en Bolivia". *Revista de Estudios y Económicos y Sociales*, No. 3.
- Pérez S. V., Beatriz (2003). *Políticas públicas educativas aplicadas en contextos urbanos y rurales*. La Paz: CEBIAE.
- Pérez S. V., Beatriz y María Oviedo S. (2002). *Estado de situación de la educación en Bolivia*. La Paz: CEBIAE.
- Pérez Iriarte, José Luis (2002). "Evaluación del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMECAL)". Informe final para el Banco Interamericano de Desarrollo. La Paz y Madrid: mimeo.
- Pimentel, J. Carlos (1993). "Elementos referenciales para la formulación de políticas de formación del personal de educación". Ponencia presentada al Taller Nacional de Formación Docente. Memoria. CEBIAE, La Paz.
- Plaza Martínez, Pedro (2002). "Why Nazario is Leaving School: Community Perspectives on Formal Schooling in Rural Bolivia". En Henry Stobart y Rosaleen Howard (eds.) *Knowledge and Learning in the Andes. Ethnographic Perspectives*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Presencia (2001). "Reformas tienen que mejorar calidad de la enseñanza". 11 de marzo.
- ProActiva (2003). "Cambios generados en el sistema educativo a diez años de la formulación de la Reforma Educativa". Estudio de Percepción. La Paz: mimeo.
- Psacharopoulos, George, Carlos R. Arriera and Robert Mattison (1997). "Private Education in a Poor Country: The Case of Urban Bolivia". *Economics of Education Review* Vol. 16. No. 4.
- Quezada A. Humberto (1988). *Escuelas Normales. Perfiles históricos y documentales*. La Paz.

- Reimers, Fernando (2000). "Educational Opportunity and Policy in Latin America". En Fernando Reimers (ed.). *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenge to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reinaga Joffré, Teresa (1999). "Reforma al sistema de remuneraciones de los docentes del servicio de educación pública en Bolivia". Estudio de caso No. 41. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Renato Souza, Pablo (2001). "Educación y Desarrollo en Brasil, 1995-2000". *Revista de la Cepal* No. 73 (abril).
- Rivera P., Jorge (1992). "Bolivia: Society, State, and Education in Crisis". En Morales-Gómez, Daniel A. y Carlos Alberto Torres (eds.), *Education, Policy, and Social Change. Experiences from Latin America*. Westport, Conn.: Praeger.
- Rivero, José (2000). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. 2da edición. Lima: Tarea.
- Rockwell, Elsie (1996). *Hacer escuela. Transformaciones de la cultura escolar, Tlaxcala 1910-1940*. Tesis doctoral. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.
- Rockwell, Elsie y Ruth Mercado (1986). "La práctica docente y la formación de maestros". En Rockwell y Mercado. *La escuela lugar del trabajo docente*. Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.
- Rojas, Rafael (1998). "Diagnóstico del Sistema Nacional de Formación Docente. Informe presentado al Ministerio de Educación Cultura y Deportes". La Paz: mimeo.
- Sarmiento Gómez, Alfredo (2002). "Evaluación del Sistema de Información Educativa. Informe final: Resumen de Conclusiones y Recomendaciones". Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo. La Paz: mimeo.
- Sarmiento, Alfredo, Yolanda de los Reyes y Álvaro Toledo (1992). "La administración descentralizada en el sector educativo". Programa de Apoyo a la Reforma Educativa. La Paz: mimeo.
- Schülz Heiss, Gunther (1996). "Revisión del Diseño del Programa de la Reforma Educativa. Hacia un plan de ejecución del programa para los años 1997 a 2002". Documento presentado a la Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. La Paz: mimeo.
- Secretaría Nacional de Educación (1996). "Programa de Reforma Educativa. Informe de avance período septiembre 1995-julio 1996". La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Secretaría Nacional de Educación (1995a). “Informe de avance de ejecución, febrero 1994-agosto 1995”. Misión de evaluación 5-15 de octubre de 1995. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, UNAS, UNSTP.
- Secretaría Nacional de Educación (1995b). Unidad de Servicios Técnico-Pedagógicos. *Nuevos Programas de Estudio de la Reforma Educativa*. La Paz.
- Sistema de Medición de la Calidad SIMECAL (2001). “Análisis de los progresos académicos en Institutos Normales Superiores. 1999-2000. Modelo de valor agregado”. Informe final. La Paz: mimeo.
- Sistema de Medición de la Calidad SIMECAL (1999). “Rendimiento Académico y Factores Asociados en Siete Institutos Normales Superiores. Resultados preliminares. Evaluación piloto”. La Paz: mimeo.
- Schwartzman, Simon (2001). *The Future of Education in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Stigler, James W. y James Hiebert (1999). *The Teaching Gap. Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom*. New York: The Free Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina.” *Revista de la CEPAL* No. 80 (agosto).
- Subirats, J. (1992). “Experiencias educativas bolivianas en el siglo XX”. En *Reformas Educativas Comparadas*. Seminario del 9 al 11 de noviembre. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura y PNUD-UNESCO.
- Talavera, María Luisa (2000). “La escuela, factor principal en la calidad de su rendimiento. Estudio cualitativo en escuelas fiscales con puntajes contrastantes”. Informe presentado al SIMECAL. La Paz: mimeo.
- Talavera, María Luisa (1999). *Otras voces, otros maestros: Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de Reforma Educativa, ciudad de La Paz, 1997-1998*. La Paz: PIEB.
- Talavera, María Luisa (1992). *Construcción y circulación social de recursos docentes en primer grado. Estudio etnográfico*. Tesis de maestría, No. 14. Departamento de Investigaciones Educativas (DIE), Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. México. También publicado en Bolivia en 1994 por CEBIAE.
- Tolbert, Michael Lawrence (1980). “Problems of Educational Decentralization a Bolivian Case Study: 1952-1980”. Tesis doctoral, The University of Texas at Austin.
- Tyack, David y Larry Cuban (1995). *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- UDAPE (2004). *Dossier de estadísticas sociales y económicas*. Vol. 13. La Paz. Consultado en www.udape.gov.bo el 26 de marzo.

- UNESCO, OREALC (2001). *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-2000*. Santiago de Chile: OREALC.
- Urquiola, Miguel (2003). “¿Qué nos ha enseñado el ‘Informe Cajías?’”. En *Tiempo Político* Año 9 No. 17 (1 de mayo).
- Urquiola, Miguel (2000). “Educación primaria universal”. En *Remontando la pobreza. Ocho cimas a la vez*. La Paz: EDOBOL.
- Urquiola, Miguel y Emiliana Vegas (2002). “An analysis of teacher pay in Bolivia”. Documento de trabajo, julio 16.
- Urquiola, Miguel *et al* (2000). *Los maestros en Bolivia. Impacto, incentivos, y desempeño*. La Paz: Sierpe.
- Urquiola, Miguel y Manuel Contreras (1998). “Estudio exploratorio sobre la investigación educativa en Bolivia”. Informe para la Cooperación Sueca. La Paz: mimeo.
- Vera Laguna, Miguel (2001). “Elección pública y efectividad de las escuelas públicas y privadas en Bolivia”. *Controversias y Consensos*, año 5, No. 4 (enero).
- Vía Reque Alfonso (1993). “La relación Universidad- Normales”. Trabajo presentado al Taller Nacional de Formación Docente. Memoria. La Paz: CEBIAE.
- Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2001). “Sistematización final seguimiento al desempeño de asesores pedagógicos de 85 municipios”. Mimeo.
- Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2000a). “Reforzamiento y apoyo pedagógico en estrategias de trabajo”. Mimeo.
- Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (2000b). “La Reforma Educativa: Una realidad indiscutible en las escuelas”. *Nuevas Palabras*, Época 2, No. 28. <http://www.cebiae.edu.bo/nuevo28.html>.
- Von Gleich, Utta (2003). “Multilingualism and Multiculturalism in Latin America: Matters of Identity or Obstacles to Modernization”. En Adama Ouane (ed.) *Towards a Multilingual Culture of Education*. Hamburg: UNESCO Institute of Education.
- Von Gleich, Utta (2002a). “New Indigenous Literacies in Bolivia”. En Christine Glanz y Okot Bengé (eds.) *Exploring Multilingual Community Literacies*. Arbeiten Zur Mehrsprachigkeit, Working Papers in Multilingualism 41.
- Von Gleich, Utta (2002b). “What makes Someone Bilingual”. En Christine Glanz y Okot Bengé (eds.) *Exploring Multilingual Community Literacies*. Arbeiten Zur Mehrsprachigkeit, Working Papers in Multilingualism 41.

- Von Gleich, Utta (2001). *Multilingualism and Multilingual Literacies in Latin American Educational Systems*. Arbeiten zur Mehrsprachigkeit, 28. Hamburg: SFB 538, Universität Hamburg.
- Von Gleich, Utta (1994). "Language spread policy: The case of Quechua in the Andean republics of Bolivia, Ecuador and Peru". En *Language Spread Policy 107*, Vol. 2: Languages of Former Colonial Powers and Former Colonies, *International Journal of Sociology of Language*, pp.77-113
- Widmark, Charlotta (2001). "Education as Expanding Freedoms for the Poor in Bolivia". A contribution to the Poverty Conference, 18 October, SIDA, Stockholm: mimeo.
- Wolff, Laurence y Martín Gurría (2003). "El dinero importa: proyección de los gastos educativos en América Latina y el Caribe hasta el año 2015". En Navarro y Rodríguez-Briña (2003).
- World Bank. Bolivia Country Office (2003). "Bolivia: Education Sector Briefing". 10 Febrero. La Paz, mimeo.
- World Bank (1999). *Bolivia. Public Expenditure Review*. Report No. 19232-BO. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1994). *Bolivia. Education Reform Project. Staff Appraisal Report*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1993). *Bolivia. Education Sector: A Proposed Strategy for Sector Development and International Assistance*. Report No. 12042-BO. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1988). *Project Completion Report. Bolivia First Education and Vocational Training Project (Loan 1404-BO)*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1983). *Bolivia. Structural Constraints and Development Prospects*. Report No. 4194-BO. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1977). *Staff Project Report First Education and Vocational Training Project in Bolivia*. Report No. 1367a-BO. Washington, D.C.: The World Bank.
- Yapu, Mario (2003). *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de reforma educativa*. Tomo II: *Estudio de dos centros de formación docente*. La Paz: PIEB.
- Yapu, Mario (2002) "Evolución y prácticas de formación docente en Bolivia". *Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, No. 11, PIEB, febrero, La Paz.
- Yapu, Mario y Torrico, Cassandra (2003). *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de reforma educativa*. Tomo I: *Enseñanza de lectoescritura y socialización*. La Paz: PIEB.

Anexos



ANEXO 1
INDICADORES CLAVES DE LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA

| | Ultimo año simple | | Grupo de la misma región o ingreso | | |
|---|----------------------|--------------------|------------------------------------|---|-----------------------------|
| | Principios de los 90 | Mediados de los 90 | 2001 | América Latina y el Caribe en el nivel más bajo | Países de ingresos medianos |
| Tasa de analfabetismo (%) | 20 | 16,6 | 13,3 | 12 | 15,9 |
| Tasa bruta de inscripción (total) | 69,8 | 77,6 | 88,4 | | |
| Inicial | 31,5 | 36,9 | 48,6 | | |
| Primaria | 94,5 | 103,3 | 108,4 | 113,4 | 106,6 |
| Secundaria | 38 | 45,3 | 66,8 | 71,9 | 71,1 |
| Tasa neta de inscripción (total) | | | 76,1 | | |
| Preescolar | | | 38,3 | | |
| Primaria | 91 | | 97 | 93,9 | 89,8 |
| Secundaria | | | 51,1 | | |
| Niñas como % del total inscrito (primaria) | 47,2 | 48 | 48,5 | 48,7 | 48,0 |
| Niñas como % del total inscrito (secundaria) | | 46,4 | 47,4 | 51,5 | 45,5 |
| Tasa de abandono (escuelas públicas). | | | | | |
| Escuela primaria | 6,2 | 8,2 | 5,9 | | |
| Escuela secundaria | 10,1 | 11,6 | 6,7 | | |
| Tasa de graduación del 6º grado (escuelas públicas) | | | | | |
| Nacional | 52,8 | 77,3 | 84,7 | | |
| Urbano | | 77,2 | 85,3 | | |
| Rural | | 77,5 | 83,7 | | |
| Repitentes como % del total inscrito (primaria) | | 7,1 | 3,8 | 14,1 | 2,5 |
| Repitentes como % del total inscrito (secundaria) | | 10,6 | 8,6 | | |
| Gasto público en educación como % del PIB | 2,4 | 3,5 | 5,6 | | |
| Gasto público en educación como % de gastos públicos totales | 6,9 | 10,4 | 23,7 | | |
| Recursos humanos (escuelas públicas) | | | | | |
| Estudiantes inscritos en la escuela primaria (millones) | 1.141 | 1.429 | 1.666 | | |
| Cantidad de maestros | | 80.678 | 91.782 | | |
| Maestros (escuela primaria) | | 61.828 | 70.177 | | |
| Maestros sin título | | 31.881 | 33.665 | | |
| Razón pupilo maestro en escuelas primarias | 15 | 25,5 | 25,1 | 26,4 | 21,1 |
| Recursos físicos (escuelas públicas) | | | | | |
| Construcciones escolares | | 12.041 | 14.758 | | |
| Construcciones con electricidad (% del total) | 20 | 38,1 | | | |
| Construcciones con conexión al suministro de agua (% del total) | 9 | 19,7 | | | |

Fuente: Banco Mundial, Oficina de País de Bolivia (2003), basado en el Sistema de Información sobre Educación (SIE), Censo Nacional de Poblaciones (2001), varias encuestas locales y las Estadísticas de Educación del Banco Mundial.

ANEXO 2.

**ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE
REFORMA EDUCATIVA RECHAZADOS POR EL MAGISTERIO**

| Ley de Reforma Educativa | Estado actual | Balance |
|--|---|---|
| La no participación del personal docente en las Juntas Educativas (escolares, de núcleo, subdistritales y distritales) (artículo 6). | En los hechos muchas juntas educativas, sobre todo, las escolares cuentan con la presencia de maestros, es más dirigen sus destinos, esto se da sobre todo en el área rural. En el área urbana casi no se da la presencia de maestros en las juntas educativas. | Se cumple de manera parcial en el área rural. Si se cumple en el área urbana. |
| La transformación de las escuelas normales en Institutos Normales Superiores (INS) y la posible formación de personal docente en universidades (artículo 15). | Las escuelas normales sí fueron transformadas en Institutos Normales Superiores y hoy en día conforman el Sistema Nacional de Formación Docente, creado mediante la Resolución Ministerial N° 102 de 31 de marzo de 1999. | Sí se cumple. |
| El reconocimiento de Técnico Superior a los egresados de los INS (artículo 16). | El título que hoy se otorga a los docentes equivale al de Técnico Superior. | Sí se cumple. |
| La creación del Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa y del Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (artículo 21). | El Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa y el Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa no existen. | No se cumple. La creación del SINAMED y su administración por un ente autónomo y especializado, el CONAMED, quedó en suspenso como consecuencia de un recurso de amparo presentado por las universidades que en el año 2002 fue rechazado por la Corte Suprema. |
| La unificación administrativa de la educación urbana y la educación rural, que implicaba la unificación de la representación sindical del magisterio (artículo 32). | El escalafón continúa reconociendo haberes básicos diferenciados para maestros que trabajan. Adicionalmente, aún funcionan la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana (CTEUB) y la Confederación de Maestros de Educación Rural de Bolivia (CONMERB). | No se cumple. |
| La apertura de los cargos de Director General, Directores Departamentales y Directores Distritales y Subdistritales a profesionales que no sean maestros (artículo 33). | Si bien en algunas convocatorias se planteó la apertura a profesionales en general, en la actualidad casi el 100% de los cargos ejecutivos de las oficinas departamentales y distritales de los SEDUCA están ocupados por docentes. En las convocatorias se solicitó tres años de experiencia en el sector educativo, lo que limitó la participación de otros profesionales que no sean maestros. | No se cumple. |
| El establecimiento de un examen de competencia para los docentes previo al ingreso del servicio docente (artículo 34). | No se ha establecido un examen de competencia para los docentes para ingresar al servicio docente. | No se cumple. |

| | | |
|--|--|--|
| El ejercicio por parte de las juntas educativas del control social sobre el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, con facultades para proponer su contratación o remoción (artículo 36). | Esta es una de las funciones que hoy ejercen las juntas educativas. A decir de la dirigencia sindical del magisterio, tanto urbano como rural, es a lo que se ha resumido la participación de las juntas educativas. Se cumple en mayor medida en las ciudades que en el área rural. | Se cumple parcialmente. |
| La disposición de modificar el escalafón y la creación de nuevas carreras administrativas y docentes. ⁶⁸ La dirigencia sindical del magisterio consideró un hecho atentatorio la separación de las carreras docente y administrativa (artículo 37). | El escalafón (sistema de remuneraciones) vigente a 1992 se continúa aplicando. | No se cumple. |
| La reglamentación de la inamovilidad docente con requisitos de acceso y permanencia en la misma (examen para ingresar al servicio docente y acreditación de suficiencia profesional cada cinco años) (artículo 38). | No se aplica un examen para ingresar al servicio docente, ni tampoco un examen de acreditación de suficiencia profesional cada cinco años para permanecer en servicio, como requisitos para gozar de la inamovilidad docente. | No se cumple. |
| La prohibición del derecho a la sindicalización del personal administrativo con responsabilidad ejecutiva (artículo 39). | En los hechos el personal administrativo de unidad educativa urbano y rural continúa siendo representado tanto por la CTEUB y la CONMERB, ⁶⁹ respectivamente. | Sí se cumple con los administrativos con responsabilidad ejecutiva, no con el personal administrativo de unidad educativa. |
| El financiamiento de las oficinas de infraestructura y de bienes de los niveles distritales y subdistritales por parte de los gobiernos municipales (artículo 43). | En algunos municipios se han habilitado oficinas para que funcionen las direcciones distritales y se las ha dotado de mobiliario. | Se cumple de manera parcial. |
| El financiamiento y administración a cargo de los tesoros municipales de la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura escolar, así como el equipamiento de mobiliario y material didáctico de los establecimientos educativos de los niveles de educación inicial, primario y secundario y del área de educación alternativa (artículo 48). | Ver punto relacionado con PROME, PEN, PER y PEI. Lamentablemente en el MEC no se dispone de información completa sobre la ejecución financiera de los gobiernos municipales. | Se cumple de manera incipiente pero creciente. |

Fuente: Gutiérrez (2003).

68. Pese a que para ello se dispone la creación de una comisión mixta para la elaboración del nuevo reglamento del escalafón del magisterio y del Reglamento de Faltas y Sanciones Disciplinarias, que debería estar compuesta por representantes del Ministerio de Educación y del magisterio (artículo 9 de las Disposiciones Transitorias).

69. De acuerdo a lo indicado por uno de los secretarios ejecutivos de la CTEUB, en diciembre de 2002 se habría firmado un acuerdo que restituye al personal administrativo al escalafón.

ANEXO 3

ANÁLISIS DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN EDUCATIVA A LOS NIVELES DEPARTAMENTAL, DISTRITAL, MUNICIPAL DE NÚCLEO Y DE UNIDAD EDUCATIVA

| Norma | Balance | Estado actual |
|--|--|---|
| A nivel departamental – prefectural⁷⁰ | | |
| Designar a los Directores Departamentales y Distritales de Educación, responsabilidad a cargo del Prefecto del departamento. | Completamente. | La designación de autoridades del SEDUCA (Directores Departamentales y Distritales) se realiza por cada Prefecto del departamento. |
| Supervisar y evaluar la gestión y el funcionamiento de la educación, así como el desempeño de los directores distritales. | Casi nulo. | No se evaluaron. El MEC no impulsó este proceso y priorizó la asistencia técnica en los procesos de selección, no así en los de evaluación. |
| Formular de manera participativa el Plan Departamental de Educación con base en los planes distritales y establecer los lineamientos y metas departamentales para la formulación del componente de educación del Plan de Desarrollo departamental. | De manera muy incipiente. A decir del Director de Servicios Técnico Pedagógicos, sólo Chuquisaca desarrolló una Plan Departamental de Educación incluido en el Plan de Desarrollo Departamental. | El impulso generado a partir de la elaboración de PROMES aún no ha sido del todo efectivo en el nivel departamental. |
| Consolidar y publicar el calendario de la gestión escolar anual de los distritos educativos del departamento. | Prácticamente sin avances. | Los SEDUCAS, en general, acogen el calendario nacional, aunque se diferencian en la definición del período de vacaciones invernales. |
| Configurar propuesta curricular diversificada departamental complementaria al tronco común curricular. | No se avanzó nada. | Aún no se han desarrollado las propuestas curriculares diversificadas distritales. El MEC ha priorizado la consolidación ⁷¹ del tronco común curricular. |
| Administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los recursos personales en educación (Ley de Descentralización Administrativa). | No se avanzó nada. | Las planillas continúan administrándose en el MEC. |
| Controlar el techo presupuestario asignado al departamento (y a sus distritos) para el pago de salarios del personal docente y administrativo. | Casi completamente. | El control del techo presupuestario se realiza a nivel departamental, sin embargo aún son necesarios la supervisión, control y visto bueno del MEC. |

70. Administrar la educación pública y controlar la educación privada en el ámbito de su jurisdicción territorial (esto implica la planificación de la gestión educativa, elaboración y ejecución del presupuesto departamental). Prestar el apoyo técnico permanente a las direcciones distritales para asegurar la calidad del servicio educativo.

71. Si bien se hace referencia como prioritaria para el MEC a la tarea de consolidación del tronco común curricular (de acuerdo a lo expresado por la Jefa de la Unidad de Desarrollo Curricular), el Director de Servicios Técnico Pedagógicos indica que en realidad la prioridad en el período estuvo en la conclusión del tronco común curricular.

A nivel distrital – prefectural⁷²

| | | |
|---|---------------------|--|
| Planificar, ejecutar y evaluar la gestión educativa anual en coordinación con la Junta Distrital de Educación. | Muy avanzado. | A través del desarrollo y ejecución de PROME, PEN, PER y PEI, se ha logrado la planificación y ejecución de la gestión educativa a nivel distrital, así como la coordinación con el gobierno municipal en la elaboración del PROME articulado al Plan de Desarrollo Municipal. |
| Evaluar la gestión educativa, el desempeño del personal docente y administrativo con la participación de las juntas escolares, juntas de núcleo, junta distrital y el Consejo Educativo de Pueblo Originario respectivo. | Casi nulo. | No se evaluaron. El MEC no impulsó este proceso y priorizó la asistencia técnica en los procesos de selección de directores de unidad educativa, no así los de evaluación. |
| Coordinar la atención integral de los educandos con todos los organismos públicos y privados del ámbito municipal y departamental, encargados de la prestación de servicios. | No hay avances. | El MEC no cuenta con un registro sobre este tema. Si bien el PROME ha sido un instrumento que ha inducido a la planificación municipal-distrital, aún no se ha consolidado como un instrumento que permita planificar integralmente la gestión educativa, involucrando a otros actores públicos y privados. |
| Coordinar con el gobierno municipal respectivo la elaboración del Programa Educativo Municipal, articulado al Plan de Desarrollo Municipal. | Muy avanzado. | La elaboración de PROME ha permitido vincular la planificación de la distrital con el PDM. |
| Administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la dirección distrital y los recursos humanos del servicio de educación pública en su distrito, respetando los techos presupuestarios e indicadores de eficiencia establecidos por el MEC. | Parcialmente. | En general no se han completado los equipos técnicos distritales, en los casos en los que se cuenta con algún apoyo éstos son designados por el nivel departamental. Sí se realiza control de techo presupuestario en la designación y administración de los ítemes de unidad educativa (docentes y administrativos). |
| Contratar y designar a maestros, directores de unidad educativa, de núcleo y directores subdistritales. Aprobar la carga horaria con la que trabajará cada docente respetando los techos presupuestarios del distrito. | Casi completamente. | La contratación y designación de maestros y directores de unidad educativa ⁷³ se realiza por parte de las Direcciones Distritales de Educación, así como la aprobación de la carga horaria con la que trabajará cada docente respetando los techos presupuestarios del distrito. La asistencia técnica y supervisión del MEC son aún muy importantes. |

72. Administrar el servicio educativo público y el ejercer el control sobre el servicio privado en el ámbito del Distrito Educativo. Supervisar el funcionamiento de la educación, pública y privada, en las áreas formal y alternativa y en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria.

73. A partir de 1995, la emisión de los memorandos de designación de docentes y directores de unidad educativa es de responsabilidad de los Directores Distritales de Educación.

| | | |
|--|----------------------------|---|
| Elaborar planillas y boletas de pago y cancelar los salarios de los docentes y personal administrativo de la jurisdicción correspondiente. | Muy incipiente. | Si bien 126 Direcciones Distritales de Educación elaboran su planillas de manera computarizada el Ministerio de Educación revisa y consolida para que luego el Ministerio de Hacienda emita las planillas oficiales y las boletas de pago. Existe desconfianza en la capacidad técnica de las Direcciones Distritales de Educación. |
| Organizar programas de capacitación y actualización permanente de maestros, directores y personal administrativo. | Con avances importantes. | Además de la oferta de formación permanente (capacitación) desarrollada por el MEC (y en algunos casos UNICEF), las Direcciones Distritales han gestionado capacitación para sus maestros. |
| Canalizar los requerimientos de los directores de núcleos y de las unidades educativas. | Con avances interesantes. | A través de la utilización de los PEN, PER y PEI. Sin embargo estos instrumentos aún no son utilizados para una adecuada identificación (planificación) de todos los requerimientos. Sin embargo, en el caso de docentes las distritales no han realizado un buen trabajo en cuanto a la canalización de necesidades, menos aún en la asignación. |
| Promover el funcionamiento de las juntas escolares, juntas de núcleo y la junta de distrito. | Muy avanzado. | Sin embargo la promoción del funcionamiento de las juntas educativas ha recibido más impulso del MEC que de las distritales. |
| Elaborar el calendario de la gestión escolar anual del distrito. | Prácticamente sin avances. | Las distritales, en general, acogen el calendario departamental, aunque se diferencian en la definición del período de vacaciones invernales. ⁷⁴ |
| Configurar una propuesta curricular diversificada distrital complementaria al tronco común curricular. | No se avanzó nada. | Aún no se han desarrollado las ramas complementarias y diversificadas del currículo, ni a nivel de núcleo ni de unidad educativa. El MEC prorizó la consolidación del tronco común curricular. |

74. Si bien existen algunas excepciones (los Wehneyek en Tarija, Arque en Cochabamba), en general no se ha regionalizado el calendario escolar a nivel distrital, un factor que incide en ello es el temor de los Directores Distritales a asumir esta responsabilidad sin el aval (no necesario) de la Dirección Departamental del SEDUCA. Ha influido también el hecho de que a partir de 1999 el MEC emite una Resolución Ministerial (normalmente la R.M. 101) sobre normas para la organización de la gestión educativa anual, en la que se establece el inicio de la gestión escolar en el primer día hábil del mes de febrero. Por otra parte, la administración de la planilla en el nivel central (los controles aplicados: partes mensuales de asistencia) no ha permitido contar con una norma para el tratamiento administrativo de estos temas.

A nivel municipal

| | | |
|--|--|---|
| Financiar la construcción, ⁷⁵ reposición y mantenimiento de la infraestructura educativa, ⁷⁶ del equipamiento mobiliario y material didáctico de los establecimientos educativos de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria y del área de educación alternativa. | Con avances interesantes a partir de la aplicación de los PROME. | Impulso de los PROME al financiamiento. Sin embargo en el MEC no se cuenta con un registro de las inversiones (y gastos corrientes) realizadas por el gobierno municipal al margen de los PROME. |
| Administrar la infraestructura, lo que implica el pago a sus propios administradores. | No se avanzó nada. | El personal administrativo a nivel de unidad educativa continúa siendo administrado por el MEC y financiado por el TGN. En algunos municipios grandes se cuenta con un encargado de infraestructura (incluida la educativa) en el gobierno municipal. |
| Supervisar el desempeño de autoridades educativas, directores y personal docente y proponer la ratificación o remoción de los mismos (Ley de Participación Popular). | No se avanzó nada. | Este rol no fue asumido por los municipios. Se asume que por los costos políticos que ello implica. |
| Atender los programas de desayuno escolar (Ley de Participación Popular). | Muy avanzado. | La atención los programas de desayuno escolar está cargo de los gobiernos municipales. |

A nivel de núcleo educativo⁷⁷

| | | |
|---|---------------------|---|
| Elevar a la Dirección Distrital las solicitudes de designación de los maestros de las unidades educativas. | Casi completamente. | Este es el mecanismo que se utiliza. |
| Elaborar y elevar a la Dirección Distrital el proyecto de presupuesto anual consolidado del núcleo y aprobado por la junta de núcleo. | Avanzado. | El desarrollo de los PEN y PER ha permitido la elaboración de proyectos de presupuesto anual consolidado del núcleo. Queda pendiente su generalización y consolidación. |
| Elaborar el horario escolar y distribuir las 30 horas de trabajo escolar de la semana. | Casi completamente. | Es atribución del Núcleo Educativo para el caso de las unidades seccionales unidocentes. |

75. Que implica, además, asegurar la disponibilidad de espacios físicos adecuados para el funcionamiento de los Centros de Recursos Pedagógicos.

76. Es necesario recordar que en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Participación Popular la infraestructura de los establecimientos educativos de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria fue transferida a favor de los gobiernos municipales. En esta ley se establece, además, la obligación del gobierno municipal de dotar de equipamiento, mobiliario, material didáctico e insumos para el servicio de educación.

77. Optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros del Servicio de Educación Pública y el mejoramiento interno de cada una de las unidades que componen el núcleo. Orientar y supervisar el desempeño de los directores de las unidades educativas y el funcionamiento de las mismas.

| | | |
|--|--------------------|---|
| Elaborar las ramas complementarias y diversificadas del currículo. | No se avanzó nada. | La estrategia del MEC fue consolidar el tronco común. |
|--|--------------------|---|

| A nivel de unidad educativa ⁷⁸ | | |
|--|---|--|
| La proposición al director de núcleo de la designación de maestros para la unidad educativa. | No se avanzó. | Esta responsabilidad no ha sido transferida por los directores distritales. Por otra parte, la figura de director de núcleo aún no existe (la asume el director de la unidad educativa central). |
| Elaborar y presentar anualmente al director de núcleo el proyecto educativo de la unidad educativa y su presupuesto correspondiente. | Avances en el desarrollo de instrumentos. | La elaboración del proyecto educativo de unidad es parte del PEN (PER o PED). Queda pendiente su generalización y consolidación como instrumento de gestión. |
| Elaborar el horario escolar y distribuir las 30 horas de trabajo escolar de la semana. | Casi completamente. | Ésta es responsabilidad de cada unidad educativa. |
| Elaborar las ramas complementarias y diversificadas del currículo. | No se avanzó nada. | La estrategia del MEC fue consolidar el tronco común. |

Fuente: Gutiérrez (2003).

78. Supervisar el desempeño de los maestros.