



INFORME ESPECIAL

**Contra viento y marea
tras las huellas de la
Reforma Educativa en Bolivia**
Franco Gamboa



**Contra viento y marea:
Tras las huellas de la Reforma Educativa en Bolivia**

Franco Gamboa Rocabado

**Centro de Documentación e Información (CEDOIN)
Informe Especial**

La Paz, 1998

ÍNDICE

1. Introducción	p. 4
2. Los primeros pasos: gestando las aspiraciones desde las esferas de gobierno	p. 8
3. Los aportes desde la sociedad civil: el congreso nacional de educación	p. 13
4. Las influencias externas: el conocimiento y la educación como resortes fundamentales para la competitividad y el desarrollo	p. 16
5. Zarpando del puerto: la reforma en acción	p. 18
5.1. Estructura de la reforma	p. 20
6. Evaluando el trayecto recorrido: la visión desde los timones de la reforma	p. 29
6.1. Primer momento: el pecado original	p. 29
6.2. Segundo momento: incapacidad de concertación social y generación de conflictos	p. 30
6.3. Tercer momento: organización técnica e incertidumbre	p. 38
6.4. Cuarto momento: despegue, realizaciones e insuficiencias	p. 40
7. La evaluación de los organismos internacionales en 1997	p. 42
7.1. Las apreciaciones de expertos suecos	p. 46
8. Gestión administrativa y financiera de la reforma	p. 49
9. Balance final y conclusiones	p. 53
10. Bibliografía	p. 57

**Contra viento y marea:
Tras las huellas de la Reforma Educativa en Bolivia**

Por: Franco Gamboa Rocabado¹

Y esta es la última palabra y también
la última razón de la vida. Cuando se
trata del problema educativo u otro,
la primera cosa: querer; la segunda: poder.
Lo demás viene solo y por sí.
Esta voluntad es la fuente de toda sabiduría
y de toda realidad.

Franz Tamayo. **Creación de la pedagogía nacional**

1. Introducción

Cuando discutimos sobre la posibilidad de cambiar las circunstancias que nos rodean, muchas personas suelen entender a la historia de la sociedad como una *degradación*. Tienen miedo de lo nuevo pues, para algunos, lo que avanza hacia adelante conduce al horizonte del riesgo: a lo desconocido. Otros prefieren que el tiempo se detenga y no pasen las semanas. Como esto es prácticamente imposible, recurren a un sentimiento de nostalgia donde puedan reconquistar los sueños de infancia. Quieren, en una sola palabra, que el tiempo recorra hacia atrás, que degraden los años hasta recuperar el deleite de la costumbre, de aquello que nunca cambia porque supuestamente lo de ayer siempre será mejor que lo venidero.

La nostalgia anhela con lágrimas el tiempo pretérito y prefiere borrar de la memoria los malos recuerdos pues, ante todo, defiende aquello que no traicione la sana herencia de nuestros

¹ Agradezco la colaboración de los investigadores Juan Luis Martínez del CEBIAE y María Luisa Talavera por haberme proporcionado documentación e información de primera mano. Asimismo, fue muy importante recibir las críticas y observaciones de Manuel E. Contreras C. que leyó una primera versión de este documento.

antecedentes y el supuesto contexto más equilibrado del pasado. Estas ideas están esculpidas en la desconfianza hacia los cambios, en una sospecha donde el *progreso* o las *reformas*, bien vistas, no sean tal cosa, dibujándose así una resistencia para asimilar transformaciones, por benéficas que parezcan, en el orden establecido de las cosas.

La consecuencia inmediata es el choque perpetuo entre *lo viejo* y *lo nuevo*, entre la tradición y la modernización que refuta viejas prácticas. Este choque, probablemente es un elemento constitutivo de los valores que tiene nuestra sociedad y jamás lo quitaremos de encima, pues en toda cultura existen fuerzas, tanto de conservación como de cambio.

Esto también expresa los avatares de la Reforma Educativa (RE) en Bolivia que ya lleva dos años de plena ejecución. La pugna entre actitudes favorables a la posibilidad de cambiar las estructuras educativas en el país y otras que se niegan a cualquier transformación, traumatiza las concepciones que la sociedad tiene sobre sí misma, sacude los juicios y prejuicios sobre lo que significar educar y aprender. La Reforma Educativa no solamente pone a debatir al Estado, sindicatos, maestros y padres de familia, sino que obliga a repensar nuestro lugar en el mundo. La ciencia y tecnología, junto con la economía de mercado, exigen que los países puedan invertir en el conocimiento y la educación.

¡Cómo!, ¿invertir en algo que no se toca, huele, ve, ni siente? – exclama la mayoría –. La educación, efectivamente es un bien simbólico invisible, pero que penetra el alma, lanzando a la conciencia hacia el imperio de la creatividad, hacia una realidad donde los ciudadanos de un país empujan los nuevos ejes de la competitividad: tecnología de punta y acumulación de riqueza gracias a un capital humano bien formado.

Así se hace necesario realizar un balance del estado de la cuestión sobre la RE, deshilvanando el ovillo a partir del contexto en que nacieron los primeros esfuerzos para diseñarla, pasando por la promulgación de la Ley de Reforma Educativa No. 1565, hasta caracterizar los modos y

orientaciones durante su aplicación en el período que va de 1994 a 1997.

El objetivo central de este trabajo es realizar una evaluación crítica de las fases por las que atravesó la reforma durante su ejecución, así como analizar el proceso de concertación y conflicto entre las acciones llevadas a cabo por el gobierno del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la resistencia opuesta por el magisterio nacional.

Al describir el proceso podrán identificarse las tendencias actuales, los logros y perspectivas, ¿a quiénes llegó la reforma y cómo fue recibida por los dinamizadores principales: maestros? Desde la promulgación de la ley, hasta el presente, la reforma atravesó una espiral de cuatro momentos: el primero fue de diseño inicial, cargado de dudas y mucha ilusión. Este momento también estuvo impregnado de desconfianza política en altas esferas gubernamentales durante el régimen del ex presidente Paz Zamora, por los efectos que podía causar la reforma en el sindicalismo docente; sin embargo, el pecado original obligó al Estado y al Magisterio a continuar con el proceso, corriendo el riesgo de no saber todavía hacia dónde apuntar.

El segundo momento le tocó administrar al gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) quien sancionó la ley, soportando una de las oposiciones más agresivas del magisterio fiscal. La discusión del marco legal y todos los acuerdos reglamentarios, tuvieron el faro apuntando al descongelamiento de los primeros desembolsos provenientes de créditos internacionales y países amigos. La reforma todavía no funcionaba en las aulas, pero sí se decidió seguir soplando la vela y menospreciando la participación de los maestros. Esto encendió la mecha de serios conflictos durante el período que va de 1994 a 1995; este segundo momento se caracterizó por la inexistencia de una estrategia de concertación desde el gobierno y por la ausencia de un liderazgo político que convirtiera la Reforma Educativa en una política de Estado prioritaria. El avance era lento, salpicado de violencia, represión y confusión sobre los contenidos que debían ejecutarse en las escuelas.

El tercer momento se preocupó por la organización técnica de la reforma, aunque todavía en medio

de oposiciones intransigentes entre el Estado y los maestros. Todavía no existía un solo módulo impreso, se identificaron problemas en la organización de los equipos técnicos y en la capacidad gerencial de la reforma. El proceso perdió impulso por la falta de resultados, así como por el desconocimiento exacto de las necesidades humanas, materiales, financieras y logísticas. Durante este tercer momento la reforma no adquiría identidad ingresando en un ambiente de incertidumbre.

El cuarto momento es el verdadero comienzo de la reforma a partir de 1996, extendiéndose hasta 1997 con la llegada de dos misiones evaluadoras, la primera proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la segunda del gobierno de Suecia que contribuye financieramente al proceso.

Al mismo tiempo, es importante decir que la Reforma Educativa es la más ambiciosa de todas las reformas ejecutadas durante el gobierno del ex presidente Sánchez de Lozada. Su estrategia está concebida como un trayecto *gradual* pues, según cálculos iniciales, todavía deben transcurrir 8 años para recoger frutos efectivos en los primeros 300 núcleos escolares que actualmente están en marcha. Así también, si la reforma logra alcanzar todas sus metas va a tener un impacto de largo plazo en la estructura productiva del país. David Atkinson, representante en Bolivia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), afirma permanentemente que “los frutos de la Reforma Educativa permitirán crecer a la economía boliviana en dos por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en el largo y mediano alcance”.²

Por su grado de impacto en la productividad económica y por su vinculación con otras variables del desarrollo humano, como la equidad de género y la apertura de diversas oportunidades de educación para los sectores más desfavorecidos, la Reforma Educativa cumplió y cumplirá un papel preponderante en la agenda política de los próximos diez o quince años.

² *La razón*, La Paz, 6 de noviembre de 1997. Atkinson estuvo a la cabeza de una misión del BID que evaluó la Reforma Educativa a dos años de aplicación en Bolivia. Los resultados y la discusión que generó dicha evaluación serán analizados más adelante.

La reforma, asimismo, debe generar muchísimo consenso para ser exitosa, sobre todo para disipar los obstáculos surgidos debido a la oposición tenaz de grandes sectores del magisterio. Muchos analistas afirmaron que una de las deficiencias más notorias de la Reforma Educativa, fue la incapacidad de Sánchez de Lozada para *venderla* en diferentes sectores de la sociedad. Más que vender, el problema se circunscribe al tipo de negociación puesto en práctica y a las tácticas para desarrollar una política estatal de gran magnitud, haciendo uso o no de mecanismos democráticos para su gestión: el diálogo y la producción de concertación social con actores estratégicos que van a (deben) efectivizar la reforma: maestros, estudiantes y padres de familia.

2. Los primeros pasos: gestando las aspiraciones desde las esferas de gobierno

Entre 1985 y 1989, el entonces Ministerio de Educación y Cultura (MEC) hizo los primeros planteamientos serios de Reforma Educativa con la edición de los libros *Rosado y Blanco*, los cuales no tuvieron posibilidades de ejecución porque el gobierno del ex presidente Víctor Paz Estenssoro estaba más concentrado en consolidar sus medidas de ajuste estructural luego de la puesta en marcha del Decreto Supremo 21060. A través de éste las reformas iniciales estaban entendidas como un conjunto de medidas económicas y políticas tendientes a lograr la estabilización económica, superar la hiperinflación, fortalecer al Estado y su capacidad de gobierno para enfrentar la crisis política que sufrió la Unidad Democrática y Popular (UDP), así como recuperar el crecimiento económico; en esta perspectiva, la probable ejecución de la Reforma Educativa era solamente una medida de segunda o tercera generación dentro del programa de ajuste estructural.

De 1989 a 1990, el MEC no supo dar continuidad a los esfuerzos de la administración gubernamental anterior para inaugurar un proceso de reforma en la educación. Durante el último año de gobierno del ex presidente Jaime Paz Zamora (1992-1993), el Ministerio de Educación todavía no tenía una idea clara sobre la formulación y el apoyo político hacia la Reforma Educativa. Una de las figuras centrales, que después dirigiría el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), Amalia Anaya, afirmaba que las gestiones para el financiamiento externo y

respaldo decidido hacia la reforma, fueron víctimas de un boicot por parte de los cuatro ministros de educación que tuvo el gobierno del entonces Acuerdo Patriótico³.

Paz Zamora se negó a viabilizar la gestación inicial de la Reforma Educativa a partir de una evaluación política sobre los posibles efectos conflictivos con el magisterio y los obstáculos pre-electorales que traería dicha reforma para el frente ADN-MIR que respaldó la candidatura presidencial del general Hugo Banzer con miras a las elecciones nacionales de junio de 1993. Sin embargo, al mismo tiempo que las previsiones políticas, estaban las diferencias de concepción e intereses entre algunos miembros del gabinete ministerial; por ejemplo, Oscar Zamora Medinaceli — entonces Ministro de Trabajo, líder influyente en el gabinete y después candidato a la vicepresidencia junto a Banzer — se inclinaba más por una reforma con especial énfasis en la transformación de la universidad estatal; mientras que el ex Ministro de Educación, Mariano Baptista Gumucio, alertaba a todos sobre los conflictos intransigentes con sectores sindicales radicalizados⁴.

Una apertura inicial la dio el ex Ministro de Planeamiento, Samuel Doria Medina, hombre de confianza de Paz Zamora, que acogió a un equipo de profesionales especializados. A la cabeza de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), nace en abril de 1992 el ETARE, apoyado también por el Fondo de Inversión Social (FIS) con proyectos de infraestructura y planificación educativa. Durante esta etapa, el Banco Mundial (BM) mostró gran interés por financiar el proceso, otorgando al mismo tiempo cooperación técnica; en gran medida, el ETARE se habría convertido en algo impensable, de no haber intervenido el BM a través de puntos de vista técnicos y mediante la confianza que impulsó a los primeros gestores bolivianos de la reforma.

Contrariamente a lo que se piensa, el BM respetó el desarrollo autónomo del ETARE evitando imponer sus criterios, tan sólo advirtió sobre la necesidad de cubrir la reforma bajo el manto

³ Cfr. BERRIOS GOSÁLVEZ, Marlene. **¿Quién le teme a la reforma educativa?**; CEDOIN: La Paz, 1995.

⁴ Cfr. Ídem., ob. cit.

normativo de una ley que pudiera satisfacer la administración racional de los recursos económicos y ejecute lo planificado con un elevado grado de participación social. Es curioso que el BM fuera una de las primeras instituciones en llamar la atención a los técnicos nacionales para que velaran por una Reforma Educativa concertada y en la que los padres de familia debían participar al lado de los maestros, previamente preparados con la debida conciencia.

Manuel E. Contreras, ex director de UDAPSO, explica que “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”⁵. El proceso decisorio en la producción de las políticas públicas en materia de educación adoleció de intensa oposición dentro de las mismas esferas gubernamentales; en consecuencia, para la formulación de políticas educativas en Bolivia, en gran medida son las personas quienes juegan un papel fundamental. Las voluntades, actitudes, predisposiciones e intencionalidades suelen dominar con más facilidad que una propuesta técnica y no necesariamente confluyen en un proyecto colectivo único y coherente.

En el último semestre de la gestión gubernamental de Paz Zamora se crea el Consejo Nacional de Educación, responsable de analizar y reencauzar la Reforma Educativa hacia el Ministerio del ramo, aunque todavía sin propuestas concretas sino más bien con intenciones y actitudes más *espirituales* hacia la educación; es decir, con criterios todavía muy abstractos.

⁵ CONTRERAS, Manuel E. “Formulación e implementación de la reforma educativa a la luz de lo propuesto en el Plan de Todos”; Fundación Milenio: La Paz, 1997, p. 4, mimeo.

Esto es importante analizar porque, por un lado, Paz Zamora se niega a dar respaldo político desde la presidencia, entretanto que Doria Medina abre las puertas para canalizar recursos económicos y profesionales hacia el ETARE; al mismo tiempo, la señora Ema Navajas de Alandia, última Ministra de Educación de Paz Zamora, a través de documentos oficiales expresaba opiniones favorables hacia la necesidad de ejecutar la Reforma Educativa en el país⁶.

¿Por qué el ETARE quedó, entonces, definitivamente bajo el mando del Ministerio de Planeamiento? Porque también se argumentaba que “la directa vinculación de la educación con el desarrollo social y económico es la razón por la cual el Ministerio de Planeamiento creó el ETARE”⁷, elaborándose así una propuesta técnica y gestionando el financiamiento de pre-inversión y de inversión de la reforma.

La Reforma Educativa fue gestada contra viento y marea en medio de incertidumbres y temores que se originaban en altas esferas del propio Estado, aunque después adquirió un impulso propio. Por otra parte, cabe resaltar que el boicot al cual se refiere Amalia Anaya durante los primeros pasos de la reforma, tuvo también su razón de ser en cierta pugna intersectorial al interior del gabinete de Paz Zamora. Por un lado, el Ministerio de Planeamiento buscaba aislar el proceso de diseño de la Reforma Educativa de toda presión política y resistencias gremiales provenientes del magisterio que tenía fuerte influencia dentro del Ministerio de Educación, sobre todo para la designación de supervisores y directores distritales de educación; por otro, los diferentes Ministros de Educación buscaban, sin decirlo abiertamente, retomar el liderazgo de un gran proyecto que ya contaba, además, con buen colchón financiero. De cualquier manera, ambos ministerios caminaban por su

⁶ “La reforma educativa: necesidad urgente, esperanza de todo un pueblo. 100 días de una ministra al frente del buque insignia de la educación”, suplemento del Ministerio de Educación, PRESENCIA, La Paz, 5 de agosto de 1993. Este suplemento era una especie de informe de gestión de la ex Ministra de Educación Ema Navajas; la mayor parte de todo el texto está preocupada por publicitar la gestión ministerial, sin conceptos claros sobre lo que significa la Reforma Educativa.

⁷ EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA (ETARE). **Reforma educativa. Propuesta**; Cuadernos de la Reforma, Papiro: La Paz, 1993, p. xv. Este es el documento más importante producido por el ETARE, ya que trae el núcleo de las propuestas que se plasmaron luego en la Ley de Reforma Educativa y porque expresa la transición del gobierno de Paz Zamora hacia la nueva administración de Sánchez de Lozada.

Asimismo, es un llamamiento para dar rumbo definitivo a la necesidad de transformar la educación en el país; así lo expresan, tanto el epígrafe del libro con una cita del discurso del ex Vice-presidente Víctor Hugo Cárdenas el 6 de agosto de 1993, como la presentación de la propuesta por el entonces recién nombrado Secretario Nacional de Educación, Enrique Ipiña Melgar. Ipiña y Cárdenas fueron consultores del ETARE.

propia senda sin mucho esfuerzo por coordinar atribuciones.

En los últimos tres meses de gestión, la Ministra Ema Navajas, por resolución ministerial incrementa los períodos semanales de religión y moral en colegios fiscales y particulares, afirmando que una auténtica Reforma Educativa considera la educación en los valores para crear un espacio de reflexión sobre la *dimensión espiritual* del hombre. La Reforma Educativa todavía no estaba conceptualizada y deambulaba en generalidades; así también lo expresa un convenio entre el Ministerio de Educación y Monseñor Edmundo Abastoflor para reconocer que la Reforma Educativa debe tomar en cuenta la misión de la Iglesia, así como sus derechos de impartir enseñanza y preparar al personal para la formación ética y moral.

En su informe final de gestión, Ema Navajas expresaba un primer concepto de Reforma Educativa, refiriéndose a ésta como: “un proceso en el tiempo que en primera instancia dará prioridad a elevar el índice de cobertura con calidad en la educación primaria (...)”.⁸ En el mismo informe se señala que la prioridad de la educación primaria se traduce en:

- a) Elevar el índice de cobertura educativa del nivel primario.
- b) Reducir el índice de marginalidad.
- c) Elevar la pertinencia y calidad de la educación; así, el diseño curricular propuesto sería realizado en función de cuatro fuentes dinamizadoras del currículum:
 - * La consideración del sujeto constructor de sus propios aprendizajes.
 - * La adopción de un enfoque de necesidades básicas de aprendizaje.
 - * La activación de las situaciones de aprendizaje.
 - * La adopción de un enfoque de interculturalidad.⁹

Los principios doctrinarios que iban a sustentar estas acciones, giraban en torno a lo

⁸ “La educación primaria deberá ser la prioridad, ya sea en zonas suburbanas, urbanas y/o rurales”; en: “La Reforma Educativa: necesidad urgente, esperanza de todo un pueblo. 100 días de una ministra al frente del buque insignia...”, ob. cit., pp. 4-5.

⁹ Cfr. Ídem., ob. cit.

siguiente:

- a) La educación básica (6 a 14 años) es una opción prioritaria. La universalidad, gratuidad y calidad de la educación básica debía quedar garantizada.
- b) La instrumentalización de la reforma debía ser lograda por el Consejo Nacional de la Reforma Educativa.
- c) El mejoramiento docente constituiría un pilar de la reforma educacional. La *calidad del profesorado condicionaría* todo el proceso.

Los elementos centrales de este informe respecto a las líneas estratégicas de la reforma retomaban, sin decirlo ni citar fuente alguna, las ideas principales de la propuesta formulada por el ETARE desde el Ministerio de Planeamiento; esto llama la atención una vez más sobre la oposición de intereses y resquemores existentes entre el Ministerio de Educación y el de Planeamiento durante las discusiones iniciales sobre la Reforma Educativa.

3. Los aportes desde la sociedad civil: el congreso nacional de educación

Entre el 26 de septiembre y el primero de octubre de 1992 se realizó el Congreso Nacional de Educación. Este fue un evento al que asistieron 625 delegados titulares y donde afloraron las tomas de posición y actitudes principistas de rechazo al planteamiento del gobierno de Paz Zamora para descentralizar la educación, bajo el argumento que tal propuesta formaba parte del modelo económico neoliberal donde el Tesoro General de la Nación dejaba de responsabilizarse por financiar la educación fiscal. Según los maestros y las organizaciones campesinas y obreras que asistieron al Congreso, todos debían apoyar una lucha decidida a resistir las medidas fondomonetaristas.

La desorganización del Congreso sepultó la posibilidad de discutir con detenimiento todos los temas de la Reforma Educativa pues se tardó tres días para la entrega de credenciales y el pago de

viáticos. No se pudo analizar en detalle los documentos preliminares del ETARE o los diagnósticos preparados por algunas comisiones del propio magisterio.

Respecto a las cuestiones técnico-pedagógicas relacionadas con la formación docente, el Bloque Social Educativo (BSE) —organismo donde se aglutinaba gran parte del magisterio fiscal— no logró ponerse de acuerdo, derivando la formulación de propuestas más claras a una comisión. Se votó por unanimidad para suprimir la educación privada y se decidió formar el Consejo Nacional de Educación (CONED) que tendría un carácter fiscalizador y funcionaría cada cinco años. Este Consejo era la instancia superior que debía hacerse cargo de la educación en el país y estar por encima del Ministerio del ramo, reuniendo a representantes de diferentes sectores de la sociedad.¹⁰

Este fue uno de los aportes más substanciales del Congreso, puesto que el CONED elaboraría en 1993 el proyecto de Ley marco de Reforma Educativa para el gobierno de Sánchez de Lozada; en el CONED estaban representados: el Estado, dirigentes de la Confederación de Maestros Urbanos y Rurales, la Asociación de Colegios Particulares (ANDECOP), delegados de la Central Obrera Boliviana (COB), los campesinos, la universidad estatal y la Iglesia católica. Entre las principales propuestas del Bloque Social Educativo pueden destacarse:

- a) La creación de un Consejo Nacional de Educación.
- b) La creación de cuatro consejos regionales de educación: región aymara-andina; consejo andino-quechua; consejo amazónico y consejo chaqueño.
- c) Unificación del sistema educativo para dar un enfoque multicultural y multilingüe que supere las diferencias entre campo y ciudad.
- d) La formación de maestros polivalentes, politécnicos, pluri-culturales y multilingües.
- e) Reestructuración de las Normales para dar paso a la consolidación del docente único, lo cual implicaba la unificación de la formación docente en el área urbana y rural.

¹⁰ Cfr. "Congreso nacional de la educación: ¿Victoria del movimiento popular?"; en: INFORME R, año XII, No. 252, CEDOIN: La Paz, del 19 de octubre al 2 de noviembre, 1992.

- f) Coordinación del trabajo de las Normales con las universidades públicas y la obligación del sistema universitario para ofrecer cursos de post-grado en el nivel de licenciatura a los educadores.
- g) Doce años de estudio: uno de pre-básico, cinco de primaria elemental, dos años de primaria complementaria y cuatro años de secundaria, con la posibilidad de que el educando acceda a alguna especialidad técnica.¹¹

El ETARE reconoció los aportes del Congreso Nacional de Educación como uno de los pilares que da sustento y voluntad política al impulso de la Reforma Educativa en Bolivia, destacando, sobre todo, el esfuerzo hecho para aprobar “entre sus conclusiones la creación de un *sistema nacional de medición de la calidad de la educación*. Tal sistema será útil para establecer un seguimiento del impacto de la misma y para crear una cultura evaluativa ausente en el país”.¹²

A su vez, diferentes encuestas de percepción política expresaban altos valores de apoyo por parte de la ciudadanía a la necesidad de una Reforma Educativa. La Universidad Católica Boliviana (UCB) realizó varias encuestas longitudinales sobre opiniones políticas en la ciudad de La Paz a 400 personas, entre mayores de 21 años o de 18 estando casados.

En febrero de 1994 se preguntaba si, según lo que conoce o ha escuchado, *¿está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con la Reforma Educativa?* Los resultados arrojaron una cifra de 39,3 % para los que decían estar de acuerdo, frente a 21,4 % para los que estaban en desacuerdo, mientras que el 39,3 % cabía en la etiqueta No sabe/No responde. En agosto de 1994, a un mes después de promulgada la Ley de Reforma Educativa (se aprobó en el Congreso el 7 de julio de 1994), 48,1 % de los encuestados afirmaba estar de acuerdo con tal reforma, a diferencia del 28,8% que no estaba de acuerdo y del 23,1% que se adscribió en la categoría No sabe/No responde.¹³

¹¹ Cfr. Ídem., ob. cit. pp. 8-9.

¹² EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA (ETARE). **Reforma educativa. Propuesta**, ob. cit., p. 18. El subrayado es mío.

¹³ Cfr. UNIVERSIDAD CATOLICA BOLIVIANA, INSTITUTO DE ENCUESTAS. "**Encuesta de percepción política VI. Ciudad de La Paz**", Fundación

El proceso de maduración de la Reforma Educativa promovió el debate sobre la situación de la educación en el país y la necesidad de iniciar el despegue hacia su transformación. Las discusiones fueron a momentos confusas, politizadas o parcializadas, tanto en esferas de gobierno como a nivel de organizaciones de base de la sociedad civil, pero todavía estaba por verse cómo se iba a plasmar en los hechos y en qué medida los maestros iban a actuar como *filtros* en las escuelas durante la implementación de los primeros cambios.

4. Las influencias externas: el conocimiento y la educación como resortes fundamentales para la competitividad y el desarrollo

En el ámbito externo, cumplen un papel determinante las discusiones sobre el capital humano y la necesidad de fortalecer la producción de conocimientos y la educación. Así lo remarcan diversos planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que lanza su propuesta denominada: *transformación productiva con equidad*.

La CEPAL expresa que sus proposiciones no representan recetas de aplicación general, sino un conjunto de orientaciones y recomendaciones globales puestas a disposición de los gobiernos y de las sociedades civiles de la región para abordar el problema del desarrollo en los años noventa y mejorar las condiciones de vida de la población. Para la CEPAL se trata de encontrar las respuestas a *cómo crecer* e incorporarse positivamente a la economía mundial y cómo hacerlo con mayores niveles de equidad.

Las ideas centrales de la propuesta se articulan en la incorporación y difusión del *progreso técnico* como el factor primordial para desarrollar competitividad, elevar la productividad y generar más y mejores puestos de trabajo. “La auténtica competitividad —señala la CEPAL— es la que se apoya en la incorporación sistemática de *progreso técnico* (...). Aumentar la *productividad* que demanda

Hanns-Seidel: La Paz, agosto de 1994, pp. 86-87. La muestra fue determinada de acuerdo al resumen de sectores y segmentos de viviendas para el área urbana de La Paz, junto a los datos de la Corte Departamental Electoral, esperándose obtener un determinado orden e información demográfica de las diferentes zonas.

inversión en nuevas maquinarias y equipos, nuevas técnicas de organización del trabajo y, fundamentalmente, cambio técnico y significativa inversión en *recursos humanos*".¹⁴

En el éxito obtenido por países del Asia y Europa que han alcanzado simultáneamente equidad y competitividad, han jugado un papel fundamental los recursos humanos; es decir, la inversión en *capacitación, educación, ciencia y tecnología*. Esto marca una diferencia enorme en relación a las condiciones de América Latina y el Caribe donde, pese a los esfuerzos importantes después de la Segunda Guerra Mundial que lograron buenos resultados en términos de la cobertura educativa, la situación actual no es satisfactoria, pues se ha agotado un ciclo en el sistema educativo, ha caído en forma notoria la calidad de la educación en cuanto a pertinencia, capacidad integradora y satisfacción de necesidades de la producción. "La capacitación en las empresas es embrionaria, la formación técnica obsoleta y la investigación científica insuficiente y alejada del sistema productivo"¹⁵.

Por lo tanto, en el contexto internacional y en condiciones de economía de mercado, se necesita un profundo cambio en el sistema educativo y en la producción y difusión de conocimientos. De acuerdo con los diagnósticos de la CEPAL, "tanto la productividad de la economía como los ingresos individuales dependen estrechamente del nivel educativo y del grado de calificación de la fuerza de trabajo. Por eso, el esfuerzo en educación y capacitación se traduce simultáneamente en mejoramientos de la competitividad y de la equidad. En la región [América Latina] existe un contraste muy marcado entre los grandes progresos alcanzados por la cobertura del sistema educativo y los contingentes aún masivos de la PEA [Población Económicamente Activa] ocupada con menos de 10 años de escolaridad, nivel que puede considerarse el umbral inferior para acceder

¹⁴ COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS (FNUAP), CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA (CELADE). **Población, equidad y transformación productiva**, Conferencia regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, México, D.F., 29 de abril al 4 de mayo de 1993, mimeo, p. 31 *passim.*, subrayados míos. Ver también: CEPAL-UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, Centro Nacional de Información Educativa, Santiago de Chile, 1992.

¹⁵ *Ídem.*, ob. cit., p. 33.

a ocupaciones compatibles con un ingreso que satisfaga mínimamente a un grupo familiar”.¹⁶

Por otra parte, influyó bastante la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, fruto de la Conferencia de Jomtien, Tailandia en 1990. La influencia de dicha declaración sobre todo está centrada en la *satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje* que es altamente coincidente con las propuestas del ETARE y con el propio texto de la Ley de Reforma Educativa No. 1565.¹⁷

La Conferencia Mundial de Jomtien hizo especial hincapié en la necesidad de universalizar el acceso y promover la equidad en la educación, concentrar la atención en el aprendizaje, ampliar la perspectiva de la educación básica y fortalecer acciones de concertación promoviendo participación social.

Estas recomendaciones, tanto de la CEPAL como de la Declaración Mundial sobre Educación, brindan también los insumos globales para dinamizar la Reforma Educativa en el país, cuya necesidad vincula estrechamente el fortalecimiento de un capital humano nacional, capaz de hacer exitosa la inserción de Bolivia en el mercado mundial y en la internacionalización de la producción de conocimientos a fin de superar las condiciones de pobreza.

5. Zarpando del puerto: la reforma en acción

La puesta en marcha de la Reforma Educativa se da en medio de una oposición aguda entre el gobierno de Sánchez de Lozada, que llega a la presidencia en agosto de 1993, y el magisterio nacional. Sin embargo, tampoco puede decirse que la promulgación de la Ley 1565, así como la redacción preliminar de sus contenidos careció absolutamente de consenso entre los sectores sociales y políticos más importantes del país.

¹⁶ Ídem., ob. cit., p. 40

¹⁷ Cfr. MARTINEZ P., Juan Luis. *Reformas educativas comparadas. Bolivia, México, Chile, España. Estado del arte*, CEBIAE: La Paz, 1995.

El contexto socio-político que posibilitó dar el salto a partir de 1993, fue un terreno abonado inicialmente con tres elementos: en primer lugar destacan los acuerdos suscritos el 9 de julio de 1992 entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), Acción Democrática Nacionalista (ADN), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Conciencia de Patria (CONDEPA) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL). Aunque el énfasis de estos acuerdos no fue exclusivamente educativo, puesto que se concentró más en las reformas al sistema electoral y al sistema político, sí hay una declaración explícita por impulsar la Reforma Educativa.

Un segundo elemento de consenso representa el Congreso Nacional de Educación en el que se reunieron, por primera vez, representantes de diferentes sectores sociales junto al propio Estado. Finalmente, el tercer elemento se orienta hacia los consensos propuestos por el Congreso Nacional de Educación de la Iglesia católica que también expresó su palabra y actitud de aliento.

Este terreno de concertación preliminar dio paso a la Reforma Educativa conceptualizada como: “(...) la transformación global del sistema debiendo abarcar, en un proceso articulado, tanto el área pedagógico-curricular como la institucional-administrativa. Este proceso tendrá como característica la gradualidad tanto en el desarrollo de los cambios mismos como en la extensión de su aplicación al conjunto del sistema educativo, no únicamente por la incipiente capacidad institucional y técnica, sino también porque es imprescindible que el proceso de Reforma Educativa se desarrolle con la más amplia participación”.¹⁸

La Reforma Educativa ejecutada por Sánchez de Lozada parte de un diagnóstico en el que se da especial interés a la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, además de remarcar la preponderancia de la población indígena vinculada a situaciones de pobreza y marginalidad del

¹⁸ EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA (ETARE)..., ob. cit., p. 41. Los subrayados corresponden a la cita original.

sistema educativo nacional, porque respecto a los datos de deserción escolar, el gran contraste se presenta entre el campo y la ciudad, antes que entre hombres y mujeres. La propuesta de RE otorga importancia a la posibilidad de superar la discriminación étnica y de género en el sistema educativo.

5.1. Estructura de la reforma

Los principales objetivos de la política educativa que está ejecutando la reforma contienen cinco elementos:

- a) Lograr recuperar la función principal del sistema educativo, redefiniendo toda la *estructura institucional* del sector.
- b) Adoptar el enfoque de *necesidades básicas de aprendizaje*.
- c) Reconocer la diversidad cultural del país, razón por la cual el nuevo eje articulador de la Reforma será la *educación intercultural bilingüe*.
- d) Incorporar la *participación social* permanente en la gestión y control de la educación.
- e) Fortalecer la educación fiscal en las zonas rurales y de frontera.

La estrategia de implementación define tres componentes: el primero es el *programa de transformación y fortalecimiento del sistema*; el segundo es el *programa de mejoramiento de la calidad pedagógica*; y el tercero es el *programa de apoyo y control*. Se adopta a la *interculturalidad* como el *eje curricular* y a la *participación social* como el *eje institucional* para alcanzar metas específicas. Al mismo tiempo, se prevé aumentar la inversión pública en el sector educativo a, por lo menos, 6% del PIB.

Esta estrategia considera, además, que debe fortalecerse la acción del Estado, porque “(...) nada será posible si el Estado no toma conciencia del impacto que tiene la educación, principalmente la

primaria, en la productividad y en el desarrollo nacional”.¹⁹ El rol del Estado no deja, en ningún momento, de responsabilizarse por la gestión pública de la educación, sino que la reivindica como una de sus más altas funciones; esto marca un contraste en relación a otros países de América Latina donde las reformas estructurales de corte neoliberal promueven acciones donde el Estado se aleja cada vez más de la educación, promoviéndose más bien iniciativas privadas en colegios y universidades. En Bolivia, el caso es diferente porque el Estado brinda el marco normativo y protector a toda la reforma, planifica su ejecución gradual, espera obtener resultados específicos de su inversión en educación para que impacten en toda la estructura productiva del país. Finalmente, continúa haciéndose cargo de la contratación obligatoria de todos los maestros normalistas y subvencionando incondicionalmente a la universidad pública, inclusive a pesar de los constantes conflictos con ésta por supuestas violaciones a la autonomía universitaria o por el bajo rendimiento en la formación de profesionales.

Para su implementación, la Reforma Educativa identificó tres etapas: la primera que abarca el período de 1994 a 2000; la segunda que va de 2001 a 2006; y la tercera que comprende el intervalo del año 2007 al 2013, época en la que se proyecta comenzar la transformación del sistema universitario público.

En la primera etapa se está ejecutando la reforma curricular de la educación inicial (kinder) y de todo el ámbito de educación primaria de 8 años. Para 1996 ya había empezado a funcionar el Plan Nacional de Núcleos Demostrativos en 50 núcleos educativos iniciales del país y, según las previsiones de la Unidad de Servicios Técnicos Pedagógicos – uno de los brazos operativos de la reforma – se estimaba la necesidad de poner en marcha cerca de 300 núcleos durante 1997.

Desde el punto de vista institucional, en el Ministerio de Educación (lo que para el régimen de Sánchez de Lozada constituía la Secretaría Nacional de Educación), debe corregirse la armonía entre

¹⁹ EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA (ETARE)..., ob. cit., p. 40.

estructuras y funciones del sistema educativo. Por orden jerárquico, las principales funciones redefinidas en dicho sistema a partir de la implementación de la reforma, son:

1. Función de planificación.
2. Generación de normas.
3. Función de enseñanza y aprendizaje.
4. Función de dirección.
5. Función de decisión.
6. Administración.
7. Asesoramiento técnico.
8. Investigación.
9. Información.
10. Participación.
11. Evaluación.

La estructura administrativa de la Reforma tiene como eje a los núcleos escolares urbanos y rurales que constituyen las unidades básicas de planificación y administración del sistema educativo nacional, además de constituirse en redes educativas de complementariedad de servicios. Cada núcleo estará constituido por 6 ó 7 escuelas en el campo o en la ciudad, procurando ofrecer los tres niveles de educación: inicial, primaria y secundaria. Los núcleos se agruparán, a su vez, en distritos escolares para lo cual ya se elaboró un mapa donde se dispone la distribución inicial de núcleos y distritos.

Según las evaluaciones de Manuel E. Contreras, la Reforma Educativa se está implementando en 351 núcleos desde 1996; “es decir, aproximadamente 2200 escuelas que cubren un 16% de la matrícula, y a partir de [1997] se extendió a 500 núcleos adicionales, con aproximadamente 3250 escuelas. De tal manera que en 1997 aproximadamente la mitad de los núcleos y escuelas habrán

sido incorporados al proceso de Reforma”.²⁰

La Ley 1565 tiene como principio político la *participación social*. Los mecanismos previstos para viabilizar ésta son: las Juntas Escolares que serán conformadas por las organizaciones vivas de la sociedad civil, en concordancia con lo establecido en la Ley de Participación Popular; las Juntas de Núcleo; los Honorables Concejos y Juntas Municipales; los Consejos Departamentales de Educación; los Consejos Educativos de Pueblos Originarios que están organizados en: Aymara, Quechua, Guaraní y Amazónico multiétnico; finalmente se encuentra el Consejo Nacional de Educación que reunirá a todos los sectores de la sociedad para examinar el desarrollo y progreso de la educación en todo el ámbito nacional. Estos elementos de la reforma incorporan, en gran medida, lo medular del Congreso Nacional de Educación celebrado en 1992.

En la estructura y organización curricular de la Reforma Educativa, el área formal se dispone en cuatro niveles: pre-escolar, primario, secundario y superior, cuyos objetivos alcanzan también al área alternativa de educación en sus tres componentes: adultos, permanente y especial.²¹

Un aporte substancial de la Reforma es la instauración del Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMECAL); así como la decisión de formalizar, hasta el año 2000, a todos los profesores interinos²², profundizando las acciones de apoyo a la profesionalización (titulación) y capacitación de maestros interinos mediante el Sistema Educativo Boliviano a Distancia (SEBAD), con apoyo del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) dependiente de la ayuda española. Actualmente el programa de profesionalización alcanza a 8000 maestros.

²⁰ CONTRERAS, Manuel E. “Génesis, formulación, implementación y avance. La Reforma Educativa en Bolivia”, Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano, La Paz, febrero de 1997, p. 4.

²¹ Cfr. SÁNCHEZ DE LOZADA, Gonzalo. **Ley de reforma educativa: Ley 1565 de 7 de julio de 1994**; La Paz: LA RAZON, fascículo VI, 10 de julio de 1994.

²² Según datos del ETARE, aproximadamente el 25% de los maestros son interinos (sin título de maestros normalistas). En todo el sector educativo nacional existen 67.555 maestros, de los cuales 40.786 trabaja en las ciudades y 26.769 en el área rural.

De acuerdo con las estimaciones de diversos especialistas de la Unidad de Servicios Técnico Pedagógicos, las formas de evaluación de la calidad educativa a través del SIMECAL están muy ligadas al avance de contenidos más que al logro de objetivos educacionales; de esta manera, se evitará también cierta discrecionalidad en las formas de evaluación que no permiten comparaciones, ni una apreciación consistente de los resultados de la inversión pública en educación. A su vez, el proceso de evaluación será también un elemento nuclear para diagnosticar y diseñar posibles soluciones a la crisis del sistema universitario estatal y privado.

Otro elemento innovador de la RE, es la incorporación de *bachilleres pedagógicos* que puedan enfrentar la demanda de docentes en el área rural, sobre todo favoreciendo la educación bilingüe. En su artículo 35, la Ley de RE rompe con el monopolio del magisterio para el ejercicio docente, pues prevé el ingreso a la enseñanza de bachilleres y personal capacitado por experiencia o por medio de aprendizajes especiales, previo examen de competencia. Este es uno de los elementos conflictivos con el magisterio fiscal, pues se considera que existe el riesgo de una politización y favoritismos desde los partidos de gobierno para incorporar nuevos profesores que no han tenido previa formación pedagógica en las normales, burocratizando aún más al Ministerio de Educación con docentes interinos.

Poco después de promulgada la Ley de RE, el XV Congreso Nacional de la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana expresó la oposición más tenaz y violenta hacia la ley, negándose a participar en la elaboración de los decretos reglamentarios y convocando más bien a un desacato nacional entre el 7 y el 11 de noviembre de 1994.

Si se hace una comparación entre lo planteado por el Plan de Todos (PT) – programa de gobierno con el que Sánchez de Lozada ganó las elecciones de 1993 –, puede observarse que la RE en actual ejecución recoge mucho de aquel plan en el caso de la educación pre-universitaria. El Plan de Todos rescató todas las propuestas del ETARE en materia de Reforma Educativa, pues enfatizaba la importancia del capital humano como un elemento nodal para el modelo de

adquisición de conocimientos y acceso a la educación, a la salud y al empleo. El PT, como bien lo señala el investigador Manuel E. Contreras, no hacía del alivio a la pobreza su principal cometido; era muy general con respecto a la pobreza y cómo aliviarla y no tuvo mayor seguimiento y análisis en la gestión del ex presidente Sánchez de Lozada. El paradigma dominante fue, en todo caso, el Desarrollo Humano²³.

En la estrategia sobre Desarrollo Humano la Reforma Educativa adquiriría notoriedad a través de los siguientes elementos:

- a) La educación debía ser un proceso participativo para promover actitudes de cambio en la sociedad. Por lo tanto, una Reforma Educativa apostaba a generar un cambio de actitudes en padres, maestros y estudiantes.
- b) La educación primaria (8 años) debía ser una prioridad.
- c) La Reforma Educativa debería garantizar plena cobertura y la desaparición de la deserción escolar hasta el año 2000.
- d) Debía extenderse la educación intercultural bilingüe y promoverse la formación docente a través de convenios con universidades públicas y privadas.
- e) El PT proponía que las municipalidades se hagan cargo de parte del gasto educativo y buscaba incrementar los recursos al sector, del 3% del PIB en 1993 al 4,3% en 1997.

Durante la implementación de la Ley 1565, el financiamiento de la educación mostró un razonable incremento, ya que se cumplieron ciertas previsiones que proponía el PT, pues “el gasto educativo como porcentaje del PIB [Producto Interno Bruto] se ha incrementado y de cumplirse las proyecciones para [1997], se lograría superar el promedio propuesto por el PT (ver cuadro 1)”.²⁴

²³ Cfr. CONTRERAS, Manuel E. “Formulación e implementación de la reforma educativa a la luz de lo propuesto en el Plan de Todos”; Fundación Milenio: La Paz, 1997, mimeo.

²⁴ CONTRERAS, Manuel E. “Formulación e implementación de la reforma educativa a la luz de lo propuesto en el Plan de Todos”, p. 17.

**Cuadro No. 1. Presupuesto del sector educativo
como porcentaje del PIB, 1994-1997**

	1994	1995	1996	1997	Promedio
Meta del PT	3,1%	4,8%	4,4%	4,3%	4,2%
Real	4,3%	4,5%	4,9%	5,3% (previsto)	4,7%

Fuente: Plan de Todos y SNE [Secretaría Nacional de Educación].

Respecto a la asignación de mayores recursos para el sector educativo, cabe resaltar que, ni la Reforma Educativa ni el PT lograron superar la *inequitativa distribución* que reduce los resultados de la inversión pública en educación, ya que el monto asignado a la educación post-secundaria representa la elevada cifra de 30% del gasto total en el rubro. Por cada niño que concluye el nivel primario (8 años de estudio) se gasta menos de 1000 dólares²⁵, mientras que un egresado del nivel universitario (5 años de estudio en promedio) llega a costar al Estado hasta 36000 dólares²⁶.

El Estado invierte alrededor de 570 dólares por año en cada estudiante universitario de Bolivia, entretanto que sólo 70 dólares por cada niño del ciclo básico. Sobre este aspecto problemático, la Reforma Educativa no ha logrado hasta la fecha concebir una estrategia de redistribución más racional para hacer más efectivo el uso de los recursos, aún a pesar que la educación primaria es el corazón para implementar la reforma.

Por otra parte, el 97% de los gastos en la educación primaria y secundaria está destinado a los salarios del magisterio, porcentaje que no varía desde hace, por lo menos, quince años. Tampoco se puede, hasta ahora, destinar un volumen apropiado de recursos para la capacitación de los docentes de base y la modernización de las Normales urbanas y rurales²⁷. Tal modernización exige,

²⁵ La Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) estima que la cifra gira, aproximadamente, alrededor de los 890 y 980 dólares.

²⁶ Cfr. EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA (ETARE)..., ob. cit.

²⁷ Actualmente, en todo el país existen 27 normales, de las cuales 17 son urbanas y 10 rurales. "En 1995, 11.928 estudiantes estaban

no solamente un rediseño curricular, institucional y pedagógico, sino también un cuidadoso cambio de actitudes en las formas de concebir a la educación dentro del largo plazo y en la forma de entender el proceso de formación profesional como capital humano estratégico.

La Reforma Educativa busca también eliminar la vieja concepción de promoción vía exámenes y pruebas de selección que, muchas veces, se convierten en mecanismos de discriminación entre los estudiantes, sobre todo de origen rural. Según la reforma, la escuela comenzará a entender que todos los niños (as) son diferentes y que cada uno aprende en un ritmo e intensidad particulares. Por lo tanto, en lugar de los tradicionales exámenes que atemorizaban a los estudiantes, forzándolos en algunos casos a abandonar la escuela, cada cierto tiempo los profesores solamente tomarán pruebas de evaluación para comprobar si el alumno está aprendiendo o no, por lo que la nueva consigna de la Reforma en primaria es: *cada quien a su ritmo y donde los niños y niñas sean los protagonistas dentro del aula.*

El objetivo de esta estrategia no es aplazar a los alumnos o promocionarlos fruto de la aplicación de exámenes para todos, sino sólo detectar si los objetivos pedagógicos se están cumpliendo. Después de algunas pruebas, el (la) maestro (a) no asignará una nota final, sino sólo conocerá en qué materias y contenidos deberá incidir más para mejorar el proceso educativo. Es el propio maestro quien también se autoevalúa y reflexiona sobre cómo facilitar y profundizar más el aprendizaje de sus alumnos. El nuevo sistema considera que las pruebas de evaluación son útiles para detectar dónde está fallando la educación o el docente y cómo se pueden enmendar los errores encontrados oportunamente. La meta pedagógica es poner en marcha la capacidad desarrollada por cada estudiante sin importar la cantidad de información asimilada; los exámenes serán tomados en el momento necesario.

inscritos en las Normales urbanas y 4.575 en las Normales rurales. El presupuesto total era de \$US. 4,7 millones, \$US. 3 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"; en: CONTRERAS, Manuel E. "Formulación e implementación de la reforma educativa a la luz de lo propuesto en el Plan de Todos", p. 12.

En los primeros ocho años de escuela primaria se tendrán apenas tres exámenes al finalizar cada ciclo de dos o tres años: uno al culminar cada ciclo, porque para la educación formal, el nivel primario está organizado en tres: *aprendizajes básicos* (tres años), *esenciales* (tres años) y *aplicados* (dos años). Por lo tanto, la reforma destaca el carácter *desgraduado* (sin grados o cursos) en la formación primaria.²⁸

La Reforma Educativa es muy ambiciosa en su contenido y estructura. De ahí que uno de los obstáculos más importantes para llevarla a cabo con éxito sea el bajo nivel de formación que reciben los maestros normalistas y la ausencia de un sistema de actualización y capacitación permanentes que impide a los profesores poder comprometerse, tanto con su propia cualificación, como con un impulso decisivo para encarar los problemas prácticos de la reforma en diferentes escuelas.

Hasta el momento, la reforma solamente dio cabida a la capacitación de los *asesores pedagógicos*, considerándose que éstos podían reproducir un efecto multiplicador durante el asesoramiento a los directores de escuela; sin embargo, esta medida motivó nuevamente los sentimientos de discriminación que perciben los maestros de base porque ellos exigen programas y acciones específicas de actualización y capacitación; de ahí que muchos docentes han asumido medidas personales, inscribiéndose a la universidad para obtener títulos de licenciatura. Estas actitudes reflejan también cierta apertura en algunos maestros para mejorar sus condiciones profesionales e insertarse de manera más efectiva en el proceso de reforma.

Si bien en todo el país se desarrolló un consenso básico para continuar con la RE, todavía no existe un acuerdo común sobre la *naturaleza de los problemas* de la educación, ni sobre las *causas* de los mismos. En consecuencia, las soluciones que se plantean no son necesariamente compartidas o aceptadas por todos. Las opiniones disidentes más relevantes podrían resumirse en lo siguiente:

²⁸ Cfr. SECRETARIA NACIONAL DE EDUCACION, MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. "En la hora de la Reforma. 1994: año de la Reforma Educativa", LA RAZÓN, La Paz, diciembre de 1993, fascículo. En la secundaria se establecen dos ciclos de aprendizaje: *tecnológicos* (dos años) y *diferenciados entre técnicos y académicos* (dos años).

- a) Para algunos, la RE es, ante todo, una reforma de la escuela primaria y no del sistema educativo nacional.
- b) Otros consideran que no existe una propuesta psicopedagógica que descansa detrás de la Ley 1565; es decir, un conjunto de criterios que sustenten la visión sobre el tipo de sociedad que queremos construir con una educación reformada: qué tipo de personas y qué tipo de educación se requiere de acuerdo con previsiones de largo aliento.
- c) Algunas críticas observan a la Ley de Reforma Educativa como un todo no necesariamente orgánico, ya que detectan un choque entre teorías conductistas y constructivistas.
- d) Finalmente, otros criterios entienden que la RE no fructificará hasta no mejorar las condiciones salariales de los maestros. El estatus desprestigiado de la profesión docente, junto con la obsolescencia de las Normales para encarar la formación profesional, representarían las tareas pendientes que requieren un tratamiento previo, antes de ejecutar una reforma en la escuela primaria.

6. Evaluando el trayecto recorrido: la visión desde los timones de la reforma

El profesor Juan Carlos Pimentel, Coordinador Nacional de Educación en 1995 y después Secretario Nacional de Educación durante el último año de gobierno de Sánchez de Lozada (1996-1997), identifica cuatro momentos constitutivos en el trayecto recorrido por la RE.

6.1. Primer momento: el pecado original

El primer momento abarca los años de 1991 a 1993, denominado por Pimentel como el período de *gestación* y del *pecado original* de la reforma. “Es un tiempo de elaboración y concreción de ideas, de un ambular un tanto errático [pues] la evolución va desde la planificación de una Reforma Educativa meramente administrativa hasta la propuesta de una reforma en la educación preescolar y primaria. De este tiempo podemos resaltar – dice Pimentel – la falta de una estructuración

metodológica que permita la construcción de consensos y que ha sido el pecado original de la reforma; por eso el parto es muy doloroso y de alto nivel de confrontación”²⁹.

En este mismo período, Pimentel afirma que el gran acierto fue la capacidad de negociación para armar la ingeniería financiera de la inversión desde el ETARE.

6.2. Segundo momento: incapacidad de concertación social y generación de conflictos

El segundo momento representa el intervalo que abarca julio del 94 a marzo del 95 donde destaca un *apresuramiento* en la formulación de los decretos reglamentarios poco después de promulgarse la Ley 1565. Al mismo tiempo, se da luz verde para descongelar el financiamiento comprometido por los organismos internacionales.

Pimentel explica que este período refleja cierta inercia porque casi nada se hizo en la implementación operativa de la reforma. Todo estaba orientado hacia la consolidación del marco legal: la aprobación de la Ley en el Parlamento y la redacción de todos sus decretos reglamentarios. Este período de discusión legal fue la condición previa para que organismos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) autorizaran los primeros desembolsos. “Por eso los Decretos Reglamentarios son aprobados rápidamente -indica Pimentel-, en algunos casos, poco reflexionados”³⁰.

Junto con la discusión legal empiezan a radicalizarse los enfrentamientos con el magisterio fiscal, sobre todo por la polémica surgida en torno al Decreto de Carrera Docente No.23968 que, según las autoevaluaciones de Pimentel y diferentes expertos que participaron en la discusión preliminar, es el más incoherente pues mezcla diferentes aspectos de cualificación profesional, escalafón,

²⁹ PIMENTEL, Juan Carlos. “Prof. Juan Carlos Pimentel: de frente a la Reforma” (entrevista), en: NUEVAS PALABRAS, CARTA INFORMATIVA DEL CEBIAE, año 3, no.35-36, La Paz, mayo/junio de 1997, pp. 3-4.

³⁰ Ídem., entrevista citada, p. 3.

exámenes de competencia o años de servicio, los cuales no esclarecen un objetivo específico de reestructuración institucional para regular el desarrollo de la carrera docente. “Se nota que [el Decreto] ha sido elaborado con *criterios estrictamente políticos* para neutralizar o liquidar cierta resistencia del magisterio”, afirma Pimentel.³¹ Aquí es donde nace una de las principales insuficiencias que evitaron *vender y concertar* adecuadamente la ley con los principales dinamizadores de la reforma: los maestros.

Entre julio de 1994 y marzo de 1995, *no hubo una estrategia de concertación* en la gestión pública de la RE, lo que obligó al gobierno del ex presidente Sánchez de Lozada a dictar dos *estados de sitio* para doblegar la resistencia del magisterio, declarándose abiertamente una lógica de exclusión a los maestros y desatando muchos conflictos, en gran medida innecesarios.

El primer *estado de sitio* fue decretado del 12 al 18 de abril de 1995, mientras que el segundo fue una ampliación del primero: del 18 de julio al 12 de octubre de 1995. La COB movilizó los conflictos, pero fue el magisterio urbano y rural quien encabezó todas las manifestaciones, desatando una ola de violencia en las principales capitales del país; tanto la COB como los maestros llegaron a movilizar hasta 800 personas en todo Bolivia exigiendo la derogación de la Ley de Reforma Educativa y de Capitalización de empresas estatales.³²

Durante los conflictos sociales que debió encarar el gobierno de Sánchez de Lozada entre 1995 y 1996, fue el magisterio quien demostró mayor capacidad de presión, enpantanándose toda posibilidad de consenso. De 1995 a 1996, los maestros ocasionaron tres paros, cinco huelgas, doce marchas de protesta y cuatro amenazas de acciones radicales. Se denunciaron 171 detenciones, dos muertos, 62 heridos, 17 enfrentamientos con la policía y el gobierno amenazó a los principales

³¹ Ídem., p. 3. El subrayado es mío.

³² Ver las ediciones de la época en La Razón, Hoy y Presencia. La prensa destacó solamente los enfrentamientos y fue incapaz de aclarar la información específica sobre el contenido, alcances y puntos críticos de la reforma.

dirigentes con ejecutar dos medidas legales de carácter penal³³.

Es importante hacer hincapié en que “(...) las reformas educativas son procesos complejos, dinámicos, largos e idiosincrásicos. Por lo tanto, deben llevarse a cabo en pasos incrementales. Las estrategias de reformas radicales [apresuradas y sin concertación] no han dado buenos resultados”³⁴.

Si se comparan las tres reformas puestas en marcha por la administración de Sánchez de Lozada, se hace notorio que la Reforma Educativa fue la que *menor apoyo político* recibió dentro del mismo gobierno, en relación con la Participación Popular y la Capitalización. “En la gestión de [Sánchez de Lozada] hubo cuatro Ministros de Desarrollo Humano, tres Secretarios de Educación y tres jefaturas diferentes en el equipo de la reforma. En marcado contraste, en Participación Popular hubo un solo equipo y en Capitalización dos, aunque el segundo fue el que más duró y el que más apoyo político recibió”³⁵.

El protagonismo que se esperaba por parte del ex Vicepresidente, Víctor Hugo Cárdenas, tanto para la orientación global de toda la reforma como para la negociación de consensos con el magisterio, tampoco tuvo lugar. Esto obedece a tres razones fundamentales: la primera se relaciona con la presión de la cúpula del MNR para *movimientizar* (copar con militantes del partido MNR) todo el aparato estatal, pues en repetidas oportunidades, Guillermo Bedregal, ex presidente de la Cámara de Diputados, reclamó públicamente para que todos los ministerios estén bajo el control del MNR, lo cual obligó a Sánchez de Lozada a evitar posibles roces entre el ex Ministro de Desarrollo Humano y ex Secretario Nacional de Educación, Enrique Ipiña del MNR y Víctor Hugo Cárdenas del MRTKL. Además, el cuoteo de poder era más intenso dentro del mismo MNR que las exigencias por parte de

³³ Cfr. SUÁREZ, Ruy Omar. “El conflicto en Bolivia, 1995-1996”, trabajo preparado para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) en el marco del proyecto de Sistema de Alerta Temprana, ILDIS-PNUD-PRONAGOB, versión preliminar, La Paz, marzo de 1997, mimeo.

³⁴ CONTRERAS C., Manuel. “Génesis, formulación, implementación y avance. La Reforma Educativa en Bolivia”, ob. cit., p.3.

³⁵ CONTRERAS, Manuel E. 2Formulación e implementación de la Reforma Educativa..., ob. cit., p.9.

los otros socios del gobierno: MRTKL y MBL.

La segunda razón que impidió a Cárdenas asumir un papel destacable en la RE fue su decisión personal para trabajar con prioridad en la modernización del Congreso Nacional del cual era presidente nato. Sus preocupaciones prioritarias buscaban conseguir importantes apoyos financieros para instalar en la Vicepresidencia el Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) cuyos principales ejes de trabajo fueron: gobernabilidad política, desarrollo humano, competitividad económica, seguridad humana, fortalecimiento del sistema de partidos y gestión gubernamental con racionalidad. Sin embargo, trasladó algunos profesionales especializados desde la Vicepresidencia hasta la Secretaría Nacional de Educación, como fue el caso de la socióloga Sonia Comboni Salinas, que fungió de directora en la Unidad Nacional de Servicios Técnico Pedagógicos (UNSTP).

La tercera razón descansa en una evaluación política de los efectos negativos que traía el involucrarse completamente con la reforma, debido a los enfrentamientos con el magisterio; 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; ni Víctor Hugo Cárdenas ni Enrique Ipiña iban a jugarse el todo por el todo, política y profesionalmente³⁶.

Todos los especialistas de la UNSTP, así como los principales tecnócratas de la Unidad de Apoyo y Seguimiento a la reforma (UNAS) carecían de liderazgo político, temía negociar directamente con el magisterio y preferían cumplir algunas exigencias de los organismos financiadores para no sufrir problemas con retrasos o suspensiones en los desembolsos. Fue notorio que durante todos los conflictos estos técnicos solamente buscaban desarrollar un trabajo de escritorio.

³⁶“(…) lo fundamental para poder llevar a cabo la reforma es apoyo político del más alto nivel y liderazgo. Una persona y su equipo que esté preparado a jugarse el todo por el todo, profesional y políticamente, por la reforma y su ejecución. Esto es lo que tal vez más ha carecido la reforma en actual ejecución”; en: CONTRERAS, Manuel E. “Formulación e implementación de la reforma...”, ob. cit., pp. 14-15.

Por otro lado, para algunos críticos, al analizarse el diseño institucional bajo el que se ejecuta el programa de Reforma Educativa, se comprueba la existencia de diferencias semánticas y conceptuales entre fines, objetivos estratégicos, objetivos operativos y acciones individuales programadas para su ejecución³⁷. Esto evitó el avance de los procesos en forma homogénea y tampoco generó una actitud de apertura hacia la participación de los maestros quienes, al mismo tiempo de haber expresado prejuicios hacia la implementación de la reforma, radicalizaron sus críticas hacia la organización institucional sin ningún ánimo constructivo.

Dieciocho de los 57 artículos de la Ley 1565 y tres de las diez disposiciones transitorias fueron impugnadas por los maestros. Tales observaciones están en actual revisión en el Parlamento desde febrero de 1996. Las principales refutaciones del magisterio se agrupan en las siguientes:

1. Rechazo a la libre sindicalización propuesta por el Decreto Supremo 23968 para poner fin a los descuentos por planilla destinados a los sindicatos, pues se afecta su capacidad de presión y organización política.
2. Temor a que el Estado deje de subvencionar el pago de salarios.
3. Temor a que se desconozca la antigüedad y categorías actualmente vigentes en el escalafón docente.
4. Negación a rendir los exámenes quinquenales teórico-prácticos de acreditación para el ascenso de categoría.
5. Demandas para que la carrera docente sólo deba incorporar a los profesores inscritos en el magisterio nacional, por lo que se rechaza la propuesta de incorporar bachilleres pedagógicos.
6. Temor porque, en el largo plazo, la Reforma Educativa desconozca la formación profesional en las Normales, se rechacen los títulos en provisión nacional y los maestros se vean obligados a obtener licenciaturas en la universidad.

³⁷ Cfr. VELAZCO RECKLING, Enrique. **Noche parlamentaria. La Reforma Educativa boliviana: una (re) visión estratégica**, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, s/f. Este fascículo contiene un análisis y comparación interesantes de los fines, objetivos, componentes y acciones de la reforma, sus unidades operativas en la ex Secretaría Nacional de Educación y las propuestas del BID en su misión de evaluación de octubre de 1995.

7. Rechazo a la fiscalización del trabajo docente por parte de las juntas escolares y los padres de familia.

El secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (CTEUB), Javier Baldivieso, afirmó en varias ocasiones que el magisterio fiscal no transigirá con la Reforma Educativa porque ésta es una *ley selectiva y no formativa, es más administrativa que pedagógica*. Además, el eje curricular de la reforma: la educación intercultural bilingüe no tiene un sentido científico ni realista, pues inclusive en las mismas comunidades de pueblos originarios se rechaza tal estrategia exigiéndose, en todo caso, una educación castellanizada que goce de buenos recursos pedagógicos³⁸.

“Queremos que la Reforma Educativa -dice Baldivieso- involucre a los maestros, que los dineros (sic) que pasan a los tecnócratas, también pasen al salario docente”³⁹. La Secretaría Nacional de Educación, en contrapartida, denunció con mucho énfasis durante 1995 que habían 11.961 ítems irregulares, de los cuales 9.000 correspondían a maestros que gozaban del *bono de frontera*, siendo así que trabajaban en las capitales de departamento.⁴⁰ El objetivo de tales revelaciones reflejaba una clara intención de hacer ver a los maestros como un gremio corrompido y no merecedor de ningún tratamiento especial.

Frente a esta situación, que hasta la fecha continúa arrastrando conflictos, es fundamental abonar permanentemente un terreno que asegure *viabilidad política* para la RE, a fin de lograr que las

³⁸ Este tipo de críticas han sido refutadas por investigaciones bien documentadas como la de: ALBO, Xavier. **Bolivia plurilingüe. Guía para planificadores y educadores**; UNICEF-CIPCA, Cuadernos de Investigación 44, La Paz, 1995, tres volúmenes. Este trabajo presenta la compleja situación sociolingüística boliviana y sus implicaciones para la expansión de la educación intercultural bilingüe propuesta en la Reforma Educativa. Ver también: “La educación (...) no es coyuntural, sino es la expresión del agotamiento de las posibilidades de los estilos tradicionales de la enseñanza y de la concepción [discriminadora y errónea] teórica-ideológica de que la construcción de una nación parte de una educación homogénea y castellanizante”; en: COMBONI SALINAS, Sonia. “La educación intercultural bilingüe. Una perspectiva para el siglo XXI”, NUEVA SOCIEDAD, no. 146, noviembre/diciembre de 1996, p. 124 y ss.

³⁹ Cfr. Declaraciones del profesor Javier Baldivieso en: NUEVAS PALABRAS, CARTA INFORMATIVA DEL CEBIAE, año 3, no. 35-36, La Paz, mayo/junio de 1997.

⁴⁰ Cfr. INFORME R, año XV, no. 306, La Paz, 31 de marzo de 1995.

organizaciones sindicales del magisterio tengan posibilidades operativas e incluso financieras y técnicas para mejorar su capacidad, como lo propuso Juan Carlos Pimentel, ya que “a la escala de la vida cotidiana, la Reforma Educativa es un proceso de innovación de conocimientos que se realiza en la *interacción* de maestros/as y alumnos/as con las disposiciones que llegan a las escuelas cuyos contextos institucionales y sociales funcionan como *filtros*”⁴¹.

Son los maestros quienes, finalmente, darán el golpe de timón decisivo para cosechar frutos efectivos de la reforma. Tal como expresa la investigadora María Luisa Talavera, las medidas ejecutadas a partir de la Ley 1565 serán parte de la vida de las escuelas si los maestros las *incorporan a sus prácticas de trabajo cotidianas*. Es decir, si se *apropian de ellas*, articulándolas al acervo de sus saberes, al *adoptarlas a sus particulares condiciones de trabajo*, experiencia profesional y personal.

En la urdimbre del sistema educativo nacional existen formas propias de hacer las cosas, usos y costumbres cargados de una larga historia, tanto local, regional como nacional: un conjunto de contextos ya constituidos a lo largo de lustros, viejos hábitos arraigados en generaciones de maestros quienes, al realizar su trabajo y poner en práctica la reforma “(...) filtran todas las disposiciones que llegan, adaptándolas a las condiciones existentes (...) Cambiar costumbres, modos de hacer las cosas, formas de concebirlas, verlas, etc. es, de por sí, difícil. Hacerlo teniendo en *contra* a quienes tienen que dinamizar los procesos [maestros] puede llevar al fracaso”.⁴²

Además, esto hace que la discusión sobre la calidad de la educación y su transformación, en medio del ambiente hostilizado que cubre a la Reforma Educativa, sea un diálogo de sordos y mudos, de pura imaginación alejada de la realidad si los maestros continúan sin *comprometerse* en cada una de las fases del programa; asimismo, tampoco resulta útil que los docentes acepten las reformas

⁴¹ TALAVERA, María Luisa (et. al.) “Docentes y Reforma Educativa en Bolivia. Investigación etnográfica en tres escuelas de la ciudad de La Paz”, proyecto de investigación inédito presentado al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), La Paz, abril de 1997, p. I, subrayado mío.

⁴² Ídem., ob. cit., p. 3.

por miedo, imposición o simple pragmatismo⁴³.

Allanar el camino pedregoso tendido entre el Estado y el Magisterio impedirá estancar los avances. Hasta el momento, los maestros manifiestan actitudes que van desde la incertidumbre sobre su función en la reforma, hasta posiciones intransigentes; por otra parte, la estrategia de reforma hacia la docencia en servicio no considera sus condiciones laborales y posterga innecesariamente la satisfacción de sus necesidades de formación, lo cual reproduce resistencias y, lo que es peor, aumenta la *diferenciación social* en el magisterio.

Como parte de las estrategias operativas, la RE incorporó a los *asesores pedagógicos*: maestros capacitados, responsables de acompañar y orientar el desarrollo real de las reformas en diferentes escuelas. Estos asesores ganan un salario entre 3500 y 3800 bolivianos, el doble y, en algunos casos, el triple del haber de un profesor corriente. Así se genera una conflictiva diferenciación entre maestros y los consecuentes resentimientos que evitan una relación de cooperación entre directores de escuelas, profesores y asesores pedagógicos. En muchas oportunidades, los asesores pedagógicos visiblemente fueron echados de las escuelas y acusados de incompetentes.

Para la investigadora Talavera, cuando las estrategias operativas de la reforma decidieron capacitar solamente a los asesores pedagógicos, descuidaron a las grandes bases del magisterio que ingresó en el programa de mejoramiento sin la suficiente convicción y preparación; esta situación alimentó los enfrentamientos con los grupos, supuestamente más politizados.

⁴³ Sobre la calidad de educación, puede decirse que "(...) es un concepto dinámico que expresa un juicio de valor del proceso educativo, **construido colectivamente** bajo un enfoque sistémico que comprende las siguientes dimensiones: pedagógica, sociocultural, económica y política, en el marco de un contexto definido en tiempo y espacio sobre el cual nos posesionamos respecto a **qué sociedad y persona pretendemos impulsar con la educación**"; en: "¿Calidad de la educación?, ¿de qué calidad estamos hablando...?", NUEVAS PALABRAS, CARTA INFORMATIVA DEL CEBIAE, año 4, no. 37-38, La Paz, julio/agosto de 1997, subrayado mío.

En consecuencia, es muy importante entender que la clave de una Reforma Educativa solvente es su *perdurabilidad* y *trascendencia* en el sistema. En este momento, la orientación que aquélla tiene hacia la docencia, se resume en una infructuosa acción de *sálvese quien pueda y como pueda*, descuidándose el ablandamiento de conflictos. La meta específica que debería articular orgánicamente a funcionarios estatales, maestros, sindicatos, padres de familia y expertos en educación es hacer de la reforma una verdadera política de Estado⁴⁴.

6.3. Tercer momento: organización técnica e incertidumbre

Aproximadamente, este período va de marzo a diciembre de 1995 y se caracteriza – según Pimentel – por un *retraso* en la aplicación de la RE y una *confusión* en su aplicación generándose un enrarecido contexto de incertidumbre, tanto en esferas estatales, cooperación internacional, como en los propios docentes.

A pesar que se organizan y capacitan a los equipos técnicos, todavía no se ponen en marcha los 300 núcleos previstos y, por lo tanto, no se cumplen las metas técnicas. Casi durante todo 1995 nuevamente acecha el fantasma de la polarización política con el magisterio debido a polémicas sobre la participación de los padres de familia en las escuelas. Para Pimentel “(...) esto ha significado no tener claridad sobre cómo se conformarían las juntas escolares, [pues] toda la estructura de Participación Popular [fue] introducida directamente en una especie de limbo”⁴⁵.

Esta evaluación tiene razón en la medida en que, mientras la Secretaría Nacional de Educación pensaba en términos idealizados respecto a la Participación Popular, ésta no lo hacía así con la Reforma Educativa. En muchos informes y publicaciones oficiales de la Secretaría Nacional de Participación Popular durante los cuatro años de gobierno de Sánchez de Lozada, fue notorio que

⁴⁴ Cfr. TALAVERA, María Luisa, ob. cit., p. 3.

⁴⁵ PIMENTEL, Juan Carlos. “Prof. Juan Carlos Pimentel: de frente a la Reforma”, ob. cit., p. 3.

ninguno de los balances hacía referencia explícita a la vinculación entre participación popular y educación. Los énfasis fueron, en todo caso, políticos dándose prioridad al fortalecimiento de municipios rurales y autoridades indígenas.⁴⁶

La reforma no ingresó todavía al área rural, de manera que será fundamental articular el proceso de fortalecimiento de los 311 municipios con la implementación de la educación intercultural bilingüe. Los recursos municipales provenientes de la participación popular podrían contribuir a nuevos programas de infraestructura educativa, compra de materiales didácticos y acondicionamiento de habitaciones para evitar que los maestros rurales escapen de sus escuelas por falta de condiciones mínimas para vivir. Tanto la descentralización como la participación popular impulsarían la Reforma Educativa en los sectores rurales o, en todo caso, podrían retrasar su ejecución. La participación de las Prefecturas en el proceso de institucionalización de las direcciones distritales y departamentales de educación fomentará que los gobiernos regionales se involucren políticamente con la reforma; es decir, puedan tomar decisiones sobre el futuro rumbo de la educación orientada hacia las demandas.

En 1995 todavía no existía un solo módulo impreso por lo que se retrasó la distribución de materiales didácticos. Los evaluadores del momento identificaron problemas en la organización de los equipos técnicos y en la capacidad gerencial de la reforma; además, no se había avanzado ni en un 20 por ciento de lo previsto porque las actividades se vieron afectadas debido a la falta de disponibilidad oportuna de recursos y a la ausencia de planificación detallada de los objetivos estratégicos. El proceso perdió impulso ante la falta de resultados, así como por el desconocimiento exacto de las necesidades humanas, materiales, financieras y logísticas.

⁴⁶ Cfr. REPUBLICA DE BOLIVIA, SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR, MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. **El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia**, Caracas: Nueva Sociedad, 1997. Este libro reúne 25 análisis donde no se hace referencia alguna a la relación entre Participación Popular y Reforma Educativa.

En octubre de 1995, el BID realizó su primera evaluación de la RE, constatando que no se disponía de información financiera y presupuestaria; por lo tanto, los evaluadores no podían comparar la programación financiera con su ejecución. Durante la evaluación quedó claro que el trabajo había llegado peligrosamente a una *fase de estancamiento*.⁴⁷

6.4. Cuarto momento: despegue, realizaciones e insuficiencias

Este momento marca el comienzo efectivo de la reforma en 1996, año en que se introduce en el aula por primera vez con todas las dificultades conocidas; la reforma empieza en 350 núcleos. De acuerdo con Juan Carlos Pimentel, el avance de 1996 no significa que todo haya sido exitoso o incuestionable. Sin embargo, entre las principales consecuciones, destacan:

1. La suscripción de varios convenios con UNICEF para la alfabetización de municipios.
2. La conformación de equipos técnicos entrenados en todas las direcciones departamentales de educación.
3. La elaboración de un nuevo reglamento de apertura y funcionamiento de universidades privadas.
4. El ejercicio de un control más preciso en las ejecuciones presupuestarias de cada instancia del programa de Reforma Educativa.
5. La instalación de un sistema de procesamiento de haberes que permitirá, en el largo plazo, conocer el presupuesto por unidad escolar.
6. El diseño inicial de un Registro Docente-Administrativo.

Haciendo un análisis prospectivo, el desarrollo futuro de la reforma en la actual administración de Hugo Banzer es probable que se vea afectado por dos lógicas de acción: una lógica de exclusión y otra de corte populista. La *lógica de exclusión*, anti-docente y tecnocrática podría estar encarnada

⁴⁷ Cfr. SANJINÉS, Erick. "Gestión administrativa del programa de Reforma Educativa"; Foro del Programa de Reforma Educativa, Secretaría Nacional de Educación, Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, ILDIS, La Paz, 17 al 18 de julio de 1997, mimeo.

en la actual Viceministra de Educación, Amalia Anaya, a quien se le debe el tema: *“si no apruebas el examen quinquenal estás exonerado”*, lo cual llevaría a desconocer los acuerdos establecidos con el magisterio durante la anterior gestión gubernamental.

La segunda es una *lógica populista* que podría tender hacia una posición donde se plantee: *“todo con el magisterio, nada sin él”*, susceptible de un tratamiento electoralista, como ya sucedió, sobre todo, con las propuestas de Samuel Doria Medina cuando era candidato vicepresidencial del MIR en junio de 1997. Esta lógica populista promovería la suscripción de convenios irresponsables, los cuales, además, podrían no cumplirse y terminar en conflictos⁴⁸.

En medio de estas dos lógicas, la ejecución de la reforma ya tiene, sin embargo, algunos logros muy concretos. Durante algunas visitas a una veintena de escuelas en diferentes departamentos del país, que el ex Ministerio de Desarrollo Humano hizo entre septiembre y octubre de 1996 con motivo de una revisión anual, se pudo constatar que *“(...) la enseñanza impartida en el aula de clases 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 (...); hay cambios notorios en los niños y 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 participación de los niños y niñas”*.⁴⁹

Por último, cuando se analiza la gestión institucional de la reforma, se observa que no es muy

⁴⁸ Durante las campañas electorales de 1997, todos los partidos políticos contendientes no propusieron nada nuevo sobre la RE; en todo caso, repitieron documentos ya conocidos del ETARE y enarbolaron posiciones populistas para llegar a acuerdos con el magisterio ofreciendo el cielo y la tierra. Cfr. GONZALES, Inés (comp.) **Foro: la educación boliviana entre demandas y propuestas en período electoral, realizado el 13 de mayo de 1997 (memoria)**, La Paz: CEBIAE, 1997.

⁴⁹ CONTRERAS C., Manuel E. *“Génesis, formulación, implementación y avance...”*, ob. cit., p. 6. Ver también: MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), ASOCIACION INTERNACIONAL DE FOMENTO (AIF), REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE HOLANDA Y SUECIA COMO COFINANCIADORES DE LA AIF, REPRESENTANTES DE LAS EMBAJADAS DE ALEMANIA Y FRANCIA, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). **Ayuda memoria. Misión de revisión anual. Proyecto de reforma educativa**, La Paz, septiembre 23 - octubre 4, 1996, mimeo, p. 43 y ss.

recomendable mantener juntos los roles normativos y ejecutivos en la Unidad Responsable del Control y Seguimiento porque sus acciones podrían chocar con los cambios y movimientos burocráticos al interior del Ministerio de Educación, donde el nombramiento de los cargos más altos tiene un carácter estrictamente político lo cual genera inestabilidad normativa e institucional. En consecuencia, “(...) permanece latente el peligro que la Reforma Educativa *pierda la perspectiva del bosque al tener que lidiar con los (tantos!) árboles*. Este es un peligro que no puede ignorarse dada la complejidad del proceso y las crecientes demandas que surgen de las comunidades y municipios como efecto de las Leyes de Participación Popular y de Descentralización (...)”.⁵⁰

Garantizar la institucionalidad sin remover a los técnicos y comenzar la modernización de las Normales para reformar la calidad de la formación docente, son asuntos todavía pendientes hasta el día de hoy.

7. La evaluación de los organismos internacionales en 1997

Durante los meses de octubre y noviembre de 1997, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó la segunda evaluación de la RE, identificando limitaciones y consecuciones efectivas. Se encontró que, de los 80 millones de dólares comprometidos por el BID, solamente se habían ejecutado 4,2 millones; además, recomendaron la necesidad de desarrollar un marco lógico que sirva de base para la planificación estratégica, evitar desestructurar los equipos ya constituidos y definir planes de acción a objeto de dinamizar su ejecución, acelerando un poco más el proceso.⁵¹ Entre lo más substancial de las observaciones figuran las siguientes:

1. Consolidar el enfoque intercultural bilingüe.

⁵⁰ VELAZCO RECKLING, Enrique. **Noche parlamentaria. La Reforma Educativa boliviana...**, ob. cit., p. 17. El subrayado corresponde a la cita original.

⁵¹ Cfr. “La reforma educativa está en pie, pero le cuesta caminar”, LA RAZON, 6 de noviembre de 1997. Entre octubre y noviembre, la prensa dio amplia cobertura a las acciones del BID y al análisis de la Reforma Educativa. Si se toman como muestra los periódicos: PRESENCIA, LA RAZON, HOY y ÚLTIMA HORA, puede contabilizarse que, de cada diez noticias sobre sociedad y política, seis correspondían a información relacionada con la reforma.

2. Enfatizar más todo el proceso de aprendizaje de los alumnos.

3. Fortalecer la medición de calidad de la educación.

El primer paso positivo fue dado cuando en el mes de noviembre de 1997 se evaluaron a todas las universidades privadas de Bolivia, obteniéndose resultados favorables.

4. Fortalecer el rol de los asesores pedagógicos, involucrar a los directores y a toda la escuela durante el ejercicio de transformación pedagógica.

De acuerdo con las declaraciones oficiales del actual Ministro de Educación, Tito Hoz de Vila, en octubre fueron seleccionados 300 asesores pedagógicos de 1800 postulantes para la gestión 1998; teóricamente, estos asesores escogidos trabajarán por *cinco años* en el *área rural*.

5. Poner en marcha los proyectos educativos⁵², esperándose incorporar a 8000 maestros en una primera fase.

Hoz de Vila también se comprometió a implementar los proyectos educativos en 7000 escuelas de un total de 13000.

6. Una de las observaciones nucleares del BID fue la de evitar, a como dé lugar, el *retiro de técnicos* ya capacitados y experimentados en los aspectos operativos de la reforma, pues, según las estimaciones, luego de instalarse el nuevo gobierno de Hugo Banzer en agosto de 1997, en la ex Secretaría Nacional de Educación cada mes hubo movimiento de personal entre un 42 y 48 por ciento del existente. Tan sólo un 21 por ciento de directores permanecen en las escuelas para implementar el proceso en el tiempo necesario.⁵³

⁵² El Ministerio de Educación anunció en octubre de 1997 la ejecución de un Plan Nacional de Capacitación Docente, "en el que la elaboración y desarrollo de **proyectos educativos** es el eje principal. Este plan invita a reflexionar sobre la importancia de la construcción de proyectos educativos en los centros escolares y el sentido de la capacitación docente en el proceso de Reforma Educativa. Los resultados de la aplicación de esta propuesta dependerán en gran medida del enfoque con el que se desarrollen". AGUIRRE LEDEZMA, Noel. "Los proyectos educativos. La oportunidad de transformar con participación" (editorial), NUEVAS PALABRAS, CARTA INFORMATIVA DEL CEBIAE, año 4 no. 39-40, La Paz, septiembre/octubre de 1997.

⁵³ Cfr. "La reforma educativa está en pie, pero le cuesta caminar", LA RAZÓN, art. cit. En esta misma edición, el Ministro Hoz de Vila, increpó a los periodistas, con un cinismo proverbial, por una supuesta distorsión de la información, negándose a reconocer que su gobierno haya despedido varios directores nacionales de educación y diferentes asesores pedagógicos. Esta actitud contradice los hechos, puesto que las instalaciones del Ministerio de Educación estuvieron virtualmente *sitiadas* por militantes de CONDEPA, UCS y ADN entre septiembre y octubre de 1997, quienes obligaron a la policía a resguardar el edificio de la avenida Arce para evitar probables *tomas de oficinas* y presiones por la fuerza.

El representante del BID y cabeza de la comisión evaluadora, David Atkinson, aseguró que los resultados de la RE en el largo plazo harán que el PIB nacional pueda crecer hasta en 2 por ciento. Este funcionario recalca estas afirmaciones en cada foro público al que asiste, sobre todo en los de carácter económico, sin recibir las réplicas y comentarios que debieran esperarse⁵⁴. Finalmente, Atkinson – muy cauto – criticó el lento avance de todas las actividades, si se compara la realidad con las previsiones realizadas entre 1996 y 1997.

Durante la presentación pública del informe final del BID, Atkinson, junto al Ministro Hoz de Vila, no quiso hacer observaciones punzantes hacia el gobierno, a pesar de la existencia de muchos argumentos para ello. A su vez, el Ministro tampoco promovió un ambiente de polarización, aunque semanas atrás había declarado airadamente que, ni el BID ni ningún organismo internacional iba a decirle lo que debía hacer en Bolivia. Su molestia fue una reacción, como era de esperarse, en contra de las informaciones sobre el *comprobado borrón y cuenta nueva* que hizo la administración del presidente Banzer con varios técnicos ya entrenados. El Ministerio de Educación recién constituido entre agosto y septiembre de 1997 no supo responder sobre el porqué de los despidos en la Unidad de Servicios Técnico Pedagógicos y en las Direcciones Departamentales de Educación, en momentos que coincidían con los anuncios sobre un *relanzamiento de la Reforma Educativa*.

Los despidos fueron corroborados por un consultor del propio BID que evaluó la reforma en octubre: José Miguel Santos Guerra. Curiosamente, Atkinson precisó que Santos Guerra habló a nombre personal y que el BID *“prefiere llevarse una impresión positiva de la evaluación”*.⁵⁵ El informe final del BID, de carácter reservado en su mayor parte, señala al mismo tiempo que la reforma se está consolidando en las aulas de primaria y que la participación social se realiza con los

⁵⁴ Estas declaraciones las vertió nuevamente en el almuerzo trabajo de la Fundación Milenio: “Perspectivas de la economía nacional para 1998”, Hotel Europa, La Paz, 22 de diciembre de 1997. Sin embargo, tampoco nadie comentó, apoyó o cuestionó sus insistentes expresiones.

⁵⁵ Cfr. LA RAZÓN, La Paz, 4 de octubre de 1997 y la edición de PRESENCIA el 8 del mismo mes.

El actual Director Departamental de Educación, Edgar Almanza, posesionó en cargos jerárquicos a maestros en la Normal Superior Simón Bolívar. Los maestros observados fueron Osvaldo Ruilova y Elsa Alfaro, acusados de no haber rendido ningún examen de competencia y de ser militantes de CONDEPA. Dichos maestros, además, se habían declarado en contra de la Reforma Educativa. Frente a esta situación tan evidente, el Ministro Hoz de Vila no tuvo más remedio que declarar una futura, aunque incierta, destitución de tales personas. Cfr. “Posesionaron a maestros sin previa consulta”, LA RAZÓN, La Paz, 6 de noviembre de 1997.

verdaderos actores del proceso educativo: maestros, padres de familia, estudiantes y miembros de la comunidad.

Respecto a las evaluaciones financieras, de los 204 millones de dólares que en total cuesta la reforma, solamente pudieron ejecutarse algo más de 35 millones en tres años. En este punto, la Viceministra de Educación, Amalia Anaya, se apresuró a especificar que la evaluación del BID fue sobre la gestión del ex Secretario Nacional de Educación, Juan Carlos Pimentel, menospreciando, a su vez, las acciones desarrolladas por éste.

Poco después de conocerse el informe del BID, concluyó también el proceso de evaluación ejecutado por el Estado a todas las universidades privadas de Bolivia de acuerdo con términos de referencia y cánones internacionales, clausurándose a seis por no contar con: un plantel docente de profesionales titulados y aptos para la enseñanza universitaria; bibliotecas especializadas por carreras con un mínimo estándar de colecciones; infraestructura adecuada y suficiente como laboratorios, aulas, archivos; programas y contenidos curriculares solventes; y, lo que fue más grave, se constató que muchas universidades funcionaban con autorizaciones falsificadas o inexistentes cuyos certificados de estudios no tienen ningún valor legal, como lo revelaron los casos de la Universidad Central en la ciudad de La Paz, de la Universidad de Moxos en Beni, de las Universidades Técnica Agropecuaria Boliviana, Internacional de Educación a Distancia e Iberoamericana en la ciudad de Cochabamba. Otras nueve universidades deben regularizar su situación y hacer serios reajustes para seguir trabajando⁵⁶.

Estos resultados son prometedores porque orientan la Reforma Educativa hacia un terreno bien barbechado para reestructurar el sistema universitario nacional. Hoz de Vila habló de sustituir el

⁵⁶ Cfr. "El gobierno aplazó a seis universidades privadas: resultados", LA RAZON, La Paz, 4 de diciembre de 1997. La evaluación se llevó a cabo en 60 días por técnicos acreditados a nivel internacional. Para un análisis crítico sobre la crisis universitaria, ver: GREBE LOPEZ, Horst (comp.) **Educación superior: contribuciones al debate**, Fundación Milenio: La Paz, 1996, sobre todo los ensayos de Manuel E. Contreras C. y Gustavo Rodríguez Ostría que analizan la situación de la universidad en Bolivia. Asimismo, RODRIGUEZ OSTRÍA, Gustavo, et. al. "Cultura institucional, universidad pública y políticas estatales en Bolivia", proyecto de investigación inédito presentado al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), La Paz, abril de 1997.

Consejo Nacional de Medición de Calidad Educativa (CONAMED), previsto en la ley, por un Consejo Nacional de Evaluación, a fin de evaluar a las universidades públicas y generar distintas alternativas de concertación con ellas, reduciendo las posibilidades de conflicto latente.

7.1. Las apreciaciones de expertos suecos

El gobierno de Suecia colabora también en el financiamiento de la RE desde 1993 con tres donaciones comprometidas: la primera fue de 865.649 dólares, la segunda alcanzó los 3.381.440 dólares, ambas ya fueron desembolsadas en su totalidad. La tercera llega a 10.144.320 dólares cuyo primer desembolso se recibió el 26 de junio de 1997⁵⁷. La cooperación sueca realizó también su propia evaluación de la reforma en octubre de 1997, a través de un equipo de consultores encabezados por Robert McMeekin y Jan Roberts. Sus informes son, a la vez que mucho más críticos que los del BID, más ricos en su perspectiva analítica. Entre sus aspectos más sobresalientes consideran que, “a pesar de la resistencia, los maestros están asistiendo al proceso y las metas de capacitación y distribución de materiales se están cumpliendo”⁵⁸; las observaciones remarcan con mucha intensidad que la reforma se ha expresado en términos legales y técnicos pero no ha puesto en claro *cuál es su secuencia y cuál será su futuro*. Los principales errores encontrados por la cooperación sueca, giran en torno a lo siguiente:

1. No haber podido (o sabido) vender la reforma en diferentes sectores de la sociedad civil.
2. La reforma es demasiado pretenciosa, de manera que debe repensarse el proceso de implementación por fases y apuntar hacia varias décadas, pues no todo puede ejecutarse de un solo golpe en el corto y mediano plazo.
3. Existe una disgregación de sectores en el diseño institucional del programa de Reforma Educativa, por lo que también hay una dispersión respecto al papel de las unidades

⁵⁷ Cfr. SANJINÉS, Erick. “Gestión administrativa del programa de Reforma Educativa”..., ob. cit.

⁵⁸ Cfr. LA RAZÓN, La Paz, 3 de noviembre de 1997, p. 3-A.

educativas y de los núcleos escolares.

Según las críticas de McMeekin, “el rol de los núcleos escolares se ha descrito en términos administrativos, pero no se dice qué ofrece cada núcleo a las escuelas (...) Todavía no se sabe si estará a nivel del departamento, del municipio o del distrito escolar”⁵⁹.

4. No se ha terminado de incorporar a los protagonistas: maestros.
5. Existen serios puntos discrepantes entre los padres de la reforma: equipos técnicos que participaron en el ETARE, la implementación de la Ley o en los primeros pasos operativos, y los que en el nuevo gobierno de Banzer apuntan hacia un *relanzamiento*, sin especificar qué significa y cuál es el alcance de éste.
6. La Reforma Educativa no fue concebida como un proyecto de ingeniería, de manera tal que los profesores fueron muy poco tomados en cuenta.
7. Está por verse qué tipo de estrategias van a probarse para alcanzar los objetivos de calidad y equidad en la educación.
8. Todavía no se ha iniciado la Reforma Educativa en el área rural y no existe ningún tipo de resultados.

En consecuencia, sus principales recomendaciones afirman lo siguiente:

- a) No descentralizar la educación hasta que haya un desarrollo más o menos igualitario entre los diferentes municipios del país -sean éstos urbanos o rurales-, por lo cual será necesario sintonizar, con mucha delicadeza, la ejecución de la Reforma Educativa con el proceso y necesidades de Participación Popular.
- b) Cuando las principales previsiones y estrategias de todo el programa de Reforma Educativa ya se hayan plasmado realmente, la responsabilidad para administrar la reforma, desde hoy hacia adelante, puede ser *sumamente costosa*, por lo que es fundamental proponer una estrategia de sostenibilidad viable con auténtico largo alcance.

⁵⁹ Ídem., art. cit.

- c) Es preciso gestionar, de una vez, una mejor seguridad para los salarios de los maestros.
- d) Se hace necesario tomar mucho más en serio la formación docente en el corto plazo.
- e) Se recomienda impulsar el concepto de democracia en el aula, a objeto de hacer más fluido el compromiso y la relación orgánica que pueda existir entre docentes y alumnos.
- f) Será sumamente útil desarrollar un diálogo cualitativo entre consultores, evaluadores de la reforma y los que toman decisiones políticas en el Ministerio de Educación.

Los resultados de las evaluaciones muestran que la reforma ya es un proceso irreversible, cuyos logros iniciales empiezan a hacerse perceptibles para toda la sociedad. Sin embargo, también saltan a la vista los peligros y deficiencias, por lo que es fundamental desarrollar nuevos mecanismos de discusión y concertación entre todos los protagonistas: Estado, maestros, docentes, padres de familia y alumnos, quienes necesariamente deben debatir y sopesar las mejores maneras de salir adelante en conjunto, pues una reforma responsable es aquella que asume los costos de su aplicación, así como sus consecuencias, respetando el tiempo y modalidades culturales de nuestra sociedad, de su idiosincrasia y las formas de entender los cambios gradualmente.

La reforma ingresó en una etapa donde tienen que analizarse los alcances y ritmos de su ejecución reinterpretando las demandas específicas del sistema educativo nacional y el derecho de los sujetos de la comunidad a *participar* en la reforma de **su** educación. Asimismo, hasta finales de 1997 se habían distribuido seis millones de libros, cifra absolutamente inédita en toda la historia republicana. Gracias a la reforma, se promovió como nunca antes la impresión de libros de autores bolivianos; estas condiciones favorables inclusive ocasionaron que editoriales con renombre internacional instalen sucursales en Bolivia como el grupo español Santillana que ya está imprimiendo libros nacionales bajo el sello de la conocida editorial Alfaguara.

Es importante reafirmar que la Reforma Educativa es la única política pública en Bolivia que, en medio de tanto conflicto y oposiciones, tuvo el apoyo de tres gestiones de gobierno consecutivas: Paz Zamora (1989-1993), Sánchez de Lozada (1993-1997) y, últimamente, Hugo Banzer (1997-2002).

Su consolidación, empero, todavía está sometida al vaivén de la concertación con el sindicalismo docente y a las presiones políticas de los partidos de gobierno que confunden la institucionalización del proceso con la oportunidad de instalar clientelas partidarias, fruto del buen soporte económico que tiene la reforma.⁶⁰

8. Gestión administrativa y financiera de la reforma

Toda la Reforma Educativa tiene un costo total de 204.264.000 dólares americanos, aunque en la mitad de vida que tiene el proyecto, solamente se desembolsó el 17 por ciento de los recursos, por lo que el ritmo de inversión no está de acuerdo con el ritmo de implementación de todas las acciones. En consecuencia, es muy probable que los 204 millones puedan desembolsarse efectivamente en más de siete años. Según las evaluaciones preliminares, "(...) cabe destacar que más de los dos tercios (67,5%) de los recursos han sido invertidos en la transformación curricular. Esto demuestra fehacientemente el énfasis curricular de la reforma y (...) resta validez a aquellos sectores (los maestros entre ellos) que argumentan que ésta es una reforma meramente administrativa"⁶¹. Entre los principales problemas de la gestión administrativa se encuentra el exceso de burocratización y supremacía de lo administrativo sobre lo técnico; de ahí que las deficiencias se reprodujeron por la falta de claridad en los "(...) procedimientos administrativos utilizados para la canalización de las solicitudes y requerimientos de los equipos técnicos"⁶². Un análisis realizado en agosto de 1995 mostró que existe un total de 28 pasos, desde la solicitud hasta la conclusión de un trámite en la gerencia administrativa; además, la Unidad de Apoyo y

⁶⁰ El Ministro de Educación Hoz de Vila anunció con bombos y platillos la institucionalización de las Direcciones Departamentales y Distritales de Educación el 8 de enero de 1998; convocó a los medios de comunicación a una conferencia de prensa y recalcó que todos los cargos estuvieron sometidos a exámenes de competencia. Al día siguiente, las Prefecturas de La Paz y Oruro desconocieron los exámenes argumentando que el proceso estaba viciado y no se sujetaba a la ley; Luis Alberto Valle, Prefecto de La Paz, destituyó a Edgar Almanza, militante de CONDEPA, de la Dirección Departamental de Educación por haber convocado a exámenes sin autorización; esto provocó la ira condepista que presionó intensamente para colonizar el Ministerio de Educación. Lo propio ocurrió en Oruro, donde el Prefecto Armando Rosas, primero cuestionó los exámenes y luego se retractó por subordinación partidaria a la mega-coalición. Los dirigentes del magisterio protestaron por estos hechos y afirmaron que el dinero de la reforma es lo que nubla la conciencia de los burócratas de la educación en Bolivia.

⁶¹ CONTRERAS, Manuel E. "Formulación e implementación de la reforma educativa a la luz de lo propuesto en el Plan de Todos", ob. cit., p. 16.

⁶² SANJINÉS, Erick. "Gestión administrativa del programa de Reforma Educativa", ob. cit., p. 2. Este analista fue, a su vez, director de la Unidad Nacional de Administración de Recursos (UNAR) de la reforma.

Seguimiento a la Reforma Educativa (UNAS) había demostrado incapacidad para llevar adelante el proceso de adquisiciones, lo cual provocó el retraso de todas las actividades programadas al inicio del proceso, al mismo tiempo que no poseía información financiera confiable.

Actualmente se está intentando cumplir con la planificación programada y se reorganizarán todas las bases de datos financieras para un control más preciso, no sólo a fin de favorecer cualquier evaluación externa y la toma de decisiones a nivel ejecutivo, sino, ante todo, para combatir el asomo de cualquier amenaza de daño financiero y corrupción por incapacidad gerencial que, en las condiciones actuales, es un riesgo evidente.

Existe también una falta de conducción e integración orgánica de las instancias encargadas de implementar la reforma en sus diferentes fases, concretamente entre la Unidad de Apoyo y Seguimiento (UNAS) y la Unidad Nacional de Servicios Técnico Pedagógicos (UNSTP) que, para muchos críticos, no contaba con el liderazgo político para llevar a cabo todos los compromisos asumidos. El Banco Mundial (BM) realizó una evaluación a la Dirección General de Administración del Sistema de Educación Nacional (SEN) en febrero del 95, identificando que las distintas áreas administrativas desconocen los procedimientos mínimos e indispensables para ejecutar sus funciones, provocando que las actividades tengan como referencia solamente a la experiencia del personal; de ahí que “(...) la inexistencia de reglas administrativas bien establecidas no permiten determinar con claridad cuáles son las tareas a cumplir, en qué plazos y quiénes son los responsables de su operación, supervisión y control”⁶³.

Esta deficiencia todavía persiste aunque se están tomando los recaudos pertinentes. Los problemas administrativos no sólo provocarían un mal uso de recursos económicos, sino también inestabilidad institucional, la misma que influiría profundamente en el trabajo técnico obstaculizando el logro de metas programadas.

⁶³ SANJINÉS, Erick, ob. cit., p. 2

En 1995 el sistema de presupuesto y contabilidad estaba disperso por lo que se hacía muy difícil aglutinarlo en un marco completo. El BM llamó la atención sobre la ausencia de estados financieros, puesto que el área de presupuesto no agregaba ni consolidaba los nuevos techos financieros de la gestión, resultando muy intrincado determinar si la racionalización de ítems en las unidades educativas mostraban indicadores de ahorro o de incremento en el gasto de todo el Sistema de Educación Nacional. Es imprescindible que la Reforma Educativa tenga un *plan único de ejecución* a largo plazo, puesto que la falta de éste pone serias trabas al cumplimiento de los objetivos del programa y a la planificación financiera.

En la actualidad no se tiene información suficiente para saber si se superaron los problemas del sistema de presupuesto y contabilidad, además que tampoco se ha hecho algún estudio exhaustivo sobre la burocratización en el ministerio del ramo. Con carácter hipotético y dado el estado incompleto de estados financieros hasta 1996, es muy probable que al clarificarse toda la información necesaria se encuentre que la Reforma Educativa haya incrementado injustificadamente el personal técnico y administrativo en todo el sistema nacional de educación.

Según las evaluaciones del ex director de la Unidad Nacional de Administración de Recursos, Erick Sanjinés, “existe un excesivo centralismo para la elaboración de planillas de sueldos, la información de todo el personal se envía a las oficinas del nivel central para procesar las planillas de sueldos en forma manual, perdiendo el control sobre la información de movimiento de personal, debido al número de *novedades* que se presentan mensualmente por departamento y que oscilan alrededor del 70%”⁶⁴.

⁶⁴ Ídem. ob. cit., pp. 2-3.

Cuadro No. 2 Costo total de la Reforma Educativa
(en millones de dólares)

Monto contratado	Monto ejecutado al 30 de mayo de 1997
204.264.000 U.S.\$	35.281.799 U.S.\$

Cuadro No. 3 Apoyo financiero por país y/o
organismo internacional cooperante
(en millones de dólares)

País/Organismo internacional cooperante	Monto Contratado	Monto Desembolsado al 30 de mayo de 1997	Porcentaje
1. Banco Mundial	39,6	16,6	47,26%
2. BID	80	4,2	12,06%
3. Suecia	14.391.409	4.247.089	9,77%
4. Holanda	9	1,5	1,41%
5. Alemania	8,5	3.856.286	10,93%

Fuente: Elaborado sobre la base de Erick Sanjinés, "Gestión administrativa del programa de Reforma Educativa", La Paz, julio de 1997.

El 11,01% de lo ejecutado al 30 de mayo de 1997 por el Banco Mundial se destinó a la adquisición de libros de lectura y consulta; mientras que los 3.856.286 de la cooperación alemana fueron utilizados en la formación de asesores pedagógicos e impresión de libros de autores nacionales. Otros montos provienen de UNICEF (1,29%) y del gobierno nacional que también brinda su aporte con 17,63% del total ejecutado.

9. Balance final y conclusiones

La Reforma Educativa en Bolivia representa nuestra garantía de competitividad y desarrollo para ingresar en un nuevo milenio; sin ella, las brechas de pobreza e ineficiencia en el mercado internacional como país, se acrecentarán irremediablemente. Ahora bien, la política educativa neoliberal que descansa detrás de la Ley 1565 presenta serios problemas para plasmarse en el largo plazo conforme a su doctrina y objetivos operativos.

Un primer problema que irrumpe con fuerza es la *defectuosa concertación social* con el magisterio puesta en práctica por la reforma. Solamente el consenso entre el Estado y los maestros posibilitará los éxitos buscados. Para algunos analistas, el consenso con el magisterio fiscal dependerá de la *capacidad de interlocución técnica y propositiva de los maestros*; si el diálogo tiende a enredarse en posiciones ideológicas como las reivindicaciones trotskistas del sindicalismo urbano, deben buscarse soluciones políticas negociadas en base a propuestas concretas⁶⁵.

Este concepto de negociación y consenso corre el riesgo de aplicar sola y directamente la ecuación costo-beneficio de la Reforma Educativa, lo cual podría tender a considerar que ésta deba ser aplicada a como dé lugar, incluso a riesgo de emplear métodos autoritarios. Además, parte, a priori, de considerar a los planteamientos técnicos del Estado como los más valederos *por excelencia*; el razonamiento que descansa detrás de esta demanda por pedir a los docentes otros planteamientos como paso previo a la concertación, manifiesta: *si no se plantea una contrapropuesta técnica y eficiente (perfecta desde el punto de vista tecnocrático), entonces yo tengo toda la razón*.

Al argumentarse que el sistema educativo nacional es ineficiente y de baja calidad, identificando a los maestros como los *únicos* responsables que evitan maximizar las inversiones haciendo un uso

⁶⁵ Cfr. CONTRERAS, Manuel E. "Génesis, formulación, implementación y avance. La Reforma Educativa en Bolivia", ob. cit., p.8

dispendioso de los recursos escasos del Estado, la concertación neoliberal menosprecia las contribuciones del auténtico dinamizador de la reforma: el magisterio, cuyo efecto es un profundo deterioro de lo que significa enseñar y aprender.⁶⁶

El discurso pedagógico cargado de atributos técnicos y de lenguaje organizacional eficiente y tecnocrático, nubla la posibilidad de ver que las medidas de la reforma incentivan una intensa discusión entre docentes por la necesidad de dar respuesta a los problemas que se les presenta. En estos debates, que también merecen ser escuchados, los maestros interpretan y ponen en práctica las medidas teniendo en cuenta sus condiciones generales y específicas de trabajo, así como su experiencia profesional.

Cualquier consenso entre magisterio y líderes políticos de la reforma deberá comprender que las escuelas son “(...) espacios donde los maestros junto a los alumnos construyen conocimientos, elaboran alternativas a las prescripciones estatales, negocian acuerdos con los alumnos y padres de familia para llevar adelante el trabajo escolar”⁶⁷. Estos rituales y ritmos pedagógicos no pueden ser juzgados, por la fuerza, a través del tamiz técnico y arquitectónico de los tecnócratas bien remunerados del Ministerio de Educación.

La evaluación negativa que hacen los técnicos neoliberales de las posiciones docentes, tiende a cargar todas las tintas hacia la aplicación de *premios y castigos* en el proceso de imponer una *disciplina* dentro del magisterio para que éste acepte la reforma.

Un segundo problema se relaciona con los sentimientos intensos de *incertidumbre* sobre el rumbo de la Reforma Educativa, producto de los conflictos entre el Estado y el Magisterio. Tal incertidumbre va desvirtuando los aportes efectivos de la reforma para la sociedad en su conjunto.

⁶⁶ Cfr. PUIGGRÓS, Adriana. “Educación neoliberal y quiebre educativo”; en: NUEVA SOCIEDAD, no. 146, noviembre/diciembre de 1996, pp. 94 y ss.

⁶⁷ TALAVERA, María Luisa, et. al. “Docentes y Reforma Educativa en Bolivia...”, ob. cit., pp. 4-8.

El desconcierto no sólo abarcaría a los docentes, sino que también se irradiaría hasta los medios de comunicación quienes tienden a difundir solamente las perspectivas beligerantes, opacando el problema principal: la legitimidad de la reforma. Las prioridades de la televisión o la radio son los reportajes exclusivos, la preferencia por encuestas, una buena imagen, o el estruendo de aquellas declaraciones que levantan polvo y enfrentamientos. Así, es muy probable que los enfoques sobre los hechos difundidos por los medios estén equivocados, provocando confusión comunicativa.

Si los márgenes de incertidumbre e incomunicación crecen, entonces no están dadas las condiciones para otorgar al proceso la autoridad necesaria y el liderazgo político requerido. La necesidad de establecer un liderazgo plausible legitimará, tanto los logros alcanzados hasta la fecha como un nuevo compromiso para fortificar las acciones, a fin de garantizar: credibilidad permanentemente, institucionalización de la estructura organizativa e incorporación de los maestros en la calidad de las labores operativas. En esencia, el problema parece consistir en combinar un control efectivo desde el Ministerio de Educación con un desarrollo eficiente de todas las disposiciones en escuelas y colegios.

La evaluación de resultados constituirá un mecanismo de vigilancia enriquecedor, pero no a partir de premios y castigos desde el Estado, o de presiones y extorsiones desde el sindicalismo, sino desde el intercambio de mutuos aprendizajes, de ensayos y errores. Desde el toma y daca que puedan desarrollar los maestros, técnicos de la reforma, decisores y distintas organizaciones de base que quieren comprometerse con su educación.

Dentro del proceso de evaluación de resultados, será fundamental analizar con qué carácter se está entendiendo a la Reforma Educativa en diferentes ámbitos de la sociedad. Si se la entiende con un criterio estructural que considera al capital humano, a la generación de conocimientos, y a la producción de ciencia como los impulsores del desarrollo, o más bien se percibe a la reforma como un conjunto de mecanismos para reajustar solamente los procesos pedagógicos en las escuelas.

El tercer problema se refiere a las mentalidades y actitudes de los maestros. A pesar que exige su participación en la reforma todavía no están convencidos de por qué tienen que cambiar para beneficiar a la educación. Las medidas de la reforma son vistas más como una agresión personal a su profesión, que como un conjunto de estrategias para construir los soportes de un capital humano efectivo y útil para toda la nación.

Un cuarto problema radica en el proceso de producción de políticas públicas, las mismas que generan gran variedad de *arenas de decisión* en el conjunto de la sociedad. No se aplican en una sola dirección de arriba hacia abajo, esperando obtener el efecto programado. No, en todo caso, en “ellas participan múltiples actores, todos ellos dotados de conocimiento local, información parcial y un capital acumulado de prácticas. Al ponerlos en juego interactivamente buscan arribar a la ‘solución’ de problemas, que puede consistir nada más que en su desplazamiento, transformación o simplemente en ‘pasar’ a través de ellos conforme los actores se las vayan arreglando (...) no estamos aquí frente a una *trayectoria de convergencia* si no a una serie de procesos que abarcan un conjunto relativamente desordenado de interacciones y de ‘idas y venidas’ de la información y los conocimientos, los cuales eventualmente pueden contribuir, o no, a tomar una decisión”⁶⁸.

Esto mismo es lo que sucede con las políticas educativas; por lo tanto, la Reforma Educativa debe comprender que todos los actores involucrados en el proceso – funcionarios decisores, técnicos, padres de familia y docentes – reordenan y reinterpretan todas las medidas; de ahí que los consensos tampoco podrán ser siempre llanos y transparentes. Esta interacción de múltiples actores con diferentes perspectivas de información y conocimiento opera también “en contextos donde la comunicación está sistemáticamente distorsionada por la asimetría en la distribución de recursos de influencia y control”⁶⁹, afectándose nuevamente las posibles negociaciones.

La Reforma Educativa enfrentó y enfrentará una serie de intereses que van a chocar en todo

⁶⁸ BRUNNER, José Joaquín. “Investigación social y decisiones políticas. El mercado del conocimiento”; en: NUEVA SOCIEDAD, no. 146, noviembre/diciembre de 1996, p. 146 passim. El subrayado es mío.

⁶⁹ Ídem., ob. cit.

momento amenazando constantemente el logro de objetivos. Asimismo, queda pendiente la modernización de las Normales, la capacitación de maestros, la vinculación y participación de los municipios, el fortalecimiento de las direcciones distritales de educación, el aumento de la participación de la educación en el gasto del PIB, el mejoramiento de los salarios docentes y un nuevo convencimiento colectivo para que, en conjunto y desde cualquier espacio social, se pueda seguir alentando un auténtico proceso de transformación, porque la Reforma Educativa necesita de todos para descubrir y corregir sus errores a través de una vigilancia crítica. Esto favorece la tolerancia pues hemos de aprender que la mejor crítica es la autocrítica, al mismo tiempo que es necesaria la crítica de los demás. La reforma nos compromete, pues, con una sociedad abierta.

10. Bibliografía

Aguirre Ledezma, Noel. "Los proyectos educativos. La oportunidad de transformar con participación² (editorial), *Nuevas Palabras*; en: *Carta Informativa del CEBIAE*, año 4 No. 39-40, La Paz, septiembre/octubre de 1997.

Albó, Xavier. **Bolivia plurilingüe. Guía para planificadores y educadores**; UNICEF-CIPCA, Cuadernos de Investigación 44, La Paz, 1995, tres volúmenes.

Berrios Gosálvez, Marlene. **¿Quién le teme a la reforma educativa?**; CEDOIN: La Paz, 1995.

Brunner, José Joaquín. "Investigación social y decisiones políticas. El mercado del conocimiento"; en: *NUEVA SOCIEDAD*, No. 146, noviembre/diciembre de 1996.

CEPAL-UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, Centro Nacional de Información Educativa, Santiago de Chile, 1992.

Contreras, Manuel E. "Formulación e implementación de la reforma educativa a la luz de lo propuesto en el Plan de Todos"; Fundación Milenio: La Paz, 1997, mimeo.

_____. "Génesis, formulación, implementación y avance. La Reforma Educativa en Bolivia", Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano, La Paz, febrero de 1997.

Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). **Población, equidad y**

transformación productiva, Conferencia regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, México, D.F., 29 de abril al 4 de mayo de 1993, mimeo.

Comboni Salinas, Sonia. "La educación intercultural bilingüe. Una perspectiva para el siglo XXI", NUEVA SOCIEDAD, No. 146, noviembre/diciembre de 1996.

González, Inés (comp.) **Foro: la educación boliviana entre demandas y propuestas en período electoral, realizado el 13 de Mayo de 1997 (memoria)**, La Paz: CEBIAE, 1997.

Grebe López, Horst (comp.) **Educación superior: contribuciones al debate**, Fundación Milenio: La Paz, 1996.

Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE). **Reforma educativa. Propuesta;** Cuadernos de la Reforma, Papiro: La Paz, 1993.

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

Ministerio de Desarrollo Humano, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación internacional de fomento (AIF), Representantes de los Gobiernos de Holanda y Suecia como Cofinanciadores de la AIF, Representantes de las Embajadas de Alemania y Francia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). **Ayuda memoria. Misión de revisión anual. Proyecto de reforma educativa**, La Paz, septiembre 23 - octubre 4, 1996

Pimentel, Juan Carlos. "Prof. Juan Carlos Pimentel: de frente a la Reforma" (entrevista), en: *Nuevas Palabras, Carta Informativa del CEBIAE*, año 3, No.35-36, La Paz, mayo/junio de 1997.

Puiggrós, Adriana. "Educación neoliberal y quiebre educativo"; en: *Nueva Sociedad*, No. 146, noviembre/diciembre de 1996.

República de Bolivia, Secretaría Nacional de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Humano. **El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia**, Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

Rodríguez Ostría, Gustavo, et. al. "Cultura institucional, universidad pública y políticas estatales en Bolivia", proyecto de investigación inédito presentado al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), La Paz, abril de 1997.

Sanjinés, Erick. “Gestión administrativa del programa de Reforma Educativa”; Foro del Programa de Reforma Educativa, Secretaría Nacional de Educación, Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, ILDIS, La Paz, 17 al 18 de julio de 1997, mimeo.

Sánchez de Lozada, Gonzalo. **Ley de reforma educativa: Ley 1565 de 7 de julio de 1994**; La Paz: *La Razón*, fascículo VI, 10 de julio de 1994.

Secretaría Nacional de Educación, Ministerio de Desarrollo Humano. “En la hora de la Reforma. 1994: Año de la Reforma Educativa”, *La Razón*, La Paz, diciembre de 1993, fascículo.

Talavera, María Luisa (et. al.) “Docentes y Reforma Educativa en Bolivia. Investigación etnográfica en tres escuelas de la ciudad de La Paz”, proyecto de investigación inédito presentado al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), La Paz, abril de 1997.

Universidad Católica Boliviana, Instituto de Encuestas. **Encuesta de percepción política VI. Ciudad de La Paz**, Fundación Hanns-Seidel: La Paz, agosto de 1994.

Velazco Reckling, Enrique. **Noche parlamentaria. La Reforma Educativa boliviana: una (re) visión estratégica**, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, s/f.

Fuentes hemerográficas y publicaciones periódicas

“La reforma educativa: necesidad urgente, esperanza de todo un pueblo. 100 días de una ministra al frente del buque insignia de la educación”, suplemento del Ministerio de Educación, Presencia, La Paz, 5 de agosto de 1993.

“Congreso nacional de la educación: ¿Victoria del movimiento popular?”; en: *Informe R*, año XII, No. 252, CEDOIN: La Paz, del 19 de octubre al 2 de noviembre, 1992.

Informe R, año XV, No. 306, La Paz, 31 de marzo de 1995.

Nuevas Palabras, Carta Informativa del CEBIAE, año 3, No. 35-36, La Paz, mayo/junio de 1997.

“¿Calidad de la educación?, ¿de qué calidad estamos hablando...?”, *Nuevas Palabras, Carta Informativa del CEBIAE*, año 4, No. 37-38, La Paz, julio/agosto de 1997, subrayado mío.

“La reforma educativa está en pie, pero le cuesta caminar”, *La Razón*, 6 de noviembre de 1997.

La Razón, La Paz, 4 de octubre de 1997.

Presencia el 8 de octubre de 1997.

“Posesionaron a maestros sin previa consulta”, *La Razón*, La Paz, 6 de noviembre de 1997.

“El gobierno aplazó a seis universidades privadas: resultados”, *La Razón*, La Paz, 4 de diciembre de 1997.

La Razón, La Paz, 3 de noviembre de 1997, p. 3-A.