



Vicepresidencia de la República de Bolivia

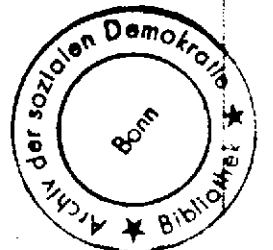
Foro
de **Gobernabilidad y**
Desarrollo Humano



PRESENCIA

TRANSFORMANDO LA EDUCACION EN BOLIVIA

C 97 - 01129



CAMBIO PROFUNDO, SOSTENIBLE, IRREVERSIBLE

PACTO POR LA EDUCACIÓN

VÍCTOR HUGO
CÁRDENAS C.



Uno de los primeros y fundamentales logros de la Reforma Educativa es haber dado un impulso decisivo para crear una conciencia social acerca del papel estratégico que juega la educación en la superación y desarrollo de los pueblos.

Hay cada vez más hombres y mujeres que consideran que la educación es la llave maestra para salir de la pobreza, acelerar el crecimiento económico y reducir las desigualdades sociales.

Las encuestas demuestran que una creciente mayoría de bolivianos y bolivianas aprueban la Reforma Educativa como la medida más importante entre las reformas estructurales que lleva adelante el Gobierno.

Y el taller *Reforma Educativa: Balances y Perspectivas* proporciona nuevas evidencias de los progresos que va alcanzando la Reforma en su implementación, al mismo tiempo que nos muestra un conjunto de tareas que se hallan pendientes y no pocos desafíos que deben ser enfrentados para mejorar el desempeño de la Reforma y asegurar el cumplimiento de sus metas.

Entre estos desafíos, no hay duda que un reto crucial es la

continuidad del proceso. La transición gubernamental de agosto venidero plantea interrogantes sobre el futuro de la Reforma Educativa. Siendo ésta un cambio de maduración prolongada y avances progresivos, la continuidad es la clave de su éxito.

Para ello se requiere sellar un gran acuerdo político social en torno a la Reforma. Un acuerdo que por encima de intereses partidarios, corporativos o sectoriales, garantice la prosecución ininterrumpida y planificada de este proceso.

Los avances logrados requieren ser consolidados y las tareas pendientes deben ser realizadas. Se deben introducir los ajustes y modificaciones que sean necesarios, sin desvirtuar su orientación y lineamientos generales. Hacer que la ejecución del conjunto del proceso de reformas sea cada vez más eficiente y consistente con las condiciones en que se desenvuelve.

Por todo ello, convoco a un PACTO POR LA EDUCACIÓN a todos los bolivianos y bolivianas, y en particular a los candidatos presidenciales y líderes políticos. Esto ayudará a hacer de la Reforma Educativa un cambio profundo, sostenible e irreversible. ■

MUCHOS ACTORES, UN DEBATE

REFORMA EDUCATIVA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Fue un taller, como se dice, "sabroso", bien condimentado. La mañana del pasado jueves 13 de febrero, autoridades y ex-autoridades, impulsores y críticos, dirigentes del magisterio, representantes de la Universidad y otros actores, analistas y especialistas participaron en el taller denominado *Reforma Educativa: Balance y perspectivas*. Y ahí debatieron, sin gentilezas, sobre la situación de la que es la reforma más importante para Bolivia en el largo plazo.

La reunión fue organizada por el *Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano* —creado por la Vicepresidencia de la República con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)— y tuvo lugar en la ciudad de La Paz. Fue el quinto taller de una serie de diez que realizará el Foro hasta fines de abril próximo.

En la ocasión, el Vicepresidente de la

República, Víctor Hugo Cárdenas —uno de los principales impulsores de la Reforma Educativa—, a tiempo de inaugurar el evento, lanzó el desafío de realizar un gran Pacto nacional por la educación. Luego, en base a un documento elaborado para el efecto, el especialista en temas educativos, Manuel Contreras, realizó la ponencia central sobre el tema.

El documento base de discusión fue comentado por un panel selecto y plural, en el que se expusieron diferentes visiones sobre la génesis, formulación, implementación y avance de la Reforma. Los comentaristas fueron cuatro: el ex-ministro de Desarrollo Humano, Enrique Ipiña; el pedagogo, Carlo Perotto; el maestro y ex-dirigente del magisterio, Mario Quintanilla; y el actual Subsecretario de Educación Pre-escolar, Primaria y Secundaria, Javier Aguilar.

Después hubo un debate tan intenso como interesante, en el que emergieron tres

posiciones claramente diferenciadas: los que están a favor de la Reforma y hoy la dirigen; los que destacan la necesidad de este proceso pero, ex-conductores, demandan un "cambio de timón"; y los que, como los dirigentes del magisterio, quieren "otra" Reforma. También están los que sin opción a debatir, la mayoría, simplemente quieren que la educación de los niños y niñas de Bolivia mejore; y no sea como la tradicional, expresada gráficamente en la tapa de esta separata.

En resumen, un taller con importantes resultados, recogidos en esta publicación que presenta las palabras del Vicepresidente, así como versiones sintéticas y editadas de la ponencia de Contreras y los comentarios de Ipiña, Perotto, Quintanilla y Aguilar. Un documento que, creemos, será de mucha utilidad para quienes se ocupan o tienen interés en el tema. ■

Los editores

Publicación del Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano (Vicepresidencia de la República - PNUD - ILDIS) con el apoyo del periódico Presencia.

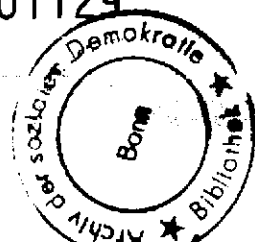
Coordinador General del PRONAGOB
Henry Oporto Castro

Coordinador Técnico del Foro y Editor General
José Luis Exeni R.

Diseño, diagramación y armado electrónico
Target

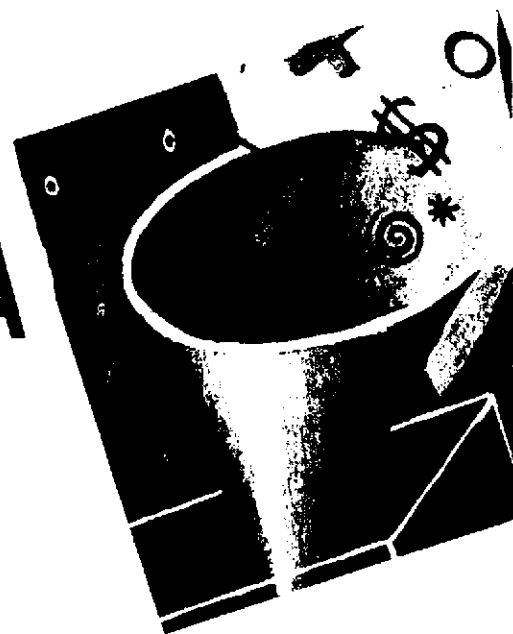
Ilustraciones:
Alejandro Salazar

La Paz, Bolivia.



GÉNESIS, FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y AVANCE

LA REFORMA EDUCATIVA EN BOLIVIA (*)



El proceso de Reforma Educativa que se lleva a cabo en el país desde hace dos años es el cambio más significativo en la educación boliviana en el siglo XX, y el que conformará el sistema educativo con el que Bolivia enfrentará el próximo milenio. Si bien está recién comenzando, su gestación es de por lo menos una década. Como la reforma que se inicia será de larga duración, es vital que sea asumida por la sociedad boliviana en su conjunto y que podamos rebasar la retórica y hacer de la Reforma Educativa una verdadera política de Estado.

CONTEXTO DE LA REFORMA EDUCATIVA

Como en muchos países de América Latina, en Bolivia se lleva a cabo una profunda Reforma Educativa, la tercera del presente siglo (las dos anteriores fueron la de los liberales a principios de siglo y la que se inicia con el Código de la Educación de 1955) y la que mayores cambios propone al sistema educativo. Como las dos anteriores, la actual Reforma se inicia precisamente en un momento de crisis económi-

ca, de cambios en las estructuras sociopolíticas y de modificaciones en el sistema mundial (Contreras, 1996a). La propuesta debe verse, además, en el marco de los grandes cambios a nivel mundial que privilegian a la educación como un factor clave para el desarrollo.

A nivel nacional, había una creciente conciencia en los distintos gobiernos acerca de la necesidad de fortalecer el capital humano en el país para lograr mayores niveles de crecimiento económico. La educación era la mejor manera de incrementar los niveles de vida y mejorar la distribución del ingreso, y dio pie a que se contemple una reforma integral del sistema educativo.

Las deficiencias del sistema educativo boliviano eran ampliamente conocidas desde, por lo menos, la década del setenta. Un ejemplo de ello son las principales conclusiones del trabajo de diagnóstico del equipo de la Universidad de Ohio que, en 1971, sostenía que el sistema educativo de educación formal adolecía de tres importantes problemas cualitativos:

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

Para el caso de los maestros y el desempeño en aula, destacaba que en la educación primaria el 49% de los maestros eran interinos y que inclusive los maestros con formación en las normales "no están preparados para proveer una instrucción efectiva". Argumentaba que "los estilos de enseñanza [eran] esencialmente didácticos. En cada nivel del sistema educativo la instrucción se llevaba a cabo a través de un proceso de dictado del maestro, toma de apuntes por el estudiante, memorización de los apuntes y repetición en los exámenes del material del dictado" (Chirikos, 1971: 10-11). Ese estado del sistema educativo y de la educación no ha

cambiado significativamente en los últimos veinte años; a principios del noventa la situación era muy similar (ver World Bank, 1993).

Si había diagnósticos sobre los problemas veinte años antes de que se implemente la Reforma, ¿por qué se tardó tanto en reformar la educación?

LAS POLÍTICAS Y REFORMAS EDUCATIVAS

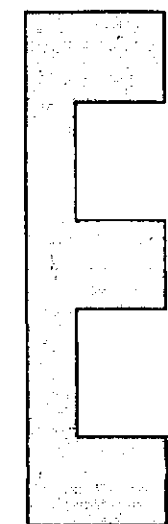
Las políticas educativas tienen características especiales que deben ser explicadas para entender algunas reacciones y problemas de la implementación de la Reforma Educativa.

El sistema educativo está estrechamente ligado a la estructura socioeconómica. Por lo tanto, hay muchos intereses sobre qué tipo de educación se va a impartir, y éstos suelen ser motivos por los que se promueven cambios en las políticas educativas (Haddad, 1994). Por otro lado, la educación es altamente política porque afecta a casi toda la población, involucra a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el mayor ítem del gasto público y conlleva subsidios públicos que están a favor de la élite (World Bank, 1995).

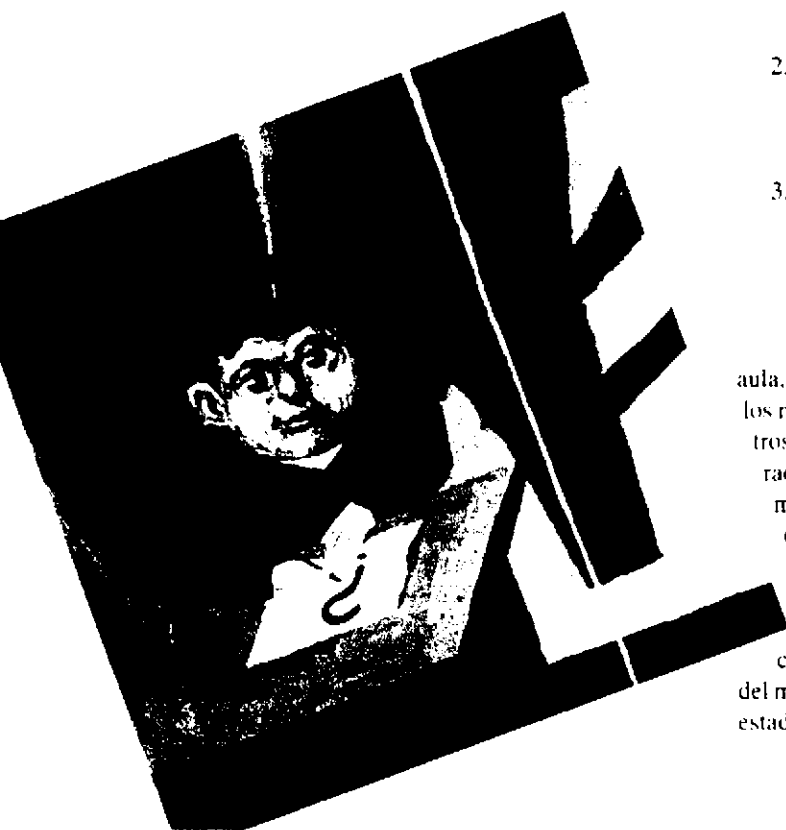
En cuanto a las reformas educativas, son procesos complejos, dinámicos, largos e idiosincráticos. Por lo tanto, deben llevarse a cabo en pasos incrementales. Las estrategias de reformas radicales no han dado buenos resultados. Sin embargo, deben ser integrales. Las reformas más efectivas son las que se centran sobre la escuela en su conjunto antes que sólo en los estudiantes, los maestros, el currículo o los administrativos en forma aislada. Las reformas de gran escala toman tiempo, y es necesario comprender bien sus objetivos para entender sus resultados.

LA FORMULACIÓN DE LA REFORMA

En el contexto de las llamadas reformas de "segunda generación" —que buscan reformar el Estado y realizar cambios estructurales para lograr el crecimiento económico, luego de haber alcanzado la estabilización macroeconómica (reforma de primera generación)— la Reforma Educativa boliviana tiene características propias. Una de ellas fue que se gestó



MANUEL E.
CONTRERAS
C.



desde un grupo de trabajo, el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), formado en 1992 en el Ministerio de Planeamiento.

Se requería una Reforma Educativa profunda que no se concentre sólo en lo pedagógico y que logre desarrollar acciones y propuestas concretas; que no se quede en discusiones abstractas sobre el tipo de sociedad a construirse, el nuevo "hombre" a formarse y que, más bien, pueda efectivamente "trascender del diagnóstico y definición de objetivos a delinear políticas, formular propuestas y traducirlas en planes ejecutables" (Anaya, 1996: 17), habida cuenta de la gran debilidad para lograr esto (1).

La sola conformación y puesta en marcha del ETARE no fue suficiente para lograr la plena convicción dentro del gobierno de la necesidad de una Reforma Educativa de la magnitud planteada. Habían temores sobre el costo político de llevar a cabo una reforma que movilizase al magisterio en contra del gobierno. En muchos casos se avanzó "a pesar" del mismo gobierno del Acuerdo Patriótico.

Esta situación no fue del todo resuelta con el cambio de gobierno en 1993. Asimismo, hubo varios desencuentros con el Banco Mundial sobre el énfasis administrativo o curricular de la Reforma y sobre la educación bilingüe; y con los donantes bilaterales

en Bolivia, planteamientos educativos realizados en los Libros Blanco y Rosado de 1987 y 1988, y algunas de las propuestas del Congreso Nacional de Educación de octubre de 1992.

La propuesta técnica se plasmó en la Ley 1565 de Reforma Educativa, aprobada el 7 de julio de 1994, no sin antes haber pasado por un proceso de negociación con la Iglesia Católica, representantes del magisterio, del movimiento sindical, de las universidades y otros, a través del Consejo Nacional de Educación creado en 1993. La Ley, además, adecua la propuesta de Reforma a la Participación Popular y agrega algunos aspectos adicionales, como ser la educación alternativa y la educación superior. En febrero de 1995 se emitieron cinco decretos reglamentarios a la Ley y con esto concluyó el principal marco normativo. Sin embargo, se siguen formulando las propuestas de la Reforma en la medida que se va implementando. No podría ser de otra manera al ser ésta un proceso.

La inclusión de la educación superior en la Ley pudo parecer un aspecto positivo en su momento, porque centró la atención sobre los problemas de las universidades y se discutió la necesidad de su reforma. Pero las propuestas fueron demasiado generales, y no existían ni los recursos humanos para llevarlas a cabo ni el liderazgo para asumirlas. Este fue un error que distrajo la discusión sobre la parte fundamental de la Reforma y probablemente dificultó aún más su aceptación e implementación. Por lo expuesto, en lo que sigue me concentro en la propuesta sobre educación preuniversitaria.

¿QUÉ PROPONE LA REFORMA EDUCATIVA?

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

La Reforma Educativa coloca claramente a la educación al servicio de los educandos y como un medio para lograr el desarrollo regional y nacional. Propone ofrecer, en el largo plazo: plena cobertura; calidad, expresada en relevancia social, pertinencia cultural y lingüística; equidad, igualando las oportunidades de acceso, permanencia y calidad entre la educación pública y privada, entre hombres y mujeres, entre la educación urbana y rural y entre la población de habla castellana y vernácula; y eficiencia en el uso de los recursos cuya asignación, además, debe guardar relación con las prioridades del desarrollo nacional. La nueva política educativa también propone, entre otros, recuperar "la función principal del sistema educativo que es el de enseñanza y aprendizaje" y redefinir la estructura del sistema educativo "a partir de la aula y revalorizando la función social del

maestro" (ETARE, 1993: 35).

Con relación al maestro, la Ley de Reforma Educativa plantea el acceso a la docencia a todo profesional universitario y técnico superior, además de maestros con Título en Provisión Nacional, previo examen de competencia, finalizando así el monopolio a la docencia del magisterio; propone reformar el escalafón; y que los maestros en actual servicio se deben adecuar a las nuevas normas de selección en un plazo máximo de cinco años. La Ley también excluye a los sindicatos de docentes de participar en, por ejemplo, la selección de directores de unidades educativas. Asimismo, amplía la docencia titular en los Institutos Normales Superiores a profesionales con grado académico "igual o superior a la licenciatura" (2).

En el marco institucional, la reforma concibe el sistema educativo "a partir de la aula y de la escuela" como institución básica y expresión de la comunidad. Las escuelas se agruparán en núcleos escolares (3) urbanos y rurales y éstos "constituirán las unidades básicas de planificación y administración del Sistema Educativo Nacional, además de constituirse en redes educativas de complementariedad de servicios" (ETARE, 1993: 60, 66).

La estrategia de implantación está basada en dos programas. El primero, de transformación, comprende "la reforma propiamente dicha en tanto persigue cambios profundos tanto en la dimensión institucional como en el plano pedagógico" (SNE, 1995). En su vertiente pedagógica, es focalizado y gradual. Se está implementando desde 1996 en sólo 351 núcleos, es decir aproximadamente 2.200 escuelas que cubren un 16% de la matrícula, y a partir de este año se extenderá a 500 núcleos adicionales, con aproximadamente 3.250 escuelas. De tal manera que en 1997 aproximadamente la mitad de los núcleos y escuelas habrán sido incorporadas al proceso de Reforma.

El programa de transformación implica la transformación curricular, a través del diseño de un nuevo currículo, con un tronco común de carácter intercultural, el énfasis en la modificación de los roles del maestro y de los alumnos para priorizar el aprendizaje. Esto se lleva a cabo a través de asesores pedagógicos que deben capacitar a los maestros en este proceso. En su componente institucional, el programa comprende la reorganización institucional --unificación administrativa de la educación urbana y rural, diseño de un sistema administrativo y de información, y la transfe-

sobre el grado de consenso o no con el que contaba la propuesta. En el plano interno, el gobierno tuvo que ceder a presiones de la Iglesia Católica, por ejemplo, sobre la enseñanza obligatoria de la religión.

El primer período de formulación concluye con la presentación de la propuesta del ETARE en agosto de 1993 y el haber conseguido el financiamiento del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y de varios países para la Reforma. Esta propuesta técnica recogía muchas de las experiencias educativas

rencia de infraestructura a las prefecturas y municipios.

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

OPINIONES SOBRE LA REFORMA

Algunas de las principales críticas vertidas sobre la Reforma podemos clasificarlas en por lo menos dos variantes: las críticas concretas y sobre aspectos específicos, y las críticas generales. Algunos de los comentarios están focalizados sobre la Ley de Reforma Educativa, pero atañen a su propuesta pedagógica o administrativa.

Una crítica que tiene aspectos generales y específicos es la de Perotto (1996), cuando reclama que la reforma no define qué se entiende por educación, que la propuesta no es suficiente para cambiar la práctica educativa, y cuestiona la enseñanza por objetivos y la falta de didáctica y pedagogía de la propuesta (4). Una línea similar de crítica asume Cajías (1996) e indica que hay una ausencia de un proyecto educativo claro y que la propuesta tiene demasiadas ambigüedades. Para Cajías, así como para Mejía (1996), ésta es una reforma más administrativa que educativa. Cajías, además, es crítica del enfoque únicamente escolar de la Reforma y reclama más atención a la educación alternativa.

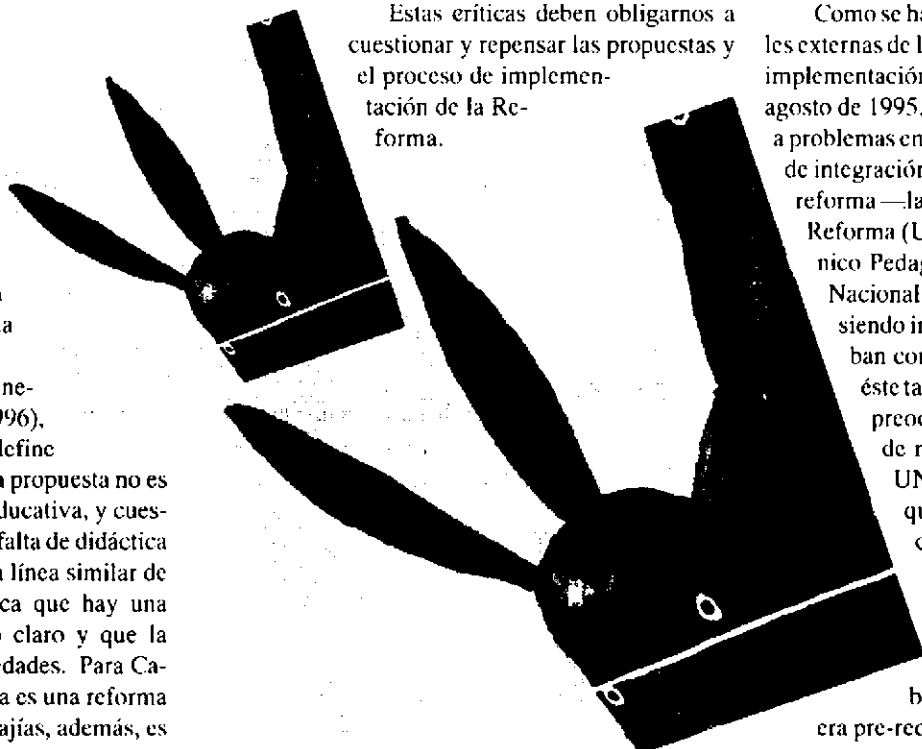
Desde otra perspectiva, Martínez (1995) aclara que si bien la Reforma no explicita el tipo de sociedad y persona que está formando, se puede colegir de sus postulados que la nueva persona estará "capacitad[a] para la toma de decisiones personales responsablemente, ser[á] dueñ[a] de un pensamiento crítico, respetuos[a] de los derechos humanos, con alta conciencia del deber, dispuest[a] para la vida democrática, con sentido social y solidario".

En cuanto a la orientación de la Reforma, Morales (1996) es crítico del enfoque exclusivamente desde la oferta y cuestiona dos supuestos básicos: a) "El desequilibrio entre oferta y demanda potencial de educación se origina en deficiencias de la oferta" y b) "La demanda de educación crece-

rará en la medida en que se introduzcan las lenguas nativas en los procesos de enseñanza y aprendizaje".

Finalmente, están las críticas respecto a la propuesta de la Reforma de cambiar la relación entre los maestros y el Estado y la sociedad. Hay quienes como Alfonso Camacho (1995) reivindican que la "Ley no ha[ya] considerado las conquistas históricas del magisterio." Cajías (1996) también reclama la actitud negativa de los responsables del proceso hacia el magisterio en particular y el rechazo indiscriminado de éste hacia la Reforma.

Estas críticas deben obligarnos a cuestionar y repensar las propuestas y el proceso de implementación de la Reforma.



Sin embargo, muchas de ellas no parecen estar del todo bien fundadas. Lo importante, como ha destacado Cajías (1996), es que la formulación de la reforma en sí ha llevado a un rico debate y discusión sobre la temática educativa, y esperemos que también promueva la investigación sobre la educación.

"Todas estas dudas-críticas —en palabras de Corragio (1995: 103)— no suponen que tenemos respuestas listas para cada tema, o que existe otra tecnocracia que aún no llegó al poder que tiene mejores opciones preparadas. El asunto es reconocer que hay una cantidad de problemas y cuestiones que no tenemos resueltas y que debe preocuparnos que, en medio de esas dudas, se impulsen definiciones que van a marcar el funcionamiento del sistema educativo por mucho tiempo, basadas en hipótesis que no han sido puestas a prueba de manera controlada, cerrando demasiado rápido el espacio de experimentación y búsqueda".

IMPLEMENTACIÓN Y AVANCE

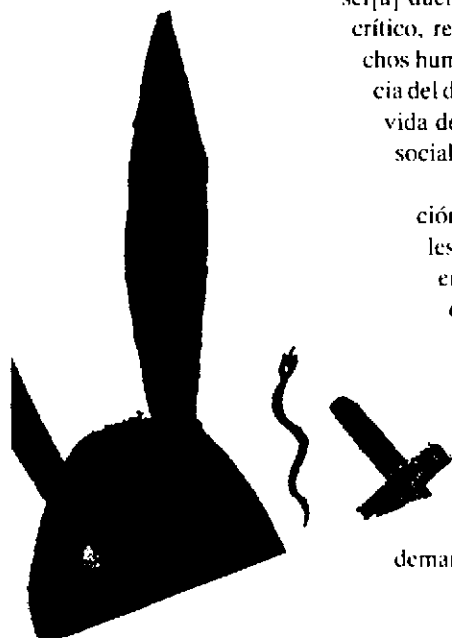
Son muchas las áreas de acción y los programas de la Reforma Educativa. En un momento se hablaba

de 22 componentes y subcomponentes (1995) y ahora de 16 actividades bajo tres programas. En vista a la diversidad de las áreas de intervención y a la naturaleza de las mismas, se ha destacado, con razón, que la implementación de la reforma es una "empresa compleja, que no tiene precedentes en el sector público boliviano" (SNE, 1996). Por lo tanto, su implementación (abarcando tanto aspectos pedagógicos como administrativos) requiere contar con "una gerencia de habilidades y facultades extraordinarias" (Schülz-Hesiss, 1996).

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

Durante este período originalmente se habían programado \$us 27 millones y sólo se llegaron a desembolsar \$us 3.8, equivalente al 14.4%. Pero se adaptó la Reforma Educativa a las directrices de las leyes de Participación Popular y de Descentralización, se procedió a la licitación internacional de los libros de consulta para los maestros y las bibliotecas escolares que habían sido seleccionadas en 1993, a la selección de los núcleos iniciales y al desarrollo del planteamiento pedagógico. Sobre estos aspectos la evaluación encontró dificultades en los criterios de nuclearización. Al revisar la propuesta pedagógica, si bien destacaba la amplitud y profundidad de los cambios buscados, indicaba que "no hay en la región latinoamericana un esfuerzo comparable en términos de extensión y radicalidad de los cambios propuestos". Por lo tanto, sugería criterios de realismo y de concreción que la hagan viable. Entre los varios aspectos que se destacaban, estaba el sobre-énfasis en el sector rural (MDH, 1995).

La segunda revisión anual, realizada entre septiembre y octubre de 1996, para analizar el período septiembre 1995 a julio 1996, era bastante más optimista sobre las deficiencias y atrasos en la ejecución. A efectos comparativos, se lograron desembolsar \$us



18.5 millones que representaba el 77% de lo programado, aunque \$us 12.3 millones era por concepto de equipos y materiales escolares que habían sido seleccionados y licitados en el período anterior. En todo caso, se había trabajado sobre aspectos más estratégicos y se llegó a consolidar una mejor imbricación con el proceso de Participación Popular. Lo más destacable era que ya se podían ver resultados en aula. Luego de visitar más de una veintena de escuelas en varios departamentos del país, la misión era de la siguiente opinión:

"... la enseñanza que se imparte en el aula de clase es activa, relevante y visiblemente interesante para los alumnos. Los directores y profesores expresaron sin reservas que los alumnos se comportan de una forma más inquisitiva, más extrovertida y creativa (...); 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 participativo de los niños y niñas" (MDH, 1996).

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

Durante las visitas también se percibió un cierto fundamentalismo en la aplicación de la Reforma en aula, a través de los asesores pedagógicos, sin un esfuerzo por rescatar la valiosa experiencia de los maestros.

En cuanto a recomendaciones, esta revisión hizo hincapié en la necesidad de recuperar al núcleo y a la escuela como centro de las actividades de la Reforma: promover la mayor participación de los agentes educativos, en especial de los docentes, en la elaboración de material didáctico y de reglamentaciones; definir los objetivos del Sistema de Medición de Calidad;

mejorar la situación salarial de los docentes; fortalecer la capacidad de gestión de los directores distritales, de núcleo y de los establecimientos; y avanzar con la reforma de las normales. Quedó clara la importancia de que la Reforma Educativa trabaje en estrecha coordinación con los

municipios y se pudo observar que en aquellos municipios en que se lograba esto los resultados eran verdaderamente espectaculares.

EL TEMA DE LA CONCERTACIÓN

Los principales problemas para la implementación de la Ley 1565 y la fuente de las críticas más radicales se dieron con los que se vieron más afectados por los postulados de la Reforma: el gremio de maestros. La reacción más común fue que se debió haber "concertado" con el magisterio, la Iglesia, la COB, la Universidad, entre otras, que en su momento se han opuesto a la reforma. Se hicieron varios esfuerzos para lograr esto, y si bien



muchos fueron útiles, hay tres razones que explican por qué no se llegaron a mayores acuerdos.

Primero, al igual que en otros países de América Latina, en Bolivia la propuesta de reforma "encontró un terreno fértil, pues efectivamente los sistemas escolares requerían modificaciones"; pero más importante aún ha sido la "insuficiencia de las propuestas de reforma realizadas desde posiciones liberal democráticas y de una izquierda actualizada" (Puiggrós, 1996, p. 91).

En segundo lugar, "la educación toca de forma particular el tema del poder y de cómo éste se ejerce en la sociedad" (Casassus, 1995: 17-18). Por lo tanto, una vez definido el modelo de desarrollo económico (de economía de mercado) y el régimen político (la democracia), era fundamental definir el sistema educativo que esté de acuerdo con el nuevo sistema político y económico. Los que criticaban la Reforma no tenían claro qué tipo de sistema (político y económico) estaban buscando y por ende sus propuestas eran débiles.

Finalmente, para utilizar la argumentación y lograr concertar se requiere un interlocutor racional. Por lo menos por sus acciones y retórica, el magisterio

boliviano no actúa en forma racional si es que partimos del supuesto que estaríamos todos trabajando por mejorar la educación y beneficiar, en primera instancia, a los educandos. No otra cosa significan sus apelativos a la reforma ("Ley maldita"), sus críticas más extremas (ver Berríos, 1995, capítulo VIII), o sus recientes actitudes de intento de boicot a los exámenes de ascenso. Por lo tanto, no se puede esperar una concertación, sino más bien una negociación sobre las bases de una propuesta pre-establecida.

Sea como fuere, la Reforma está siendo implementada y puede (debe) ser mejorada. En todo caso, está siendo cada vez más conocida y aceptada por la población, tal como lo demuestran

varios estudios de opinión —principalmente las encuestas de percepción de la Universidad Católica Bolivia (1994-1996) y la de cultura ciudadana de la Secretaría Nacional de Participación Popular (1996). A nivel nacional, la Reforma Educativa es la reforma con la cual está de acuerdo el mayor porcentaje de la población. Y no sólo hay acuerdo, sino también expectativas favorables sobre su efecto en la educación.

Es sobre esta base que se debe trabajar —con los verdaderos interesados por la educación: madres y padres de familia, y ciudadanía en su conjunto— antes que sólo buscar consensos con los grupos de interés a los cuales justamente se pretende reformar. Por lo tanto, propongo que se busque un gran pacto educativo a nivel societal que permita colocar a toda la educación en la agenda de los futuros gobiernos y avanzar en todos los aspectos de ella. Todavía falta consolidar la Reforma Educativa como política de Estado y avanzar en la reforma de la educación secundaria y universitaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Reforma Educativa boliviana debe evaluarse en relación a los cambios sociales a nivel mundial y en el contexto histórico boliviano actual. Entorno en el cual, por una parte, las políticas educativas se han "globalizado" y, por otra, el diagnóstico sobre los problemas de la educación boliviana estaba claro (el



magisterio era parte intrínseca del problema), había una escasa capacidad para formular estrategias y acciones concretas para plantear una Reforma integral, y el país había optado por la economía de libre mercado y la democracia.

En esa situación, la educación boliviana no satisfacía los requerimientos del desarrollo de las personas, de las regiones y del país en su conjunto y, por lo tanto, había que llevar a cabo transformaciones profundas. Como los cambios propuestos no podían ser motivo de micro-consultas y los interlocutores estaban altamente ideologizados, era necesario llegar a algunos acuerdos macro e iniciar un proceso de reforma que mejore la cobertura, equidad y calidad de la educación, pero que a la misma vez re-estructure el sistema educativo. Era vital hacerlo de una vez para el ingreso del país al siglo XXI.

La propuesta de la Reforma Educativa es radical, profunda y, por lo tanto, compleja de implementar. No es meramente administrativa, ya que está modificando los procesos de aprendizaje y de enseñanza, y los comportamientos en el aula, que tienen grandes potencialidades para incrementar la participación ciudadana y la gobernabilidad, en la medida que continúen desarrollando niños y niñas más inquisitivos/as, extrovertidos/as y creativos/as.

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

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

También está pendiente de implementarse la reforma en las normales. Si bien se han llevado a cabo diagnósticos y estudios, sólo se hicieron intervenciones muy puntuales en revisiones curriculares y en capacitación a los profesores de las mismas. Las normales han cambiado mucho menos de lo que lo han hecho las escuelas bajo el programa de transformación. Esta es un área en la cual no se puede esperar. Asimismo, la capacitación de maestros en ejercicio es todavía un tema pendiente.

En virtud a la Participación Popular y la mayor

importancia del municipio, es vital fortalecer las direcciones distritales y de núcleo en temas básicos de gestión. Por otra parte, hay la percepción de que la gestión de la escuela no está siendo atendida. Faltan estrategias, planes y el desarrollo de materiales y cursos de capacitación para directores. Se deben buscar verdaderos procesos de descentralización de las decisiones a la escuela y avances en conceptos de "calidad total", además de trabajar en la conformación de escuelas como organizaciones con capacidad de "aprender", es decir organizaciones inteligentes (ver Contreras y Godínez, 1997).

Como anota Mejía (1996), todavía no hay lineamientos claros sobre las implicaciones financieras de la reforma. En esta área, además, debemos saber más sobre el comportamiento de los hogares. El gasto total en educación está compuesto por el componente fiscal y por el privado; sin embargo, estamos preocupados sólo por el componente fiscal. Con respecto a este componente hay tres áreas en las cuales todavía no hay claridad: a) la asignación presupuestaria entre los distintos niveles educativos, b) el aumento de la participación del sector en el PIB y, c) la estructura del gasto en el sector educativo y los salarios de los maestros.

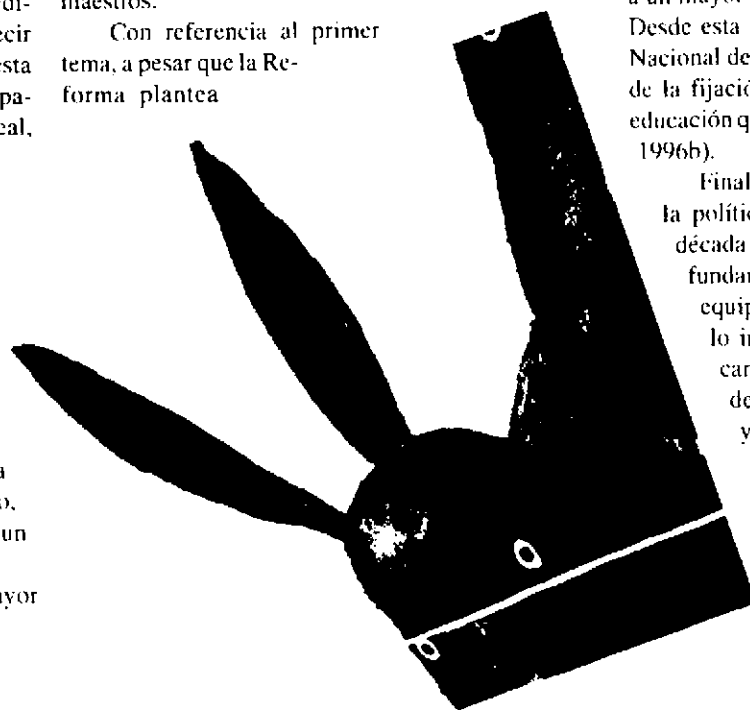
Con referencia al primer tema, a pesar que la Reforma plantea

prioridades claras hacia la educación primaria, en Bolivia las universidades públicas todavía absorben el 30% del presupuesto educativo, ¿hasta cuando?. Respecto al gasto educativo, si bien hemos recuperado los niveles de gasto de antes de la crisis de 1985, la educación no recibe más del 3% del PIB. Este nivel es bajo en vista a la meta del 6%. ¿Cómo se espera lograr esto? Finalmente, el gasto del sector está compuesto en un 97% por salarios a los maestros. A pesar que los salarios de los maestros han aumentado en términos reales en los últimos años, todavía son bajos, especialmente para aquéllos que están en el programa de transformación que requiere de mayor esfuerzo. ¿Qué políticas y previsiones se están tomando para avanzar en esta área? El pago de salarios adicionales desde los municipios en función a rendimiento podrá ser una solución si es que se cuidan los aspectos de equidad.

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

Finalmente, si hay un mérito en la evolución de la política educativa en la primera mitad de la década es que se ha logrado mantener las líneas fundamentales de la Reforma Educativa entre el equipo técnico que la formuló y el equipo que lo implementó. Es vital que en el próximo cambio de gobierno esto se pueda repetir. Es decir, que se amplíe y profundice la Reforma y que no se intente comenzar de nuevo.

Para lograr esto es necesario trabajar en por lo menos dos planos: uno interno y otro externo. En el interno, se deben mantener los cuadros técnicos formados en todo este proceso, que son escasos en el país. En el plano externo, la



Secretaría Nacional de Educación debe tomar una actitud más abierta y estar preparada para abrir más espacios de información y discusión sobre la Reforma. Es necesario informar más y mejor a sectores que todavía no están participando del debate y abrir espacios de diálogo para discutir temas concretos. Es pertinente usar estrategias de argumentación y de persuasión en la construcción de las políticas públicas. En la coyuntura electoral que se avecina, es necesario que todos los partidos políticos tomen conocimiento sobre la Reforma: sus avances, desafíos y limitaciones.

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

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

asumidas en la elaboración de las propuestas de reforma que todavía están pendientes: educación secundaria, educación superior y técnica. ■

Notas

(*) Agradezco los comentarios de Amalia Anaya, Víctor Hugo Jiménez, Vicky Ossio y Ricardo Pereyra a un primer borrador y las observaciones de Javier Aguilar, Enrique Ipiña, Carlos Perotto y Mario Quintanilla en el Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano del 13 de febrero de 1996. Los errores y omisiones que persisten son de exclusiva responsabilidad mía.

(1) Martínez (1988: 129) concluye que "tanto las propuestas alternativas, cuanto las oficiales que se sucedieron a lo largo de 33 años después del Código de la Educación (...) reconocen la crisis de la educación, plantean diagnósticos que reflejan la angustiante situación, postulan la incorporación de las mayorías a la educación, la reversión [de los] índices de analfabetismo y deserción, etc., pero se nota una carencia conceptual y práctica a la hora de anunciar cómo se lograrán dichos propósitos. No se evidencia, salvo raras excepciones, mecanismos claros y viables, a través de los cuales se plantea invertir el proceso destructivo que va minando día a día la educación, y con ella el cuerpo mismo de la sociedad boliviana" (énfasis mío).

(2) Estos cambios, entre otros, referidos a la participación de los maestros y al sistema universitario, han llevado a elaborar un proyecto modificatorio de 18 de los 57 artículos y 3 de las 10 disposiciones transitorias (proyecto que está en el Legislativo, para su aprobación, desde febrero del año pasado).

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

(4) Según Coraggio (1995), esta parece ser una característica de las reformas educativas implantándose en América Latina: "En todas estas propuestas no hay una teoría pedagógica. No hay un pensamiento pedagógico explícito que las acompañe".

Bibliografía

- Anaya, Amalia (1996) "Proceso de formulación de la reforma educativa." Documento de Trabajo 01/95. Maestrías para el Desarrollo. La Paz, mimeo.
- Berrios Gosálvez, Marlene (1995) *¿Quién le teme a la reforma educativa?* La Paz, CEDOIN.
- Cajas de la Vega, Beatriz (1996a) "1995: La educación boliviana ante el desafío de la Reforma." En H.DIS/CEDELA, *Informe social de Bolivia N° 2. Diez años de ajuste estructural*. La Paz, OFAVIM, pp. 107-119.
- Camacho, Alfonso (1995) "Intervención en el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas. Los casos de Bolivia, Chile, México y Perú." En Edwards Risopatrón y Osorio Vargas (1995), pp. 147-157.
- Casassus, Juan (1995) "Concertación y alianzas en educación." En FLACSO et al (1995), pp. 17-40.
- CEBIAE (1994) "Seminario Ley de Reforma Educativa." La Paz, mimeo.
- CEBIAE (1996) "La reforma educativa boliviana y el Foro Educativo." Editorial de *Nuevas Palabras. Carta Informativa del CEBIAE*, año 3 no. 29-30 (noviembre-diciembre).
- Contreras, Manuel (1996a) "Análisis comparativo de tres reformas educativas en Bolivia en el siglo XX." Trabajo presentado al III Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana, 10 al 14 de junio, Caracas, Venezuela. Mimeo.
- Contreras, Manuel (1996b) "Hacia la construcción del mercado de la educación." En *Revista Umas*, N° 15 (julio), pp. 29-34.
- Contreras, Manuel y Armando Godínez (1997) "Education Management Development in South America: Argentina, Bolivia, Chile and Minas Gerais (Brazil)." Trabajo preparado para la Oficina de Investigación y Política Educativa de la Facultad de Educación, McGill University, Montreal, Canadá. Mimeo.
- Coraggio, José Luis (1995) "Intervención en el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas. Los casos de Bolivia, Chile, México y Perú." En Edwards Risopatrón y Osorio Vargas (1995), pp. 85-106.
- Edwards Risopatrón, Verónica y Jorge Osorio Vargas (comps) (1995) *La construcción de las políticas educativas en América Latina. Educación para la democracia y modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y Perú*. Lima, CIEA-Tarca.
- ETARE (1993) *Reforma Educativa. Propuesta*. Cuadernos de La Reforma. La Paz, Papiro.
- Ipiña, Enrique (1996) *Paradigma del futuro. Reforma educativa en*

Bolivia. La Paz, Santillana.

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

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

Mejía, Cristina (1996) "Aplicación de las políticas de corto plazo del sector educación (Reforma Educativa) y su relación con las políticas del Programa Nacional de Desarrollo (PGDES). Estado de situación." Documento preparado para el H.DIS. La Paz, mimeo.

Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) (1995) "Misión de revisión anual. Proyecto de Reforma Educativa. Ayuda Memoria." La Paz, 5 al 13 de octubre. Mimeo.

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

Morales, Rolando (1994) "La educación desde las montañas en tiempos de la reforma." En CEBIAE (1994), pp. 47-68.

Programa de Asesoría Legislativa (PAL) (1996) "Dossier Legislativo N° 7." 1° al 19 de julio. La Paz, Fundación Milemo, mimeo.

Perotto, Carlos (1994) "Análisis de la Ley de la Reforma Educativa desde el punto de vista pedagógico." En CEBIAE (1994), pp. 21-29.

Puiggrós, Adriana (1996) "Educación neoliberal y quebre educativo." En *Nueva Sociedad*, N° 146 (noviembre-diciembre), pp. 90-101.

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

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

Schulz Heiss, Gunther (1996) "Revisión del Diseño del Programa de la Reforma Educativa. Hacia un plan de ejecución del programa para los años 1997 a 2002." Documento presentado a la Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. La Paz, mimeo.

Secretaría Nacional de Educación (SNE) (1995) "Informe de avance de ejecución, febrero 1994-agosto 1995." Misión de evaluación 5-15 de octubre de 1995. La Paz, MDH, UNAS, UNSTP.

Secretaría Nacional de Educación (1996) "Programa de Reforma Educativa. Informe de avance periodo septiembre 1995-julio 1996." La Paz, MDH.

Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP) (1996) "Encuesta de cultura ciudadana." La Paz, 1996. Mimeo.

Universidad Católica Boliviana (UCB) (1996a) *Encuesta de Percepción Política XIV. La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz Julio 1996*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.

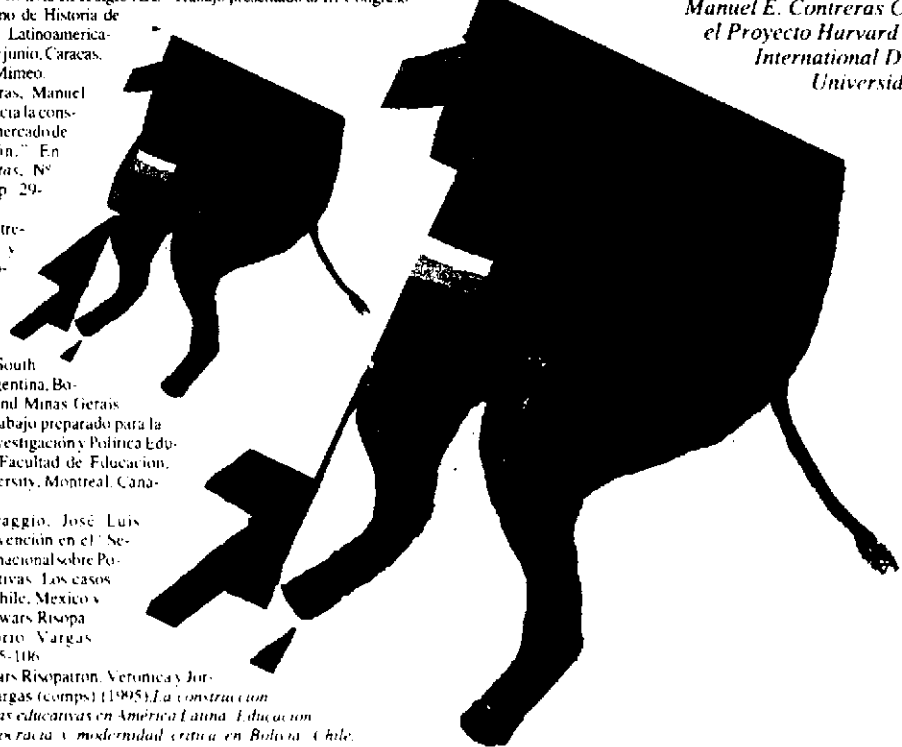
UCB (1996b) "Encuesta de Percepción Política. La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz." Marzo 1996. La Paz, mimeo.

UCB *Encuestas de percepción política Ciudad de La Paz. N° XI Abril 1995 (1995a); N° IX, Febrero 1995 (1995b); N° VIII, Diciembre 1994 (1994a); N° VI, Agosto 1994 (1994b); N° V, Junio 1994 (1994c); y N° IV, Marzo 1994 (1994d)*. La Paz, Fundación Hanns-Seidel.

World Bank (1993) *Bolivia. Education Sector a Proposed Strategy for Sector Development and International Assistance. Report 12042-BO*. Washington, D.C., The World Bank.

World Bank (1995) *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington, D.C., The World Bank.

Manuel E. Contreras C. trabaja en el Proyecto Harvard Institute for International Development Universidad Católica Boliviana.



CONTRA EL ESTANCAMIENTO Y LA LÓGICA DEL PARTIDO

RAZÓN DE PAÍS, GOLPE DE TIMÓN



ENRIQUE
IPIÑA
MELGAR

La propuesta de Contreras tiene la virtud de presentarnos una visión panorámica que, al mismo tiempo, incide en los puntos centrales de la Reforma Educativa. Si bien coincido en mucho con los puntos de vista, apreciaciones y conclusiones del documento, guardo diferencias que, a veces, son sólo de matiz y, en determinados puntos, esenciales. Estas últimas son las que abordaré a continuación.

1. LA REFORMA, ESPACIO DE LIBERTAD

La Reforma no es un conjunto de normas de estrecho —o estricto— marco de acción, sino un espacio de libertad. Libertad para la participación de la comunidad y de los padres de familia en la planificación, gestión y evaluación de la tarea educativa, como lo dice claramente la Ley 1565. Libertad para los educadores, quienes tienen ante sí la posibilidad de construir un currículo flexible, abierto, sistémico, dialéctico e integrador, carente de definiciones; muy diferente del rígido currículo anterior a la Reforma, que no permitía nada fuera de programa. Finalmente, es un espacio de libertad sobre todo para los educandos, que asumen el protagonismo de la tarea educativa, desarrollando un currículo centrado en experiencias organizadas que incentiven la autoestima de los educandos y su capacidad de aprender a ser, a pensar, a actuar y a seguir aprendiendo por sí mismos.

¿Se podrá crear un espacio de mayor libertad para educarse y para educar? La Reforma fue concebida como un marco de amplios horizontes antes que como una normativa cerrada y, en consecuencia, ella misma postula, de principio, la abierta discusión, la creatividad, la libertad de criterio y de acción.

2. GÉNESIS Y FORMULACIÓN

2.1. Contexto - Es verdad que la Reforma Educativa boliviana se desarrolla en un contexto de cambios generalizados en la educación mundial, pero viene mucho menos condicionada por factores de cambio externos que por factores internos. Los cambios en Bolivia comienzan en 1982, cuando la crisis del Estado del 52 entra en su fase final; ya entonces asoman los cambios al sistema educativo con la radical y audaz propuesta participativa, intercultural y bilingüe del SENALEP.

La influencia que los Libros Blanco y Rosado tuvieron sobre el proceso de reflexión y debate públicos previo a la Reforma Educativa, es algo que no pueden desconocer los estudiosos de ese proceso. En ambos volúmenes ya están claramente planteados los conceptos básicos de la Reforma. Así, este proceso no comienza en el Gobierno de Paz Zamora. La misma idea del ETARE ya

estaba diseñada y en proceso de aplicación al finalizar el Gobierno de Paz Estenssoro.

2.2. Formulación - Hay por lo menos nueve etapas en el proceso de formulación de la Ley 1565:

1. Elaboración de la propuesta en el Plan de Todos (octubre a diciembre, 1992).
2. Publicación de la Propuesta del ETARE y presentación del proyecto de Ley al Presidente Sánchez de Lozada (septiembre, 1993).
3. Difusión de la Propuesta en todo el país (septiembre-diciembre, 1993).
4. Concertación con el Consejo Nacional de Educación (enero, 1994).
5. Discusión y enriquecimiento del Proyecto de Ley concertado, en el Gabinete ministerial (febrero-abril, 1994).
6. Envío del Proyecto de Ley al Poder Legislativo (25 de abril de 1994).
7. Concertación Parlamento-Ejecutivo-universidades-confederaciones docentes (mayo-junio, 1994).
8. Debate parlamentario, aprobación y promulgación de la Ley 1565 (junio-7 de julio, 1994).
9. Preparación y promulgación de los Decretos Reglamentarios (julio de 1994-marzo, 1995).

Los actores en cada una de estas etapas, que pueden ser contados por decenas, se movieron de acuerdo a los objetivos de sus respectivas organizaciones, generando dinámicas de naturaleza técnica, en unos casos, y de evidente connotación política, en otros.

3. CONTENIDO DE LA REFORMA

No es en la parte de Bases y Fines de la educación donde se encuentra el contenido de la Reforma propiamente dicho, pues no hasta con formular objetivos y diseñar políticas si no se organiza los medios para ejecutar esas políticas y lograr esos objetivos. En ese sentido, las cuatro estructuras del Sistema constituyen el armazón de los medios que nos permitirán alcanzar los nobles propósitos que proclaman aquellos artículos de la Ley.

Estas cuatro estructuras, implícitas en la Propuesta del ETARE, van sin embargo mucho más allá en la formulación de la Ley: dejan de ser propuestas genéricas para convertirse en disposiciones de valor jurídico. La redacción de la Ley se fue despegando de la Propuesta; la misma concepción de las cuatro estructuras es un avance de la Ley respecto de la Propuesta.

4. APLICACIÓN Y AVANCE

Los puntos de apoyo de la Reforma son la participación popular y la interculturalidad; es decir, algo muy diferente de una concepción centralista del liderazgo. Para un efectivo avance de la Reforma, en lugar de concentrar liderazgo en una determinada oficina de la Secretaría Nacional de Educación, lo que debió haberse hecho y, en realidad, se dejó de hacer, era impulsar el proceso de Participación Popular y de Descentralización no sólo en las estructuras de administración de recursos humanos y materiales y de administración curricular, sino de modo muy especial en la estructura de organización curricular.

Por el contrario, se concentró todo el poder en la Subsecretaría de Educación Pre-escolar, Primaria y Secun-

daria, sin el respaldo legal mínimo necesario, en contravención de la Ley y sus Decretos Reglamentarios. Al mismo tiempo se juntó en una sola canasta la administración de los recursos ordinarios del sistema con la de los recursos de la Reforma; se dejó a la Dirección General de Educación sin oficio ni beneficio; se atribuyó a los órganos técnicos facultades administrativas; se abandonó los mecanismos de concertación previstos por la Ley de Descentralización. Todos estos pasos siguieron la lógica del liderazgo, no la de la participación y de la descentralización. ¿Con qué resultados?

A febrero de 1997, no se ha avanzado nada más allá de lo que ya se había logrado en septiembre de 1995. No se ha logrado abrir nuevas perspectivas ni en formación de maestros, ni en nuclearización, ni en el diseño del sistema de medición de la calidad, ni en materia escalafonaria; ni siquiera se ha logrado consolidar o mejorar el acuerdo logrado con los maestros; se ha cedido más y más terreno por falta de capacidad para cerrar el tema y seguir adelante. La Reforma Educativa, a partir de septiembre de 1995, se estancó en su proceso de aplicación y desarrollo y, desde entonces, sólo ha vivido de cuanto para esa fecha ya se había conseguido.

¿Las causas? Evidentemente, un golpe de timón hacia el manejo político-partidista de la Reforma. La razón de partido ha sido más fuerte que la razón de país. Y mientras eso no se corrija, la Reforma Educativa seguirá estancada o, lo que sería peor, se irá desviando de los fines que le señala la Ley.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Estoy de acuerdo con la mayor parte de las conclusiones y recomendaciones de Contreras; sin embargo, añado algunas de mi propia cosecha.

1º Es fundamental acelerar el proceso de organización de la estructura de participación popular en la educación. Dejar avanzar a las Juntas y Consejos, sin poner trabas o interponer afanes partidarios.

2º La estructura de organización curricular requiere la urgente organización de las unidades departamentales de servicios técnico-pedagógicos, sin la cual bien poco se podrá hacer para el desarrollo curricular más allá del tronco común de carácter nacional.

3º El atraso por indefinición de una línea clara de política en la formación y la capacitación docente es realmente grave. Se deberá asumir este desafío ya.

4º En la estructura de administración curricular es muy urgente el fortalecimiento institucional no sólo de las direcciones distritales y de núcleo, sino también y especialmente de las direcciones departamentales de educación.

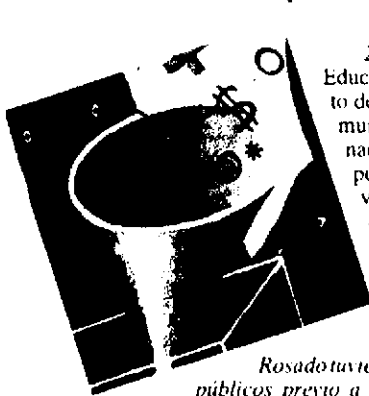
5º Organizar los servicios de apoyo en los niveles departamental y distrital.

Más allá de estas recomendaciones, deberíamos hacernos dos preguntas de gran importancia:

1. ¿Se puede, ahora, y a la vista del estancamiento de la Reforma, sostener que se ha logrado su irreversibilidad?

2. Si así no fuera, ¿qué puede sucederle a la Reforma en los próximos años? Sería bueno plantearnos algunos escenarios. Y posibilidades de acción. ■

Enrique Ipiña, impulsor de la Reforma Educativa, fue ministro de Desarrollo Humano.



ENTRE PENSAMIENTO "FUERTE" Y PENSAMIENTO "DEBIL"

CAMBIO DE MODELO, ASIGNATURA PENDIENTE

M

uchos indicadores cualitativos y cuantitativos señalan que, más allá de las crisis y los fracasos, la escuela y la educación nacional han asumido básicamente el modelo empírico-positivista, que continúa la escuela tradicional. Se considera todavía esencial el proceso enseñanza-aprendizaje, se organiza el trabajo en aula y la evaluación de acuerdo a la metodología del mastery learning y se considera que el currículum es objeto de administración.

La Reforma Educativa puede proponerse poner al día este paradigma sin cambiarlo sustancialmente, o cambiar de paradigma y entrar de lleno al paradigma interpretativista o al crítico, que son las tres orientaciones básicas que dominan el campo de la educación en la actualidad.

La Reforma es más tímida que radical, trata de superar el modelo tradicional, pero no lo logra.

Tenemos entonces un paradigma esencialmente positivista, con elementos interpretativistas y otros de la concepción crítica.

1. ASPECTOS FILOSÓFICOS

En ese marco, encuentro una laguna teórica en la ponencia, que tiene que ver con la afirmación básica según la cual un proyecto educativo debe necesariamente buscar la forma de conjugar las necesidades sociales de educación con la epistemología de los saberes y las prácticas que contribuyen a resolverlas o a encausar su solución.

1.1. Epistemología y educación

Es esencial diferenciar cuidadosamente dos grupos de ciencias, para poderlas integrar en forma adecuada. En educación es común diferenciar el pensamiento "débil" del pensamiento "fuerte". El primero, constituido por economía, sociología, psicología, política, antropología, se refiere a lo que se espera de la educación y a la utilización de sus resultados. El segundo profundiza y elabora prácticas y estrategias para llevar a cabo el proceso de construcción de las personas y de los ciudadanos.

En ese sentido, educación no es lo que hace el adulto, sino lo que cambia en el niño, adolescente u otro, que están en un proceso formativo. El pensamiento fuerte está constituido por pedagogía y didáctica a nivel teórico y por educación e instrucción a nivel operativo. Frente a esta distinción necesaria, los términos educación, formación, didáctica son ambiguos, porque no se sabe a cuál de los dos bloques pertenecen.

Sólo el pensamiento "fuerte" puede hacerse cargo de la formación, como conjunto de procesos que generan cambios humanos en niños, adolescentes y adultos. Por esto se lo llama con mayor precisión "ciencia de la procesualidad". El pensamiento "débil" acompaña al proceso en todo su desarrollo, pero su finalidad no es producirlo.

Cuando se confunde un pensamiento con el otro, se llega sólo a funcionalizar a los ciudadanos de acuerdo a lo que la sociedad exige. Se generan subsidios o paliativos

para afrontar las necesidades materiales y espirituales de las personas, volviéndolas incapaces de manejar su vida.

El pensamiento "fuerte", desde siglos ha puesto al centro de los procesos formativos al niño, porque sólo él puede ponerlos en marcha, evaluarlos y monitorearlos. La Reforma también acepta este postulado, pero no logra materializarlo en acciones concretas, porque pasa rápidamente al pensamiento "débil".

Es imprescindible que el niño "anule al educador" (padre, madre, maestro, etc.) para poder crecer en autonomía y libertad y para hacer posible que el educador le haga nuevas propuestas formativas.

Es también fundamental que el niño logre tres producciones básicas para materializar el proceso formativo: del conocimiento, de la acción y, sobre todo, la producción de sí mismo.

1.2. Demandas sociales

Hace varios años Piaget señaló que la educación se reduce a dos grandes áreas:

- construir la mente del niño, desarrollando procesos cognitivos, metacognitivos y motivacionales; y
- construir la realidad social en la mente del niño.

Las demandas sociales, en el pensamiento "fuerte", constituyen los contenidos que el niño va adquiriendo. Las síntesis de las demandas sociales realizadas por el pensamiento "débil" son poco útiles en educación, porque no señalan qué es lo que se puede cambiar en la mente del niño con medios formativos.

Propongo sintetizar las demandas sociales de educación, de acuerdo a tres líneas de síntesis:

a) Superación del trauma colonial y postcolonial: El trauma colonial se ha asociado en el polo oprimido con explotación, pobreza, maltrato y muchas otras lacras sociales. Si educar significa ayudar al niño a cambiar lo que ya sabe, estos contenidos de conciencia no pueden ser ignorados. La escuela tradicional descuida el problema, tratando de enterrarlo bajo los conocimientos establecidos por el currículum. Esto da origen a una mente estratificada, que genera las confusiones en la vida que todos conocemos. Lastimosamente no se conoce casi nada del polo opresor, que contribuye a mantener el statu quo.

b) Valoración de la tradición, de lo originario: La educación intercultural y bilingüe actúa en este sentido. Pero estamos lejos de que los valores tradicionales puedan competir con los modernos.

c) Modernización: El problema es sumamente complejo, no es nada sencillo traducirlo en propuesta educativa, que debe surgir de una síntesis de las tres demandas sociales, constituyéndose en contenido del proceso formativo.

El paradigma empírico-positivista, al estar centrado en el docente, considera que la relación enseñanza-aprendizaje, educador-educando, es fundamental. Con esto pierden en buena medida tanto al niño o adolescente, como al



contenido de la educación. Estas áreas no han sido desarrolladas suficientemente, generando sumisión, pensamiento unidimensional o instrumental, que hace imposible vivir en democracia y libertad.

El paradigma crítico fundamenta el proceso formativo en la relación niño-cultura, y pide al adulto ayudarlo en esta tarea, tratando de no intervenir, si no es requerido, de no invadir la conciencia ajena para proteger o salvar. En este segundo contexto los conceptos de cobertura, calidad de la educación, equidad, eficiencia, función enseñanza-aprendizaje y otros deben ser redefinidos, para poderlos integrar a la racionalidad práctica.

2. COMENTARIOS CIENTÍFICOS

Suponiendo superada la barrera positivista, que según Cage (1989) da origen a sistemas educativos "autoritarios y puramente administrativos", se plantean varios problemas.

— La investigación cuantitativa en educación queda limitada a lo cuantificable. Lo fundamental de la educación puede ser captado sólo a través de métodos cualitativos y naturales.

— Hay que investigar todo, pero principalmente a los componentes del pensamiento "fuerte": niños, adolescentes, adultos, contenidos, docentes y otros.

— Este tipo de investigación desmiente, por ejemplo, la afirmación acerca de la resistencia del "establishment" del magisterio a la Reforma. La hipótesis de la colaboración del magisterio de base a la Reforma, siempre y cuando se respete su dignidad y se mejore su profesionalidad, no puede ser descartada.

— Muchas investigaciones no han sido tomadas en cuenta, a pesar de haber sido realizadas desde 1977.

— El paradigma crítico parte del principio que la investigación científica más seria y válida para el pensamiento fuerte, es la que realizan docentes y alumnos en el aula, y que principalmente de las informaciones generadas de esta investigación se logra cambiar a fondo la educación.

3. SUGERENCIAS

Es esencial, para poder continuar el proceso de Reforma, que se elabore a la brevedad posible un documento reducido y de consenso, en el cual se aclaren las líneas de fondo de la pedagogía y la didáctica de la Reforma. Hago votos para que este documento trascienda el modelo empírico-positivista y logre recuperar y dar vida a los anhelos de todos los bolivianos preocupados por la formación de sus hijos. ■

Pier Carlo Perotto es pedagogo.

TAREAS INCONCLUSAS, PROBLEMAS DE FONDO

UNA REFORMA SIN MAESTROS

Una reforma educativa no se limita a la dictación de una ley; es más bien un proceso, generalmente prolongado, en el cual la participación ciudadana es requisito esencial. Esa participación debe ser entendida como la intervención de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas (en este caso educativas), situación que no se produjo en el caso boliviano.

La educación, al ser parte del aparato ideológico, deberá inscribirse en lo que se llama una estructura "dura", estable y, por lo mismo, no limitar sus alcances a la duración de un gobierno; en consecuencia, las políticas educativas deben ser parte de la política

estatal y responder en lo específico a un plan nacional de desarrollo.

La revalorización del proceso educativo en el marco de los grandes cambios a nivel mundial responde a la crisis del paradigma dominante, que busca su modificación para reconducir el desarrollo de las sociedades dentro de nuevos marcos conceptuales y metodológicos, fundamentalmente de la economía de mercado. La educación, como fenómeno social, tiene profundas implicancias políticas y económicas. En el nuevo paradigma la educación es una variable económica.

ALGUNAS AUSENCIAS

Al hacer referencia a la génesis de la Reforma Educativa no se puede dejar de lado el aporte del Proyecto Educativo Popular que presentó al país la Central Obrera Boliviana (COB) en 1988; tampoco se puede ignorar los dos Congresos Pedagógicos realizados en 1969 y 1979 en la búsqueda de alternativas viables. Estas omisiones son muy notorias en el documento de Contreras.

Otra ausencia es la no mención del Congreso Nacional de Educación (1992), ni de la labor del Consejo Nacional de Educación cuya principal labor fue elaborar el Proyecto de Ley Marco para la Reforma Educativa, entregado al Presidente de la República el 29 de enero de 1994. Tampoco se muestra con fidelidad el grado de resistencia, argumentada y organizada, que se generó desde todos los sectores de la sociedad en el proceso de formulación y aprobación de la Ley 1565.

RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Para la gestión 96, se propuso reorganizar 600 núcleos y organizar 85 distritos, disponer de 7.200 escuelas y sus consejos escolares, 1.200 núcleos y sus consejos, 100 distritos y sus consejos distritales. Se debía aplicar el nuevo currículo en 900 núcleos (primero y segundo grados) y

tener en preparación el tercero. La matrícula debería haberse incrementado en un 15,5%, alcanzando por lo menos al 75,5% de la población en edad escolar. Además, tenía que haberse capacitado a 50 mil maestros en los aspectos inherentes a la Reforma.

Estas metas no se han cumplido, razón por la que las revisiones anuales por parte de los financiadores calificaron de insatisfactorio el proceso.

REALIZACIONES PARA ANALIZAR

Desde la aprobación de la Ley en julio de 1994 se han producido los siguientes hechos:

a) Dictación de los decretos reglamentarios

Al igual que la Ley, sus decretos reglamentarios fueron elaborados con ausencia total de participación de sectores involucrados en el proceso educativo. Son instrumentos con profundas deficiencias y proponen aspectos inviables y contradictorios. Algunos de ellos incluso fueron modificados a poco de haber sido aprobados. En consecuencia, si bien están en vigencia legal, no se perciben sus efectos.

b) Formación de asesores pedagógicos

Los asesores pedagógicos fueron formados a través de cursos con una duración aproximada de seis meses. La mencionada formación se dio lejos de la realidad, mostrando la distancia inmensa que hay entre los supuestos de la Reforma y la realidad cotidiana de los sitios en los que deben desempeñar su labor estos funcionarios, cuya labor resultó perjudicial para el proceso.

c) Adquisición y distribución de libros

Se han adquirido numerosos ejemplares de libros para el uso en las aulas. Predominan en estos volúmenes materiales elaborados en el extranjero, y a raíz de su contenido no pertinente para nuestra realidad cultural e idiosincrasia, muchos fueron retirados por la Secretaría Nacional de Educación, con el consiguiente perjuicio económico para el país.

En ese marco, debemos preguntarnos: ¿quiénes, cómo y con qué parámetros de referencia decidieron los títulos que se adquirieron? ¿por qué no se consideraron autores, títulos y editoriales nacionales en proporción significativa? ¿a cuánto asciende el daño económico causado al Estado boliviano con la compra de materiales que no se van a usar, cómo se lo resarcirá y quién será responsable de ello? ¿cuándo se realizará la segunda etapa de entrega de libros considerando que al final de la gestión escolar 96 aún no se habían distribuido los libros de la primera etapa en muchos lugares?

d) Jornadas de lectura y escritura

En dos oportunidades (domingos) se realizaron las jornadas denominadas "Bolivia lee", con la participación de docentes, estudiantes y padres de familia. Los criterios acerca de estas jornadas son muy dispares, pues mientras para unos fueron verdaderos eventos culturales, para otros significaron simplemente actitudes propagandísticas nada positivas para el estudiante.

e) Modificaciones a la Ley 1565

Después de un prolongado enfrentamiento con las organizaciones representativas del Magisterio y con la presencia de la COB, en 1995 se llegó a la redacción consensuada de doce artículos modificatorios a la Ley 1565. Hasta hoy ese acuerdo ni siquiera ha sido considerado en el Gabinete y menos entregado al Parlamento.

f) Elaboración de módulos y guías didácticas

Se han elaborado los módulos de las asignaturas de Lenguaje y Matemáticas para el primer ciclo de nivel primario, tanto en castellano como en lenguas originarias. Lo que no se sabe es a cuántos núcleos y escuelas han llegado estos módulos y si fueron debidamente validados antes de su aplicación. Convendrá que las instancias técnicas hagan conocer los resultados obtenidos.

g) Transformación de la formación docente

En principio se dio la instrucción de que cada una de las Normales del país elaboraran su propio proyecto de transformación, con tendencia hacia la universidad. Posteriormente, y en vista de que ninguno de los proyectos satisfizo al gobierno, contrataron consultores para ver su transformación en Institutos Normales. Hasta la fecha, los resultados de esa transformación no son conocidos por las Normales, las que no fueron tomadas en cuenta para la elaboración de las propuestas. La formación docente no ha recibido la atención merecida ni en lo profesional ni en lo económico. Por el contrario, muchos malos funcionarios se han servido de este rubro.

LO QUE NO SE HA HECHO

Hay varios vacíos en la ejecución de la Reforma Educativa. Los principales son los siguientes:

— No se ha informado apropiadamente al pueblo boliviano sobre lo que significa la Ley, se han limitado a inundar los medios de comunicación con propaganda.

— No se ha planificado en forma debida los pasos de la Reforma y se asumieron determinaciones apresuradas con efectos negativos.

— No se ha recurrido a personal idóneo y calificado para dirigir la Reforma, se improvisaron autoridades de todo nivel, primando el criterio partidario y no el técnico.

— No se ha atendido los reclamos del magisterio en ningún campo. Al contrario, se ignoró a este importante sector.

APUNTES FINALES

Para finalizar, anotaré algunos tópicos centrales.

Todo proceso de cambio debe partir de la premisa de superar el estado de cosas, nunca empeorarlo. De lo contrario, sus postulados no se cumplirán y tendrán efectos negativos en la sociedad.

— Es necesario definir con la mayor precisión posible al hecho educativo, su naturaleza y sus proyecciones; incorporarlo en la categoría de mercancía y dejarlo liberado a las fuerzas del mercado es la desnaturalización más perniciosas.

Los mecanismos de información deben sustituir a los costosos medios publicitarios. No basta decir que la Reforma avanza, es necesario mostrar resultados.

— No se debe adoptar una actitud exitista que termina por generar un descreimiento sobre los efectos mostrados.

— Se debe encarar las tareas pendientes sin prisa ni pausa, priorizar estas tareas por el significado estratégico que tengan y dedicarle el tiempo y los recursos necesarios.

— Hay que encarar los problemas de fondo, como la cuestión económica del magisterio, ya que está claro que sin el compromiso de los maestros, no es posible el éxito de ninguna reforma. ■

Mario Quintanilla es profesor, fue dirigente del Magisterio nacional

MARIO
QUINTANILLA
A.

NUEVA CONDUCCIÓN,
GERENCIA ESTRATÉGICA

ENSEÑANDO A PENSAR



JAVIER
AGUILAR

La ponencia de Contreras aporta a una mejor comprensión de la Reforma Educativa en cuanto política pública, al plantear el tema desde una perspectiva analítica que identifica los rasgos esenciales del proceso, definiendo sus diferentes etapas. El trabajo adquiere mayor valor porque prescinde de la polémica sesgada y del protagonismo individual que han marcado permanentemente el intercambio acerca de la Reforma y que no permiten avanzar en la construcción colectiva de acuerdos y consensos para impulsarla.

CONTEXTO, REFORMAS Y AGENDACIÓN

La reforma educativa boliviana debe ser un proceso societal de cambio permanente para mejorar los aprendizajes de los sujetos que deciden hacer uso de los servicios de educación. La propuesta, la Ley y el programa o proyecto constituyen instrumentos para desencadenar ese proceso. La Reforma es integral, abarca lo curricular, pedagógico, institucional y administrativo; por lo tanto, el falso debate entre "administrativización" y "pedagogización" sólo responde a la necesidad de crear fantasmas.

La Reforma no se inicia por razones de financiamiento o ahorro fiscal, y lo hace en un contexto de democracia. Se orienta por razones de competitividad y equidad, en un difícil balance que debe ser permanentemente vigilado por las instancias de conducción. El balance entre política económica y política social del gobierno tendrá una importante incidencia en el énfasis relativo a la competitividad y la equidad.

FORMULACIÓN, CONTENIDO Y APORTES

El principal resultado de la etapa de formulación consistió en la unificación de la política para la educación básica. El qué de la reforma es integral y radical y está ampliamente definido en los documentos más importantes de referencia. Sus tres elementos centrales e indisolubles son: aprendizaje, interculturalidad y participación. Por lo tanto, el objetivo principal de la Reforma, cual es el de mejorar la calidad de la educación, debe ser entendido como la aplicación de esos tres elementos en todas las instancias del sistema educativo.

El énfasis de la propuesta en la oferta se ve reforzado por un enfoque de política de insumos, dejando de lado una política de incentivos en sentido amplio. Aquí podríamos hacer una asociación, por un lado, entre insumos y el qué de la Reforma; y, por otro, entre incentivos y el cómo. La formulación de la Reforma, como sostiene la ponencia, no concluye en la elaboración de una Ley o en la formulación de una propuesta. También en el proceso de implementación se debe reformular, rediseñar y desarrollar para concretarla de manera realista. No es posible una buena ejecución sin una secuencia de reflexión, análisis y acción. Con esta óptica de debe conducir y acompañar la aplicación de los programas de transformación y mejoramiento.

Un ejemplo de complementación de la propuesta que surge de la experiencia de ejecución es el Programa de Apoyo Solidario a las Escuelas (PASE - D.S. 24445), como parte del programa de mejoramiento, que consiste en una acción de flexibilización en la provisión de insumos introduciendo incentivos a la participación de los actores locales

involucrándolos directamente en las decisiones de ejecución.

EJECUCIÓN, APLICACIÓN Y CONSENSO

La ejecución del programa en su período inicial enfrentó serios retrasos debido a demoras en la aprobación de normas legales y de elegibilidad de los financiamientos. Pero tal vez el problema mayúsculo fue la estructura de organización y la gerencia del programa.

Dos documentos totalmente independientes el uno del otro señalaron la situación prevaleciente a fines de 1995. Un estudio de consultoría encargado por la UNAS concluía que "el sistema UNAS-UNSTP ha entrado en un proceso de fragmentación progresiva que alcanzará una situación incontrolable" (Crespo, 1996). A su vez, la evaluación anual del Banco Mundial identificó los siguientes problemas: "deficiente visión estratégica que oriente el proceso; carencia de mecanismos de coordinación con los órganos ejecutores y entre ellos mismos; desarrollo de una estructura informal que se mueve por las líneas de menos resistencia, eludiendo las líneas formales establecidas; carencia de instancias de planificación estratégica, gerencia operativa, programación y monitoreo; carencia de sistemas adecuados de información necesarios tanto para el seguimiento de los procesos financieros y contables como de los avances en las actividades de la reforma; falta de claridad y articulación entre las funciones de apoyo técnico, operativo, administrativo e institucional; y excesiva concentración de responsabilidades debido a la fusión de las funciones técnicas y operativas en una sola unidad (UNSTP)".

Los cambios realizados en los niveles de conducción de la Reforma, manteniendo las capacidades técnicas acumuladas, representaron un golpe de timón orientado fundamentalmente a encarar el proceso de concreción de la Reforma con una visión de gerencia social bajo el prerrequisito fundamental de establecer un equipo multidisciplinario que opere de manera articulada con una planificación operativa compartida tanto por autoridades, mandos medios y técnicos.

Se reorganizó el equipo técnico bajo una gerencia operativa única que posteriormente unificó responsabilidad y autoridad bajo una Subsecretaría y en una línea única de mando desde Ministro, Secretario, Subsecretaría y Direcciones. ¿Por qué no sucedió esto en las otras dos Subsecretarías? Debido a que no existe unidad de políticas y propuesta de largo plazo ni, por lo tanto, recursos económicos para concretar intervenciones en escala similar a la educación básica.

De todas maneras, por la dimensión y complejidad del programa, éste difícilmente alcanzará niveles óptimos de manejabilidad ni bajo una gerencia de carácter "exhaustivo", por lo que se hace imprescindible un enfoque de gerencia estratégica que se concentre en los aspectos o actividades críticas para el avance del programa, sin perder de vista los objetivos también estratégicos. Sencillo decirlo, otra cosa es hacerlo.

El liderazgo reclamado por el ponente es importante, sobre todo a nivel interno para la conformación de un equipo multidisciplinario y cooperativo; pero no se debe confundir con protagonismo y menos con centralización de poder con fines personales.

No alcanza un comentario para exponer los resultados cualitativos y cuantitativos del primer año de instalación de

la Reforma en las escuelas, los mismos que son el resultado de una continuidad de esfuerzos realizados en los últimos años. Remito a los interesados a cinco fuentes principales, en estricto orden de importancia: visitas a los núcleos donde se aplicó el primer año de la transformación, visitas a las oficinas distritales y departamentales de educación, encuestas de opinión a la ciudadanía, anuarios 1996 de los distintos medios de comunicación y documento de revisión anual de la Reforma Educativa donde participaron 23 expertos internacionales y nacionales, gobiernos como el de Suecia y Holanda, e instituciones como el BID, Banco Mundial, UNICEF y PNUD.

A las tres etapas que son la agendación, formulación y ejecución, es preciso añadir una cuarta llamada de aplicación. Aquí se debe considerar no el esfuerzo de los ejecutores del programa sino el grado de apropiación, asimilación y aprovechamiento de los actores locales, niños y niñas, maestros, directores, población en el entorno de la escuela, distritales y gobiernos municipales. Esta etapa es fundamental para la retroalimentación del proceso.

Finalmente, debo mencionar dos aspectos que han dificultado y pueden obstruir el proceso de ejecución: la incertidumbre acerca de la propuesta de modificaciones a la Ley 1565 y el paso de un concepto de sistema desconcentrado a un sistema descentralizado. Y descarto un tercero: la posible electoralización del proceso, lo que compete a todos.

Cierro este comentario con una frase testimonial de una maestra joven, formada en normal rural, que aplicó el programa de transformación en un núcleo rural del sur del país: "les estamos enseñando lo que a nosotros nunca nos han enseñado: a pensar". ■

Javier Aguilar es subsecretario de
Educación Pre-escolar, Primaria y
Secundaria.

