

Formulación, implementación y avance de la reforma educativa en Bolivia¹

Manuel E. Contreras C.

Introducción

El proceso de reforma educativa que se lleva a cabo en Bolivia es el cambio más significativo en la educación boliviana en el siglo XX y el que conformará el sistema educativo con el que Bolivia enfrentará el próximo milenio. Se desarrolla junto con otros cambios fundamentales iniciados por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, (1993-1997), como ser la Participación Popular y la Capitalización. Sin embargo, a diferencia de éstas, la reforma educativa fue diseñada en el anterior período gubernamental (durante la gestión de Jaime Paz Zamora, 1989-1993). Además su implementación es más compleja tanto por las características propias de la educación —el sistema educativo está estrechamente ligado a la estructura socioeconómica y la educación es altamente política porque afecta a casi toda la población, involucra a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el mayor ítem del gasto público y conlleva subsidios públicos que están a favor de la élite (World Bank, 1995)—, así como por las de las reformas educativas que son procesos complejos, dinámicos, largos e idiosincrásicos (Lockheed y Verspoor, 1991).

La reforma educativa propone cambios profundos en todas las áreas de la educación primaria: reorganiza el sistema educativo, plantea una educación intercultural y bilingüe, pone el énfasis sobre el/la alumno/a y el aprendizaje, y busca reformar la formación de maestros. Pretende realizar esto en un sector que siempre ha tenido una gran debilidad institucional y que hoy emplea al último sindicato laboral a nivel nacional: el de los maestros, con más de 90.000 afiliados. Asimismo, a diferencia de las otras reformas, la reforma educativa actual tendrá un costo de aproximadamente \$us 300 millones: \$us 200 millones ya están comprometidos y se está desarrollando un componente adicional de \$us 100 millones para infraestructura y mecanismos de fortalecimiento de la gestión escolar. Por lo expuesto, el diseño, formulación e implementación de este proceso tiene características especiales que deben ser analizadas para sistematizar la experiencia y ver cómo mejor aprender de ella en vista a que en Bolivia todavía está pendiente la reforma de la educación secundaria y universitaria.

El objetivo de este trabajo es analizar la reforma educativa e identificar algunas áreas en las cuales no se ha avanzado lo suficiente o no se ha determinado el curso de acción a tomar. Debido a que la reforma que se inicia será

de larga duración, por lo menos 12 años antes que se complete el ciclo en las primeras escuelas en las que se implantó, es vital que la misma sea asumida por la sociedad boliviana en su conjunto y que podamos rebasar la retórica y hacer de la reforma educativa una verdadera política de Estado. Para lograrlo, es necesario conocerla más, poder analizarla y discutirla en ámbitos pluralistas, y hacer recomendaciones desde cada una de nuestras posiciones.

El análisis propuesto se plantea en el marco de las otras transformaciones sociales políticas y económicas que se están llevando a cabo en Bolivia y en el mundo. Por lo tanto, en la primera parte del trabajo se analiza el contexto en el que se gesta y lleva a cabo la reforma educativa. En la segunda parte se examina la formulación de la reforma boliviana. En la tercera sección se sintetizan los planteamientos centrales de la reforma educativa. El estado de avance de la reforma educativa y los problemas de implementación se discuten en la quinta parte. Posteriormente, se examina el tema de la concertación. Finalmente, en las conclusiones se identifican algunas áreas pendientes de avance o de definición.

Contexto de la reforma educativa

Al igual que muchos países en América Latina, en Bolivia se lleva a cabo una profunda reforma educativa que es la tercera del presente siglo —las dos anteriores fueron la de los liberales a principios de siglo y la que se inicia con el Código de la Educación de 1955, luego de la Revolución Nacional de 1952— y la que mayores cambios propone al sistema educativo. Como las dos anteriores, la actual reforma se inicia precisamente en un momento de crisis económica, de cambios en las estructuras socio-políticas y de modificaciones en el sistema mundial (Contreras, 1996a).

En este contexto, la elaboración de la propuesta actual debe verse, además, en el marco de los grandes cambios a nivel mundial que privilegian a la educación como un factor clave para el desarrollo. En este sentido, la influencia de eventos internacionales, como la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, que estableció las prioridades de la educación básica y las necesidades básicas del aprendizaje,² y la corriente mundial que se generó sobre la importancia de la educación para el desarrollo en círculos académicos, de los organismos internacionales y políticos, tuvieron un efecto tanto sobre la necesidad de una reforma del sistema de educación boliviano como en los contenidos mismos de la reforma educativa (Martínez, 1995).³

A nivel nacional, había una creciente conciencia en los distintos gobiernos —expresados en sus planes de desarrollo— acerca de la necesidad de fortalecer el capital humano en el país para lograr mayores niveles de crecimiento económico. En este ámbito, la educación era la mejor manera de incrementar los niveles de vida y mejorar la distribución del ingreso, esto mismo dio pie a que se contemple una reforma integral del sistema educativo boliviano. En este entorno es significativo que el liderazgo del proceso de formulación estuvo en el ex-Ministerio de Planeamiento y Coordinación, aspecto que analizaré con más detenimiento a continuación. Antes, sin embar-

go, es necesario destacar que las deficiencias del sistema educativo boliviano eran ampliamente conocidas desde, por lo menos, la década del setenta.

El trabajo de diagnóstico del equipo de la Universidad de Ohio en 1971 concluyó que la educación formal adolecía de tres deficiencias:

1. La estructura y el foco del sistema formal no eran coherentes con la estructura de recursos humanos necesarios para el país.
2. El sistema no estaba bien distribuido y existían grandes desigualdades de acceso, especialmente en las áreas rurales, educación secundaria y terciaria.
3. La eficiencia y la efectividad del sistema eran tan bajas que negaban cualquier intento de lograr los objetivos económicos y educativos con tan sólo la expansión del sistema o por un cambio estructural simple.

Para el caso de los maestros y el desempeño en aula, destacaba que en la educación primaria el 49% de los maestros eran interinos y que inclusive los maestros con formación en las normales "no están preparados para proveer una instrucción efectiva." Argumentaba que "los estilos de enseñanza [eran] esencialmente didácticos. A cada nivel del sistema educativo la instrucción se llevaba a cabo a través de un proceso de dictado del maestro, toma de apuntes por el estudiante, memorización de los apuntes y repetición en los exámenes del material del dictado." (Chirikos, *et. al.*, 1971, pp. 10-11). A principios del noventa la situación era muy similar (ver por ejemplo, World Bank, 1993).

Si había diagnósticos sobre los problemas 20 años antes de que se implemente la reforma, ¿por qué se tardó tanto en reformar la educación? Para responder a esta interrogante es importante entender el proceso de cómo y por qué ésta se llevó a cabo recién en 1994.

La formulación de la reforma educativa

La reforma educativa boliviana tiene características propias. Una de ellas es que se gestó desde un grupo de trabajo, el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE) formado en 1992 en el Ministerio de Planeamiento.

El ETARE se creó en el Ministerio de Planeamiento porque el Ministerio de Educación no estaba interesado en asumir esta responsabilidad y no contaba con los recursos humanos para hacerlo. El control del magisterio sobre los nombramientos de las autoridades en el Ministerio de Educación hacía inviable que se pueda desarrollar una propuesta que reforme los problemas estructurales de la educación. En vista de los cambios de contexto y modelo de desarrollo, se requería una reforma educativa que no se concentre sólo en lo pedagógico y que logre desarrollar acciones y propuestas concretas; que no se quede en discusiones abstractas sobre el tipo de sociedad a construirse, el nuevo "hombre" a formarse y que, más bien, pueda efectivamente "trascender del diagnóstico y definición de objetivos a delinear políticas, formular propuestas y traducirlas en planes ejecutables." (Anaya, 1996, p. 17), habida cuenta de la gran debilidad para lograr esto.⁴

En 1992 el Ministerio de Planeamiento contaba con una Subsecretaría de

Política Social que había participado en la elaboración del Decreto Supremo 22407 que señalaba las prioridades de la política educativa, indicaba la necesidad del inicio de una reforma educativa y estaba interesada en llevar a cabo este cometido. Sobre la base de este decreto y aprovechando su mejor relacionamiento con la cooperación internacional, la Subsecretaría de Políticas Sociales logró un acuerdo con el Banco Mundial para un Programa de Asesoramiento a la reforma educativa como pre-identificación de un Proyecto en Educación. Es sobre esta base que luego se consolida el ETARE como un equipo multidisciplinario y pluralista (Anaya, 1995).

Sin embargo, la sola conformación y puesta en marcha del ETARE—con todas las dificultades de conseguir personal, financiamiento y elaborar la propuesta— no fue suficiente para lograr la plena convicción dentro del gobierno de la necesidad de una reforma educativa de la magnitud planteada. Había temores sobre el costo político de llevar a cabo una reforma que movilizase al magisterio en contra del gobierno.⁵ Hubo gran oposición al interior del mismo gobierno para la elaboración de la propuesta así como de los distintos ministros de educación del gobierno del Acuerdo Patriótico que tenían su propia agenda o no lograban estar de acuerdo con el ETARE. Por tanto, para la elaboración de la propuesta final se tuvo que contar con el apoyo decidido del entonces Ministro de Planeamiento, Samuel Doria Medina y en muchos casos se avanzó “a pesar” del mismo gobierno.

Esta situación, no fue del todo resuelta con el cambio de gobierno en 1993. Si bien en el gobierno de Sánchez de Lozada, dos de los consultores del ETARE eran prominentes miembros del gobierno —Víctor Hugo Cárdenas y Enrique Ipiña— y el equipo técnico del ETARE tenía la confianza del entonces Ministro de Desarrollo Humano, Fernando Romero, no dejó de tener problemas con otros ministros (Anaya, 1996). Con esto quiero ilustrar que en la formulación de la reforma educativa hubo dificultades al interior de los gobiernos, y que en la formulación de política educativa, son las personas las que juegan un papel fundamental.

Asimismo, hubo varios desencuentros con el Banco Mundial sobre el énfasis administrativo o curricular de la reforma y sobre la educación bilingüe, y con los donantes bilaterales sobre el grado de consenso o no con el que contaba la propuesta de reforma. En el plano interno, el gobierno tuvo que ceder a presiones de la Iglesia Católica sobre la enseñanza obligatoria de la religión, por ejemplo, a pesar de las recomendaciones técnicas del ETARE sobre la inconveniencia de esto (ver Anaya, 1996).

Desde un punto de vista, el primer período de formulación concluye con la presentación de la propuesta del ETARE en agosto de 1993 y el haber conseguido el financiamiento para la reforma del Banco Mundial, Banco Interamericano para el Desarrollo y de varios países. Este último aspecto implicaba haber logrado proyectos de financiamiento que explicitan el tipo de sistema educativo a implantarse. Esta propuesta técnica recogía muchas de las experiencias educativas en Bolivia —como ser la del Proyecto de Educación Intercultural y Bilingüe del UNICEF, entre otros—, planteamientos educativos realizados en los Libros Blanco y Rosado de 1987 y 1988⁶, y algunas de las propuestas del Congreso Nacional de Educación de octubre de 1992.

La propuesta técnica se plasmó en la Ley 1565 de Reforma Educativa,

aprobada el 7 de julio de 1994, no sin antes haber pasado por un proceso de negociación con la Iglesia Católica, representantes del magisterio, del movimiento sindical, de las universidades y otros, a través del Consejo Nacional de Educación, creado en 1993. Este Consejo hizo una serie de recomendaciones que desvirtuaban lo que se quería reformar con la Ley y el Presidente Sánchez de Lozada no las aceptó. Se ha argumentado que esto se debía a la inconstitucionalidad de muchas de las propuestas, pero también a que no había voluntad para buscar acuerdo, como se discutirá más adelante.⁷

La Ley, además, adecua la propuesta de reforma a la Participación Popular y agrega algunos aspectos adicionales, como ser la educación alternativa y la educación superior. En febrero de 1995 se emitieron cinco decretos reglamentarios a la Ley y con esto concluyó el principal marco normativo de la reforma en curso. Sin embargo, se siguen formulando las propuestas de la reforma en la medida que se va implementando. No podría ser de otra manera al ser ésta un proceso. Antes de considerar las propuestas propiamente dichas, quiero ilustrar lo dinámico del proceso al mencionar que si bien la propuesta del ETARE se centra en la educación pre-universitaria, la Ley de Reforma incluye, además, aspectos centrales de la educación universitaria.

La inclusión de la educación superior en la Ley de Reforma pudo parecer un aspecto positivo en su momento, porque centró la atención sobre los problemas de las universidades y se discutió la necesidad de su reforma. Las propuestas sobre las universidades contenidas en la Ley probaron ser demasiado específicas (buscando la acreditación) y, al no estar basadas en un adecuado estudio (como el que realizó el ETARE para la educación formal pre-universitaria) en el momento del debate, y de presentar propuestas concretas para operativizar lo que proponía la Ley, no existían ni los recursos humanos para llevarlos a cabo ni el liderazgo en el sector educativo para asumirlos. En retrospectiva, éste fue un error que en parte distrajo la discusión sobre la parte fundamental de la reforma y probablemente dificultó aún más su aceptación e implementación. Por lo expuesto, en lo que sigue me concentro en la propuesta sobre educación pre-universitaria.

¿Qué propone la reforma educativa?

En la Ley se hacen varios aportes nuevos de trascendental importancia tanto en los fines como en los objetivos de la educación. Destaco, por una parte, que se reconozca la heterogeneidad sociocultural del país y se plantee por primera vez una educación intercultural y bilingüe. Por otra, el que se haga énfasis sobre la calidad de la educación, la importancia de la participación comunitaria, la priorización de la educación primaria y la promoción de la igualdad de acceso, oportunidades y logros con atención preferencial a la mujer y a los sectores menos favorecidos.

La reforma educativa propone que "el sistema educativo debe satisfacer las necesidades de aprendizaje de los educandos y responder a las necesidades de desarrollo de las regiones y del país en su conjunto." (ETARE, 1993, p. 35). Por lo tanto, coloca claramente a la educación al servicio de los educandos y como un medio para lograr el desarrollo regional y nacional. Propone ofrecer en un largo plazo: plena **cobertura**; **calidad**, expresada en relevancia social, pertinencia cultural y lingüística; **equidad**, igualando las oportunidades de acceso, permanencia y calidad entre la educación pública y privada,

entre hombres y mujeres, entre la educación del área urbana y rural y entre la población de habla castellana y vernácula; y **eficiencia** en el uso de los recursos cuya asignación, además, debe guardar relación con las prioridades del desarrollo nacional. La nueva política educativa también propone, entre otros, **recuperar** “la función principal del sistema educativo que es el de enseñanza y aprendizaje” y redefinir la estructura del sistema educativo “a partir del aula y revalorizando la función social del maestro.” (ETARE, 1993, p. 35).

Con relación al maestro, la Ley de reforma educativa plantea el acceso a la docencia a todo profesional universitario y técnico superior, además de maestros con Título en Provisión Nacional, previo examen de competencia, finalizando así el monopolio a la docencia del magisterio; propone reformar el escalafón; y que los maestros en actual servicio se deben adecuar a las nuevas normas de selección en un plazo máximo de cinco años. La Ley también excluye a los sindicatos de docentes de participar en, por ejemplo, la selección de directores de unidades educativas. Asimismo, amplía la docencia titular en los Institutos Normales Superiores a profesionales con grado académico “igual o superior a la licenciatura” (artículo 17) —hasta entonces sólo los maestros podían ser docentes—. Por otra parte, a través del DS 23968 la reforma proponía la libre sindicalización al poner fin a los descuentos por planilla para los sindicatos.

Estos cambios, entre otros referidos a la participación de los maestros en los órganos de participación popular y al sistema universitario, han llevado a que se halle en el legislativo un proyecto modificadorio desde febrero del año pasado (1996) que modifica 18 de los 57 artículos y 3 de las 10 disposiciones transitorias. Con relación al ciclo preuniversitario, las modificaciones propuestas a la Ley de reforma educativa “democratiz[an] en mayor medida instancias, como los Consejos Departamentales de Educación, incorporando representantes campesinos de las Centrales Obreras Departamentales y de organizaciones comunitarias,” (PAL, 1996). También se quiere incorporar la participación de maestros en las Juntas Escolares, sin embargo esto puede desvirtuar el hecho que las mismas cumplan sus funciones de fiscalización. En cuanto a las medidas que liberan a los maestros de exámenes de ingreso al servicio docente o que los resultados de los exámenes de ascenso no constituirán causal de exoneración, está pendiente para ver “hasta que punto esta flexibilidad introducida no permitirá una adecuada aplicación de la Ley y, por tanto, no permita alcanzar los objetivos propuestos,” (PAL, 1996).

En el marco institucional, la reforma concibe el sistema educativo “a partir del aula y de la escuela” como institución básica y expresión de la comunidad. Las escuelas se agruparán en núcleos escolares⁸ urbanos y rurales y éstos “constituirán las unidades básicas de planificación y administración del Sistema Educativo Nacional, además de constituirse en redes educativas de complementariedad de servicios” (ETARE, 1993, pp. 60, 66).

La estrategia de implantación está basada en dos programas. El primero, de **transformación**, comprende “la reforma propiamente dicha en tanto persigue cambios profundos tanto en la dimensión institucional de la Secretaría

Nacional de Educación como en el plano pedagógico.” (Secretaría Nacional de Educación, 1995). En su vertiente pedagógica, es de carácter focalizado y gradual. Se está implementando desde 1996 en sólo 351 núcleos, es decir aproximadamente 2.200 escuelas que cubren un 16% de la matrícula, y a partir de este año (1997) se extenderá a 500 núcleos adicionales, con aproximadamente 3.250 escuelas. De tal manera que en 1997 aproximadamente la mitad de los núcleos y escuelas habrán sido incorporados al proceso de reforma. La transformación se inicia en el primer grado de primaria a través de asesores pedagógicos que capacitan a los maestros de cada uno de estos establecimientos.

El programa de transformación comprende la transformación curricular, a través del diseño de un nuevo currículo, con un tronco común de carácter intercultural, el énfasis en la modificación de los roles del maestro y de los alumnos para priorizar el aprendizaje. Esto se lleva a cabo a través de asesores pedagógicos que deben capacitar a los maestros en este proceso. La transformación también comprende, entre otros, el desarrollo, producción y distribución de materiales educativos; la capacitación de profesores y directores de unidad educativa y de núcleo; la transformación del subsistema de supervisión escolar; la transformación del subsistema de formación docente; la implantación de un subsistema de medición de la calidad de la educación.

En su componente institucional, el programa de transformación comprende la reorganización institucional —unificación administrativa de la educación urbana y rural, diseño de un sistema administrativo y de información, y la transferencia de infraestructura a las prefecturas y municipios—. Además, contempla la creación de distritos y núcleos escolares, la capacitación de personal no docente y administrativo y el reacondicionamiento físico de cierta infraestructura administrativa.

El programa de **mejoramiento**, por otra parte, fue diseñado para cubrir carencias educativas en un corto plazo (ETARE, 1993) y es por eso por lo que es de cobertura universal. Está compuesto fundamentalmente por acciones de provisión de equipamiento escolar y material educativo para docentes y la capacitación para su uso. Bajo este programa se repartieron los 6.3 millones de libros para las bibliotecas escolares y las guías para maestros.

La implementación y avance de la reforma educativa

Como se puede observar de sólo una enumeración somera de los componentes de la reforma educativa, son muchas las áreas de acción y los programas. En un momento se hablaba de 22 componentes y subcomponentes (1995) y ahora de 16 actividades bajo tres programas. En vista a la diversidad de las áreas de intervención y a la naturaleza de las mismas, se ha destacado, con razón, que la implementación de la reforma es una “empresa compleja, que no tiene precedentes en el sector público boliviano” (Secretaría Nacional de Educación, 1996). Por lo tanto, su implementación (abarcando tanto aspectos pedagógicos como administrativos) requiere contar con “una gerencia de habilidades y facultades extraordinarias” (Schülz-Hesiss, 1996). A pesar de ello, la reforma educativa fue la reforma que contó con menor apoyo político en la gestión de Sánchez de Lozada y la que—relativo a las

otras reformas, en especial Participación Popular y Capitalización—también careció de liderazgo político claro. En la gestión de gobierno hubieron cuatro Ministros de Desarrollo Humano, tres Secretarios de Educación y tres distintas jefaturas en el equipo de la reforma. En marcado contraste en Participación Popular hubo un sólo equipo y en Capitalización dos, aunque el segundo fue el que más duró y el que más apoyo político recibió.⁹

Como se ha puntualizado en las revisiones anuales externas de los financiadores, la primera fase de la implementación de la reforma, de febrero de 1994 a agosto de 1995, fue dificultosa, en gran parte, debido a problemas en la conducción de la misma y a la falta de integración de las dos instituciones a cargo de la reforma—la Unidad de Apoyo y Seguimiento a la Reforma (UNAS) y la Unidad de Servicios Técnico Pedagógicos (UNST-P)—a la Secretaría Nacional de Educación. La reforma estaba siendo implantada por unidades que no contaban con el liderazgo para llevarlas a cabo y este tampoco era provisto por la Secretaría Nacional de Educación. Efectivamente, había preocupación por “las bases organizativas, de medios y de capacidad de gestión de UNAS y UNSTP” que iban en detrimento de su implantación y se recomendaba que ambas se articulen directamente con la Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995). Sin embargo, hay que destacar que la Ley 1565 de reforma educativa recién fue aprobada en julio de 1994 y su aprobación era pre-requisito para la efectividad de los préstamos. Por lo tanto, los retrasos en ejecución también se debieron a este factor.

Si bien el avance de los desembolsos es sólo un indicador del desarrollo de un proyecto, durante este período originalmente se habían programado \$us 27 millones y sólo se llegaron a desembolsar \$us 3.8, equivalente al 14.4%. Sin embargo, durante este período se adaptó la reforma educativa a las directrices de la Ley de Participación Popular y de Descentralización (aunque en ambos casos la reforma contemplaba muchos aspectos incluidos en estas normas legales), se procedió a la licitación internacional de los libros de consulta para los maestros y las bibliotecas escolares que habían sido seleccionados en 1993, a la selección de los núcleos iniciales y al desarrollo del planteamiento pedagógico de la reforma. Sobre estos aspectos la evaluación encontró dificultades en los criterios de nuclearización. Al revisar la propuesta pedagógica, si bien destacaba la amplitud y profundidad de los cambios buscados, indicaba que “no hay en la región Latinoamericana un esfuerzo comparable en términos de extensión y radicalidad de los cambios propuestos.” Por lo tanto, sugería criterios de realismo y de concreción que la hagan viable. Entre los varios aspectos que se destacaban, estaba el sobre-énfasis en el sector rural, apuntando que de seguir así se dejaría afuera el 42.5% de la matrícula fiscal de los primeros 5 años. (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995).

La segunda revisión anual, realizada entre septiembre y octubre de 1996, para analizar el período septiembre 1995 a julio 1996, era bastante más optimista sobre las deficiencias y atrasos en la ejecución, en vista en gran parte, a la incorporación de las unidades de la reforma a la Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, y al liderazgo que el subsecretario

proveía al proceso. A efectos comparativos, se lograron desembolsar \$us 18.5 millones que representaba el 77% de lo programado. Ahora bien, \$us 12.3 millones era por concepto de equipos y materiales escolares que habían sido seleccionados y licitados en el período anterior! En todo caso, se había trabajado sobre aspectos más estratégicos y se llegó a consolidar una mejor imbricación con el proceso de participación popular. Sin embargo, lo más destacable era que ya se podían ver resultados en aula. Luego de visitar más de una veintena de escuelas en varios departamentos del país, la misión era de la siguiente opinión:

“... la enseñanza que se imparte en el aula de clase es activa, relevante y visiblemente interesante para los alumnos. Los directores y profesores expresaron sin reservas que los alumnos se comportan de una forma más inquisitiva, más extrovertida y creativa. ... esta metodología activa tiene un efecto inductivo en los demás cursos, no incluidos en esta primera etapa de la Reforma, que la están asimilando progresivamente.”

Además agrega que

“... [en] conversaciones con maestros, directores, autoridades, y padres de familia indicaron que hay cambios notorios en los niños y que ha aumentado su nivel de comunicabilidad, su participación en los trabajos de aula y su entusiasmo por la escuela. Igualmente [se] observó un entusiasmo de los maestros por su trabajo y el desarrollo de iniciativas diferentes a las ofrecidas por la Reforma, orientadas al aprendizaje activo y participativo de los niños y niñas.” (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996).

Sin duda las modificaciones en actitudes son significativas, en especial considerando el poco tiempo de implementación, sin embargo es necesario evaluar si los mismos están produciendo cambios en el aprendizaje.

Durante las visitas también se percibió un cierto fundamentalismo en la aplicación de la reforma en aula, a través de los asesores pedagógicos, sin un esfuerzo por rescatar la valiosa experiencia de los maestros. Una asesora pedagógica indicaba que si volvería a comenzar, lo haría en forma más gradual. Asimismo, existe la percepción que hay una rica práctica educativa ya desarrollada en instancias como Fe y Alegría que la reforma debería rescatar y que no lo hace por ese fundamentalismo (Rojas, 1996).¹⁰

La segunda revisión hizo hincapié en la necesidad de recuperar al núcleo y a la escuela como centro de las actividades de la reforma, promover la mayor participación de los agentes educativos, en especial la de los docentes en la elaboración de material didáctico y de reglamentaciones, definir los objetivos del Sistema de Medición de Calidad (SIMECAL), mejorar la situación salarial de los docentes, fortalecer la capacidad de gestión de los directores distritales, de núcleo y de los establecimientos y avanzar con la reforma de las normales. Quedó clara la importancia que la reforma educativa trabaje en estrecha coordinación con los municipios y se pudo observar que en aquellos municipios en que se lograba esto los resultados eran verdaderamente espectaculares: los directores distritales contaban con infraestructura

y con apoyo logístico del municipio y por lo tanto podían desempeñar sus funciones a cabalidad. Además, los municipios asignaban recursos para materiales, por ejemplo. Volveremos sobre estos temas en las recomendaciones a continuación.

El tema de la concertación

Los principales problemas para la implementación de la reforma y la fuente de las críticas más radicales se dieron con los que se vieron más afectados por los postulados de la reforma: el gremio de maestros. La reacción más común a posteriori es que el ETARE y tanto el gobierno del Acuerdo Patriótico como el del MNR deberían haber "concertado" con el magisterio, la Iglesia, la COB, la Universidad, entre otras, que en su momento se han opuesto a la reforma. Se hicieron varios esfuerzos para lograr esto, desde reuniones, seminarios, congresos y el establecimiento de Consejos.¹¹ Sin duda muchos de estos fueron útiles, aunque hay tres razones que explican por qué no se hayan llegado a mayores acuerdos.

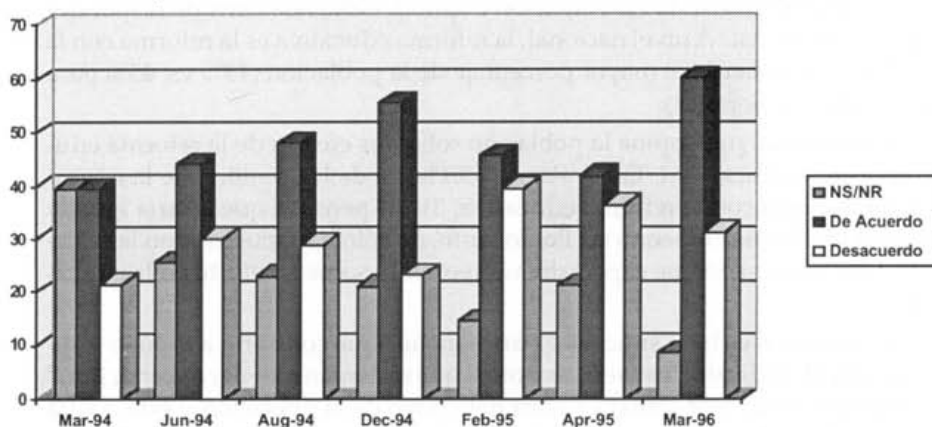
Primero, al igual que en otros países de América Latina, en Bolivia la propuesta de reforma "encontró un terreno fértil, pues efectivamente los sistemas escolares requerían modificaciones" pero más importante aún, ha sido la "insuficiencia de las propuestas de reforma realizadas desde posiciones liberal democráticas y de una izquierda actualizada" (Puiggrós, 1996, p. 91) que, efectivamente, no presentaban alternativas viables que logren resolver los problemas estructurales de la educación boliviana. Más bien, en Bolivia, debido a la "predominancia de aspectos ideológicos sobre la realidad empírica de la educación," la falta de investigación en educación por los maestros y por las universidades y la concentración de las ONGS sólo en investigación sobre educación popular, dejó al país en un "vacío de teoría social y educativa para afrontar los retos que le planteaba la nueva reforma educativa." (Rivera, 1992, pp. 28-31).¹²

En segundo lugar, "la educación toca de forma particular el tema del poder y de cómo este se ejerce en la sociedad. Quien reciba hoy los códigos sociales y los conocimientos adecuados, se beneficia de ello por ser depositario de estos conocimientos y saberes." (Casassus, 1995, pp. 17-18). Por lo tanto, una vez definido el modelo de desarrollo económico (de economía de mercado) y el régimen político (la democracia), era fundamental definir el sistema educativo que esté de acuerdo con el nuevo sistema político y económico. Quienes propiciaban la reforma educativa sabían sobre que sistema construir, los que la criticaban, no tenían claro que tipo de sistema (político y económico) estaban buscando y por ende sus propuestas eran débiles.

Finalmente, para utilizar la argumentación y lograr concertar uno requiere un interlocutor racional. Argumento que, por lo menos por sus acciones y retórica, el magisterio boliviano no actúa en forma racional si es que partimos del supuesto que estaríamos todos trabajando por mejorar la educación y beneficiar, en primera instancia, a los educandos. No otra cosa significan sus apelativos a la reforma ("Ley maldita"), sus críticas más extremas (ver, por ejemplo Berríos, 1995, capítulo VIII), o sus recientes actitudes de intento de boicot a los exámenes de ascenso. Por lo tanto, no se puede esperar una

concertación, sino más bien una negociación sobre las bases de una propuesta pre-establecida.

Gráfico 1
Percepción de la Reforma Educativa en la ciudad de La Paz, 1994-1996



Fuente: Elaboración propia en base a Universidad Católica Boliviana (1994 a,b,c,d, 1995, a,b y 1996 b)

Ahora bien, la reforma está siendo implementada y puede (debe) ser mejorada. Sin embargo, desde una perspectiva democrática y en aras a evaluar si la reforma está efectivamente siendo aceptada por la población, es importante analizar las percepciones de la ciudadanía sobre la misma. El gráfico 1 sintetiza los resultados de las encuestas de la Universidad Católica Boliviana en La Paz entre 1994 y 1996. Hay tres aspectos que quiero destacar. Primero, que en todo momento y en forma consistente, hay un mayor porcentaje de personas que están de acuerdo con la reforma educativa que en desacuerdo. El porcentaje en acuerdo asciende de un 39% en marzo de 1994 a 60% en marzo de 1996. Segundo, el porcentaje de personas que no sabe o no responde (NS/NR) decae significativamente, de 39% en marzo de 1994 a 8% en marzo de 1996. Esto refleja que la gente está más informada sobre la reforma y por lo tanto está más dispuesta a opinar. Y que en la medida que se informa más y que la reforma se comienza a implementar, hay mayor número de personas en acuerdo que en desacuerdo con ella. Tercero, hay "ruido" sobre la percepción de la reforma educativa en base a lo que estuvo pasando con las universidades y es por eso que probablemente se nota esa caída en la aceptación de la reforma en febrero y abril de 1995. Sin embargo, esta hipótesis todavía debe ser validada.

Adicionalmente, en la encuesta llevada a cabo en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz el mes de marzo (Universidad Católica Boliviana, 1996b), en todas las ciudades menos Cochabamba, la percepción era que de todas las reformas llevadas a cabo por el actual gobierno la reforma educativa era la que los afectaba en forma más positiva, por encima de la Participación Popular y la Capitalización. Esto confirmaba una percepción recogida en septiembre de 1995 en la que en La Paz el mayor acierto del gobierno era la reforma educativa para el 15% de la población, mientras que

participación popular lo era sólo para el 10.3%. Esta apreciación refleja e sentir de las ciudades y se podría pensar que esto no sea así en el área rural donde la participación popular ha tenido mayor impacto y por lo tanto mayor acogida. La Encuesta de Cultura Ciudadana realizada en julio de 1996 (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1996) nos permite responder que esto no es así. A nivel nacional, la reforma educativa es la reforma con la cual está de acuerdo el mayor porcentaje de la población (48% vs. 45% para participación popular).

Finalmente, ¿qué opina la población sobre los efectos de la reforma educativa en la educación? En La Paz, el 49.1% era de la opinión que la educación mejoraría con la reforma educativa; 31.1% pensaba que estaría igual y sólo el 15.8% que empeoraría. Por lo tanto, no sólo hay acuerdo con la reforma educativa, si no que expectativas favorables sobre su efecto en la educación.

Lo anterior, es base suficiente para concluir que contrario a todo lo indicado por el sindicato de maestros y otros que reclaman mayor concertación,¹³ la reforma educativa actual ya goza del apoyo de la población y ésta confía que la educación mejore con la reforma. Es sobre esta base que se debe trabajar—es decir con los verdaderos interesados por la educación: madres y padres de familia, y ciudadanía en su conjunto—antes que sólo buscar consensos con los grupos de interés a los cuales justamente se pretende reformar. Como bien anotan Calderón y Laserna (1995), “[e]l diagnóstico más elemental justificaba la necesidad del ETARE y anticipaba que **cualquiera que fuera la propuesta de reforma iba a enfrentar la resistencia del “establishment” educativo.**” (énfasis mío). Por lo tanto, propongo que se busque un gran pacto educativo a nivel social que permita colocar a toda la educación en la agenda de los futuros gobiernos y avanzar en todos los aspectos de ella. Todavía falta consolidar la reforma educativa como política de estado y avanzar en la reforma de la educación secundaria y universitaria.

Sin duda, un tema importante es la incorporación de los maestros al proceso de la reforma educativa. Este aspecto no es único de Bolivia. Investigaciones recientes indican que mientras a nivel mundial el sistema escolar está siendo reformado “las condiciones de trabajo de los maestros, la formación de maestros, en particular, continúan virtualmente sin tocarse—replicando el antiguo modelo escolar bajo crítica en transformación” y que “la reforma de la formación de maestros es una condición *sine qua non* para la reforma educativa y vice versa” (Torres, 1996). De igual manera otros investigadores indican que en las varias reformas educativas que se están llevando a cabo “hay sorprendentemente poca atención al papel de los maestros” y que “reconocer que los maestros también son educandos y que su motivación y energías son componentes esenciales para el aprendizaje de los niños” y por lo tanto son fundamentales en cualquier esfuerzo de reforma exitosa (Villegas-Reimers y Reimers, 1996).

Las razones por estas aparentes omisiones son diversas. Varían desde un sobre énfasis de la política educativa en opciones binarias, es decir contraposiciones mutuamente excluyentes entre calidad versus cantidad, enfatizar la enseñanza sobre el aprendizaje, contenido versus método, etc. hasta el enfo-

que de reformadores burocráticos “que quieren implementar reformas a ‘prueba de profesores’ que ignoran las condiciones reales bajo las cuales trabajan los maestros” (Torres, 1996). Si bien algunas de estas razones pueden explicar lo que pasa en Bolivia, hay razones más específicas. Por una parte, hay una fuerte radicalización de los gremios de maestros, muchos de los cuales están controlados por líderes trotskistas que no están interesados en mejorar el sistema educativo como tal, si no que ven el sistema educativo como un medio a través del cual derrocar al modelo de desarrollo neoliberal y, en última instancia al Estado, para iniciar una revolución socialista. Por otra parte, la oposición de los maestros a la reforma educativa se basa en su percepción de que no han participado del proceso de elaboración de las propuestas siendo ellos los “más importantes en la educación.” Además, reclaman que la ley de reforma educativa no incluya entre los fines de la educación que es “anti-imperialista, antioligárquica y antineoliberal” y que en la elaboración de la propuesta “hay técnicos extranjeros de todas partes, traídos con la plata del Banco Mundial, y no los revolucionarios.” Cuestionan: “Por qué no han contratado a técnicos cubanos?”¹⁴

Dentro de este contexto, se ha argumentado que durante el gobierno de Sánchez de Lozada hubo una actitud autoritaria que “potenció la oposición del magisterio.” Efectivamente, la falta de claridad del gobierno respecto a cómo entablar una relación con el magisterio fue producto de muchas confusiones llegando incluso a parecer que se “pretendía liquidar al sindicalismo del magisterio, lo que terminó por mejorar las posibilidades de un sindicalismo antidemocrático y vertical.”¹⁵ Por lo tanto, lograr el pacto social que muchos hemos argumentado—entre ellos el vice presidente—que es necesario para implementar la reforma, fue imposible de concretarse. Definitivamente no estaba en la agenda.

Otro aspecto pendiente es la reforma de las normales. Se han llevado a cabo varios estudios de diagnóstico y la situación es preocupante. Hay 23 normales, 8 son para formar maestros para el área urbana y 15 son normales rurales. En 1995, 11.928 estudiantes estaban inscritos en las normales urbanas y 4.575 en las normales rurales. El presupuesto total era de \$us 4.7 millones, \$us 3.0 millones para las urbanas y \$us 1.7 millones para las rurales. Por lo tanto, los costos anuales promedio eran de \$us 251.5 y \$us 371.6, respectivamente. Tanto las normales urbanas como las rurales sufren de una baja eficiencia interna: la relación alumno/docente varía de 4 a 28 alumnos por docente (6 de las normales rurales tiene menos de 10 alumnos por docente), sólo 7 de las 23 normales tiene una eficiencia terminal mayor al 75%, por lo tanto, los costos por graduado son altos; varían de \$us 60.918 en Trinidad a \$us 2.300 en Caracollo. Lo que está pendiente es el desarrollo de una estrategia de cómo reformar las normales y convertirlas en Institutos Normales Superiores. El diseño e implementación de la estrategia se hace más complicada en la medida que ahora las normales dependen de las Prefecturas.

Finalmente, y no menos importante, en lo que va de la implementación de la reforma educativa, esta no ha logrado elaborar una propuesta sobre qué hacer con los salarios de los maestros. Si bien los salarios son bajos, también lo son las horas de trabajo. Ahora bien, cabe destacar que en térmi-

nos reales, los salarios de los maestros han estado en constante crecimiento entre 1988 y 1996. El salario promedio del magisterio está por encima del promedio de salarios del sector público y su relación con el salario promedio del sector privado se ha modificado significativamente. Si en 1990 el salario promedio de los maestros representaba el 60% del promedio de salarios en el sector privado, este porcentaje había subido al 83 % en 1995 (Contreras, 1997).

Conclusiones y recomendaciones

La reforma educativa boliviana debe evaluarse en relación a los cambios sociales a nivel mundial y en el contexto histórico boliviano actual. Entorno en el cual, por una parte, las políticas educativas se han "globalizado" y, por otra, tanto el diagnóstico sobre los problemas de la educación boliviana estaba claro (el magisterio era parte intrínseca del problema), había una escasa capacidad para formular estrategias y acciones concretas para plantear una reforma educativa integral, y el país había optado por la economía de libre mercado y la democracia. En esa situación, la educación boliviana no satisfacía los requerimientos del desarrollo de las personas, de las regiones y del país en su conjunto y por lo tanto había que llevar a cabo cambios profundos. Como los cambios propuestos no podían ser motivos de micro-consultas y los interlocutores estaban altamente ideologizados, era necesario llegar a algunos acuerdos macro e iniciar un proceso de reforma que mejore la cobertura, equidad y calidad de la educación, pero que a la misma vez reestructure el sistema educativo. Era vital hacerlo de una vez para el ingreso del país al siglo XXI.

Como se ha podido ver, la propuesta de la reforma educativa es radical, profunda y por lo tanto compleja de implementar. No es una reforma meramente administrativa, está modificando los procesos de aprendizaje y de enseñanza, y los comportamientos en el aula. Estos últimos tienen grandes potencialidades para incrementar la participación ciudadana y la gobernabilidad, en la medida que continúe desarrollando niños y niñas más inquisitivos/as, extrovertidos/as y creativos/as.

La implementación de la reforma ha demandado el desarrollo de una mayor capacidad de gestión y de visión estratégica en la Secretaría Nacional de Educación. En la medida que se avanza se está mejorando en su implantación y los primeros resultados son halagadores. Sin embargo, hay una serie de aspectos que todavía están pendientes. Algunos faltan implementarse, otros diseñarse y formularse y en otros casos se trata más de actitudes y políticas hacia ciertos sectores.

Las pruebas para la medición de la calidad que estaban programadas para noviembre del año pasado recién se llevaron a cabo en marzo de 1997. Esta información es fundamental para contar con una línea de base y luego para poder medir los avances de la reforma. Si esta medición se llegara a realizar en forma censal (es decir incluyendo a todas las escuelas, ya que la propuesta actual es hacerlo en forma muestral) en las municipalidades que así lo deseen este instrumento sería ideal, además, para que los padres de familia podamos constatar la calidad de educación que reciben nuestros hi-

jos y podamos validar los "actos de fe" que hacemos al mandar a nuestros hijos e hijas a colegios sin mayor información que su fama.

También está pendiente de implementarse la reforma en las normales. Si bien se han llevado a cabo diagnósticos y estudios, sólo se han hecho intervenciones muy puntuales en revisiones curriculares y en capacitación a los profesores de las mismas. Pero, en vista los requerimientos de la reforma, las normales han cambiado mucho menos de lo que lo han hecho las escuelas bajo el programa de transformación. Efectivamente, "para que una reforma funcione, no sólo los alumnos deben aprender, sino también sus maestros." (Schulman, 1997, p. 93) Esta es un área en la cuál no se puede esperar. Asimismo, la capacitación de maestros en ejercicio es todavía un tema pendiente. Se han realizado seminarios y talleres, las universidades públicas y privadas han abierto cursos, pero no hay evaluaciones, a saber, que confirmen que se están capacitando los maestros en las áreas necesarias. Otro tema pendiente es la situación de los maestros interinos—aquellos sin formación profesional—que representan un tercio del magisterio.

En virtud a la participación popular y la mayor importancia del municipio, es vital fortalecer las direcciones distritales y de núcleo en temas básicos de gestión. Por otra parte, en vista a que la estrategia de la reforma ha sido ingresar al aula (antes que a una escuela) hay la percepción que la gestión de la escuela no está siendo atendida. Faltan estrategias, planes y el desarrollo de materiales y cursos de capacitación para directores. Este es un tema fundamental si es que Bolivia va a estar a la par de nuestros vecinos donde los mecanismos de fortalecimiento de la escuela para lograr escuelas efectivas está mucho más adelantado y se están llevando a acabo verdaderos procesos de descentralización de las decisiones a la escuela y avances en conceptos de "calidad total" y se está trabajando hacia la conformación de escuelas como organizaciones con capacidad de "aprender", es decir organizaciones inteligentes. (Ver Contreras y Godinez, 1997). De alguna manera se está avanzando en esta materia a través del Programa de Apoyo Solidario a la Escuela (PASE) que busca fortalecer la capacidad de gestión de los directores y juntas escolares al asignarles recursos directamente para mejorar la infraestructura o el equipamiento de las escuelas. El PASE busca "dinamizar el proceso de participación popular y comprometer a los gobiernos municipales en el mejoramiento de la calidad educativa." Hasta febrero de 1996, 240 de los 311 municipios habían firmado convenios para participar. (Secretaría Nacional de Educación, 1997, p. 37).

Consciente de las limitaciones de utilizar los desembolsos para "medir" el avance de la reforma, el anexo 1 muestra el incremento del ritmo de desembolsos y la composición del mismo. Como se puede observar, en tres años y cuatro meses se lograron desembolsar \$us 34.6 millones de los \$us 200 millones comprometidos. En otras palabras, en casi la mitad de la vida del proyecto se desembolsó el 17% de los recursos. Esto sugiere que el ritmo de inversiones no está de acorde con el tiempo original de implementación y probablemente se desembolsarán los \$us 200 millones en más de 7 años. Por otra parte, cabe destacar que más de dos tercios (67.5%) de los recursos han sido invertidos en la transformación curricular. Esto demuestra fehacientemente el énfasis curricular de la reforma y, una vez más, resta validez a aque-

llos sectores (los maestros entre ellos) que argumentan que esta es una reforma meramente administrativa.

El gasto total en educación está compuesto por el componente fiscal y por el privado, sin embargo estamos preocupados sólo por el componente fiscal. Con respecto al componente fiscal hay tres áreas en las cuales todavía no hay claridad: (1) la asignación presupuestaria entre los distintos niveles educativos, (2) el aumento de la participación del sector en el PIB, (3) la estructura del gasto en el sector educativo y los salarios de los maestros.

Con referencia al primer tema, a pesar que la reforma plantea prioridades claras hacia la educación primaria, en Bolivia las universidades públicas todavía absorben el 27% del presupuesto educativo. Respecto al gasto educativo, si bien hemos recuperado los niveles de gasto de antes de la crisis de 1985, la educación no recibe más del 4% del PIB. Este nivel es bajo en vista a la meta del 6%. ¿Cómo se espera lograr esto? Finalmente, el gasto del sector está compuesto en un 99% por salarios a los maestros. A pesar que los salarios de los maestros han aumentado en términos reales en los últimos años, todavía son bajos, especialmente para aquellos que están en el programa de transformación que sin duda requiere de mayor esfuerzo. ¿Qué políticas y previsiones se están tomando para avanzar en esta área? El pago de salarios adicionales desde los municipios en función a rendimiento podrá ser una solución si es que se cuidan los aspectos de equidad: los municipios ricos pueden pagar más.

En un país escaso de recursos, donde hay problemas de cobertura y en el cual la educación privada cubre menos del 13% de la matrícula total (10% en primaria y 24% en secundaria), no queda claro por qué se quiere limitar el crecimiento del sector privado a través de, por ejemplo, el control arbitrario de pensiones (con tasas de incremento fijas e indiscriminadas) cuando una política de libertad de precios y la provisión de mayor información ayudaría a crear un mercado de la educación. Esto es más aconsejable y coherente con el modelo de libre mercado. El sistema de educación privado amplía la oferta educativa y colabora al sector público a ofrecer más y mejor educación a un mayor número de personas. ¿Por qué limitarlo? Desde esta perspectiva, el accionar de la ex Secretaría Nacional de Educación y actual Ministerio de Educación es "estatista." No es a través de la fijación de matrículas que se va a mejorar la educación que ofrece el sector privado (Ver Contreras, 1996b).

Finalmente, si hay un mérito en la evolución de la política educativa en la primera mitad de la década es que se ha logrado mantener las líneas fundamentales de la reforma educativa entre el equipo técnico que la formuló y el equipo que la implementó. Es vital que en el próximo cambio de gobierno esto se pueda repetir. Es decir, que se amplíe y profundice la reforma y que no se intente comenzar de nuevo. Para lograr esto es necesario trabajar en por lo menos dos planos: uno interno y otro externo. En el interno, se deben mantener los cuadros técnicos formados en todo este proceso, que son escasos en el país. Por primera vez hay el germen del inicio de formación de una masa crítica de profesionales en temas de políticas educativas y en procesos de reforma pedagógica y administrativa. El Secretario de Educación debe cuidar a la "tecnocracia" emergente a la misma vez que rescata a la comunidad como verdaderos actores de este proceso (Pimentel, 1996).

En el plano externo, el Ministerio de Educación debe tomar una actitud más abierta y estar preparada para abrir más espacios de información y discusión sobre la reforma. Como se ha visto, y a pesar de la estrategia de información, la reforma goza del apoyo ciudadano. Sin embargo, es necesario informar más y mejor sobre la reforma a sectores que todavía no están participando del debate y abrir espacios de diálogo para discutir temas concretos. Es pertinente usar estrategias de argumentación y de persuasión en la construcción de las políticas públicas. En la coyuntura electoral que se avecina, es necesario que todos los partidos políticos tomen conocimiento sobre la reforma: sus avances, sus desafíos y las limitaciones de éstos para el próximo quinquenio.

Para concluir, cabe preguntar ¿qué hemos aprendido de la agendación, formulación e implementación de esta política pública? De manera sintética y propositiva planteo lo siguiente:

1. Es necesario contar con un equipo técnico multidisciplinario y pluralista que pueda desarrollar un diagnóstico, el análisis, y diseñar las propuestas concretas. Es vital que las dificultades de implementación estén incorporadas en la etapa de formulación.
2. En la implementación es necesario priorizar acciones y contar con un enfoque estratégico que permita aprender y retroalimentar a la continua formulación (las reformas educativas son procesos dinámicos).
3. El apoyo político es esencial para cada una de las fases del proceso. Este debe proveer liderazgo tanto dentro del propio gobierno como hacia el exterior.
4. Este tipo de políticas no se agendan en los gobiernos a no ser que se cumplan los tres puntos anteriores y exista una coyuntura internacional favorable. Esto es particularmente relevante en el caso de Bolivia.
5. Si bien el consenso es necesario, en gran parte la posibilidad de lograrlo dependerá de la capacidad de interlocución técnica y propositiva de la contraparte. Si esta está ideologizada y pretende cambiar el sistema socio-económico y político a través de la educación—cuando el país ya ha optado por un régimen político y económico—, es mejor buscar soluciones políticas negociadas en base a una propuesta concreta.
6. No hay que subestimar el apoyo que tiene la educación en la población y la claridad con la que ésta percibe de que es necesario cambiar el “status quo” de la educación para mejorarla. Por lo tanto, se puede movilizar este apoyo, en la medida en que la población entienda qué está pasando, para contrarrestar los intereses corporativos que sólo buscan defender intereses gremiales.

Estas y otras lecciones (como ser que no se hacen reformas sólo a través de normas legales) deben ser asumidas en la elaboración de las propuestas de reforma que todavía están pendientes: educación secundaria, educación superior y técnica.

Anexo 1
Reforma Educativa
Ejecución consolidada 1994-1996 a abril de 1997
Por proyectos y actividades
(En dólares americanos)

Proyectos y actividades	1994	1995	1996	1997	Total	%
A. Transformación y fortalecimiento institucional					3.822.616	11.0
A1. Reorganización	308.532	1.001.681	0	0	1.310.213	
A2. Adecuación de oficinas	2.548	57.122	1.233.745	821.618	2.115.033	
A3. Capacitación personal no docente	0	104.286	83.348	14.577	202.247	
A4. Sistemas de información educativa	0	0	3.499	10.858	14.357	
A5. Sistemas de administración	0	0	17.260	2.450	19.710	
A6. Mejoramiento de la cap. Gerencial	0	0	0	0	0	
A7. Apoyo a la particip. Comunitaria	0	0	107.000	54.056	161.056	
B. Transformación Curricular					23.361.835	67.5
B1. Desarrollo curricular	111.897	255.612	777.774	149.144	1.294.397	3.7
B2. Equipamiento escolar	59.455	6.273.079	11.688.121	530.937	18.531.592	53.5
B3. Formación y capacitación docente	1.400	1.390.568	1.166.557	332.049	2.890.574	8.4
B4. Proy. Experimentales e invest. Educ.	0	0	120.955	8.905	129.860	
B5. Prog. de eval. Educativa (SIMECAL)	0	30.372	294.703	190.337	515.412	
B6. Laboratorios de computación	0	0	0	0	0	
C. Apoyo a la Reforma Educativa					7.430.586	21.5
C1. Apoyo y seguimiento	516.124	809.051	1.257.894	571.747	3.154.817	
C2. Unidad de Servicios Técnicos	360.109	0	919.370	420.624	1.700.103	
C3. Comunicación social	128.360	1.338.263	916.736	170.323	2.553.681	
C4. Asistencia Técnica General	0	0	8.074	15.911	23.985	
Total	1.488.425	11.260.034	18.575.042	3.293.537	34.617.038	100.0

Fuente: Secretaría Nacional de Educación (1997)

NOTAS

¹ Una versión anterior se presentó en el Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano, La Paz, 13 de febrero de 1997. Agradezco los comentarios de los participantes de ese evento. Esta versión recoge los comentarios de Ricardo Godoy y de los participantes de varias reuniones organizadas por la Fundación Milenio para discutir la Reforma Educativa. Ha sido revisada en febrero de 1998 para ser discutida en la materia de Política Social en la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana. Analiza el avance de la Reforma hasta agosto de 1997. Los errores y omisiones que persisten son de exclusiva responsabilidad mía.

² "Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de la vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo." Citado en Delors, 1996, p. 24.

³ Más aún, Martínez encuentra que las reformas educativas de Bolivia, México, Chile y España tienen "enormes similitudes conceptuales" e inclusive hay similitudes entre las leyes de reforma de Bolivia, México y España. (pp. 148, 151).

⁴ Martínez (1988, p. 129) concluye que:

"tanto las propuestas alternativas, cuanto las oficiales que se sucedieron a lo largo de 33 años después del Código de la Educación ... reconocen la crisis de la educación, plantean diagnósticos que reflejan la angustiante situación, postulan la incorporación de las mayorías a la educación, la reversión [de los] índices de analfabetismo y deserción, etc., **pero se nota una carencia conceptual y práctica a la hora de anunciar cómo se lograrán dichos propósitos. No se evidencia, salvo raras excepciones, mecanismos claros y viables, a través de los cuales se plantea invertir el proceso destructivo que va minando día a día la educación**, y con ella el cuerpo mismo de la sociedad boliviana." (énfasis mío).

⁵ Ver en especial "Paz Zamora dijo NO" en (Berríos, 1996, p. 25).

⁶ Ver Enrique Ipiña (1996), anexo VI.

⁷ Intervenciones de Roger Cortez y Antonio Aranibar en el Seminario Taller de Milenio para discutir este trabajo el 21 y 22 de noviembre de 1997.

⁸ "Cada núcleo escolar estará constituido por seis a siete escuelas ... procurando ofrecer los tres primeros niveles de la educación: inicial, primario y secundario. Cada núcleo contará también con el apoyo técnico de un supervisor pedagógico." (ETARE, 1993, p. 66).

⁹ Esta apreciación mía fue plenamente respaldada por Antonio Aranibar cuando declaraba que "Faltó apoyo y liderazgo político. Los temas de la Reforma Educativa fueron subordinados ante otros aspectos. El gobierno no tuvo tiempo de volver las acciones en leyes. No hubo un claro apoyo político a la Reforma Educativa." Intervención en Seminario Taller de Milenio para analizar este trabajo, 21 y 22 de noviembre de 1997.

¹⁰ Sobre este punto Lee Schulman (1997, p. 93) anota que "con frecuencia tratamos a los maestros, como si hubieran de ser convertidos a una nueva religión, y todo lo que ellos creen, piensan y hacen es una herejía. Los obligamos a olvidar lo que saben, a limpiar sus mentes y a aprender la nueva ortodoxia." Recomienda que, más bien, "la

reforma escolar ... debe empezar por respetar la sabiduría de los profesionales; debe tomar lo que nuestros mejores maestros ya saben, entienden y creen firmemente y construir sobre esa base." Indicando que "una reforma que no es capaz de rescatar nada bueno de lo ya existente está destinada a fracasar, porque tratará a los profesores como enemigos en lugar de aliados."

¹¹ En muchos casos, como anota Anaya (1996), los representantes de los organismos gremiales se negaron a participar por no "validar" al ETARE o a las propuestas que se querían discutir.

¹² Si bien Rivera escribe sobre la reforma educativa planteada en 1988, hago mías sus palabras aún con mayor énfasis para la actual reforma educativa.

¹³ Como ser el CEBIAE (1996) cuando indica que la concertación es "una asignatura pendiente que sustente y legitime el proceso entre la sociedad civil y la comunidad educativa."

¹⁴ Citas de la entrevista a Javier Baldivieso, Secretario Ejecutivo Nacional de la CTEUB publicada en *El maestro*, no. 2 (enero de 1995), pp. 5-10.

¹⁵ Intervenciones de Antonio Aranibar y Roger Cortez en el Seminario-Taller organizado por Milenio para discutir este trabajo el 21 y 22 de noviembre de 1997.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya, Amalia (1996). "Proceso de formulación de la reforma educativa." Documento de Trabajo 01/95. Maestrías para el Desarrollo. La Paz, mimeo.

Berrios Gosálvez, Marlene (1995). *¿Quién le teme a la reforma educativa?* La Paz, CE-DOIN.

Calderón, Fernando y Roberto Laserna (1995). *Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio, CERES, Los Amigos del Libro.

Casassus, Juan (1995). "Concertación y alianzas en educación." En *FLACSO et. al.* (1995), pp. 17-40.

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).

Chirikos, Thomas N., et. al. (1971) «Human Resources in Bolivia: Problems, Planning, and Policy» Center for Human Resource Research. The Ohio State University.

Contreras, Manuel (1996a). "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, Venezuela. mimeo.

Contreras, Manuel (1996b). "Hacia la construcción del mercado de la educación." En *Revista Unitas*, no. 15 (julio), pp. 29-34.

Contreras, Manuel (1997). "El ministro y los maestros." Caso de estudio desarrollado para la Maestría de Gestión y Políticas Públicas. Universidad Católica Boliviana, mimeo.

Contreras, Manuel y Armando Godínez (1997). "Education Management Development in South America: Argentina, Bolivia, Chile and Minas Gerais (Brazil)." Trabajo preparado para la Oficina de Investigación y Política Educativa de la Facultad de Educación, McGill University, Montreal, Canadá. mimeo.

Coraggio, José Luis (1995). Intervención en el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas. Los casos de Bolivia, Chile, México y Perú." En *Edwards Risopatrón y*

Osorio Vargas (1995), pp. 85-106.

Delors, Jacques (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid, Santillana-Ediciones UNESCO.

Edwards Risopatrón, Verónica y Jorge Osorio Vargas (comps) (1995). *La construcción de las políticas educativas en América Latina: Educación para la democracia y modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y Perú*. Lima, CELA- Tarea.

ETARE (1993) *Reforma Educativa. Propuesta*. Cuadernos de La Reforma. La Paz, Papiro.

FLACSO, et. al. (1995). *Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Haddad, Wadi (1994). *The Dynamics of Education Policymaking. Case Studies of Burkina Faso, Jordan, Peru, and Thailand*. EDI Development Policy Case Series No. 10. Washington, D.C., The World Bank.

Ipiña, Enrique (1996). *Paradigma del futuro. Reforma educativa en Bolivia*. La Paz, Santillana.

Lockheed, Marlaine E., Adriaan M. Verspoor y asociados (1991). *Improving Primary Education in Developing Countries*. Washington, D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial.

Martínez P., Juan Luis (1988). *Políticas educativas en Bolivia 1950-1988. (Estado de arte)*. La Paz, CEBIAE.

Martínez P., Juan Luis (1995). *Reformas educativas comparadas. Bolivia, México, Chile, España. Estado del arte*. La Paz, CEBIAE.

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 (1996) "Misión de revisión anual. Proyecto de Reforma Educativa. Ayuda Memoria." La Paz, septiembre 23 a octubre 4. mimeo.

Programa de Asesoría Legislativa (PAL) (1996) "Dossier Legislativo no. 7." 1 al 19 de julio. La Paz, Fundación Milenio, mimeo.

Pimental, Juan Carlos (1996). "Reforma Educativa: un proceso en curso." En AIPE, *La AIPE frente a las reformas estructurales*. Cochabamba, Publi-Ser, pp. 41-47.

Puiggrós, Adriana (1996). "Educación neoliberal y quiebre educativo." En *Nueva Sociedad*, no. 146 (noviembre-diciembre), pp. 90-101.

Rivera P., Jorge (1992). "Bolivia: Society, State, and Education in Crisis." En Daniel A. Morales-Gómez y Carlos Alberto Torres (eds.), *Education, Policy, and Social Change. Experiences from Latin America*. Westport, Conn., Praeger, pp. 23-33.

Rojas, Ever (1996). Sub-Director General de Fé y Alegría. Entrevista personal. La Paz, diciembre.

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 1002." Documento presentado a la Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. La Paz, mimeo.

Secretaría Nacional de Educación (1995). "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 (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 (1997). *Memoria Institucional. Programa de Reforma Educativa 1997*. La Paz, La Papelera.
- Secretaría Nacional de Participación Popular (1996). "Encuesta de cultura ciudadana." La Paz, 1996. Mimeo.
- Schulman, Lee (1997). "Enseñanza, formación de maestros y reforma educativa." En Claudio de Moura Castro y Martin Carnoy (eds.) *La reforma educativa en América Latina. Actas de un seminario*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres, Rosa María (1996) "Without the reform of teacher education there will be no reform of education," *Prospects*, vol. XXVI, no. 3 (September), pp. 447-467.
- Universidad Católica Boliviana (1996a) *Encuesta de Percepción Política XIV. La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz. Julio 1996*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Universidad Católica Boliviana (1996b) "Encuesta de Percepción Política. La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz. Marzo 1996. La Paz, mimeo.
- Universidad Católica Boliviana (1995a) *Encuesta de percepción política XI Ciudad de La Paz. Abril 1995*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Universidad Católica Boliviana (1995b) *Encuesta de percepción política IX Ciudad de La Paz. Febrero 1995*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Universidad Católica Boliviana (1994a) *Encuesta de percepción política VIII Ciudad de La Paz. Diciembre 1994*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Universidad Católica Boliviana (1994b) *Encuesta de percepción política VI Ciudad de La Paz. Agosto 1994*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Universidad Católica Boliviana (1994c) *Encuesta de percepción política V Ciudad de La Paz. Junio 1994*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Universidad Católica Boliviana (1994d) *Encuesta de percepción política IV Ciudad de La Paz. Marzo 1994*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.
- Villegas-Reimers, Eleonora y Fernando Reimers (1996). "Where are 60 million teachers? The missing voice in educational reforms around the world," *Prospects*, vol. XXVI, no 3 (September), pp. 469-492.
- World Bank (1993). *Bolivia: Education Sector a Proposed Strategy for Sector Development and International Assistance*. Report 12042-BO. Washington, D.C., The World Bank.
- World Bank (1995). *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington, D.C., The World Bank.