

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS**



TESIS

**“MUNICIPALIZACION DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA”**

POSTULANTE:

GARY VILLAUME CARRANZA

LA PAZ – BOLIVIA

2008

A Nancy Carranza, tía y madre para mi, y emerita profesora y educadora de generaciones de estudiantes, y quien supo conducirme al mundo de la cultura y de los libros, velando siempre por mi vida.

MUNICIPALIZACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA

INDICE

INTRODUCCIÓN

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Origen de las políticas

públicas..... 4

1.2 Las políticas

públicas..... 10

1.2.1 ¿Que son las políticas públicas?

..... 10

1.2.2 Características de las políticas

públicas..... 13

1.2.3 El proceso de elaboración de las políticas

públicas..... 14

1.2.4 La clasificación de las políticas

públicas..... 16

1.2.5 La formulación de las políticas

públicas.....17

1.2.5 La implementación de las políticas

públicas..... 19

1.5.3 La evaluación y la continuidad o

cambio..... 20

II LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA

2.1 El nuevo escenario de la educación pública en

Bolivia.....21

2.2 Competencias de los Gobiernos Municipales en

Educación.....22

2.3	La Reforma Educativa	24
2.3.1	Ejes Fundamentales de la Reforma Educativa	25
2.3.2	Estrategias para la Implementación de la Reforma Educativa	26
2.3.3	Nueva Estructura Institucional	30
2.3.4	Proceso de Nuclearización y Renuclearización	30
2.3.5	Competencias y Atribuciones Establecidas por el Sistema Educativo Nacional	37
	7	
2.3.5.1	Nivel Central	37
2.3.5.2	Nivel Departamental	41
2.3.5.3	Nivel Municipal	45
III.	DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	
3.1	Antecedentes históricos	51
3.2	Descentralización de la Educación	53
3.3	La Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa	53
3.3.1	Órganos de la Participación Popular	55
3.3.2	Objetivos y estructura de la Participación Popular	58
3.3.3	Planificación participativa	59

3.4	Descentralización de la Educación.....	61
3.4.1	Distrito: Eje de la Descentralización en Educación.....	62
3.4.2	Relación del Distrito Educativo con el Gobierno Municipal.....	63
3.4.3	Relación del Director Distrital con la unidad Departamental de Educación.....	63
3.4.4	Relación del Distrito con otras organizaciones (ONG's y otras).....	64
3.4.5	Relación con el nivel nacional.....	64
3.5	Gestión Administrativa-Financiera Municipal del Sector de Educación.....	64
3.5.1	Infraestructura y equipamiento.....	64
IV	MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	
4.1	Los planteamientos básicos de la gestión educativa.....	71
4.1.1	La definición del término “gestión”.....	73
4.1.2	La Gestión Educativa.....	74
4.2	Los Planes de Desarrollo y los Proyectos Educativos como instrumentos para la municipalización de la gestión educativa.....	77
V.	INSTRUMENTOS PARA LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	
5.1	Los Planes de Desarrollo Educativo Departamental (PDED).....	81

5.1.1 Pasos metodológicos para la elaboración del PDED.....	82
5.1.2 Contenidos del PDED.....	84
5.2 El Programa Municipal de Educación (PROME).....	85
5.2.1 Contexto en que se desarrolla el PROME.....	86
5.2.2 Componentes del PROME.....	86
5.2.3 Metodología para la implementación de PROMES rurales.....	88
5.2.4 Metodología para la implementación de PROMES urbanos.....	91
5.2.4.1 La elaboración PROMES urbanos: Ejes estratégicos de intervención para los municipios urbanos.....	92
5.2.4.2 El proceso técnico de elaboración de PROMES urbanos.....	94
5.2.4.3 Criterios de ponderación de la demanda educativa municipal urbana.....	97
5.2.5 El modelo de ponderación de la demanda educativa en municipios urbanos.....	97
5.3 Los Proyectos Educativos (de Núcleo y de Red).....	102
5.3.1 Contexto de la implementación de los Proyectos Educativos.....	102
5.3.2 El PEN y el PER como instrumentos de gestión.....	104
5.3.2.1 Bases conceptuales y metodológicas de los proyectos educativos: Alcances y objetivos.....	104

5.3.2.2 Aspectos del componente de procesos pedagógicos del PER y PEN.....	106
5.3.2.3 Pasos metodológicos para la elaboración del Proyecto Educativo.....	108
5.3.2.4 Beneficiarios de los Proyectos Educativos.....	108
5.3.2.5 Montos por Departamento de acuerdo a convenios.....	109
5.3.2.6 Ejecución de proyectos educativos por departamento.....	111
5.3.2.7 Municipios.....	112
5.3.2.8 Núcleos y redes.....	113
5.3.2.9 Proyectos educativos de red.....	115
5.4 Proyectos educativos indígenas y planes de desarrollo educativo en municipios indígena.....	118
5.4.1 Primeras experiencias en municipios mayoritariamente indígenas.....	118
5.4.2 Construcción del Proyecto Educativo Indígena.....	120
5.4.3 Metodología de PE Indígena.....	120
5.4.4 Adecuación de la modalidad de ejecución del PFC EE en áreas Indígenas.....	121
5.4.5 Formulación del Proyecto Educativo Indígena.....	122
5.4.6 Modalidad de Ejecución del Proyecto Educativo Indígena.....	125

VI. INSTANCIAS PARTICIPATIVAS DE GESTIÓN EDUCATIVA

CONSTITUIDAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y FUENTES
Y RECURSOS DE FINANCIAMIENTO

6.1	Instancias participativas para la gestión educativa.....	126
6.1.1	Gestión administrativa a través de la elaboración y ejecución de los proyectos educativos.....	1
	26	
6.2	Financiamiento de los planes y proyectos educativos en el municipio.....	126
6.2.1	Fuentes y recursos de financiamiento.....	126
6.2.2	Fuentes para el financiamiento para proyectos en educación.....	129

VII

CONCLUSIONES.....	
.....	130

BIBLIOGRAFIA.....	
.....	135

Introducción

La presente investigación aborda la temática; “Municipalización de las políticas públicas en educación” que, de por sí aborda una problemática referida a la educación en nuestro país, dentro los lineamientos generales de las leyes de participación popular y reforma educativa que se formuló los últimos años, marcando la transferencia de competencias que tradicionalmente correspondían al Ministerio de Educación (Gobierno Central) a los municipios.

Pero no solamente fueron transferidas competencias como las referidas a la infraestructura educativa, proyectos educativos, diversificación curricular y participación social, sino que también fue transferida al municipio la *gestión educativa*, lo cual planteó un problema central de investigación: *¿Cómo se municipaliza la educación pública en el nuevo contexto de las políticas públicas? ¿Mediante que instrumentos se municipaliza la gestión educativa, y cómo la misma se articula en un nuevo sistema de planificación educativa en la formulación y ejecución de políticas educativas en la gestión municipal para el desarrollo local?*; que se complementa con otros problemas secundarios planteados en los capítulos correspondientes al mismo.

El Capítulo I está referido al marco teórico en el que se conceptualiza el tema de las políticas públicas, analizando su origen, su significado, la forma de elaboración y la formulación de las mismas.

En el Capítulo II estudia las políticas públicas educativas en Bolivia, y el desarrollo que fueron sufriendo a lo largo de los años, hasta imbricarse con la Ley 1551 (de Participación Popular). Se analiza el nuevo enfoque estatal para la educación boliviana en el cual se identifica el ascendente protagonismo que van tomando los municipios en la educación, elemento que se constituye en el eje de la formulación de la hipótesis principal del trabajo – objeto de investigación:

“Los mecanismos de planificación y de gestión educativa contruidos a partir de la ley 1565 de Reforma Educativa, direccionan el accionar del Estado a la inserción de la educación en la gestión municipal”.

Complementando con las hipótesis secundarias desarrolladas en los capítulos siguientes.

El Capítulo III analiza la descentralización de la administración educativa boliviana, donde también se hace un análisis somero de las leyes de Participación Popular y Reforma Educativa.

El Capítulo IV explica y analiza la municipalización de la gestión educativa, analizando la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE).

El Capítulo V estudia los instrumentos para la municipalización de la educación: los Planes de Desarrollo Departamentales (PDED), los Planes de Desarrollo Municipales (PROMES), los Proyectos Educativos (de Núcleo y de Red), y la modalidad indígena tanto en proyectos educativos indígenas como en planes de desarrollo educativos en municipios indígenas.

En el Capítulo VI aborda la construcción de instancias participativas de gestión educativa en el ámbito municipal, como los Comités Municipales de Educación y los Equipos de Gestión y también las fuentes de financiamiento de todos estos mecanismos planteados para la municipalización de la educación pública.

En el último capítulo se encuentran las conclusiones y la bibliografía requerida para el presente proyecto investigativo.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Origen de las políticas públicas

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que nos interesa proviene del anglosajón *public policy*, traducido por el no menos equívoco término de política pública.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?"¹. En ese sentido se definen las políticas públicas como "una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas"² y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas.

Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas.

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas.

Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

¹ Kostka Fernández, Estanislao; "Diccionario crítico de las Ciencias Sociales", Universidad Complutense, Madrid, Pág. 143, 1992

² Ídem. Pág. 156

Aunque será desde la década de 1970 cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, los antecedentes históricos de la acción pública son muy anteriores. Hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero va ser tras la II Guerra Mundial cuando se desarrollen y generalicen las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. De hecho, este tipo de Estado ha constituido un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que podemos hablar de un desarrollo paralelo³.

Sin embargo, sólo será en la década de los años setenta en Estados Unidos, cuando las políticas públicas comiencen su desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces, con los que afrontar las nuevas demandas. Así pues, el enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinaria en la que la Ciencia Política asume una función predominante.

En sus orígenes, los primeros analistas de políticas públicas hacían hincapié en las demandas (*inputs*) y en el resultado de las políticas ejecutadas (*outputs*), pasando por alto el impacto que las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto⁴.

Hacia la década de 1950 en Estados Unidos surgirán cuestiones en torno a los factores que determinan las políticas públicas⁵. Esta actitud será planteada fundamentalmente por los economistas, quienes trataban de explicar las políticas públicas casi exclusivamente a partir de variables económicas, utilizando métodos empíricos que se destinaban a la ayuda en la adopción de decisiones más que a la construcción de teorías. Entre los expertos en *policy science* se consideraba que los factores políticos tenían un

³ Aguilar Villanueva, Luís. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

⁴ Ídem. Pág. 36

⁵ Ídem. Pág. 34

impacto marginal sobre el contenido de las políticas públicas. En este ambiente surgirá una cuestión teórica de suma importancia⁶.

A comienzos de la década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Esta visión considerará la política pública como un producto (*output*) y supondrá partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política⁷, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema. El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, y cierto grado de consenso entre las distintas corrientes.

Douglas Ashford⁸ señala claramente que "los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir el concepto de mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política". Así pues, centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas públicas, parece a todas luces infructuoso; el resultado es más positivo si se parte de ellas y en términos de hipótesis se usan como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado.

Una vez que se produce en la *policy science* el rechazo contra el racionalismo abstracto y la vuelta a los modelos teóricos que ésta había rechazado en sus orígenes, las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente⁹.

⁶ Ídem. Pág. 56

⁷ Fernández, Antoni: "Las Políticas Públicas", en Badía M (editor) "Manual de Ciencias Políticas". Editorial Tecnos. Madrid, 1976.

⁸ Douglas, Ashford: "Democracia, descentralización y decisión, en políticas nacionales ", México: Miguel Ángel Porrúa, Pág. 123, 1998

⁹ Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica. Traducido por David García Junco Machado. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

La originalidad de estos nuevos planteamientos vendrá dada por una división de las contribuciones al estudio de las políticas públicas: por un lado el científico que se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y, por el otro, el profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber que proviene fundamentalmente de la ciencia. Tal diferenciación de funciones será consecuencia de la confusión entre investigación y perspectiva operativa que se produce en la década de 1960 y bien entrada la de 1970, y cuya expresión será el surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes. Tales modelos teóricos de políticas públicas pueden ser clasificados en tres grupos: el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista¹⁰.

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista realiza a la *policy science* es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección¹¹.

El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, ya que a éstos se le concibe como élites que controlan las estructuras estatales. Dentro de este enfoque, y a pesar de las divergentes aproximaciones filosóficas que suponen, podemos incluir el neoweberismo, el neomarxismo y el estructuralismo¹².

Tanto el modelo corporativista como el institucionalista vinieron a ofrecer una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista en el que la relación fundamental se produce entre

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luís. “El estudio de las políticas públicas”. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

¹¹ Ídem. Pág. 27

¹² Ídem. Pág. 29

grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, en el neocorporativismo la relación se produce entre los grupos y el propio Estado¹³.

La reinscripción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, y el interés suscitado por el estudio del Estado dará pie a la aparición del neoinstitucionalismo¹⁴.

Retomando de nuevo el concepto de política pública, ésta puede definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que éste implica constituyen el núcleo central del analista de políticas públicas, cuyo esfuerzo se caracteriza por la acumulación de observaciones. Sin embargo, una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación¹⁵.

Más que de una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos. Ello hace preciso la distinción de dos componentes de lo que normalmente denominamos generalizando análisis de políticas públicas: el análisis de políticas (*policy analysis*), que consiste en la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto¹⁶.

Como se ha señalado, el análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación. Tal planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una

¹³ Ídem. Pág. 32

¹⁴ Ídem

¹⁵ Subirats, J.: “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid”, INAP, 1989.

¹⁶ Ídem. Pág. 44

concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso, y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas del proceso de elaboración, como veremos mas adelante.

Esta perspectiva elaborada por Harold Lasswell (el enfoque que separa las diversas fases del proceso) tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado. De ahí que podamos establecer las fases que determinan el proceso: por qué surgen los problemas y por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos, quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas, cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción, cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada. Así pues, el proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados¹⁷.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría de cambio social, ya que existe una relación de causa a efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además, conlleva costes y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados, quienes como demuestra la experiencia, consideran más importante los costes y los beneficios que le atañen de manera personalizada, que aquellos que afectan a la colectividad. Normalmente, los efectos se presentan en términos generales y abstractos; temporalmente se producen después de que una intervención pública tenga lugar, aunque la relación entre los productos de la actividad pública y los efectos de éstos, no es necesariamente directa, lineal o mecánica, ya que el efecto puede ir dirigido sobre el tejido social o sobre una estructura¹⁸.

¹⁷ Subirats, J., “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, Madrid: INAP, 1989

¹⁸ Aguilar Villanueva, Luís. , “La implementación de las políticas públicas”; Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

Una parte central de las políticas públicas radica en la transformación de productos en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad. Las políticas públicas se sirven de la identificación de los efectos reales, generados por las actividades administrativas que difieren o que acaban siendo contrarias a los efectos deseados. Ello puede ser debido a que las realizaciones efectuadas no eran las adecuadas, eran insuficientes, el comportamiento de los ejecutores o de los afectados no era el preciso para la consecución de los objetivos perseguidos, y/o las circunstancias del momento no eran las previstas. En este sentido, las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones¹⁹.

Gianfranco Pasquino menciona dos aspectos criticables de la vertiente de las políticas públicas: en primer término una interpretación reductiva de la política al conceder escasa atención a los aspectos estructurales y a los condicionamientos ideológicos, y en segundo, la escasa capacidad para la generalización, con la consiguiente escasez de teorización²⁰.

En cualquier caso, el análisis de políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Pero además este enfoque, decriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En su vertiente práctica, el análisis de políticas públicas ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público.

Como apunta Maurice Blondel, las investigaciones en torno a las políticas públicas son "una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y

¹⁹Idem

²⁰ [Pasquino](#), Gianfranco: "Manual de ciencia política", Ed. Alianza, Pág. 67, 2002

reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas"²¹.

1.2 Las políticas públicas

1.2.1 ¿Que son las políticas públicas?

En la definición norteamericana se pueden distinguir dos manejos distintos del término política: *politics* y *policy*, el primero designa la lucha por el poder, la práctica de la competencia política desarrollada entre los distintos actores sociales (partidos políticos, grupos de poder, sindicatos y otros), para lograr determinados fines. En cambio el segundo, hace referencia al proceso decisorio, al curso de acción deliberadamente adoptado y perseguido, o más sintéticamente “al Estado en acción”²². Es a esta última opción que se refiere el estudio de las políticas públicas, es decir, a los procesos de intervención pública, a la formación de las decisiones políticas y sus resultados, la participación, las relaciones y las estrategias que realizan los diversos actores sociales para intervenir en el desarrollo de políticas concretas²³.

Las políticas públicas permiten dirigir una mirada nueva sobre la naturaleza y el funcionamiento de la gestión pública, permitiendo romper el enfoque jerárquico y lineal que considera a las políticas como un simple “output” del sistema político, sin considerar que estas requieren de interpretaciones de su entorno y obedecen a un proceso deliberado y complejo de construcción²⁴.

El Estado va registrando un crecimiento en el tiempo, y las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas también van creciendo proporcionalmente. Pasa de un Estado cuyas funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual, donde sus funciones son de mayor envergadura y complejidad, donde el Estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, **en la educación**, en el trabajo, en la

²¹ Kostka Fernández, Estanislao: “Diccionario crítico de las Ciencias Sociales”, Universidad Complutense, Madrid, Pág. 254, 1992

²² Dory Daniel, Nelson Manzano; “Lógicas territoriales y políticas públicas”, Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia, Pág. 11, 2000

²³ Ídem, Pág. 12

²⁴ Thoning, J.C., “Las políticas públicas”, Ed. Ariel, Barcelona, 1992

producción, en la seguridad social, entre otras materias. Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dineros (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas²⁵.

El estudio de las políticas públicas como bien plantea Pallares, debe realizarse, plantarse bajo tres cuestiones: “¿*Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?*, ¿*Cómo se elaboran y desarrollan?* y ¿*Cómo se evalúan y cambian?*”²⁶,

En ese sentido, estudiar las políticas públicas representa en tratar de “analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce”²⁷.

Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”²⁸.

Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

- Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso “*decisional*”. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
- Los casos de “*inacción*”. “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo”

²⁵ Pallares, Frances, “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141, 1988

²⁶ Ídem, Pág. 143

²⁷ Ídem, Pág. 154

²⁸ Ídem, Pág. 163

- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”²⁹.

Una vez establecida esta definición de políticas públicas con sus debidas connotaciones, trataremos de abordar algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, que vienen a ser instrumentos de acción de las políticas públicas. Dichos instrumentos son: “Las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión”³⁰.

En primer lugar, *las normas jurídicas*, según señala Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. “Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan”³¹.

En segundo lugar, los *servicios de personal*, considerando que para la elaboración de las políticas se requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la Administración Pública, y son las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros³².

Como tercer instrumento, aparece los *recursos materiales*, destacándose principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la Administración tenga recursos, esta los obtiene en su mayoría del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza³³.

Un cuarto elemento, es la *persuasión*, que se representa un instrumento efectivo muy importante, señala Pallares, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como

²⁹ Ídem. Pág. 163

³⁰ Ídem. Pág. 165

³¹ Ídem. Pág. 175

³² Ídem. Pág. 175

³³ Ídem. Pág. 175

legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”³⁴.

1.2.2 Características de las políticas públicas

De manera general se pueden identificar las siguientes características de las políticas públicas:

- **Un contenido.** Es la sustancia que contiene para la movilización de recursos en la óptica de obtener resultados
- **Un programa.** Es la identificación e integración de actividades y problemas que se consideran importantes para su resolución.
- **Una orientación normativa.** Representada por Leyes que regulan la acción gubernamental.
- **Un factor de coerción.** Es la capacidad de imposición de una actividad o decisión gubernamental legítimamente aceptada.
- **Una competencia social.** Que radica en un conjunto de fuerzas e intereses que compiten para optar por tal o cual decisión.

1.2.3 El proceso de elaboración de las políticas públicas

La elaboración de las políticas públicas es un proceso que contempla principalmente (y de manera general) las siguientes etapas³⁵:

- **La identificación de problemas.** Es la definición de problemas de orden público que se incluyen en la agenda gubernamental donde intervienen diversas variables (confrontación de sujetos, grupos de presión, etc). La agenda es el programa que condensa las prioridades para los objetivos y acciones gubernamentales.

³⁴ Pallares, Francesc, “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 128, 1988

³⁵ Aguilar Villanueva, Luis. “El estudio de las políticas públicas”, “La hechura de las políticas públicas, “La implementación de las políticas públicas”; Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

- **La formulación de políticas.** Es el estudio y el establecimiento de políticas basándose en la evaluación competitiva de opciones disponibles. Este proceso selectivo pretende reducir las opciones a la política que pretende reducir las opciones a la política que presente mayor factibilidad económica, política y social.
- **La implementación.** Es el proceso de convertir una política en hechos reales, esto es, una secuencia de acciones programadas que involucra actores sociales (públicos y privados), recursos económicos, tiempos, etc.
- **La evaluación.** Proceso de aprendizaje social mediante el cual la burocracia reformula sus políticas mediante el análisis de la eficiencia y de los efectos reales que tuvo.
- **La clasificación de las políticas públicas.** La clasificación de las políticas públicas sirve como una herramienta para analizar e interpretar su naturaleza, los resultados que persiguen, sus impactos y los diferentes actores que participan en el proceso de su diseño, elaboración e implementación.

Sin embargo, también se presentan variaciones en función a los diferentes modelos propuestos para la elaboración de políticas públicas.

Por un lado encontramos el modelo *racional*³⁶, que plantea tres momentos: el primero, consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles, como segundo momento, se refiere a definir todas las alternativas posibles par enfrentar cada problema y en tercer lugar, se trata de hacer un análisis de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

Este modelo presenta las siguientes críticas como por ejemplo que raramente el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada.

Otra crítica a este modelo es la idea de que todo proceso de elaboración parte de cero, que toda elaboración de una política pública parte de su raíz, lo cual es un error ya que en la actualidad vemos como no existe prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría son políticas que han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma. Con todo esto estaríamos

³⁶ Herbert Alexander Simon, “Elaboración y análisis de las políticas públicas”, Pag. 188, Ed. Paidós, 1986

planteando un poco la idea del incrementalismo, el otro modelo que ha sido planteado en la elaboración de las políticas pública³⁷.

*El modelo incremental*³⁸ que pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior como las limitaciones humanas, el enorme coste del análisis bajo este modelo (el racional), la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria, y el conflicto de intereses, frente a todo esto, el modelo incrementalista, parte del hecho que en la práctica, la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, este plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. Este modelo presenta críticas. Por un lado, algunos autores³⁹ señala como objeción principal la falta absoluta de criterios que guíen el proceso en el. Es decir las direcciones básicas del proceso. Por otro lado aparece la idea de que el gradualismo del modelo incremental no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas. Y por otro lado el proceso de ajuste mutuo favorece a los actores mejor organizados y con más recursos de poder última, ha llevado a reconocer que la desigual distribución del poder no permite que el proceso de ajuste mutuo desempeñe la función que inicialmente pensaba. En la actualidad, existe sin embargo acuerdo bastante general que acepta el modelo incremental como descripción genérica del proceso de elaboración de las políticas públicas⁴⁰.

1.2.4 La clasificación de las políticas públicas

La clasificación de las políticas públicas sirve como una herramienta para analizar e interpretar su naturaleza, los resultados que persiguen, sus impactos y los diferentes actores que participan en el proceso de su diseño, elaboración e implementación.

La tipologización de las políticas es de diversa índole y depende de la perspectiva teórica que se adopte. A título de ejemplo se puede mencionar⁴¹:

³⁷ Lindblom, Charles, "Democracia y sistema de mercado", Pág. 44, Fondo de Cultura, México, 1979

³⁸ Ídem., Pág. 44.

³⁹ Aguilar Villanueva, Luís. , "La elaboración de las políticas públicas"; Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

⁴⁰ Ídem, Pág. 56

⁴¹ Dory Daniel, Nelson Manzano; "Lógicas territoriales y políticas públicas", Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia, Pág. 12, 2000

1. El enfoque estructuralista, propio de la escuela latinoamericana desarrollado principalmente en México y el Cono sur, clasifica a las políticas en tres grandes grupos:
 - **Hegemónicas.** Son las que reflejan los intereses del proyecto político dominante en cada momento histórico (internacionalización de la economía, modernización). Es la política central alrededor de la cual se articulan todas las otras.
 - **Transaccionales.** Son producto de la negociación y concertación entre diferentes actores sociales.
 - **De dominación.** Son aquellas que van desde los intentos de captación hasta la represión.

2. El enfoque de acuerdo a la finalidad de las políticas públicas, las clasifica como:
 - **Promocionales.** Son aquellas que contribuyen a fomentar el desarrollo o consolidación de un sector económico.
 - **Compensatorias.** Buscan restituir y equilibrar a un determinado sector, cuando éste ha sufrido cambios negativos.

3. De acuerdo a su ámbito de acción y nivel de competencia, a las políticas se clasifican como, internacionales, nacionales, regionales y locales.

4. De acuerdo a las características de los escenarios en la cuales se diseñan e implementan las políticas, Lowi (1992) propone la siguiente clasificación⁴²:
 - **Políticas distributivas.** Es un escenario poco conflictivo, donde los agentes buscan garantizar igual acceso a los recursos. Principalmente, son todas aquellas que prestan servicios públicos, como ser, educación, salud.

⁴² Lowi, T.J., "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", Porrúa, México, 1992, Pág. 89-117

- **Políticas redistributivas.** Es el escenario más conflictivo y tenso, de carácter coercitivo y obligatorio y, de aplicación colectiva. Pretenden distribuir los ingresos de un sector o región hacia otros, se llevan a cabo mediante instrumentos fiscales, tributarios y otros.
- **Políticas regulatorias o reglamentarias.** Es un escenario conflictivo en la que entran en juego intereses que afectan a diferentes grupos. Establecen reglas de comportamiento cuya principal herramienta es la legislación y se basan en aspectos disuasorios (multas, restricciones, etc).
- **Políticas constitutivas o esenciales.** Hacen referencia a las modificaciones del régimen político y/o administrativo, amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental y restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

Como se desprende de lo anteriormente mencionado, esta propuesta parte del supuesto de que el proceso de políticas públicas es el resultado de múltiples interacciones y expectativas de las que participan diversos actores sociales buscando obtener mayores beneficios y ventajas. En consecuencia las políticas públicas constituyen escenarios reales, que tienen su propio proceso, su estructura política y determinados actores sociales.

En el marco de la presente investigación se tomarán como referentes teóricos al conjunto de los aportes antes mencionados, que se constituyen por tanto en factores clave para aplicar los logros y dificultades en la municipalización de las políticas públicas educativas en Bolivia, a partir del estudio de las mismas en los últimos 14 años.

1.2.5. La formulación de las políticas públicas

La formulación está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos⁴³:

a. Establecimiento de la agenda política.

⁴³ Aguilar Villanueva, Luís. , “La elaboración de las políticas públicas”; Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

No todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar, crear una política frente a ellas. Para esto se requiere recepcionar las demandas, captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales. En este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes.

Aquí cabe preguntarnos, ¿por qué cierto tipos de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no?. La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su mayoría los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otro elementos como las cosas de *crisis o amenazas*, cuestiones que tengan *componentes emotivos*, de *interés humano*, si afectan aun amplio *número de personas*, si tienen que ver con el *poder y la legitimidad* en la sociedad. En fin, “las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos”.

b. La definición de los problemas.

Una vez establecida la agenda política, debemos de definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Tenemos que saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos. Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron desde su inicio bien definidas.

c. La previsión

La idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro, o simplemente algo que todavía no se presenta y se prevé que en futuro podrá presentarse. Es toda esta idea de lo actual, presente o ahora y lo potencialmente. Las dificultades y los altos grados de

incertidumbre de las técnicas de previsión representan uno de los argumentos en defensa del modelo incrementalista.

d. Establecimiento de objetivos

Determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro representan una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va a estar en dependencia de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Ej, el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros.

e. Selección de opción

Esta es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata pues de seleccionar la opción concreta. De esta forma, como señala Pallares, “una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación”.

1.2.6 La implementación de las políticas públicas

El concepto de la implementación es introducido por Wildavsky y Presuman (1973)⁴⁴. La mayoría de los autores en materia de implementación coinciden que no existe una separación radical entre la formulación y esta. Es difícil determinar donde acaba la formulación y empieza la implementación, esto se debe por un lado al hecho mismo como señala Pallares, de “la dificultad de definir qué es una política”. Barret y Funge⁴⁵ (1981) consideran la implementación “como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. El régimen político es el encargado el responsable de la implementación de las políticas públicas.

⁴⁴ Aaron Wildavsky y Jeffrey Presuman, ver en “La implementación de las políticas públicas, productos del sistema político”. Ed. Paidós, Pág. 57, 1987

⁴⁵ Ídem, Pág. 66

1.2.7 La evaluación y la continuidad o cambio

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”, Pallares. Es decir, la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde tenemos que cambiarla. ¿Es la misma coherente con los fines planteados o se tiene que modificar? ¿Es eficaz o no?

Como hemos podido ver las políticas públicas representan un tema que aparece como de mucha importancia en el estudio de las Ciencia Política.

Las políticas públicas envuelven en ella una serie de conceptos tan básicos del sistema político, se trata por un lado de estudiar la democracia, bajo la idea de participación ciudadana en el proceso de elaboración, y de intervención en cualquier fase. ¿Funcionan o no las Instituciones?, ¿está la gobernabilidad en peligro o no?. Una buena política pública ayuda a que esta idea de gobernabilidad se mantenga, es decir que no sufra crisis o se vea afectada. Todo lo anterior implica que nos tengamos que meter en un contexto tanto interno como externo, que veamos lo endógeno como lo exógeno. Que se analice por otro lado la idea de cultura política, es decir, en este caso, por qué unas sociedades exigen más que otras, ¿por qué participan más que otras?. En general está es básicamente la idea de políticas públicas y su importancia a la hora de estudiarlas y analizarlas, como se ha señalado, sirven para evaluar el sistema político, es decir que si las mismas andan bien pues el sistema por ende lo estará, por el contrario si estas no funcionan de forma adecuada, el sistema presentará ciertas interferencias que podrá, dependiendo del grado, crisis o movimientos fuertes, lo importante en esto, es que si las autoridades logran detectar lo anterior, se entiende en buena lógica, que buscarán como corregirlo.

II LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA

2.1 El nuevo escenario de la educación pública en Bolivia

La promulgación de las Leyes de Participación Popular han generado cambios importantes tanto políticos como sociales y económicos a nivel nacional, y municipal.

Con la Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994, se redefinen las relaciones entre las instancias ejecutivas nacionales y la sociedad a través del fortalecimiento del rol de los gobiernos municipales y de nuevos actores sociales. Reconoce la Personalidad Jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos, delimita la jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos a favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. Asimismo, establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales⁴⁶.

Estos cambios estructurales impulsan a los Gobiernos Municipales a readecuarse asumiendo nuevas competencias y responsabilidades frente a la administración y control del equipamiento, mantenimiento, mejoramiento y construcción de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal y los transferidos por la Ley de Participación Popular. Esta infraestructura comprende establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.

Asimismo, corren por cuenta suya, los gastos para la dotación de equipamiento, mobiliario, material didáctico y desayuno escolar, por lo que también deben administrar y supervisar su uso para el adecuado funcionamiento de la infraestructura y de los servicios de educación. Del mismo modo, debe fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o ratificación de las autoridades educativas y personal docente.

⁴⁶ Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994

2.2 Competencias de los Gobiernos Municipales en Educación⁴⁷

Los cambios estructurales impulsador por la Ley 1551, impulsan a los Gobiernos Municipales a readecuarse asumiendo nuevas competencias y responsabilidades frente a la administración y control del equipamiento, mantenimiento, mejoramiento y construcción de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal y los transferidos por la Ley de Participación Popular. Esta infraestructura comprende establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario.

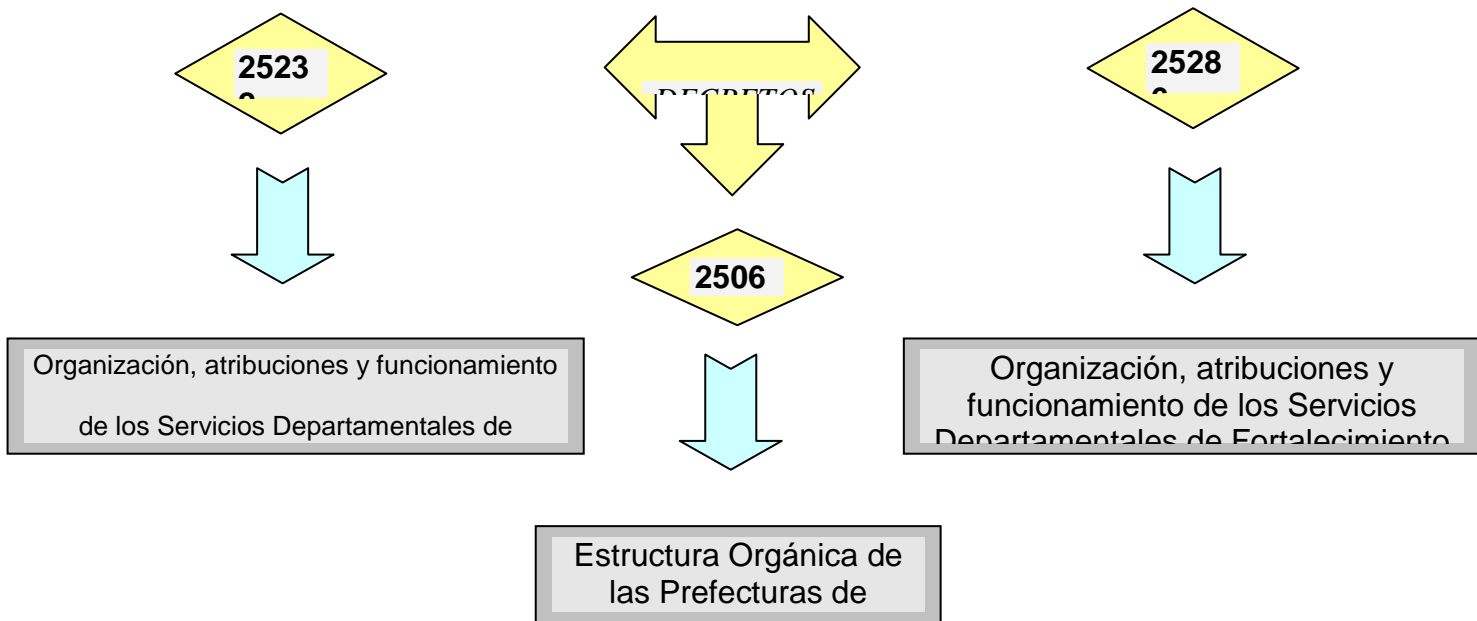
Asimismo, corren por cuenta suya, los gastos para la dotación de equipamiento, mobiliario, material didáctico y desayuno escolar, por lo que también deben administrar y supervisar su uso para el adecuado funcionamiento de la infraestructura y de los servicios de educación. Del mismo modo, debe fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o ratificación de las autoridades educativas y personal docente.

Esta transferencia se ha hecho efectiva a partir del 1° de julio de 1994, y para ello cada Gobierno Municipal debió suscribir un documento de recepción, el mismo que debió ser protocolizado ante el Notario de Hacienda Departamental.

Para mejorar la eficiencia y calidad educativa, no solo resumiéndose a mantenimiento y refacción de infraestructura educativa, es necesaria la participación y coordinación principal y responsable del Gobierno Municipal para priorizar las demandas y necesidades educativas e incorporarlas dentro del Plan Operativo Anual y dentro del Proyecto de Desarrollo Educativo Municipal del Plan de Desarrollo Municipal. Así mismo se debe promover la participación social de Juntas Distritales, Juntas Escolares y Juntas de Núcleo, involucrando a los padres de familia. Por lo que es necesario que el Gobierno Municipal mejore las capacidades de los funcionarios responsables de la gestión en educación.

⁴⁷ Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994

Situación Actual



El 2 de junio de 1998, se promulga el Decreto Supremo No. 25060 de Descentralización y Reorganización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental. Este Decreto actualiza las normas de organización y funcionamiento de las Prefecturas de Departamento, compatibilizándola con la nueva estructura gubernamental establecida por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley No. 1788). Se busca, a través de este instrumento legal, fortalecer y desconcentrar los mecanismos operativos de la Prefectura de modo que su acción abarque toda la extensión territorial del Departamento. La estructura orgánica de las Prefecturas se constituye en varios niveles como el Nivel Ejecutivo y Operativo compuesto por las direcciones departamentales y los servicios departamentales.

Entre las Direcciones Departamentales están la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección General de Coordinación. La primera es la responsable de promover el desarrollo humano y la calidad de vida de la población del Departamento, debe elaborar y dar seguimiento a los indicadores sociales, evaluar el impacto de las políticas sociales y supervisar el cumplimiento de objetivos y resultados de los servicios departamentales de salud, educación y gestión social a nivel departamental. La segunda es responsable

de la dirección y coordinación técnica de la Prefectura y de supervisar el cumplimiento de objetivos y resultados del Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario. Entre los Servicios Departamentales están el de Educación y el de Fortalecimiento Municipal y Comunitario (Decreto Supremo No. 25060 de Estructura de las Prefecturas de Departamento, del 2 de junio de 1998).

Los Servicios Departamentales de Educación son órganos desconcentrados de las Prefecturas de Departamento, tiene estructura propia e independencia de gestión administrativa, competencia de ámbito departamental y dependen linealmente del Prefecto y funcionalmente del Director de Desarrollo Social de la respectiva Prefectura de Departamento (Decreto Supremo No. 25232 de Modelo Básico de Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Servicio Departamental de Educación, del 27 de noviembre de 1998)⁴⁸.

Asimismo, tiene la atribución de administrar la educación pública y el control de la privada en el ámbito de su jurisdicción territorial, supervisar y controlar los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de Educación. También es responsable de la aplicación, en el departamento, de las políticas y normas nacionales en materia social, facilitar la coordinación entre los diferentes actores y sectores sociales, formular y ejecutar programas y proyectos en materia de educación, y apoyar a los Gobiernos Municipales en técnicas metodológicas y programas de trabajo relacionados con el manejo de los recursos humanos administrativos y financieros en educación.

2.3 La Reforma Educativa

La Ley de Reforma Educativa fue promulgada el 7 de julio de 1994 y sus principales objetivos son el de mejorar la calidad y eficiencia de la educación, haciéndola pertinente a las necesidades de la comunidad y ampliándola en su cobertura y en la permanencia de los educandos en el sistema educativo, garantizando la igualdad de los derechos de hombres y mujeres⁴⁹

⁴⁸ Decreto Supremo No. 25060 de Descentralización y Reorganización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental

⁴⁹ Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994

Considerando que la Reforma Educativa tiene como objetivo de largo plazo establecer un sistema de educación eficiente y equitativo que provea el 100% de cobertura, por lo menos, en los niveles inicial y primario, y ofrezca un elevado nivel de calidad educativa en todos sus niveles (incluidos el secundario y superior) de acuerdo a las exigencias de desarrollo de Bolivia, los Programas Operativos Anuales (POA) de todas las direcciones distritales y servicios departamentales de educación deben estar orientados al cumplimiento de los siguientes objetivos⁵⁰:

- Fortalecer la capacidad institucional del Sistema Educativo Nacional.
- Mejorar la formación y las condiciones de trabajo del personal docente.
- Consolidar los avances pedagógicos de la Reforma Educativa y generalizarlos a todas las unidades educativas públicas y privadas.
- Promover una participación activa de la ciudadanía, particularmente de los padres de familia.

Del mismo modo, la Reforma Educativa, se sustenta en cambios que deben desarrollarse en tres áreas:

- ***Pedagógica:*** para la transformación de la currícula, introduciendo la educación bilingüe, una formación docente adecuada y una nueva relación profesor-alumno.
- ***Institucional:*** para el diseño de un proyecto educativo participativo y la constitución de un Sistema Educativo basado en una red de servicios educativos complementarios.
- ***Infraestructura y Equipamiento:*** para la construcción y equipamiento de escuelas que coadyuven a mejorar las condiciones de aprendizaje.

Finalmente, la Reforma Educativa tiene como objetivo a *nivel institucional* lograr modernizar la gestión educativa del Sistema Educativo Nacional a través del desarrollo e implementación de los Sistemas de: Planificación y Administración; de Medición de

⁵⁰ Ministerio de Educación y cultura, “Instructivo para la elaboración de POAs de las Direcciones Distritales”, 1996

la Calidad y de Información Educativa del Sistema, en el marco de la Descentralización y Participación Popular, así como para dotar de infraestructura y equipamiento a las oficinas centrales y Departamentales. Y a *nivel Administrativo – Financiero*, busca mejorar la calidad, equidad y el control del gasto público del sector Educación.

2.3.1 Ejes Fundamentales de la Reforma Educativa⁵¹

a) Interculturalidad

La propuesta de la Reforma Educativa reconoce y valoriza a la diversidad cultural para responder apropiadamente a los requerimientos de aprendizaje de los niños, tomando en cuenta las necesidades, características particulares de la cultura y lengua de cada pueblo y comunidad. La diversidad cultural y lingüística de los habitantes de Bolivia debe reflejarse en el diseño y contenidos de los materiales educativos, en la organización del aula, en la nueva enseñanza que debe impartir el maestro hacia los alumnos y en la relación de la escuela con la comunidad.

El aprendizaje debe articularse a la cotidianidad en que se desenvuelven los niños, para que aprendan a convivir, reforzar su propia identidad cultural y también para compartir y desempeñarse en otros medios culturales sociales y lingüísticos (Cultura quechua, aymara, guaraní y castellana). Por lo que los niños en la escuela aprenden a leer y escribir en su lengua materna y también en castellano y se han elaborado materiales pedagógicos para el efecto.

b) Participación Popular

La Reforma Educativa involucra y promueve la participación de la sociedad civil a través del apoyo a la conformación de instancias de control social para que coadyuven a la democratización del sistema educativo, como son los órganos de participación popular: Juntas Escolares de Núcleo, Subdistritales y Distritales. La constitución y presencia de los órganos de Participación Popular propicia el desarrollo de la planificación participativa y el control social desde el nivel comunal, de núcleo,

⁵¹ Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994

subdistrital y de distrito. Las demandas educativas y reclamos sobre el cumplimiento del programa educativo (asistencia de maestros y dotación de material entre otros) son canalizados a través de las respectivas Juntas Escolares e incorporados en el Proyecto Educativo.

2.3.2 Estrategias para la Implementación de la Reforma Educativa⁵²

Las estrategias para la implementación y el desarrollo de la Reforma Educativa son la Transformación Curricular, el establecimiento de una nueva Estructura Institucional y Administrativo Financiera en el Sistema Educativo Nacional (SEN), en el marco de las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular:

a) Transformación Curricular

La transformación curricular tiene como objetivo el mejorar la calidad de la educación introduciendo nuevos planes, programas y una nueva Organización Pedagógica en los núcleos educativos. Para esto se dotará de material educativo a las escuelas y se ejecutará un Programa de Capacitación Docente para generar oportunidades en la titularización, perfeccionamiento y profesionalización de los docentes.

Consiste en el diseño y ejecución de un plan de estudios, compuesto por un tronco común homogéneo cuyas materias (matemáticas, lenguaje y ciencias de la vida) se aplicará en todo el país. Incluye también el plan sobre las ramas curriculares diversificadas, que serán las nuevas materias resultado de los requerimientos y demandas de la población escolar y de la comunidad. Implica transformar las estructuras, modos, materiales y orientaciones pedagógicas, donde el aprendizaje debe ser dinámico, la enseñanza motivadora, el aula abierta y la evaluación formativa. La transformación curricular no podrá ser efectiva si no se cuenta con el apoyo de los ASESORES PEDAGÓGICOS designados a cada núcleo, cuya tarea consiste en apoyar y asesorar el trabajo de los docentes en el aula.

⁵² Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994

Es también importante efectuar algunas actividades de fortalecimiento institucional en los distritos, para que se consolide la transformación Curricular:

- Capacitación y seguimiento de los maestros en aula.
- Reorganización del aula, incorporando módulos y rincones de aprendizaje y la utilización de las bibliotecas de aula.
- Nuevas formas de enseñanza, aprendizaje y evaluación.
- Preparación de condiciones adecuadas para la entrega de equipamiento.
- Reorganización de Núcleos Educativos y constitución de Juntas Escolares.
- Implantación de sistemas administrativos de información, Planificación y control en los niveles de administración del sistema educativo nacional.
- Acciones de capacitación administrativa y evaluación continua a su desempeño.

b) La Organización Pedagógica

La nueva Organización Pedagógica busca un estilo de enseñanza que deben impartir los profesores a través del uso de los módulos de Matemáticas, Ciencias de la Vida y Tecnología y Conocimiento Práctico, los que se complementan con los rincones de aprendizaje de los niños. Es un conjunto articulado de conceptos, criterios, materiales y procedimientos evaluativos para que los maestros desarrollen una práctica en el aula garantizando un efectivo aprendizaje de todos sus estudiantes; asumiendo y respondiendo a sus diferencias étnicas, culturales, lingüísticas, sociales / personales y de género.

Esta transformación pedagógica en el aula, no podrá ser efectiva sino se cuenta con el apoyo de los asesores pedagógicos designados a cada Núcleo y cuya tarea consiste en apoyar y asesorar el trabajo de los docentes en el aula. Asimismo, el proceso de enseñanza – aprendizaje debe transformarse considerando que el aprendizaje es:

- **Fenómeno social:** Comienza en la vida familiar, el niño se interesa por las cosas que lo rodean, las experimenta y aprende a comunicarse con su familia.
- **Situado:** Las situaciones reales sirven de base para la construcción del conocimiento. El aprendizaje requiere de una situación cultural y social, pues el aprendizaje y la cognición son fenómenos que se producen en situaciones sociales - parte de lo conocido y familiar para el niño y el profesor se encarga de crear situaciones y relacionar con lo que requiere enseñar.
- **Activo:** En la vida cotidiana la práctica y el aprendizaje están íntimamente relacionadas. El aprendizaje entendido como construcción de conocimientos es el resultado de la realización de actividades auténticas, útiles y culturalmente propias - aprender haciendo.
- **Cooperativo:** En el ámbito escolar consiste en una serie de estrategias y métodos motivacionales y cognoscitivos que estimulan y facilitan el aprendizaje a través de la colaboración y apoyo mutuo de los niños y del maestro.
- **Intercultural:** Orientándose hacia la creación de experiencias que permitan a los niños usar disfrutar, valorar con sentido crítico, conocer y desarrollar, reconocer, aceptar y valorar la existencia de otras - la diversidad como necesidad y como recurso.
- **El aprendizaje es construcción de conocimientos:** Conocimiento propio es conocimiento construido a partir de lo que tiene sentido para uno, la construcción del conocimiento es posible siempre y cuando el conocer adquiere significado para el niño.
- **La enseñanza:** La enseñanza es el apoyo y complemento que requiere el aprendizaje del alumno, favorece sus decisiones pedagógicas autónomas y le entrega los medios y herramientas para que él las tome. En la nueva

enseñanza, la función del maestro es de motivador e impulsor de la dinámica del aprendizaje.

c) **Organización del aula**

- **Módulos de aprendizaje:** Son guías que orientan y facilitan un trabajo activo de los niños en sus procesos de aprendizaje, se caracterizan por ser de manejo autónomo por parte de los alumnos.
- **Rincones de aprendizaje:** Son áreas de construcción del conocimiento, donde los niños encuentran materiales que les permitan concentrar su atención en un área o espacio curricular determinado. Para que el trabajo con los alumnos sea activo, se requiere del uso de materiales para implementar los rincones de matemáticas, lenguaje y deportes. Por tanto serán las Juntas Educativas y la comunidad en su conjunto, quienes participen a través de la construcción e implementación de estos rincones.
- **Biblioteca de aula:** Es el rincón más importante del niño, donde los textos donados por la Reforma Educativa están a disposición de ellos para completar la información que requieran.

d) **Evaluación**

La nueva metodología de evaluación busca identificar en el alumno el logro de competencias (que implican habilidades, capacidades y conocimientos) a diferencia de la antigua evaluación que solo evaluaba que había memorizado. En este sentido, se respeta el ritmo de aprendizaje de cada niño y la promoción ya no es por cursos sino por ciclos de aprendizaje.

2.3.3 Nueva Estructura Institucional

La transformación institucional está orientada a generar un nuevo modelo de gestión educativa descentralizada del sistema educativo nacional, a partir de las nuevas competencias y atribuciones de los actores del sistema educativo, para desarrollar

políticas y normas que respondan a las demandas locales y al nuevo ordenamiento de los servicios educativos. La transformación institucional significa que a partir de la Reforma Educativa ya no existen dos tipos de educación; la rural y la urbana, por lo tanto el magisterio ya no tiene un salario diferenciado. La organización de los Núcleos se materializa en el ámbito de la jurisdicción municipal, por ello, la nuclearización se constituye en parte de la gestión educativa.

Esta transformación logra el fortalecimiento institucional a través del cumplimiento de ciertas actividades tales como⁵³:

- Refacción y equipamiento de las oficinas Departamentales
- Capacitación a Directores Distritales en temas de gestión, nuclearización y Participación Popular en Sistemas y Metodologías de Planificación Operativa.
- Capacitación de los actores del proceso de Participación Popular, Juntas Escolares de Núcleos y de Distrito.
- Apoyo a la conformación de Consejos de Pueblos Originarios.

2.3.4 Proceso de Nuclearización y Renuclearización⁵⁴

El proceso de nuclearización y renuclearización es la reorganización de los servicios educativos, con el propósito de contar con una adecuada organización de los Núcleos Educativos.

a) Reorganización de los servicios educativos.

El éxito de la implementación de la Reforma Educativa depende de una adecuada organización de los núcleos educativos. En áreas de población dispersa significa la reorganización de los núcleos existentes, a esto se llama renuclearización, y está centrada en garantizar la oferta educativa, de acuerdo a las necesidades de la población escolar. La nuclearización se constituye en parte importante de la gestión de la

⁵³ Secretaría Nacional de Educación, 2004

⁵⁴ Ídem, 2004

educación en el ámbito municipal. La organización de los núcleos se materializará en el ámbito de la jurisdicción del distrito educativo (Municipio).

Los actores principales que intervienen en el proceso de nuclearización son: los Directores Distritales, Gobiernos Municipales, las Juntas Escolares y la comunidad en general. Forman parte del proceso de organización de núcleos en área dispersa:

- Las unidades educativas fiscales sin excepción.
- Las unidades educativas que funcionan sobre la base de convenios, en las mismas condiciones que las unidades educativas fiscales.
- Las unidades educativas que tienen la categoría de “comunales”, es decir, que los padres de familia financian el salario docente por ausencia de un ítem designado por el Estado, integrarán los núcleos en las mismas condiciones que las unidades educativas fiscales.
- Las unidades educativas privadas (pagados o gratuitas) no formarán parte de los núcleos.

b) El Núcleo Educativo

Es el conjunto de Unidades Educativas que constituyen entre sí una red de servicios educativos complementarios destinados a asegurar la interacción permanente para optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros del Servicio de Educación Pública y para lograr el mejoramiento interno de cada una de esas unidades que componen el núcleo. Un Núcleo Educativo debe corresponder a la unidad socioeconómica o sociocultural local (como ayllu, comunidad, tenta) en el área rural y al barrio en el área urbana. Está compuesto por una Unidad Educativa Central y por Unidades Educativas Seccionales cuyo número debe ser establecido según la densidad y dispersión demográficas para asegurar calidad pedagógica y eficiencia administrativa en el Servicio de Educación Pública.

c) Territorio municipal

Cada dirección distrital, debe elaborar una propuesta global de organización de todas las unidades educativas de su jurisdicción en núcleos educativos, la misma que siguiendo los procedimientos definidos en el presente documento deberá ser aprobada por Ordenanza Municipal del(los) gobierno(s) municipal(es) correspondientes, avalada técnicamente por el Servicio Departamental y aprobada con una Resolución del Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Se recomienda emitir la Ordenanza Municipal, sólo cuando el 100% de los núcleos de la jurisdicción cumplen con las presentes normas establecidas.

d) Jurisdicción

Las unidades educativas que conforman un núcleo deben estar dentro del territorio del municipio, esto quiere decir, que un núcleo no puede tener sus unidades educativas en otra sección municipal, excepto en los distritos educativos que fusionan secciones municipales por escasa población.

Si el territorio municipal está organizado en Distritos Municipales, es recomendable que las unidades educativas de un núcleo estén dentro de un mismo Distrito Municipal. Si el distrito educativo está organizado en subdistritos, es recomendable que las unidades educativas de un núcleo estén dentro de un mismo subdistrito educativo.

No se considera la estructura cantonal para la delimitación de los núcleos, por la insuficiente delimitación territorial y demográfica de los actuales cantones, esto significa, que la capital de cantón no define la unidad central de un núcleo y tampoco la organización de las unidades educativas. Las unidades educativas que se encuentran en lugares con problemas de límites intermunicipales, no formarán parte de la organización de ningún núcleo y quedan pendientes hasta que se resuelva la delimitación mediante ley de la República.

e) Nombre del Núcleo Educativo

Debido a las dificultades para el proceso de organización que crea la identificación del nombre de la unidad central como equivalente al núcleo en si y para transformar la antigua práctica centralizadora y excluyente de la unidad central como única

beneficiaria, se dispone que todos los núcleos del país elijan mediante reunión de todas las juntas escolares un nuevo nombre como nueva identificación del núcleo organizado, el mismo que no podrá ser igual al nombre de la unidad educativa central y tampoco a la localidad en la cual está ubicada.

f) El funcionamiento del Núcleo Educativo

Administrativo: el núcleo educativo es el nivel que recoge y prioriza las demandas de las unidades educativas y las canaliza a la Dirección Distrital de Educación y/o gobierno(s) municipal (es) correspondiente(s), consolida la información que cada una de ellas genera. Es la Unidad Operativa básica del Sistema Educativo Nacional y está compuesto por una unidad central y varias unidades educativas asociadas, es también la unidad básica de planificación del sistema educativo ya que sintetiza las demandas de cada una de las unidades educativas.

Educativo: el núcleo es el espacio articulador de un conjunto de unidades educativas organizadas que construyen una red interactiva en la que se concreta la provisión integral del servicio, donde se elabora el Proyecto Educativo de Núcleo (instrumento de planificación de la gestión), dinámica en la que participan todos los actores de la comunidad educativa: directores, asesores pedagógicos, profesores, alumnos, padres de familia y autoridades locales para concretar el objetivo de mejorar la calidad de las unidades educativas que conforman el núcleo.

Económico Productivo: a través de su proyecto de desarrollo educativo, debe responder a las necesidades y demandas de las unidades socio-económicas.

Étnico Cultural y Lingüístico: ubicado en un contexto Étnico Cultural y Lingüístico homogéneo (ayllu, comunidad, calidad o tanta), por ello es el ámbito donde se recuperan las necesidades básicas y particulares de aprendizaje.

Participativo: es donde ejercen sus derechos y obligaciones las instancias de participación popular en educación (juntas escolares y juntas de núcleo).

Geográfico: el núcleo comprende un espacio territorial con límites claros y ocupa una unidad territorial de características relativamente homogéneas.

g) Criterios de Organización de los Núcleos Educativos

Se debe privilegiar la organización de núcleos con unidades educativas que están dentro del territorio de la unidad socioeconómica y/o sociocultural local, esto quiere decir, dentro de un Ayllu o conjunto de ayllus y/o comunidades en la zona andina, en una capitanía o cabildo en la región oriental; así como, los antecedentes histórico-sociales de las organizaciones tradicionales u originarias, las organizaciones territoriales antes de la Reforma Agraria y sus divisiones posteriores a la misma.

Las comunidades, ayllus, tentas u otros que se ubican en un territorio y conviven ligados por un conjunto de intereses comunes que pueden ser:

- Socioeconómicos.- Conjunto de comunidades que tengan actividades productivas o de comercialización comunes, como ser, zonas productoras de papa, maíz, etc.
- Lingüístico-culturales.- Conjunto de comunidades que comparten un mismo idioma y una cultura común.
- Educativos.- Conjunto de comunidades que se agrupan para tener acceso a todos los niveles de educación primaria y secundaria.

h) Procedimientos para la configuración de los Núcleos Educativos

El Director Distrital de Educación debe difundir información, generar consenso en las comunidades y autoridades de su jurisdicción e implementar los mecanismos para llevar adelante el proceso. Tiene la responsabilidad de promover, organizar y coordinar el trabajo, además de orientar y explicar los alcances de la renuclearización dentro el proceso de la Reforma Educativa. El Director Distrital en coordinación con el Gobierno Municipal y con los dirigentes de las comunidades, deben elaborar una propuesta de renuclearización del distrito, señalando los Núcleos Educativos, su unidad educativa central y las unidades educativas que los conforman.

Una vez elaborada la propuesta de organización de los Núcleos, el Director Distrital debe visitar cada una de las comunidades donde se hallen las unidades educativas, para explicar por qué se eligió la unidad educativa como central, discutir y consensuar con los representantes de la misma. Por tanto, es importante que el Director Distrital coordine actividades y trabaje en estrecha relación con los dirigentes de las comunidades, subcentrales y centrales campesinas. Cada una de las Comunidades involucradas debe firmar una acta de conformidad aceptando la elección de la Unidad Educativa central y el nombre del Núcleo.

El acta debe ser firmada por los representantes de las Juntas Escolares, de las Comunidades, Gobiernos Municipales y otros actores participantes del proceso de organización de los Núcleos. Los documentos originales, debidamente firmados, deben ser enviados por el Director Distrital, a la Dirección Departamental de Educación de la Prefectura, acompañando el documento de la propuesta.

La propuesta de organización de los Núcleos educativos por distrito serán validadas, analizadas y priorizadas por las Direcciones Departamentales de Educación de la Prefectura y la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional (UPDI) dependiente del Ministerio de Educación. A través de este procedimiento, se consolidará una lista con los Núcleos Educativos y su composición, por distrito educativo (municipio o mancomunidad de municipios), posteriormente será legalizada mediante una resolución ministerial y publicada para conocimiento del público en general.

Los Núcleos Educativos seleccionados y aprobados ingresarán automáticamente al Programa de Transformación de la Reforma Educativa, los Directores Distritales deberán otorgar una certificación a las comunidades, en base a un formato y reglamento establecido por el nivel central. La certificación se constituirá en el documento que sustituya a las Resoluciones Ministeriales otorgadas en el pasado y se señalará de manera clara el nombre del Núcleo Educativo, su composición (las unidades educativas que lo integran) y la ubicación.

Los Núcleos Educativos seleccionados y aprobados ingresarán automáticamente al Programa de Transformación de la Reforma Educativa, los Directores Distritales deberán otorgar una certificación a las comunidades, en base a un formato y reglamento

establecido por el nivel central. La certificación se constituirá en el documento que sustituya a las Resoluciones Ministeriales otorgadas en el pasado y se señalará de manera clara el nombre del Núcleo Educativo, su composición (las unidades educativas que lo integran) y la ubicación.

En cada Núcleo Educativo existirá un Centro de Recursos Pedagógicos (CRP), compuesto por una biblioteca, materiales, canchas deportivas, en algunos casos internados y equipos de apoyo al proceso educativo en el Núcleo. El Ministerio de Educación cofinanciará la adquisición y provisión de los equipos de los Centro de Recursos Pedagógicos (CRP), los cuales serán transferidos a los Gobiernos Municipales.

i) Centro de Recursos Pedagógicos

Para apoyar al desarrollo educativo en cada Núcleo, se debe organizar el **Centro de Recursos Pedagógicos (CRP)** que incluirá laboratorios, bibliotecas, otros materiales y equipos de apoyo al proceso educativo, canchas deportivas y en algunos casos internados, el cual debe ubicarse en la Unidad Educativa Central del Núcleo. El Centro de Recursos Pedagógicos (CRP) estará a cargo de uno de los maestros de una de las unidades educativas, el que será propuesto por la Junta de Núcleo y nombrado por el Director de Núcleo, para administrar, dirigir el funcionamiento y su utilización. Entre las principales funciones que tiene el responsable del Centro de Recursos Pedagógicos (CRP) son:

- Administrar los materiales educativos, equipos y otros bienes.
- Promover y asegurar la utilización de los materiales educativos, equipos y otros bienes.
- Participar en la elaboración del Proyecto Educativo del Núcleo.
- Coordinar con el Director de Núcleo, Juntas Escolares y de Núcleo, instituciones gubernamentales y privadas, que trabajan en el municipio.
- Apoyar a los docentes del Núcleo en sus iniciativas destinadas al mejoramiento de la calidad profesional.

El Ministerio de Educación cofinanciará la adquisición y provisión de los equipos de los Centros de Recursos Pedagógicos, que serán transferidos a los Gobiernos Municipales como parte de la infraestructura y equipamiento educativo.

El Gobierno Municipal será el responsable de: Asegurar la disponibilidad de espacios físicos adecuados para la constitución y funcionamiento, la administración, el mantenimiento y reposición de los equipos y materiales, de los Centros de Recursos Pedagógicos.

2.3.5 Competencias y Atribuciones Establecidas por el Sistema Educativo Nacional

En el marco de la Ley de Descentralización Administrativo y la Ley de Participación Popular y con el objeto de consolidar la Reforma Educativa, dando mayor funcionalidad a los niveles locales, se han fortalecido ciertas instancias para que respondan adecuadamente a las nuevas estructuras del Sistema Educativo.

2.3.5.1 Nivel Central⁵⁵

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes tienen jurisdicción educativa en todo el territorio nacional y Departamental a través de las Prefecturas, e imparte los lineamientos y las políticas generales para la mejor marcha de la Educación. Tiene la función principal de generar políticas y normas para el sector educativo.

a) Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

Las responsabilidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes son:

- Formular, instrumentar y fiscalizar, a través de los órganos correspondientes, las políticas y programas de educación en todas sus áreas, niveles y modalidades.

⁵⁵ Ley de Organización del Poder Ejecutivo de 2004

- Ejercer tuición sobre las entidades educativas, públicas y privadas, velando por la eficiencia y calidad de los servicios.
- Promover la cultura en todas sus manifestaciones, así como preservar y proteger el patrimonio histórico y cultural del país.
- Promover y fomentar el desarrollo científico y tecnológico, así como la investigación.
- Formular políticas que estimulen y promuevan las actividades deportivas y de recreación en todas sus formas.
- Designar al Coordinador General de Educación urbano y rural, entre los postulantes seleccionados por el Programa de Servicio Civil.
- Dirigir y supervisar el desempeño de los Directores Generales y del Coordinador General.
- Ejercer la tuición del Estado sobre la Educación en todas sus áreas y niveles.
- Establecer acuerdos o convenios de cooperación con organismos internacionales.
- Aprobar el Presupuesto Nacional de Educación para cada gestión.
- Promover la organización del Consejo Nacional de Educación, presidirlo y convocar a reuniones.

b) Viceministerio de Educación Escolarizada, Alternativa y Alfabetización

- Proponer políticas para mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación escolarizada.
- Proponer disposiciones reglamentarias e instructivos para la educación inicial, primaria y secundaria en todas sus áreas, niveles y modalidades.
- Proponer políticas, reglamentos e instructivos, así como coordinar acciones para la capacitación y formación docente en la educación formal y alternativa.
- Fomentar la formación técnica en la educación secundaria y alternativa.
- Efectuar el seguimiento y control de la eficiencia y calidad del servicio educativo inicial, primario, secundario y alternativo en el sector público y privado.

- Proponer estrategias y mecanismos para una oportuna provisión de recursos para el servicio de la educación pública integral y alternativa, en las áreas de su competencia, en coordinación con las instancias correspondientes.
- Proponer políticas y disposiciones reglamentarias e instructivos para la administración y remuneración del personal de educación dependiente del Tesoro General de la Nación, en las áreas de su competencia.
- Establecer el currículo para los niveles educativos de su competencia.
- Promover la organización de las instancias de participación social en la educación formal y alternativa.
- Proponer reglamentos e instructivos para la autorización del funcionamiento y evaluación de establecimientos públicos y privados de educación inicial, primaria y secundaria.
- Proponer políticas de transitabilidad de ida y vuelta, de la educación formal a la educación alternativa y educación superior, en coordinación con el sistema universitario público.
- Apoyar y orientar técnicamente a los municipios en el desarrollo de sus competencias en el área de educación formal y alternativa.
- Coordinar acciones para la participación boliviana en los acuerdos regionales y subregionales de educación escolarizada y alternativa, en coordinación con las instancias pertinentes.
- Proponer políticas para mejorar la calidad y equidad de la educación alternativa, y elaborar disposiciones reglamentarias.
- Proponer políticas, disposiciones reglamentarias y coordinar acciones para la alfabetización y la educación alternativa en todos sus niveles y modalidades.
- Proponer reglamentos e instructivos para la autorización del funcionamiento, acreditación y evaluación de establecimientos, públicos y privados de educación alternativa.
- Promover y apoyar políticas de alfabetización, así como, priorizar su implementación, coordinando la participación activa del conjunto de la sociedad.

c) Viceministerio de Educación Superior

- Proponer políticas para mejorar la calidad de la educación superior privada.
- Proponer reglamentos e instructivos para la regulación de la educación superior privada.
- Proponer reglamentos e instructivos para la evaluación y seguimiento de los centros públicos y privados de formación profesional, técnica, tecnológica y docente técnica.
- Promover e incentivar la investigación en todos los niveles de la educación superior, y promover su financiamiento.
- Proponer políticas de asignación de recursos públicos para el Sistema Nacional de Universidades Públicas, en coordinación con sus organismos rectores y el Ministerio de Hacienda.
- Proponer políticas de transitabilidad de ida y vuelta de la educación superior a la educación alternativa y educación formal, en coordinación con el sistema de la universidad pública.
- Promover la evaluación y acreditación de las universidades e institutos técnicos privados.
- Proponer políticas y coordinar acciones para la capacitación y formación docente de educación técnica y superior.
- Coordinar acciones para la participación boliviana en los acuerdos regionales y subregionales de educación superior, en coordinación con la Universidad pública boliviana.

d) Viceministerio de Desarrollo de Culturas

- Formular y ejecutar políticas para fomentar la producción y difusión de las culturas, protección de las riquezas culturales, religiosas, históricas y documentales; promoviendo su custodia y conservación.
- Promover la conservación o restauración de monumentos, inmuebles y otros bienes que se consideren de interés histórico, religioso y cultural.
- Efectuar el seguimiento y control de las instituciones nacionales y extranjeras, en el cumplimiento de las normas de conservación y custodia del patrimonio histórico, arquitectónico, arqueológico,
- artístico, religioso, etnográfico y documental.

- Promover la investigación de culturas ancestrales desde el punto de vista antropológico, sociológico, arquitectónico, religioso, etnográfico y económico.
- Coordinar con las prefecturas y municipios, actividades de promoción y capacitación cultural y artística.
- Promover la articulación de políticas de cultura y turismo, a fin de articular ambas actividades con el desarrollo económico nacional, en coordinación con las instancias competentes.
- Recuperar el patrimonio arqueológico y cultural sustraído ilícitamente del territorio nacional.

2.3.5.2 Nivel Departamental⁵⁶

a) Dirección Departamental de Desarrollo Social de la Prefectura

Es "responsable de la integración y articulación de los procesos de planificación y gestión del servicio educativo inicial, primario y secundario, superior no universitario y alternativo, de acuerdo a normas y políticas emanadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes", cumpliendo con las atribuciones delegadas por la Ley 1654 (Decreto Supremo N° 24206 de la "Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental y su respectiva reformulación mediante D.S No 24833 del 2 de Septiembre de 1997 y el último D.S. No 25060 del 2 de junio de 1998 que abroga al anterior. El Director Departamental de Desarrollo Social es nombrado por el Prefecto del Departamento y tiene a su cargo las Unidades de Educación, Salud, Cultura, Deportes y Gestión Social.

b) Servicio Departamental de Educación

El Servicio Departamental de Educación, cuya sigla es SEDUCA, es un órgano operativo y desconcentrado de la Prefectura del Departamento, con competencia de alcance departamental, con independencia de gestión administrativa. Depende del Prefecto y funcionalmente del Director de Desarrollo Social de la Prefectura. Tiene

⁵⁶ Decreto Supremo N° 24206 de la "Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental, 1998

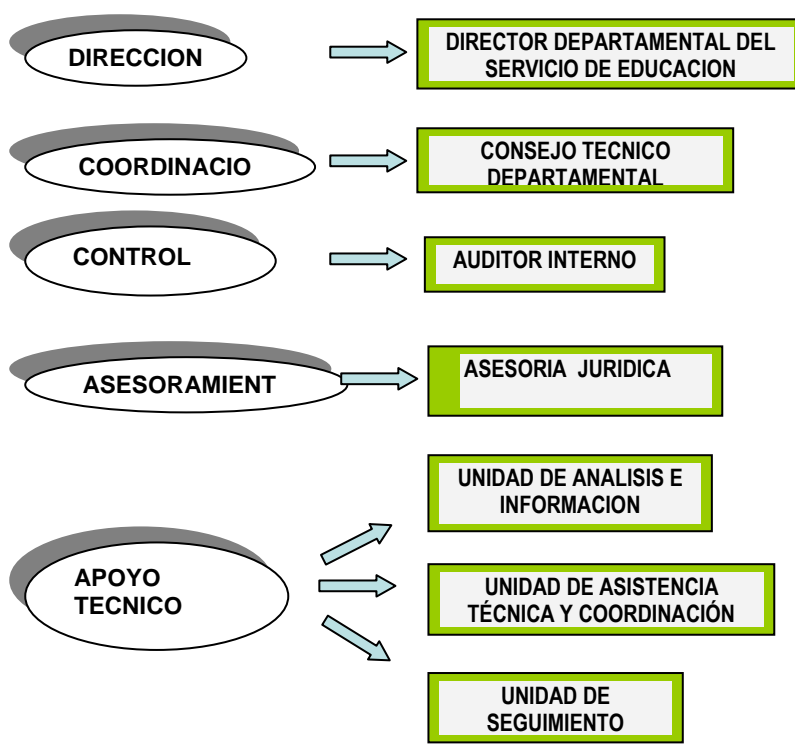
como misión institucional la administración de la educación pública y el control de la privada, en el ámbito de su jurisdicción territorial y sobre la base de la ex Dirección Departamental de Educación. Las atribuciones más importantes del Servicio Departamental de Educación son:

- Cumplir y hacer cumplir las políticas y normas del sector, establecidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, así como las emitidas por la Administración departamental en el ámbito de su competencia.
- Formular, en forma participativa, el Plan Departamental de Educación con base en los planes distritales y establecer los lineamientos y metas departamentales para la formulación del componente de educación del plan de desarrollo municipal.
- Coordinar con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes con las direcciones distritales de educación la aplicación y ejecución de las políticas educativas en el ámbito departamental.
- Presentar apoyo técnico permanente a las direcciones distritales para asegurar la calidad del servicio educativo.
- Supervisar y evaluar la gestión de los directores distritales y el cumplimiento de los lineamientos y metas anuales para el sector educativo departamental, de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

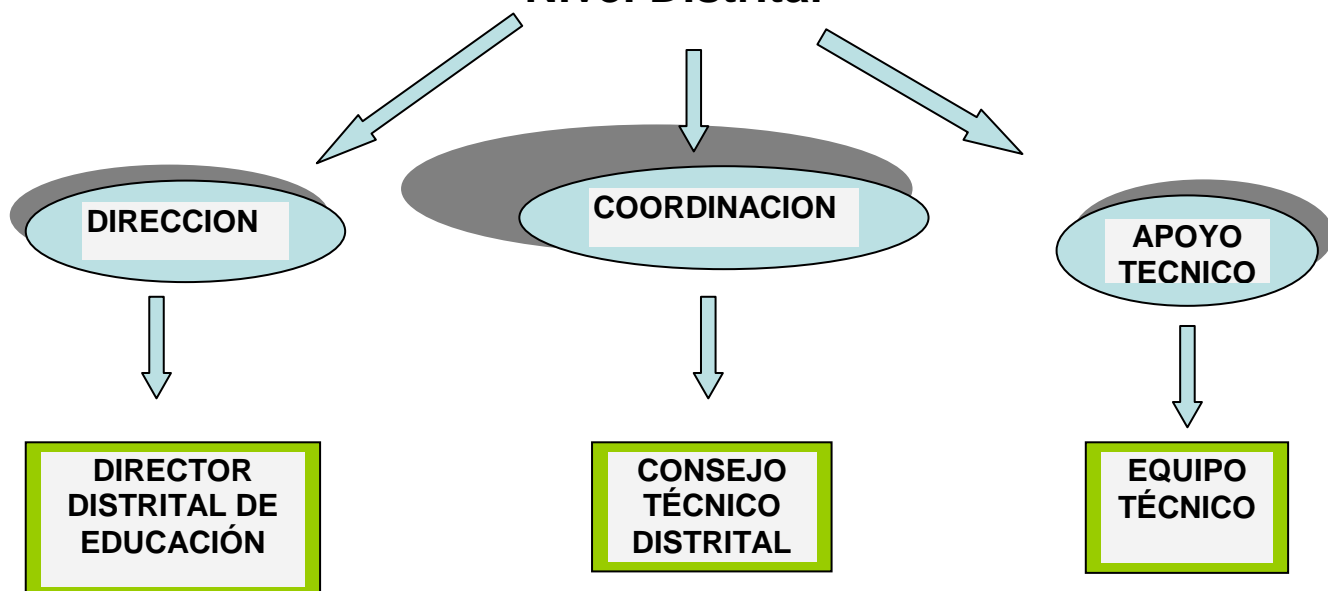
El SEDUCA tiene los siguientes niveles y funciones de organización técnico administrativa⁵⁷:

⁵⁷ Decreto Supremo N° 25232 de Organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA)", 1999

Nivel Departamental



Nivel Distrital



El Director del SEDUCA tiene las siguientes atribuciones⁵⁸:

⁵⁸ Decreto Supremo N° 25232 de Organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA)”, 1999

- Elaborar y ejecutar el presupuesto anual del SEDUCA.
- Ejercer la representación Legal del SEDUCA.
- Dirigir la institución en todas sus actividades técnico - administrativas.
- Conocer y resolver los asuntos que le son planteados en el marco de las atribuciones del SEDUCA.
- Elevar al Prefecto del Departamento la memoria anual del SEDUCA.
- Dictar resoluciones administrativas para resolver asuntos de su competencia.
- Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de dominio y uso del SEDUCA.
- Asegurar que el SEDUCA cumpla eficientemente con las atribuciones establecidas en el Decreto Supremo N° 25232.
- Establecer mecanismos de coordinación permanente con los directores distritales.
- Formular en coordinación con las direcciones distritales el programa del Desarrollo Educativo Departamental en el marco de las políticas nacionales y departamentales del sector, considerando programas y proyectos para favorecer y fortalecer a los distritos con mayor rezago educativo, en función de criterios de equidad.
- Elaborar el Plan Operativo Anual (POA) del SEDUCA, en el marco del Sistema de Programación de Operaciones estableciendo los lineamientos y metas para la gestión anual, y coordinar su aplicación con las direcciones distritales.
- Elaborar y ejecutar el presupuesto anual del SEDUCA.
- Gestionar el financiamiento del Plan Operativo Anual de Educación y su aplicación con las direcciones distritales.
- Efectuar reuniones con el Consejo Departamental de Educación en cumplimiento del Artículo 21 del D:S: 23949 "*Órganos de Participación Popular*".
- Implantar los sistemas establecidos en la Ley 1178 SAFCO.
- Formular, en coordinación con las direcciones distritales, el Programa de Desarrollo Educativo Departamental en el marco de las políticas nacionales y departamentales del sector, considerando programas y proyectos para

favorecer y fortalecer a los distritos con mayor rezago educativo, en función de criterios de equidad.

- Elaborar el Plan Operativo Anual, POA, del SEDUCA, en el marco del sistema de Programación de Operaciones, estableciendo los lineamientos y metas para la gestión anual. y coordinar su aplicación con las direcciones distritales.
- Presupuesto prefectural.
- Efectuar reuniones con el Consejo Departamental de Educación en cumplimiento del Artículo 21 del D.S. 23S-19 "Órganos de Participación Popular".
- Implantar los sistemas establecidos en la Ley 1178, SAFCO.
- Designar a los directores distritales de educación y personal técnico del SEDUCA, con estricta sujeción a los procedimientos del Sistema de Administración de Personal de la Ley 1178, Y al reglamento aprobado por Resolución Ministerial emitida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Canalizar los requerimientos de las direcciones distritales para mejorar la gestión del servicio educativo.
- Realizar el seguimiento y evaluar la gestión de las direcciones distritales.
- Realizar acciones de coordinación intersectorial para fortalecer la gestión educativa del departamento, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social y de los Planes de Desarrollo Departamental.
- Autorizar los trámites de instalación de unidades educativas privadas realizados por los directores distritales, de acuerdo a las normas y reglamentos establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Promover el funcionamiento juntas de núcleo, juntas escolares, juntas de distrito y del Consejo Departamental de Educación con el fin de calificar la demanda educativa.
- Evaluar a los directores distritales de educación y personal técnico del SEDUCA en estricta sujeción a los procedimientos del Sistema de Administración de Personal de la Ley 1178, sobre la base del reglamento

aprobado por Resolución biministerial emitida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

- Aplicar medidas y desarrollar programas determinados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el ámbito departamental.
- Publicar el calendario escolar de todos los Distritos del Departamento, hasta el 31 de enero de cada año.

2.3.5.3 Nivel Municipal⁵⁹

La Dirección Distrital de Educación (DIDE) tiene su jurisdicción educativa en la sección de provincia (municipio); en el caso de una mancomunidad de municipios, se debe conformar una sola jurisdicción del Sistema Educativo. Esta Dirección define las competencias del distrito educativo en cuanto a la Educación formal y alternativa, establece las relaciones de correspondencia con los Gobiernos Municipales y los órganos de Participación Popular en Educación a fin de viabilizar los procesos participativos de planificación y control social. El Director Distrital de Educación es designado por el Director de Educación Departamental a través de concurso de méritos, y depende directamente de él.

a) Atribuciones del Director Distrital de Educación:

- Representar y dirigir la gestión educativa del Distrito en la jurisdicción municipal.
- Operativizar la aplicación de las políticas Nacionales y Departamentales en materia de educación.
- Supervisar el funcionamiento de la, educación, tanto pública como privada, en las áreas formal y alternativa y en los niveles de educación inicial, primario y secundario.
- Coordinar con la Junta Distrital de Educación la planificación y evaluación de la gestión anual.

⁵⁹ Decreto Supremo N° 25232 de Organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA)”, 1999

- Aprobar las normas y metas específicas de la gestión educativa anual, de acuerdo a las normas básicas emitidas por el sector.
- Evaluar la gestión educativa, el desempeño del personal docente y administrativo con la participación de las juntas escolares, juntas de núcleo, Junta Distrital y el Consejo Educativo de Pueblo Originario respectivo.
- Establecer mecanismos de coordinación permanente entre los directores de núcleos educativos.
- Coordinar la atención integral de los educandos con todos los organismos públicos privados del ámbito municipal y departamental, encargados de la prestación de servicios.
- Asesorar y coordinar la elaboración del Programa del Desarrollo Educativo Municipal, articulado al Plan de Desarrollo municipal.
- Promover el funcionamiento de las juntas escolares, juntas de núcleo y la Junta de Distrito con el fin de calificar la demanda educativa.
- Canalizar los requerimientos de los directores de núcleos y de las unidades educativas.
- Aprobar el calendario escolar y otras actividades específicas de la gestión educativa de su distrito, propuesto por el Consejo Técnico Distrital.
- Aprobar y elevar ante el SEDUCA, el Plan Operativo Anual del Distrito Educativo y su presupuesto consolidado, para su inclusión en el presupuesto Prefectural.
- Convocar a la Junta Distrital para dar cumplimiento a los artículos 3ero(17, 18, 19 y 20 del D.S. 23949.
- Administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la dirección distrital y los recursos humanos del servicio de educación pública en su distrito, respetando los techos presupuestarios e indicadores de eficiencia establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- Implantar los sistemas de la Ley 1178, SAFCO.
- Contratar y designar a las docentes y personal de apoyo a propuesta del director de cada unidad educativa canalizada a través del director del núcleo,

con estricta sujeción al Sistema de Administración del personal y al art. 21 del D.S. 23951 y al D.S. 23968.

- Designar al Equipo Técnico de la Dirección Distrital con estricta sujeción al Sistema de Administración de Personal y al art. 21 del D.S. 23951 y al D.S. 23968.
- Otorgar el Certificado de Educación general y de Aptitud Laboral a los estudiantes que concluyan el nivel Primario del Programa de Transformación, según lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 1565 de Reforma Educativa y el artículo 36 del D.S. 23950 "Organización Curricular".
- Otorgar el Diploma de bachiller en sustitución del Título de Bachiller, según lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley 1565 de Reforma Educativa y el artículo 48 del D.S. 23950 "Organización Curricular".
- Legalizar la firma del director de la unidad educativa en la libreta escolar de calificaciones, la cual sustituye la certificación de notas, para trámites de traslado de distrito y/u trámites de viaje al exterior.
- Elevar los convenios y proyectos suscritos ante el director distrital, ante el Ministerio de Cultura y Deportes para su aprobación mediante resolución Ministerial.
- Recepcionar copia del acta de constitución de las juntas escolares, de núcleos y del distrito, reconocerlas, acreditándolas e incorporar la relación de sus representantes en el SIE distrital.
- Dar cumplimiento a los artículos 55, 56,57,58,59,60 y 61 del D.S. 23949 "Organos de Participación Popular".

b) Atribuciones Del Equipo Técnico Distrital

- Supervisar la aplicación del Tronco Común Curricular en todos los núcleos de su jurisdicción.

- Elaborar y ejecutar, en coordinación con las juntas escolares y el Consejo Educativo de Pueblo Originario respectivo, un plan de fortalecimiento de la educación bilingüe.
- Planificar y ejecutar, con base en el análisis de los resultados del SIMECAL, acciones dirigidas a mejorar la calidad educativa del distrito.
- Organizar el Sistema de Capacitación y ejecutar el plan anual de capacitación del distrito.
- Prestar apoyo técnico y administrativo a los directores de núcleo y de unidades educativas.
- Evaluar la gestión educativa, el desempeño del personal docente y administrativo con la participación de las juntas escolares, juntas de núcleo, Junta Distrital y el Consejo Educativo de Pueblo Originario respectivo.
- Organizar el sistema de Información Educativa del distrito y garantizar su funcionamiento así como la veracidad de la información.
- Actualizar, procesar y analizar la información educativa generada en las unidades educativas de su jurisdicción.
- Actualizar y verificar la información del Registro de Personal Docente y Administrativo.
- Ejecutar y administrar el presupuesto anual de la Dirección Distrital.
- Elaborar, en coordinación con el Consejo Técnico Distrital, el calendario escolar del distrito educativo.
- Administrar los recursos humanos del servicio de educación pública en su Distrito, respetando los techos presupuestarios e indicadores de eficiencia establecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

c) Atribuciones Del Consejo Técnico Distrital⁶⁰

⁶⁰ Decreto Supremo N° 25232 de Organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA)", 1999

El Consejo Técnico Distrital es la instancia de coordinación institucional. Esta integrado por los directores de núcleos educativos, el Director Distrital de Educación, quien lo preside, y el Jefe de Equipo Técnico Distrital; que ejerce la secretaria.

Son atribuciones del Consejo Técnico Distrital:

- Elaborar el Plan Operativo Anual del Distrito, POA, priorizando las necesidades de los núcleos, y evaluar periódicamente su cumplimiento.
- Coordinar la ejecución del POA distrital.
- Proponer estrategias y acciones para mejorar la educación en el Distrito.
- Asesorar al Director Distrital en el cumplimiento de sus funciones.
- Elaborar el calendario de la gestión escolar anual del Distrito.

d) Responsabilidades de los Gobiernos Municipales

- Asegurar la disponibilidad de espacios físicos, en las unidades centrales de los núcleos educativos, para la constitución y funcionamiento de los Centro de Recursos Pedagógicos (CRP).
- La administración de los Centros de Recursos Pedagógicos (CRP).
- El mantenimiento y reposición de los equipos y materiales de los Centros de Recursos Pedagógicos (CRP).

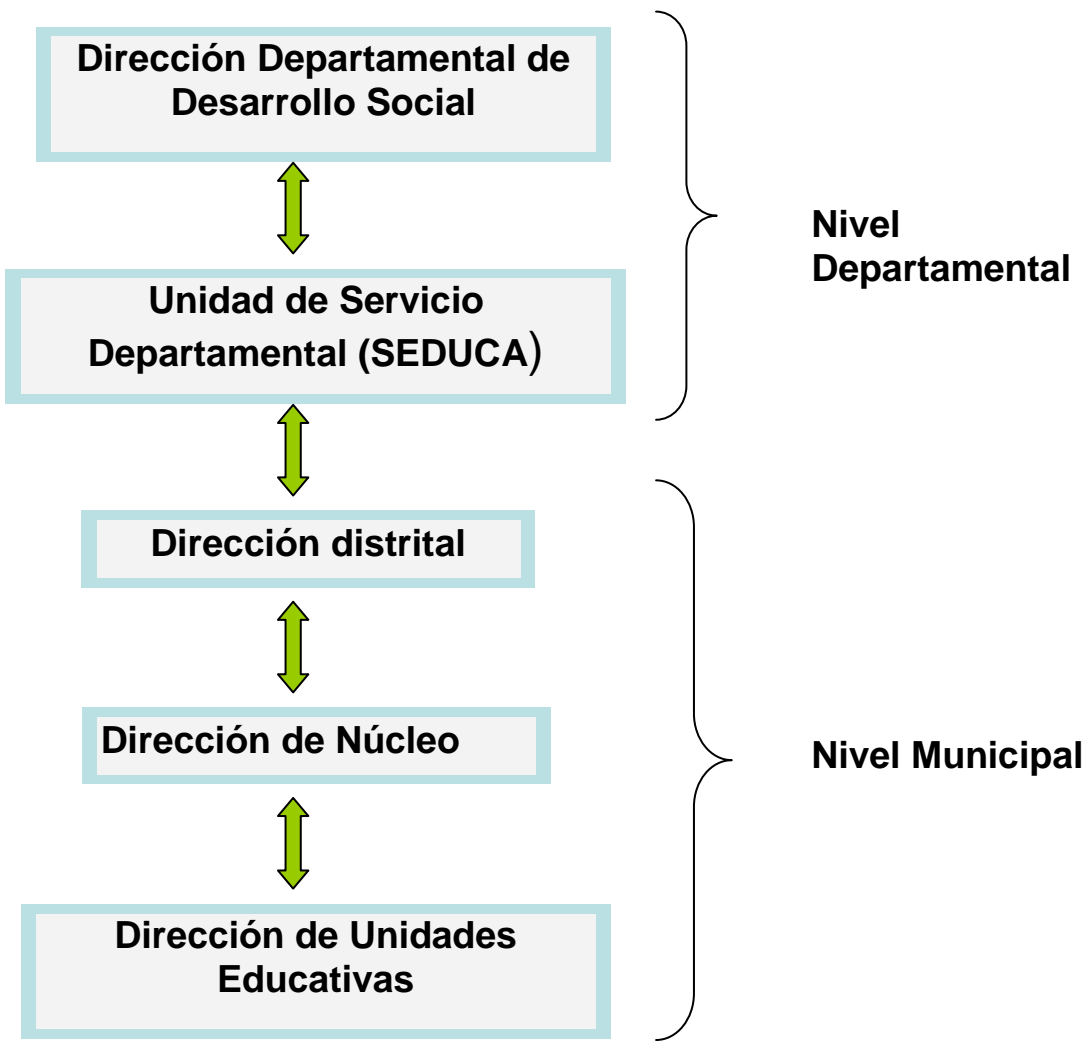
e) Funciones del Director de Núcleo

- Orientar y supervisar el desempeño de los directores de las Unidades Educativas y el funcionamiento de las mismas.
- Establecer mecanismos de coordinación permanente entre los Directores de las Unidades educativas que conforman el Núcleo.
- Elevar a la Dirección Distrital la solicitud de designación de los maestros de las Unidades Educativas.
- Elevar a la Dirección Distrital el proyecto presupuesto anual consolidado del Núcleo y aprobado por la Junta de Núcleo.
- Mantener una constante vinculación con la Junta de Núcleo, atender y procesar sus propuestas y requerimientos.

f) Funciones principales del Director de la Unidad Educativa

- Proponer al Director de Núcleo, la designación de maestros para la Unidad.
- Dirigir y supervisar el desempeño de los maestros.
- Dirigir al Consejo de Maestros en el cumplimiento de las obligaciones que para dicho Consejo establece el Decreto Reglamentario de Organización Curricular.
- Elevar anualmente al Director de Núcleo el proyecto educativo de la Unidad Educativa y su presupuesto correspondiente, elaborados por el Consejo de Maestros y aprobados por la Junta Escolar.
- Mantener una constante vinculación con la Junta Escolar, atender y procesar sus propuestas y requerimientos.
- Cumplir y hacer cumplir el Código de la Educación, reformado por la Ley 1565, y el conjunto de normas y disposiciones conexas.

Organización del sector de Educación a nivel Departamental y Municipal



III. DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

3.1 Antecedentes históricos⁶¹

La administración de la educación en nuestro país, se caracterizó por un fuerte centralismo a cargo del Estado Boliviano, en el proceso de construcción del sistema educativo.

Sin embargo, en la historia de la educación boliviana, es necesario citar dos hechos fundamentales acerca de la descentralización educativa; el primero está contenido en la Ley de 22 de noviembre de 1872, que establece la libertad de enseñanza en todos los grados y la entrega de las escuelas primarias a las municipalidades y las escuelas secundarias a la iniciativa privada. El segundo hecho histórico, se refiere a la promulgación del Decreto Ley de 25 de julio de 1930, que decreta la autonomía educacional en nuestro país.

En el primer caso, durante el gobierno de A. Morales, y en el marco de una severa crisis económica, política y social del país, se promulga la Ley de 22 de noviembre de 1872, llamada “Ley de Enseñanza Libre” que en sus principales articulados establece lo siguiente:

Art. 1. La enseñanza es libre en todos sus grados y niveles, solamente queda bajo la protección del estado, la educación primaria.

Art. 2. La Educación primaria es gratuita y obligatoria.

Art. 3. Las Alcaldías Municipales son las instituciones que asumen el manejo administrativo y técnico de la educación primaria.

Art. 4. La educación secundaria y superior en toda la República queda librada a la iniciativa privada de las empresas y al esfuerzo particular.

La ley también declara la función docente como una profesión libre, y que su ejercicio debía regirse por la idoneidad profesional y moral, y ser reguladas por la parte patronal.

⁶¹Tardío Maida, Arani, “*Historia de la Educación Rural en Bolivia*”, Ed. Popular, 1987

Según Reyerros (1952)⁶², las consecuencias de esta ley fueron funestas ya que “a la clausura de los establecimientos fiscales, no habían surgido, como Descentralización de la Educación se esperaba institutos particulares. La única función que le quedaba al gobierno era la inspección. Llegó un momento en que esta misma función fue innecesaria, pues no había establecimientos que vigilar”.

En este contexto, debido a la crisis económica, política y social, la iniciativa privada fue muy limitada y los pocos establecimientos que se crearon sólo buscaban el lucro y el beneficio individual; todo estaba librado a la improvisación, se cambiaban turnos, calendarios y planes de estudio de acuerdo a la comodidad de los propietarios.

Con referencia a las escuelas municipalizadas, el principal conflicto se presentaba en la designación de docentes. Cada nueva autoridad municipal cambiaba a los docentes en ejercicio por sus correligionarios; los fondos municipales destinados a la instrucción, eran dispuestos para satisfacer las crecientes necesidades de las ciudades provocando la desertión de los docentes por los bajísimos sueldos; en síntesis la calidad de la educación brindada por los municipios era muy baja.

Las municipalidades impusieron planes y programas localistas, que en el fondo, reflejaban el atraso y la pobreza de las distintas regiones, desconociendo todo plan nacional de educación, apoyándose en la autonomía municipal. Ya en el año 1873, se declara en subasta pública todos los establecimientos públicos, es la “liquidación de la enseñanza pública”⁶³.

Posteriormente, durante la Convención Nacional de 1880 mediante Ley de 12 de diciembre, se restablece la instrucción oficial en todos los grados y se crea el Consejo Supremo de Instrucción para dirigir e inspeccionar la enseñanza pública; también se entrega a las universidades la dirección científica de la instrucción pública.

En referencia al Decreto Ley de la Autonomía Educacional, los antecedentes se remontan a la Reforma Universitaria de Córdoba (1918) y a la creación de

⁶² Reyerros, Rafael, “Historia de la Educación en Bolivia”, Ed. Universo, 1952

⁶³ Ídem. Pág. 56

organizaciones sindicales (Liga de Educadores), este decreto fue emitido el 25 de julio de 1930 por la Junta de Gobierno, presidida por Carlos Blanco Galindo⁶⁴.

3.2 Descentralización de la Educación

En el esquema educativo nacional, previa a la Ley 1551, tres instituciones dirigían la educación: El Consejo Nacional de Educación, el Consejo Supremo Universitario y el Ministerio de Educación; estas “tres entidades o instituciones, encargadas del gobierno y desarrollo de la educación, estarán vinculadas armónicamente en sus respectivas tareas”⁶⁵.

El Consejo Nacional de Educación tenía la función de organizar, fomentar y dirigir la educación, además debería fiscalizar el desenvolvimiento de los establecimientos particulares. Entre sus atribuciones se destacan: acordar, modificar y correlacionar los programas, métodos y planes de estudio; nombrar al personal docente y formular el proyecto de presupuesto.

La Universidad tenía como atribuciones principales promover, fomentar y realizar estudios e investigaciones superiores. Tenía la facultad de designar a sus autoridades y profesores, confección de sus planes de estudio, administración autónoma de sus fondos, etc.

El Ministerio de Instrucción Pública debía abocarse a la educación indígena y mantener la unidad, correlación y continuidad de los grados y ciclos, además de fomentar las investigaciones científicas.

Posteriormente en el referéndum de 1931 sólo se consignó la autonomía universitaria y no así la autonomía educacional, lo cual generó una serie de protestas por parte de las organizaciones sindicales docentes; a partir de 1935 se suspendió la vigencia del

⁶⁴ Ídem. Pág. 79

⁶⁵ Tardio Maida, Arani, “*Historia de la Educación Rural en Bolivia*”, Ed. Popular, 1987

Consejo Nacional de Educación, y un año después se establecía las normas pertinentes que vigorizaban las funciones de la Dirección Nacional de Educación, con lo cual la educación nuevamente se encontraba sujeta a las disposiciones emanadas del poder central.

3.3 La Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa⁶⁶

Bolivia es un país descentralizado desde la vigencia de la Ley de Participación Popular 1551 (20 de abril de 1994), que fue el instrumento que cambio el ordenamiento político administrativo del país.

La Ley de Participación Popular establece lo siguiente:

Nueva división político administrativa del país: se crean 314 municipios con autonomía de gestión. Actualmente existen 327 municipios.

Distribución y descentralización de los fondos públicos: el 20% de coparticipación tributaria se distribuye a los municipios en función del número de población. También se distribuyeron los recursos de condonación de la deuda externa (HIPC) de acuerdo al nivel de pobreza, hoy esta en debate la distribución de los recursos económicos por concepto de impuesto a los hidrocarburos.

Transferencia de competencias a municipios: se transfiere a los municipios la infraestructura física de educación, salud, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego.

Participación social en los municipios: los alcaldes y concejos son elegidos mediante procesos democráticos, también se reconoce la participación mediante las Organizaciones Territoriales de Base en la planificación y el control social (Comités de Vigilancia).

⁶⁶ Ley de Participación Popular 1551 (20 de abril de 1994) y *Ley de Descentralización* 1654 (28 de julio de 1995)

Otro mecanismo legal de descentralización es la Ley de Descentralización Administrativa (28/7/1995), que establece la autonomía administrativa de los departamentos, pero sin autonomía política ya que los prefectos son designados por el Presidente de la República. Sin embargo la agenda política del país, establece la próxima elección directa de los prefectos, con la perspectiva de constituir gobiernos departamentales.

En este ámbito se crean también mecanismos de participación social, como la constitución de Consejos Departamentales, conformados por los delegados de provincias, elegidos por los concejos municipales.

En el marco de la ley de Descentralización Administrativa, el Decreto Supremo N° 25060 (Estructura de las Prefecturas de Departamento), establece como niveles ejecutivos operativos, las direcciones departamentales y los servicios departamentales. En el ámbito educativo se crean los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA).

3.3.1 Órganos de la Participación Popular

La Reforma Educativa involucra y promueve la participación de la sociedad civil a través del apoyo a la conformación de instancias de control social para que coadyuven a la democratización de la del Sistema Educativo, como son los órganos de la participación popular: Juntas Escolares, de Núcleo, Subdistritales y Distritales.

La constitución y presencia de los órganos de Participación Popular propicia el desarrollo de la planificación participativa y el control social desde el nivel comunal, de núcleo, subdistrital y distrito. Las demandas educativas y reclamos sobre el cumplimiento del programa educativo (asistencia de los maestros, dotación de material, etc) son canalizadas a través de las respectivas Juntas Escolares e incorporados en el Proyecto Educativo.

La Reforma Educativa promueve la conformación y participación de las Juntas Educativas de: Núcleo, Subdistrito y Distrito, estos son órganos de la Participación

Popular y tienen directa participación en la toma de decisiones sobre la gestión educativa. Dentro de sus atribuciones generales se encuentran las de participar en la elaboración del proyecto educativo, precautelar los bienes de las escuelas y bibliotecas escolares, apoyar en el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento. Son atribuciones de las Juntas:

- Evaluar permanentemente la calidad del servicio educativo.
- Plantear las demandas y expectativas de las comunidades, barrios o distritos sobre la escuela y la educación así como sus necesidades de aprendizaje, para orientar y apoyar el desarrollo de la Currícula complementaria (ramas complementarias diversificadas del tronco común Curricular).
- Velar por el cumplimiento de las normas establecidas para el funcionamiento del sistema educativo y para el buen desarrollo de todas las acciones educativas que se ejecuten en su jurisdicción; y proponer normas complementarias que respondan a las características locales.
- Aprobar la formulación e intervenir, junto a las autoridades educativas y los maestros, en la ejecución del proyecto educativo anual y su presupuesto.
- Controlar la asistencia y el desempeño de directores, maestros y personal administrativo del nivel correspondiente.
- Velar por el mantenimiento y buen uso de la infraestructura y mobiliario existente en la Unidad Educativa y en el Centro de Recursos Pedagógicos (CRP) del Núcleo.
- Controlar la administración de todos los recursos que la escuela reciba, particularmente los provenientes del Estado.
- Evaluar las actividades y resultados de la gestión anual y aprobar los informes, balance e inventario respectivos de la Dirección del nivel correspondiente. En caso de no aprobación, la determinación de la Junta Escolar será comunicada al Director del nivel inmediato superior para que éste investigue y, en su caso, inicie el proceso administrativo correspondiente.

- Deben ser aprobados, los informes sobre el desempeño de los docentes, personal administrativo y de servicio, el balance e inventario deben ser firmados por la autoridad educativa y por el representante de la Junta Escolar.
- La evaluación de maestros y directores tendrá como resultado la propuesta de ratificación o remoción del maestro y/o director e instituciones que trabajen en su jurisdicción.
- Apoyar el desarrollo de actividades curriculares y extracurriculares.
- Solicitar al Gobierno Municipal, a través de las Organizaciones Territoriales de Base (pueblos indígenas, comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales y de los Comités de Vigilancia) la canalización de recursos para infraestructura y equipamiento de las Unidades Educativas y de los Centros de Recursos Pedagógicos (CRP).
- Solicitar cuando lo requieran apoyo de información a los asesores Pedagógicos, a los docentes y a las autoridades educativas para el mejor cumplimiento de sus funciones.
- Definir su organización interna de acuerdo con sus necesidades y practicas socioculturales y designar un representante ante el órgano de participación popular del nivel inmediato superior.
- Pedir a la autoridad educativa superior que efectúe proceso administrativo por comisión de faltas graves por parte de maestros o directores.

a) Junta Escolar

Es el órgano correspondiente a la unidad educativa, su composición debe ser determinada por las Organizaciones Sociales o Comunitarias (OTB's) y los representantes de los padres de familia de la Unidad Educativa, de acuerdo con sus necesidades y su práctica socio-culturales. Su participación tiene duración indefinida y sus miembros pueden ser renovados o ratificados periódicamente, cuando así lo decida la asamblea de la comunidad o barrio. Son atribuciones específicas de la Junta Escolar:

- Recomendar ante la Junta de Núcleo al maestro cuyo desempeño fuere sobresaliente, como candidato a mejor docente de núcleo.
- Administrar los aportes extraordinarios de los contribuyentes.
- Apoyar el desarrollo de la educación desde el ámbito que les corresponde y participar en el proceso de la planificación de la Unidad Educativa.

b) Junta de Núcleo

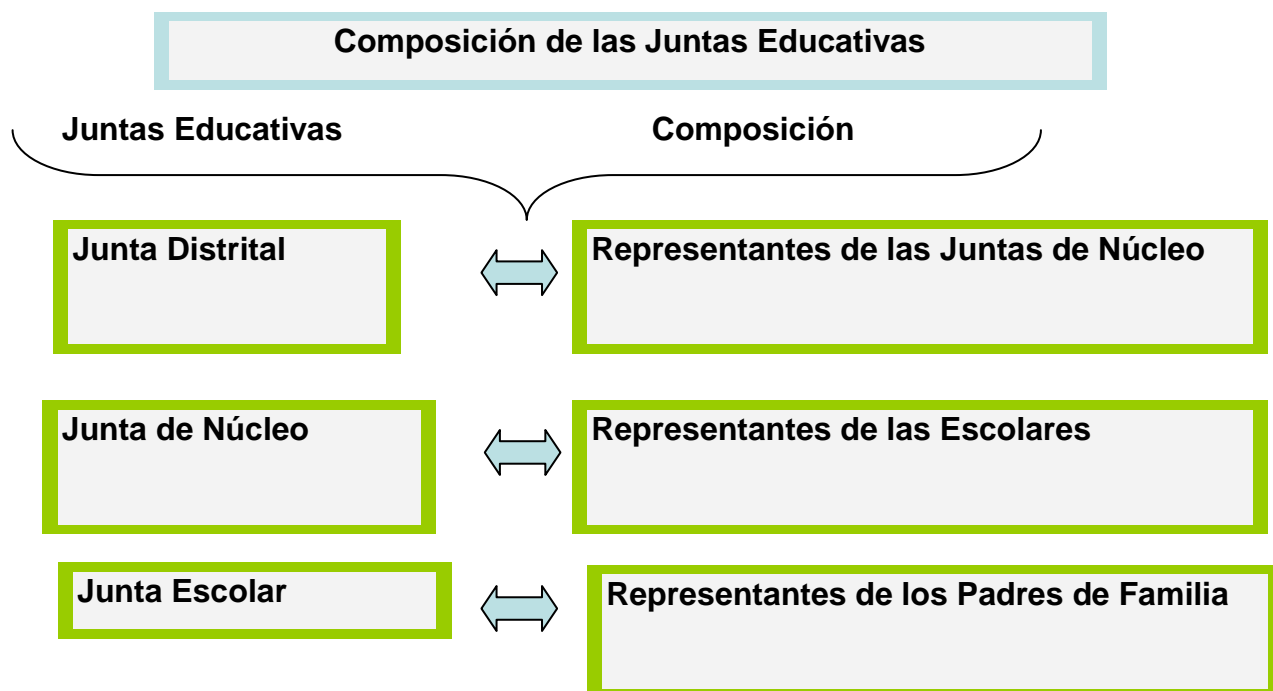
Es el órgano correspondiente al núcleo educativo. Esta conformada por un representante de cada una de las Juntas Escolares. Sus atribuciones específicas son:

- Evaluar cada año el desempeño de los docentes;
- Supervisar las actividades de los asesores pedagógicos e informar al Director del Núcleo;
- Nombrar de acuerdo con el Director Distrital, el Tribunal de Faltas y Sanciones;
- Resolver conflictos no solucionados por las Juntas Escolares.

c) Junta Subdistrital y Distrital

Es el órgano correspondiente al subdistrito y distrito educativo, está constituida por los representantes de las Juntas de Núcleo de acuerdo a su ámbito. Dentro de sus **atribuciones** están:

- Resolver posibles conflictos que no hubieran sido solucionados por las respectivas Juntas de Núcleo
- Coordinar con la Asociación de organizaciones sociales y comunitarias (OTB's) y el Comité de Vigilancia sobre requerimientos de infraestructura y equipamiento escolar, de acuerdo a procedimientos de la planificación participativa municipal, intervienen en la elaboración del Plan Educativo del Distrito y en la negociación del mismo con el Gobierno Municipal.



3.3.2 Objetivos y estructura de la Participación Popular⁶⁷

Los Objetivos y política de la estructura de Participación Popular son:

- Responder a las demandas de los ciudadanos, hombres y mujeres, de sus organizaciones territoriales de base para lograr la eficiencia de los servicios educativos, ampliando la cobertura de igualdad de oportunidades para todos los Bolivianos.
- Elevar la calidad de educación, desarrollando objetivos pertinentes a las características y requerimientos de la comunidad.
- Optimizar el funcionamiento del Sistema, mejorando la eficiencia administrativa y eliminando la corrupción por medio del control social.
- Asumir las opiniones de la comunidad educativa, promoviendo la concertación.
- Asumir las necesidades de aprendizaje de los sujetos de la educación.

3.3.3 Planificación participativa⁶⁸

⁶⁷ Ley de Participación Popular 1551 (20 de abril de 1994)

⁶⁸ Resolución Suprema 216961, Norma de Planificación Participativa Municipal, 1998

La Ley de Participación Popular amplía la jurisdicción del municipio a la sección de la provincia, estableciendo municipios Urbano-Rurales. El Municipio es el principal espacio de participación, concertación y gestión del desarrollo local. En tanto que el municipio es la unidad territorial básica de la planificación municipal, en él debe realizarse un único proceso de planificación del desarrollo, al que se integren todos los sectores, actores, instituciones, organizaciones, acciones, planes, programas o proyectos que operen en el municipio.

Cualquier iniciativa de planificación sectorial, relacionada con las competencias municipales deberá necesariamente integrarse a los procesos de planificación participativa, conducidos por los Gobiernos Municipales, los que deberán velar por el carácter integral de sus planes de desarrollo.

El proceso de planificación participativa municipal debe garantizar los espacios para la participación de los padres de familia y la comunidad para generar la demanda, la toma de decisiones y control en aspectos referidos a la educación a través de los órganos de participación popular y que son materializados en el Programa de Operaciones Anual - POA Municipal.

a) Plan Operativo Anual

Es un instrumento de planificación para organizar y ordenar las actividades y los recursos a fin de lograr determinados objetivos en un año.

El art. 22 del D:S: 25232 establece que el Director Distrital tiene la atribución de "aprobar y elevar ante el Servicio Departamental de Educación el Plan Operativo Anual, POA, del Distrito Educativo y su presupuesto consolidado para su inclusión en el presupuesto prefectural".

La elaboración del POA distrital es atribución del Consejo Técnico Distrital, el cual debe priorizar las necesidades de los núcleos y evaluar periódicamente su cumplimiento. El art. 25 del D.S. 25232 define que el Consejo Técnico Distrital está integrado por el

directores de núcleos educativos, el Director Distrital de Educación, quien lo preside, y el jefe del equipo técnico distrital, que ejerce la secretaría.

El consejo Técnico Departamental, integrado por los directores distritales de educación, el director y los jefes de las unidades técnicas del servicio departamental de educación, debe consolidar el POA de SEDUCA a partir de los POAs distritales y coordinar su ejecución. El POA distrital y el POA del Servicio Departamental de Educación deberán organizar sus actividades en función de los objetivos específicos. Las responsabilidades de las Autoridades Educativas Nacionales, Departamentales, Distritales, de Núcleo y Escolares frente a la Participación Popular en la Educación, están señaladas en el Capítulo VI del D.S. No 23949. Las autoridades educativas deberán informar permanentemente sobre el funcionamiento del sistema educativo a las Juntas Escolares, de Núcleo y Distritales, al ser estos órganos de participación popular.

Las Juntas Escolares, de Núcleo y Distrital pueden convocar a las autoridades educativas respectivas y a los responsables de Infraestructura y Equipamiento de los Gobiernos Municipales, para planificar coordinar y evaluar actividades y acciones, así como para recibir información y asesoramiento de parte de éstas, debiendo asistir en forma obligatoria.

Se planifica de la siguiente manera

- Se identifica la situación actual.
- Se identifica la situación deseada.
- Se diseña una manera óptima para pasar de la situación actual a la deseada.
- Se identifican los problemas para poder superarlos.

El POA sirve para:

- Para organizar y ordenar las actividades educativas anuales.
- Para integrar la escuela y ala comunidad.
- Para que nuestras actividades educativas sean coordinadas y organizadas con el Gobierno Municipal.

- Para facilitar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las actividades en el tiempo previsto.
- Para la asignación racional de los recursos materiales y humanos otorgados.
- Para plantear un proyecto educativo participativo que represente las expectativas y esperanzas de toda la población de la Sección Municipal en la que trabajemos.
- Para diferenciar las actividades planificadas de acuerdo a las fuentes de financiamiento (presupuesto Municipal, de la Prefectura y de la Secretaría Nacional de Educación).

Las características del POA:

- Es Descentralizado: Todos trabajan a nivel Municipal, instancia compatible con el Distrito Escolar.
- Es Participativo: Intervienen Juntas Escolares y las Juntas de Núcleo, los Directores Distritales en coordinación con el Municipio y las Direcciones Departamentales.
- Es Interactivo: Los participantes intercambian ideas y planes en base a los cuales establecen un proyecto.
- Es Integral: Toma en cuenta todos los aspectos del Municipio.
- Se inscribe dentro de una estrategia de cambio : fortalece la capacidad local y Departamental.
- Propicia la reflexión y la comunicación: Para lograr que todos los niños tengan buena educación.

3.4 Descentralización de la Educación⁶⁹

Por su parte el Decreto Supremo N° 25232 de Organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) establece que es un órgano operativo y desconcentrado de la Prefectura del Departamento, con competencia de alcance departamental e independencia de gestión administrativa. Es una instancia que depende del Prefecto y del Director de Desarrollo Social de la Prefectura.

⁶⁹ Decreto Supremo N° 25232 de Organización, atribuciones y funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA), 1999

En lo referente a la Participación Social se destaca entre las atribuciones, la de efectuar reuniones con el Consejo Departamental de Educación promover el funcionamiento de Juntas Escolares, Juntas de Núcleo, Juntas de Distrito y del Consejo Departamental de Educación (concordancia con los Órganos de Participación Popular de la Ley 1565). Asimismo formular en Coordinación con las Direcciones Distritales, el Programa de Desarrollo Educativo Departamental.

Sobre la Dirección Distrital de Educación se señala que es el órgano desconcentrado del SEDUCA que administra el servicio público en el marco del Distrito Educativo. Cada distrito educativo corresponde al municipio tanto en el área urbana como en el área rural.

3.4.1 Distrito: Eje de la Descentralización en Educación

La descentralización del Sistema Educativo Nacional se sustenta en la Ley de Participación Popular (LPP), en el de la Reforma Educativa, y la Ley de Descentralización (LD), porque persigue la transferencia de las responsabilidades sobre los niveles de educación formal y las modalidades de la educación alternativa, de tal manera que se concerte una gestión educativa desde el ámbito municipal.

Es en este contexto, que el distrito educativo, toma las decisiones pertinentes y operativiza todo lo referente a la educación formal y la alternativa, establece las relaciones de correspondencia con los Gobiernos Municipales, establece y apoya a los órganos de Participación Popular en Educación a fin de que asuman su rol e intervengan en procesos participativos de planificación y control social.

En lo que respecta a la gestión Curricular, aprueba normas de funcionamiento de la gestión escolar, dirige la planificación de la gestión educativa, dirige la aplicación del tronco común Curricular, el diseño de las ramas diversificadas y elabora las propuestas a ser presentadas a la instancia respectiva.

Las competencias del Director Distrital de Educación se enmarcan en la gestión personal: designando maestros, designando al personal administrativo de niveles inferiores al distrito y elaborando planillas y boletas de pago.

En lo que se refiere a la administración financiera, consolida el presupuesto del nivel Distrital de Educación, presenta los requerimientos sobre infraestructura y materiales y organiza la capacitación de los docentes.

3.4.2 Relación del Distrito Educativo con el Gobierno Municipal

La participación del Director Distrital de Educación, dentro de la gestión Curricular, esta orientada a las definiciones que deben ser resueltas en el nivel municipal, en coordinación con el Gobierno Municipal, principalmente aquellas relacionadas a la:

- Aprobación de calendarios escolares.
- Localización y el nivel de la infraestructura escolar.
- Planificación Participativa en las comunidades y en el Municipio apoyando las actividades relacionadas con la diversificación de la Currícula.
- Participación conjunta con las comunidades en los procesos de constitución y consolidación de los núcleos educativos.
- Participación conjunta con las comunidades para la elaboración y ejecución de los proyectos de desarrollo educativo⁷⁰.

3.4.3 Relación del Director Distrital con la unidad Departamental de Educación

La coordinación y articulación del Director Distrital con la unidad Departamental de Educación, se efectuará en la medida que algunos problemas del distrito no sean resueltos en el municipio. La coordinación con la Unidad Departamental de Educación, en relación a la administración de recursos humanos, comprende la asignación de ítems para la contratación de personal docente y administrativo, la transferencia de técnicas, metodologías y programas de trabajo para el manejo de recursos humanos, administrativos y financieros. Coordinan en cuanto a la formulación y ejecución de los

programas y proyectos de inversión que pueden ser implementados en la jurisdicción Distrital correspondiente.

El relacionamiento esta enmarcado en dos campos:

- **Técnico**, para desarrollar capacitación a docentes, solicitar apoyo de los técnicos de la Unidad Departamental de Servicios Técnico Pedagógicos (UDSTP).
- **Administrativo**, todo lo relacionado al personal docente y administrativo, salarios y nombramientos.

3.4.4 Relación del Distrito con otras organizaciones (ONG's y otras)

La Dirección Distrital establecerá una coordinación con ONG's, Iglesia y otras organizaciones, para atender todas aquellas actividades que no pueden ser atendidas por el Gobierno Municipal y que son necesarias y prioritarias para la buena marcha del sistema, el financiamiento que efectúen estas organizaciones, serán canalizadas a través del Gobierno Municipal y las acciones responderán a la priorización del Proyecto de Desarrollo Educativo, Proyecto de Núcleo y el Plan Operativo Anual.

3.4.5 Relación con el nivel nacional

Hay una relación desde el punto de vista técnico, en cuanto a la capacitación permanente y actualizada de los recursos humanos y el apoyo técnico durante el proceso de descentralización. También administrativo, apoyando con técnicas y metodologías para la gestión descentralizada de educación.

La Dirección Departamental de Desarrollo Social, se responsabiliza de hacer cumplir todas las normas e instrucciones emanadas por el Ministerio de Educación y la Dirección General.

3.5 Gestión Administrativa-Financiera Municipal del Sector de Educación

3.5.1 Infraestructura y equipamiento

El Gobierno Municipal y la Dirección Distrital deben realizar un inventario de todos los bienes de todas las unidades educativas. Esto permitirá al Gobierno Municipal y a las autoridades educativas conocer cuantas aulas existen y el estado que se encuentran estas. En este inventario se las puede clasificar en: buena, regular y en mal estado, esto permitirá conocer con que mobiliario se cuenta, el tipo y estado se encuentran éstos. Para las edificaciones escolares, el Ministerio de Educación coordina a través del Departamento de Planificación de la Unidad de Servicios Técnico Pedagógicos.

a) Normas para el diseño y edificación de unidades escolares⁷¹

El Departamento de Descentralización de la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional (UPDI), elaboró las Normas para el diseño y edificación de Unidades escolares de la Reforma Educativa, para el conocimiento de todas las organizaciones que tengan que ver con el diseño y construcción de espacios educativos, tanto a nivel de municipios y de otras instituciones.

- **El espacio y la nueva pedagogía:** La disposición del aula es un elemento primordial en la nueva pedagogía propuesta por la Reforma Educativa. El espacio debe ser un componente más de la organización pedagógica, el trabajo colectivo y cooperativo de los niños requiere mayor libertad de movimiento para poder organizar los rincones pedagógicos o de trabajo. De aquí la necesidad de adaptar las aulas existentes y de construir las nuevas que tienen que estar de acuerdo con el modelo propuesto en estas normas de construcción.

- **La pedagogía de los rincones de aprendizaje:** La pedagogía de los rincones de aprendizaje significa la promoción del trabajo individual y colectivo en la más amplia libertad y de acuerdo al interés del grupo. El maestro cuenta con espacios especializados, por ejemplo, el rincón de la lectura donde los estudiantes pueden escoger un libro, leerlo en silencio o en conjunto, comentarlo y describirlo. El rincón de los matemáticos, permite al profesor trabajar con un

⁷¹ Departamento de Descentralización de la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional (UPDI) del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, “Normas para el diseño y edificación de unidades escolares de la Reforma Educativa”, 1998

grupo mientras otros niños y niñas desarrollan una actividad diversa. El rincón del juego para los pequeños apoya la adquisición de destrezas finas y el cultivo de la imaginación y el espíritu creativo. De esta manera los espacios abiertos a la naturaleza significan la apertura de la mente al universo y a las ideas universales, al conocimiento acumulado por la humanidad, pero también la vinculación de la escuela con la sociedad y con la naturaleza que la rodea.

▪ **La arquitectura y la Educación:**

- **Local escolar**, es el espacio físico determinado por uno o varios establecimientos de enseñanza, comprendidos por un entorno o área exterior y otras denominadas áreas interiores, complementariamente podrá contar con un internado, local destinado a residencia a albergue de estudiantes.
- **Laboratorio**, espacio físico destinado a la formación práctica del estudiante e implementado con un equipo especial (ejemplo, laboratorio de física y química).
- **Centro de Recursos Pedagógicos**, espacio abierto o cerrado que brinda servicios complementarios como laboratorios, bibliotecas y otros, para reforzar los conocimientos de los alumnos.
- **La Unidad Central** en el área rural provee los servicios de educación inicial, primaria y secundaria, permite el acceso de la población escolar a todos los niveles y ciclos del Sistema Educativo.

b) La especialización de los Edificios

En la medida de lo posible y sobre todo en poblaciones concentradas, los Directores Distritales deben a través de la planificación participativa, y reorganizar el uso de los edificios escolares, teniendo como criterio rector que los edificios deben especializarse para ofrecer un servicio adecuado a los alumnos, esto significa, que en un mismo edificio deben funcionar los mismos ciclos en el turno de la mañana y de la tarde.

Esta situación permite que el mobiliario y las características de configuración del aula, no se modifiquen diariamente, lo que ayuda a conservar mejor el edificio como el mobiliario y posibilita que los niños se identifiquen con su aula, la misma que estará pensada en los tamaños de la edad correspondiente (antropometría).

El crecimiento de los edificios debe ser planificado y paulatino para el crecimiento de la infraestructura de los cursos básicos que ingresan al proceso de transformación. Las aulas deben construirse con las tecnologías propias de cada región, con los materiales más usuales en la zona y con las características regionales. En el oriente por ejemplo, por el calor se necesitan alturas mayores de piso a techo y las ventanas sirven para la ventilación, en cambio en el altiplano las alturas deben ser menores, las ventanas orientadas hacia el sol para dar calor y en lo posible tener traga luces.

c) **Normas Específicas del Aula**

Se plantean tres modelos de aulas para los ciclos de aprendizajes esenciales y ciclos de aprendizajes aplicados, que responden a la nueva forma de enseñanza con la nueva Currícula de la Reforma Educativa.

▪ **Aula primer ciclo de Primaria**

Es el recinto o espacio cubierto que forma parte del local escolar, y donde se realiza el proceso de enseñanza y aprendizaje. Se sitúan los rincones de aprendizaje en el sector posterior del aula, proponiéndose el uso de pizarrones que pueden ser fijos y estar ubicados en los muros donde no existan ventanas, asimismo cuentan con un **mobiliario**, consistente en casilleros móviles, para el guardado de material didáctico personal de los alumnos y de repisas para el resto del material en las áreas de los rincones.

- **Modelo 1 - Forma Rectangular (aula tradicional mejorada):** Este modelo tiene una forma rectangular y es aplicable a la infraestructura ya existente, para poner en práctica el nuevo concepto de enseñanza de la Reforma Educativa. Se debe realizar cambios internos creando los rincones de enseñanza y los espacios

para guardado del material pedagógico. Cuenta con una capacidad de treinta alumnos por aula, distribuidos en cinco grupos de seis con mobiliario compuesto de mesas trapezoidales, con capacidad de tres niños cada uno, con sus asientos independientes lo cual permite la libre movilidad y la formación de grupos de diferentes maneras y formas.

- **Modelo 2 - Forma Octogonal:** El Modelo 2 tiene una forma octagonal, hexagonal o circulares (ideal), rompiendo completamente el concepto tradicional de educación, donde los rincones de aprendizaje están menos enmarcados y son recomendables para los ciclos inicial y básico. Su capacidad es de 30 alumnos, distribuidos en grupos de seis con un mobiliario compuesto de mesas trapezoidales, cada una para tres niños, con asientos independientes.

Los **rincones de aprendizaje** están menos definidos que en el modelo 1, sin embargo la forma del aula permite mayor movilidad de los grupos de trabajo.

El **mobiliario** consistente en casilleros fijos o movibles puede estar ubicado debajo de las ventanas, pegados a los muros o en medio del aula, para guardar el material didáctico personal de los alumnos. Los pizarrones se ubican en los muros para facilitar la visión de los alumnos. El profesor ya no tiene un espacio definido como el aula tradicional, ya que su ubicación actual permitirá integrar las actividades del aula en forma directa.

- **Modelo 3 - Forma Cuadrada:** Tiene una forma cuadrada como en la forma tradicional, pero innovando los rincones del aula para poner en práctica el nuevo concepto de la Reforma Educativa, cuenta con una capacidad de treinta alumnos por aula, distribuidos en 5 grupos de 6, con mobiliario compuesto por mesas trapezoidales con capacidad de 3 niños cada una, con asientos independientes, permitiendo una libre movilidad y la formación de grupos de diferentes maneras y formas. Se definen rincones de aprendizaje en todo el ambiente del aula, proponiéndose el uso de varios pizarrones ubicados en los muros, cuenta con mobiliario consistente en casilleros móviles.

Rol de los Gobiernos Municipales⁷²

a) Equipamiento (de Escuelas, Colegios, etc.).

El Gobierno Municipal tiene la responsabilidad de equipar insumos, material didáctico y mobiliario a todas las Unidades Educativas y colegios de su jurisdicción con: pupitres, bancos, mesas, pizarrones, etc., todo esto destinado a las unidades educativas, unidades centrales, programas y proyectos de educación alternativos y los Centros de Recursos Pedagógicos.

b) Mantenimiento y refacciones

La administración y dirección de los establecimientos educativos tienen a su cargo la reparación de pequeños desperfectos, para lograr que el espacio educativo sea más agradable. Por otro lado, el mantenimiento, también recae sobre las Juntas Escolares quienes conjuntamente con el Director de Núcleo y a través del Director Distrital se encargaran de gestionar ante el Gobierno Municipal el arreglo de las Unidades Educativas comprometiéndose en participar en los pequeños arreglos que se efectúen. El Gobierno Municipal tiene que presupuestar las necesidades de mantenimiento y refacción de la infraestructura escolar, programas de Educación alternativa y también de los Centros de Recursos Pedagógicos.

c) Gastos de funcionamiento y mantenimiento

- **Servicios Personales:** Los gastos de servicios personales podrán ser cubiertos por el Gobierno Municipal, cuando se requiera la contratación de personal de apoyo a las actividades educativas (administrador, porteros, etc.)

- **Servicios No Personales**

➤ **Servicios básicos** (energía eléctrica, agua y servicios telefónicos).

⁷² Ley 1551 de Participación Popular, 1994

- **Servicios de transporte y seguro:** Según las Normas Básicas el Jefe de la Unidad Administrativa del Gobierno Municipal, deberá contratar seguros contra incendios y desastres naturales, para evitar la pérdida de los inmuebles escolares.
- **Mantenimiento y reparaciones:** También se deberá establecer el mantenimiento y reparaciones de las escuelas y colegios, para evitar el deterioro y algunas alteraciones que puedan afectar el funcionamiento de las actividades escolares.
 - **Servicios profesionales y comerciales:** También en casos que se requiera el Gobierno Municipal tendrá que presupuestar, los fondos para los cargos de los Administradores que estarán a cargo del uso de los servicios de los Núcleos Escolares o los Subdistritos (Bibliotecas, videotecas, laboratorios, campos deportivos, etc).
 - **Otros servicios (gastos judiciales, etc):** En algún caso se tendrá que presupuestar para gastos judiciales por la transferencia de la infraestructura educativa a los Gobierno Municipales.

d) Materiales y otros

El Gobierno Municipal está en la obligación de suministrar, materiales de escritorio, material educativo, y de dotar el equipamiento y mobiliarios para las Unidades Educativas y Colegios de su jurisdicción.

e) Desayuno escolar

Dentro de la Ley de Participación Popular, una de las tareas que tiene que realizar el Gobierno Municipal, de dotar de desayuno escolar a todos los alumnos, para poder mejorar el rendimiento intelectual de los niños y disminuir la deserción escolar. Existen algunas Organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas (NNUU) que apoyan con algunos insumos. La elaboración del

desayuno está a cargo de las Juntas Escolares de cada unidad educativa en coordinación con los maestros y directores.

IV MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

4.1 Los planteamientos básicos de la gestión educativa.

La evolución social y su constante reestructuración, han hecho de la idea de la movilización de las personas en una organización hacia ciertos objetivos determinados, una de las ideas centrales que han marcado nuestro tiempo. Tanto es ello así, que “el tema central de la teoría de la gestión es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización”⁷³. Esta idea se ha consolidado en los últimos años, y sin duda, continuará ejerciendo una fuerte influencia en las décadas venideras.

La preocupación por movilizar a las personas hacia objetivos predeterminados, tiene antecedentes muy antiguos. Baste para ello considerar que es posible ubicar en la Antigüedad a precursores de dos corrientes que han estado constantemente presentes en los enfoques de la gestión. Por una parte, en la República de Platón se encuentra la visión de la gestión percibida como una acción autoritaria. Él consideraba que la autoridad era necesaria para conducir a los hombres a realizar acciones heroicas y de valor. Por otra parte en la Política de Aristóteles, se encuentra la visión de la gestión percibida como una acción democrática. Para Aristóteles el ser humano es un animal social o político, y concebía la movilización como un acto a través del cual los hombres participaban en la generación de su propio destino.

Sin embargo, la gestión concebida como un conjunto de ideas más o menos estructuradas es relativamente reciente. Los precursores modernos se remontan a la primera mitad del siglo XX, con el trabajo de sociólogos, administradores y psicólogos.

⁷³ Casassus, Juan; “Problemas de la gestión educativa en América Latina”, UNESCO, octubre 2000.

Entre los primeros se destaca en particular Max Weber⁷⁴, quien estudió la organización del trabajo como un fenómeno burocrático. Su aporte se orientó hacia el estudio de la organización percibida como un proceso racionalizador que se orienta a ajustar los medios con los fines que se ha dado esa organización.¹ Entre los administradores destacan Frederic Taylor y Henri Fayol⁷⁵. El primero desarrolló la idea de la gestión científica al considerar por una parte que la motivación laboral es generada por el interés económico, y por otra que el proceso del trabajo puede ser racionalizado por los administradores.

Más tarde, se genera la visión sistémica de la organización, en la cual la organización es vista como un subsistema cuyo punto central son las metas, las que constituyen las funciones de dicha organización en la sociedad.

En esta visión de sistemas destacan Talcott Parsons, quien presenta la teoría funcionalista de los sistemas, Ludwig von Bertalanffy, con la teoría de los sistemas abiertos y Niklas Luhmann con la visión de los sistemas⁷⁶.

Todos estos pensadores se interrogaron acerca del tema central de la gestión, a saber, en la indagación acerca de las motivaciones de las personas en su lugar de trabajo y acerca de qué es lo que los puede impulsar a mejorar su desempeño.

Es sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX que se puede hablar propiamente de la gestión como campo disciplinario estructurado. Al interior de este campo es posible distinguir algunas corrientes. Una de ellas emerge de la perspectiva de la experiencia, cuando algunos empresarios como Chester Bernard (ATT) o Alfred Sloan (General Motors)⁷⁷, en los años sesenta comienzan a escribir sus experiencias en la administración de grandes empresas. Esta corriente ha tenido una gran influencia en el desarrollo del enfoque casuístico aplicado del campo de la gestión, es decir el enfoque de la gestión a partir de las experiencias concretas de gestión. Esta corriente se transfiere a los enfoques casuísticos de una de las corrientes de la gestión educativa predominantes en los Estados Unidos. Una de las dificultades de esta corriente,

⁷⁴ Weber, Max; "Economía y Sociedad" Fondo de Cultura Económica, México. 1969

⁷⁵ Casassus, Juan; "Problemas de la gestión educativa en América Latina", UNESCO, octubre 2000.

⁷⁶ Juan Casassus, "Problemas de la gestión educativa en América Latina", UNESCO, octubre 2000

⁷⁷ Idem, Pág. 37

particularmente fuerte en los libros y revistas de Estados Unidos, es que si bien se refieren a situaciones concretas (situaciones que dan origen a recomendaciones acerca de cómo enfrentar una situación específica), el enfoque empírico resulta en que los temas de gestión salten de una temática a otra, sin lograr profundizar en la comprensión de los mecanismos que rigen la situación específica y como tampoco construir el sentido de la situación. Las otras corrientes emergen del pensamiento más teórico y están ligadas a los modelos de gestión tales como el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional. Es necesario focalizar conceptualmente lo que se entiende por gestión.

4.1.1 La definición del término “gestión”⁷⁸

La gestión trata de la acción humana, por ello, la definición que se dé de la gestión está siempre sustentada en una teoría - explícita o implícita - de la acción humana. Hay distintas maneras de concebir la gestión según sea el objeto del cual se ocupa y los procesos involucrados. En este marco, según sea el énfasis en el objeto o proceso contemplado, se obtienen definiciones las que, por una parte, ponen de relieve el hecho de que la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de recursos, los objetivos.

Por otra parte, se obtienen otras definiciones cuyo énfasis está centrado en la interacción entre personas.

Una visión de la gestión focalizada en la movilización de recursos. En esta perspectiva, la gestión es "una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada"⁷⁹. O dicho de otra manera, la gestión es "la capacidad de articular los recursos de que se disponen de manera de lograr lo que se desea"⁸⁰.

⁷⁸ CIDES – UMSA, “Descentralización y Gestión Pública. Revista Umbrales”, No 12. La Paz, diciembre de 2002.

⁷⁹ Ídem. Pág. 15

⁸⁰ Ídem. Pág. 15

Una visión que evoca la supervivencia de una organización desde sus procesos, sugiere concebir la gestión como "la generación y manutención de recursos y procesos en una organización para que ocurra lo que se ha decidido que ocurra"⁸¹.

Desde la perspectiva centrada en la interacción de los miembros de una organización, la gestión toma distintas definiciones. En esta perspectiva se percibe que las personas actúan en función de la representación que ellas tengan del contexto en el cual operan. Por ejemplo, podemos decir con Agyriss y Schon (1978)⁸² que "la acción en una organización es una acción deliberada, y toda acción deliberada tiene una base cognitiva, refleja normas, estrategias y supuestos o modelos del mundo en el cual se opera". Por ello, podemos decir que la gestión es "la capacidad de articular representaciones mentales de los miembros de una organización"⁸³.

Otro enfoque, es el lingüístico, el cual focalizado en la comunicación, concibe que las personas se movilizan mediante compromisos adquiridos en la conversación. Así, la gestión es "*la capacidad de generar y mantener conversaciones para la acción*"⁸⁴.

4.1.2 La Gestión Educativa⁸⁵

La visión centrada en los procesos, vincula la gestión al aprendizaje, a partir del cual, se concibe la acción de la gestión como "un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno"⁸⁶. En esta misma línea, Peter Senge, en la Quinta Disciplina, define el aprendizaje como "el proceso de expansión de las capacidades de lograr lo que deseamos lograr"⁸⁷.

El aprendizaje así visto es, entonces, no sólo una elaboración personal, sino que se constituye y se verifica en la acción. Por lo tanto, la gestión de una organización concebida como un proceso de aprendizaje continuo es vista como un proceso de

⁸¹ Ídem. Pág. 16

⁸² Agyriss y Schon, "Teoría de acción en las instituciones educativas", Univ. Massachusset, 1978

⁸³ Ídem, 1978

⁸⁴ Ídem, 1978

⁸⁵ Pedro Aragón, "Problemas de Gestión Educativa en América Latina", Ed. Albacete, 2998

⁸⁶ Ídem. Pág.,56

⁸⁷ Ídem. Pág.,57

aprendizaje orientado a la supervivencia de una organización mediante una articulación constante con el entorno o el contexto.

En las distintas visiones de la gestión evocadas, está el tema del aprendizaje, el aprendizaje continuo, la generación de valores, la visión compartida, las interacciones, y las representaciones mentales. Todos estos temas son también temas comunes en el universo conceptual de la educación.

Este punto sugiere que la evolución del pensamiento acerca de la gestión se acerca a la evolución del pensamiento de la educación. Este aspecto debería ser un elemento favorable para establecer una relación adecuada entre gestión y educación.

Además de las distintas visiones de gestión, en el tema de la gestión educativa conviene hacer un punto de clarificación de conceptos, ¿debemos usar la palabra “gestión” o “administración” educativa? La disciplina se ha desarrollado principalmente en el mundo anglo sajón. Primero en USA y luego en UK. En USA el término usado con mayor frecuencia es el de “administración”⁸⁸.

Existen carreras universitarias y revistas especializadas, tales como The Educational Administration Journal. Sin embargo, en UK, el termino utilizado es “management”. En las universidades los cursos son de educacional management, pero también existen algunos compromisos en el uso de la terminología como por ejemplo en el caso de la British Educational Management and Administration Society⁸⁹.

En América Latina, se ha pasado de la perspectiva de la administración a la de la gestión. Bajo el régimen de sistemas educativos centralizados –hasta fines de los ochenta- existieron dos corrientes cercanas a la disciplina: por una parte se daba la planificación y por otra la administración. En el fondo, esta tradición corresponde a una visión autoritaria o verticalista de la gestión en la cual por una parte, se encuentran los sujetos encargados de planificar y por otra parte se encuentran los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes. Esta práctica, que acompañó a los sistemas educativos

⁸⁸ Robert Pascual, “La Gestión Educativa ante la innovación y el cambio”, Vasco/Narcea, Madrid, 1988

⁸⁹ Ídem, Pág. 24

centralizados, ha sido superada por un proceso de descentralización, que cambia las competencias de gestión de los actores involucrados⁹⁰.

Gestión es un concepto más genérico que administración. La práctica de la gestión hoy va mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones que vienen del centro. Las personas que tienen responsabilidades de conducción, tienen que planificar y ejecutar el plan. El concepto gestión, connota tanto las acciones de planificar como las de administrar. La administración, como ejecución de las instrucciones de un plan, independientes de los contextos, no es lo que ocurre en las situaciones reales. Por ejemplo los directores de escuelas encargadas de ejecutar un plan, tienen que realizar una serie de operaciones de ajustes, tales como lograr la viabilidad política del plan, adecuar los recursos disponibles con las necesidades de la ejecución de un plan, determinar el nivel de competencias de las personas para llevar adelante el plan. En la práctica, el plan es solo una orientación y no una instrucción de ejecución. Por ejemplo, en su trabajo de traducir de un plan en acciones concretas, los directores de escuelas se encuentran frecuentemente en la necesidad de planificar, administrar y demostrar talento político para encauzar el plan.

Este trabajo de ajustes internos (adecuación a y de los recursos) y los ajustes externos ocurre porque cada organización es un sistema. Los sistemas operan dentro de un contexto externo con el cual interactúan y poseen un contexto interno. El contexto externo y el contexto interno.

El contexto externo está constituido por todo lo exterior a la organización. En términos de la educación, el entorno externo de las escuelas está constituido por entidades tales como los padres y apoderados, las otras organizaciones sociales, la economía que entorna a las escuelas, el sistema legal, el cultural o el político. Las organizaciones no existen en un vacío existen en el entorno. La organización se nutre de su entorno, y en este sentido depende de él. Por ello, el tema de las escuelas con su entorno es muy importante, sin embargo hasta la fecha, las relaciones de la escuela con el entorno tienden a ser de carácter pasivo (descripción del conocimiento del entorno) más que

⁹⁰ Pedro Aragón, "Problemas de Gestión Educativa en América Latina", Ed. Albacete, 2998

activo (interacción concreta con el entorno). Desde el punto de vista de la gestión, ésta debe orientarse a facilitar una relación de interacción con el entorno externo⁹¹.

El contexto interno lo constituyen las personas que son los miembros de la organización. Esto llama la atención a que las personas son el contexto interno, pero no en cuanto a cualquiera característica de las personas, sino a aquellas características que los hacen miembros de esa organización. En las escuelas, el contexto interno esta constituido por personas, pero solo en cuanto ellas son alumnos, docentes, técnicos, directivos, y no en tanto de seres humanos. La gestión educativa, es la gestión del entorno interno orientado hacia el logro de los objetivos de la escuela.

En el caso de la gestión educativa, nos confrontamos con un problema especial que es el hecho de que el objeto de la gestión es la formación de seres humanos y por ello, en el ámbito de la educación, el contexto interno, o al menos parte del contexto interno (los alumnos) tiende a mezclarse conceptualmente con el fin de la organización. Esta es una situación propia de la educación que no se da en otras organizaciones,

La interacción concreta de un sistema con sus entornos internos y externos, le es propia a dicho sistema. Por ello, la utilidad de las recetas de gestión es limitada a su aspecto ilustrativo, pero nunca pueden reemplazar la reflexión sobre la realidad concreta en la cual opera el sistema. Este aspecto es importante, pues si se opera sin una reflexión sobre la situación concreta, la acción se abstrae de la realidad y se opera en forma alienada, separada de la realidad. Por el contrario, si se opera de manera cercana a la realidad, es posible abrirse al sujeto. Cuando ello ocurre, es posible pensar de una manera nueva, a la posibilidad de que existen maneras radicalmente diferentes de organizar las escuelas y el sistema educativo. Pues se logra comprender lo que dice el sentido común, que la gestión es trabajar con personas.

Comprender esto es importante, pues se produce un cambio en la comprensión de lo que son las personas. Este es un aspecto central de la reflexión con relación a la gestión educativa. Las personas son no triviales. La trivialidad se dice de un objeto del cual se obtiene el mismo resultado cuando se le aplica un insumo determinado. Un automóvil

⁹¹ Guillermo Restrepo Gonzáles, “El Concepto y alcance de la Gestión Tecnológica”, UPB, 1997

es una maquina trivial, pues si quiero girar hacia la derecha, hago girar el volante hacia la derecha entonces el vehículo girará hacia la derecha.

Un ser humano es no trivial pues, cuando se le aplica un insumo, el resultado variara según el individuo. Sin embargo, al parecer en la gestión se tiende a actuar como si las personas funcionaran como maquinas triviales.

4.2 Los Planes de Desarrollo y los Proyectos Educativos como instrumentos para la municipalización de la gestión educativa

A raíz del “Inventario Nacional de Infraestructura Educativa” llevado adelante por el entonces Fondo de Inversión Social (FIS) en el año 1999, identificaba un déficit muy grande en materia de infraestructura educativa adecuada, y la misma era cuantificada en alrededor de 1.000 millones de dólares, es decir, una carga que era imposible de ser cubierta por los municipios dentro de lo que establecían sus nuevas competencias señaladas por la Ley 1551⁹².

Sumado a este déficit en infraestructura, se establecía de igual forma, luego de un diagnóstico de una muestra de Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) a nivel nacional, que el componente educación en los mismos se encontraba poco privilegiado en cuanto a inversión.

Estos elementos hacen que el Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECyD)⁹³ impulse el ‘Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación’ (PFCEE), como parte del programa de Reforma Educativa, para responder a la necesidad de desarrollar la gestión educativa en el ámbito municipal.

Para este efecto, el Estado boliviano compromete con el Banco Mundial el financiamiento del PFCEE con un monto de 75 millones de dólares, que sumados a la cooperación internacional donante, como Alemania y Suecia, y los recursos de las

⁹² Fondo de Inversión Social (FIS), “Inventario Nacional de Infraestructura Educativa”, 1999

⁹³ El Decreto 28631 de marzo de 2006, cambia la denominación a Ministerio de Educación y Culturas

contrapartes municipales, se llega a un total de 111.291.286 dólares americanos en su ejecución⁹⁴..

Inversión del PFCEE

AREA	Monto total del Proyecto (\$us)	Monto contraparte municipios (\$us)	Monto contraparte MECyD (\$us)
Total	111.291.286	26.162.332	85.276.345
Rural	69.437.489	13.575.238	56.009.642
Urbana	41.853.796	12.587.094	29.266.706

Fuente: UDI, 2002

Para el desarrollo de dicho proyecto identificaba las siguientes acciones prioritarias para su implementación:

- ◆ La necesidad de una asignación de recursos en forma integral.
- ◆ La debilidad de los nuevos actores (en el ámbito municipal y del sector) para desarrollar capacidades locales.
- ◆ La falta de participación activa de los actores involucrados en el quehacer educativo.

Dentro de los criterios y metas fijadas en el Programa de Reforma Educativa, se contemplan 4 objetivos prioritarios a ser alcanzados con el Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE)⁹⁵:

1. Lograr que las intervenciones en el área educativa sean integrales: Procesos pedagógicos e infraestructura y mobiliario.
2. Dinamizar la participación de los padres de familia, maestros, directores y alumnos en la gestión educativa.
3. Fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales para planificar sus intervenciones en el área de educación.

⁹⁴ Unidad de Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación, Cultura y deportes, 2002

⁹⁵ Ídem

4. Reducir las diferencias de género en aquellos municipios en los que éstas, son significativas.

Y para lograr los objetivos establecidos por el PFCEE, se plantearon instrumentos que permiten desarrollar gestión educativa, los cuales son⁹⁶:

1. Plan de Desarrollo Educativo Departamental (PDED)
2. Programa Municipal de Educación (PROME)
3. Proyectos Educativos en sus 3 modalidades:
 - ◆ Proyecto Educativo de Núcleo – PEN
 - ◆ Proyecto Educativo de Red – PER
 - ◆ Proyecto Educativo Indígena – PEI

Por ello, con el objetivo de fortalecer la gestión educativa en el ámbito municipal y de las organizaciones educativas (núcleo, red y unidad sociocultural) logrando la participación comprometida de los actores involucrados en el quehacer educativo, a través de acciones de capacitación y asistencia técnica; en febrero de 1999, se pone en marcha el Proyecto de Fortalecimiento de la calidad y equidad de la educación (PFCEE)

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, cofinancia los componentes de procesos pedagógicos y de infraestructura y mobiliario educativo. Esta modalidad de asignación de recursos tiene como finalidad; por un lado, ordenar y priorizar la demanda y oferta de infraestructura y mobiliario escolar, de manera que ésta responda a las necesidades de la población escolar y se ajuste a la real disponibilidad de los recursos económicos del Estado.

Por otro lado, demostrar a la sociedad civil que la calidad educativa no sólo se logra con mayor inversión en infraestructura y mobiliario educativo, siendo precisamente a este propósito al que apunta el componente de procesos pedagógicos del PFCEE, al desafiar a la comunidad educativa a identificar problemas pedagógicos e invitar a que

⁹⁶ Programa de Fortalecimiento de la Calidad de la Educación (PFCE), 1998

de manera participativa se planteen soluciones a través de un conjunto de acciones orientadas a solucionar el problema pedagógico identificado, mediante⁹⁷:

- El PDED que se constituyen en un marco referencial para la formulación de los planes municipales educativos y a su vez, los planes municipales, son los insumos básicos para la estructuración de las políticas y programas de inversión departamental y nacional en educación.

- ◆ El PROME, que se acoge al Sistema Nacional de Planificación y toma como base los principios, normas y procedimientos definidos por dicho sistema, así como las políticas y planes definidos a escala nacional, departamental y municipal, para que los actores educativos municipales (Alcalde, Director Distrital y Junta de Distrito), puedan planificar la intervención municipal de manera integral en sus núcleos y redes.

- ◆ El Proyecto Educativo que crea condiciones necesarias para que los diferentes actores de las unidades educativas de núcleo, red y unidad sociocultural: maestros, directores de unidades, asesores pedagógicos, juntas escolares y alumnos, puedan de manera autónoma identificar y priorizar problemas, planificar acciones capaces de incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación y dar seguimiento a aquellas acciones identificadas de manera participativa.

⁹⁷ Ídem, 1999

V. INSTRUMENTOS PARA LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

5.1 Los Planes de Desarrollo Educativo Departamental (PDED)⁹⁸

El *Plan de Desarrollo* es un Plan Marco, que fija una visión estratégica del País, Departamento y/ o Municipio, orientando las acciones del Estado y el conjunto de la sociedad, permitiendo el diseño de políticas públicas.

Estas políticas y programas están orientadas a incorporar la diversidad social (de género, étnica, etc.) y territorial desde una perspectiva de equidad.

El Plan de Desarrollo define la visión a largo plazo y establece preocupaciones, demandas, prioridades del conjunto de la ciudadanía, en el contexto nacional, departamental o municipal.

Basándose en éste, se desarrolla el Plan Estratégico Institucional, en el que se establecen los objetivos, políticas y estrategias de mediano y largo plazo de una entidad, fijando las prioridades, la forma y los compromisos de acción de la institución en relación con el logro de los objetivos y prioridades definidas en el Plan de Desarrollo, estableciendo así la agenda del Gobierno.

La interdependencia de los procesos de planificación en los niveles nacional, departamental y municipal debe traducirse en una cada vez mayor concurrencia y sinergia de las inversiones municipales, departamentales y nacionales.

Los objetivos del desarrollo departamental se constituyen en un marco referencial para la formulación de los planes municipales y a su vez, los planes municipales, son los insumos básicos para la estructuración de las políticas y programas de inversión departamental y nacional.

⁹⁸ Orellana, Edwin y Villaume, Gary; “Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Educativo Departamentales (PDED)”, UDI, 2004

Siguiendo esta lógica, en el área educativa se implementa el Plan de Desarrollo Educativo Departamental (PDED) y el Programa Municipal de Educación (PROME).

5.1.1 Pasos metodológicos para la elaboración del Plan de Desarrollo Educativo Departamental (PDED)⁹⁹

La metodología para la formulación del Plan de Desarrollo Educativo Departamental se encuadra en el Reglamento del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), para el nivel departamental.

La planificación del PDED es de mediano y largo plazo, evitando la planificación a corto plazo, basada en necesidades urgentes.

En su elaboración participan organizaciones con representatividad social y territorial, con personería jurídica reconocida, actores que están involucrados en educación, así como los Servicios Departamentales de Educación, las Direcciones Distritales de Educación, las Direcciones Municipales de Educación, la Prefectura del Departamento, el Consejo Departamental, los Consejeros Provinciales, las Subprefecturas, las Secretarías Departamentales de Planificación.

Estos actores educativos e instituciones se diferencian en actores protagónicos (titulares con voz y voto) y actores de apoyo (adscritos con derecho sólo a voz).

Como parte de la planificación se incluye una estrategia de ejecución en función a los recursos disponibles.

La metodología debe ser adecuada y adaptada a la disponibilidad de estudios, información técnica, niveles de movilización social, las particularidades organizativas y las necesidades de cada departamento.

⁹⁹Orellana, Edwin y Villaume, Gary; “Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Educativo Departamentales (PDED)”, UDI, 2004. Pág. 22

Cada una de las etapas del proceso, contiene un conjunto de actividades que se describen en la “Guía metodológica para la formulación del plan de desarrollo educativo departamental”, identificando para cada una de ellas, las técnicas, documentos de trabajo, responsables, participantes, productos a obtenerse y tiempo estimado de duración.

El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Educativo Departamental contempla las siguientes etapas:

a. Preparación y organización

- Se generan condiciones para la planificación departamental.
- Se elabora un Plan de Trabajo y se lo pone en consideración del Director del SEDUCA.
- Se establecen canales y mecanismos para involucrar a los actores públicos y privados más representativos en el ámbito educativo departamental.

b. Elaboración del Diagnóstico Educativo

- Se identifica el marco/ entorno institucional, los macro problemas y potencialidades departamentales, así como las restricciones.

c. Elaboración de la Propuesta de Desarrollo Educativo

- Se construye la imagen objetivo, que se concreta en la elaboración de los objetivos estratégicos y la definición de políticas transversales, que permitan aprovechar las potencialidades y superar los problemas más importantes, que es la base para la programación a mediano y largo plazo.

d. Elaboración de la Programación de Mediano y Largo Plazo

- Se asignan de manera sistemática los medios y recursos disponibles en base a los objetivos estratégicos y las políticas de desarrollo definidas.
- En esta etapa se sistematizan los programas de desarrollo, organizándolos por áreas de intervención, asignándoles jerarquías y determinando prioridades.

e. Aprobación, Ejecución y Seguimiento del PDED

- Se valida la propuesta, la ejecución y la evaluación del PDED.

5.1.2 Contenidos del PDED¹⁰⁰

El índice de contenidos mínimos que debe contener el PDED es el siguiente:

I. Introducción

II. Elaboración del Diagnóstico Educativo

- *La situación actual del Departamento en el ámbito educativo*
- *El marco/ entorno Institucional*
- *Identificación de los macro problemas*
- *Identificación de las potencialidades*
- *Consulta del diagnóstico*
- *Procesamiento de la Demanda Social*

III. La Propuesta de Desarrollo

- *Definición de los Objetivos Estratégicos*
- *Definición de las Políticas de Desarrollo*

IV. Elaboración de la Programación de Mediano a Largo Plazo

- *Definición de la estructura programática y de los objetivos de los programas y subprogramas*
- *Sistematización de las ideas, perfiles y proyectos*
- *Priorización de los proyectos*
- *Organización del Escenario de Programación de Mediano y Largo Plazo*

¹⁰⁰ Edwin Orellana, Gary Villaume; Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Educativo Departamentales (PDED), UDI, 2004

5.2 El Programa Municipal de Educación (PROME)¹⁰¹

El Programa Municipal de Educación (PROME) es el marco estratégico de planificación educativa en el ámbito municipal, y además sirve de insumo básico para la estructuración de las políticas y programas de inversión departamental y nacional, en el marco de la interdependencia existente entre los diferentes niveles de planificación en el país (nacional, departamental y municipal).

El PROME “es el instrumento a partir del cual cada Gobierno Municipal en coordinación con la Dirección Distrital de Educación y la Junta de Distrito, planifica, ejecuta y evalúa las acciones en el ámbito educativo”¹⁰², con miras a “...mejorar la calidad de la infraestructura y equipamiento escolar y los procesos de enseñanza aprendizaje...”¹⁰³, a través de la asignación de fondos provenientes de cofinanciamientos y/ o donaciones.

Al inicio de la implementación del PFCEE, este instrumento de gestión fue concebido con el nombre de Programa de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM), cuya sigla fue modificada a PROME, por la confusión generada debido a la similitud con la sigla PDM, correspondiente al Plan de Desarrollo Municipal.

El diseño metodológicos del PROME ha tomado como base los documentos, instrumentos y técnicas desarrolladas por el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (VPPFM)¹⁰⁴, para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

El PROME programa la inversión municipal en el sector educativo para cinco años, constituyéndose en el insumo para la formulación del Plan Operativo Anual Educativo (POAE), que se realiza cada año en cada municipio. De igual forma busca la articulación coherente con el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y con el Plan de Desarrollo Educativo Departamental (PDED).

¹⁰¹ Carriquiriborde, D., Brozovich, D. “Manual para la formulación del Programa de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM)”, UPP, Bolivia - La Paz: 1998.

¹⁰² Cartilla del PFCEE (1998)

¹⁰³ Cartilla del PFCEE (1998)

¹⁰⁴ Se modifica a Viceministerio de Descentralización dependiente del Ministerio de la Presidencia por Decreto Supremo N° 28607, de 24 de enero de 2006

5.2.1 Contexto en que se desarrolla el PROME

En las dos primeras fases de la implementación del PFCEE, los contenidos mínimos, la metodología, las técnicas e instrumentos del PROME, fueron diseñados para contextos predominantemente rurales.

La aplicación del PROME en el contexto urbano, ha estado sujeta a modificaciones y/o flexibilizaciones en función a las características específicas en las que se la ha aplicado.

En una etapa posterior a la elaboración de PDEM y PROME, se realiza un ajuste a éstos, en especial a los PDEM realizados con los municipios del área dispersa. A continuación presentamos las similitudes y diferencias de estos tres momentos de intervención.

PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO MUNICIPAL (PDEM)	PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCACION (PROME)	PROGRAMA MUNICIPAL DE EDUCACION REFORMULADO (PROME REFORMULADO)
Contexto Predominantemente Rural	Contexto Predominantemente Urbano	Contexto rural y urbano

5.2.2 Componentes del PROME

La definición de los componentes del sector educativo, que aborda el PROME, ha sido modificada en función de las características del contexto en que se desarrolla, es decir, en el marco de los objetivos específicos, intereses y características municipales.

PDEM	PROME	PROME REFORMULADO
1) Infraestructura	1) Organización del Sistema Educativo:	1) Cobertura, matrícula y permanencia en el sistema

2) Equipamiento	a) Identificación y proposición de redes escolares.	2) Desarrollo Curricular
3) Material educativo no fungible	b) Fortalecimiento del servicio de asesoría pedagógica.	3) Formación del personal docente y administrativo
4) Material Educativo fungible	c) Implementación de Centros de Recursos Pedagógicos	4) Órganos de participación popular (Juntas Escolares)
5) Capacitación del personal educativo	2) Identificación del plan de intervención para el componente de infraestructura.	5) Infraestructura, mobiliario y equipamiento
6) Cobertura y retención en el sistema	3) Estudio y propuesta de especialización de infraestructura escolar, como parte de las políticas educativas del Municipio.	6) Desarrollo y relacionamiento institucional.
7) Desarrollo Curricular	4) Concertación de políticas educativas para el quinquenio, promoviendo la articulación interinstitucional entre los niveles educativos (SEDUCA) y estructuras administrativas del municipio.	
8) Desarrollo del currículo complementario		
9) Nuclearización		
10) Distribución del personal administrativo y docente		
11) Educación alternativa		
12) Implementación del SIE		

5.2.3 Metodología para la implementación de PROMES rurales¹⁰⁵

¹⁰⁵ Unidad de Planificación Participativa del Ministerio de Participación Popular, “Guía de Planificación Participativa para municipios predominantemente rurales”, 1998.

La guía mencionada se basa mayormente en la “Guía de Planificación Participativa para municipios predominantemente rurales”, publicado por la Unidad de Planificación Participativa del Ministerio de Participación Popular, en el año de 1998.

La guía para elaborar PDEMs, al igual que la guía para elaborar PDMs, se basa en el “enfoque de la demanda” en cumplimiento con la norma de planificación participativa. A pesar de las grandes similitudes entre las dos guías, es de rescatar la incorporación de los actores propios del sector, establecidos por la Ley 1565 de Reforma Educativa, como protagonistas de todo proceso de planificación municipal en educación. Este esquema es consolidado con la conformación del Comité Municipal Educativo (CME), integrado por aquellas instituciones o instancias que tengan *representatividad social y territorial en el municipio* en temas educativos.

Desde esa perspectiva, se le confiere a los CMEs la potestad de formular las políticas educativas del municipio, en un enfoque integrador que limita los sesgos que organizaciones sin representatividad en todo el municipio (ONGs, sectas, ect) pudiesen tener.

Este flujo, era posible de aplicarse debido a que el escenario rural, se caracterizaba por tener una nuclearización mas o menos resuelta, una estructura de juntas escolares ya posesionadas y en funcionamiento, Distritos Educativos que la mayor parte de los casos tenían coincidencia con las Secciones de Provincia

Es importante tener en cuenta, que el diseño original de la estrategia de intervención rural del PFCEE, diferenciaba núcleos educativos intervenidos con el proyecto (por algunos criterios técnicos) para la implementación de Proyectos Educativos Integrales (Infraestructura, Mobiliario y Procesos Pedagógicos), y Proyectos Educativos (Procesos Pedagógicos) en el 50% de los núcleos educativos existentes en el Municipio. En ese sentido, la elaboración del PDEM, adquiriría un importancia adicional, puesto que aparentemente garantizaba que los núcleos educativos no intervenidos por el proyecto,

sean atendidos por el municipio en el quinquenio de duración del plan de desarrollo educativo.

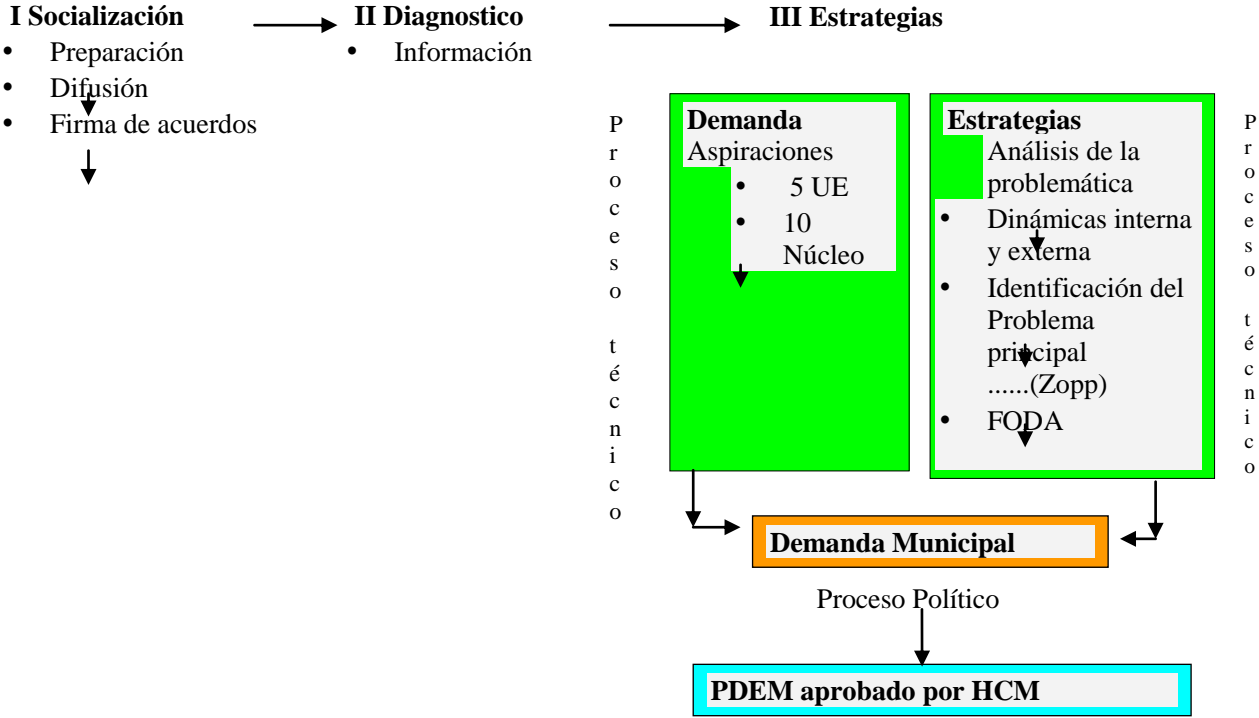
Este fue indudablemente un argumento importante para apaciguar las protestas especialmente de las juntas escolares y padres de familia de los núcleos no intervenidos por el proyecto.

El diseño de la asistencia técnica (consultores contratados por el PFCEE), se estructuraba en asignar a un municipio determinado un Asistente Técnico 2, quien tenía la responsabilidad de apoyar la formulación del PDEM y coordinar el trabajo del PFCEE en el municipio, y un equipo de asistentes técnicos 1 (relacionado al número de núcleos intervenidos del municipio), encargados de apoyar la formulación de los proyectos educativos de núcleo.

El propósito inicial de que el trabajo de la asistencia técnica sea un trabajo coordinado, fue cumplido solamente en forma parcial en algunos municipios, puesto que en la mayoría de los casos, se dio el trabajo parcelizado sin ninguna integración horizontal ni de otro tipo.

El flujo metodológico de la modalidad rural, puede ser sintetizado en el siguiente cuadro:

**Flujo metodológico de la modalidad rural
PDEMs**



Son tres momentos centrales del proceso, y dos subprocesos derivados de la formación de las estrategias: el subproceso de la demanda y el subproceso de la formulación de las estrategias propiamente dichas.

Es de destacar sin embargo, que el limitado conocimiento por parte del sector, en este caso de los pedagogos contratados como facilitadores de la asistencia técnica, en temáticas municipales, contribuyeron a que ese flujo metodológico no sea aplicado correctamente. El no entender que existe un proceso técnico de la demanda basado en talleres, y otro proceso técnico complementario basado en trabajo de gabinete por parte del CME, *que deben operar simultáneamente*, provocó que en muchos casos por lo menos la formulación de las estrategias sean realizadas por el asistente técnico 2, y no así por el CME.

Por otra parte, si bien, este flujo respeta los principios de la planificación participativa basada en el enfoque de la demanda, presenta a su vez grandes limitaciones metodológicas que restringen la formulación de las estrategias solamente a demandas de

infraestructura y mobiliario en una abrumadora mayoría de los casos, lo que no permite cumplir uno de los postulados del PFCEE, que es “contribuir a comprender que la calidad de la educación va mas allá del ladrillo”.

La demanda, domina todo el esquema de formulación del Plan, pero la demanda volvemos a repetir, esta integrada solamente por solicitudes de infraestructura y mobiliario, lo que de por si anula prácticamente la visión, la misión, y los objetivos del municipio al formular sus políticas educativas.

5.2.4 Metodología para la implementación de PROMES urbanos¹⁰⁶

Los municipios predominantemente urbanos, fueron considerados para su intervención, recién a partir de la III Fase de implementación del PFCEE.

El criterio de “municipio urbano” que fue propuesto por el Ministerio de Educación, y aceptado por el Banco Mundial (BM) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consiste en considerar municipio urbano a aquel cuya ciudad capital y/o principal contenga el 51% de la población total del municipio.

La guía metodológica propuesta para municipios predominantemente rurales era a todas luces insuficiente. Las diferencias entre población concentrada y población dispersa presentaban demasiados contrastes, entre los que podemos mencionar:

Algunas diferencias entre el ámbito rural y el ámbito urbano

Ámbito Rural	Ámbito Urbano
Unidades Educativas dispersas	Unidades Educativas concentradas
Matricula relativamente baja	Matricula alta
Núcleos educativos constituidos	Núcleos (redes de servicio) sin conformar
Núcleos Educativos con asignación de Asesores Pedagógicos (AP)	Redes Educativas, con escaso número de Asesores Pedagógicos asignados.
Juntas Escolares, de Núcleo y de	Juntas Escolares con escaso

¹⁰⁶ Gary Villaume Carranza, “Metodología para la implementación de PROMES urbanos”, Min. Educación, Cultura y Deportes, 2001

Distrito constituidas	funcionamiento y notoria politización
-----------------------	---------------------------------------

Como el mismo Ministerio así lo reconocía “el crecimiento explosivo de la matrícula escolar en el país, y especialmente en las ciudades, ponen en riesgo de colapso a la administración del servicio educativo”¹⁰⁷

Resultaba evidente que desde la aprobación de la Reforma Educativa, se había postergado la implementación y profundización de la misma por la extrema complejidad que representaba la tarea.

5.2.4.1 La elaboración PROMES urbanos: Ejes estratégicos de intervención para los municipios urbanos¹⁰⁸

La necesidad de “reordenar el servicio” y los problemas similares que presentaban en educación todos los municipios urbanos, obligaron prácticamente a proponer algunos ejes centrales de intervención, aceptados y consensuados por los gobiernos municipales de los municipios urbanos.

a) Organización del Sistema Educativo

A partir del diagnóstico, y dentro de un trabajo coordinado con la Dirección de nuclearización, y en forma participativa con la comunidad, se identificaran y propondrán para su validación Núcleos Educativos o Redes de Escuelas al interior de las Subalcaldías. y/o Distritos Municipales. Esta propuesta permitirá (entre otros objetivos):

- Identificar las Unidades Educativas para implementar los Centros de Recursos Pedagógicos

Como parte de la estrategia que plantea el Ministerio de Educación para el fortalecimiento de la calidad y equidad de la educación, se

¹⁰⁷ Eric Sanjinez, Director General de Educación, VEIPS, “Taller para la asistencia técnica en la ciudad de Santa Cruz”, 1999

¹⁰⁸ Villalume, Gary, “Metodología para la implementación de PROMES urbanos”, Min. Educación, Cultura y Deportes, 2001

implementará en cada red educativa identificada en el Municipio, un Centro de Recursos Pedagógicos (CRPs).

- Establecer las bases para un ordenamiento de los servicios de educación en referencia a la población inscrita.

A partir de la estrategia de intervención en infraestructura, se buscará ordenar la oferta de servicios educativos a partir de la mejora de los mismos, buscando desconcentrar paulatinamente la presión de la población escolar inscrita en establecimientos de Distritos Centrales

- Fortalecer el sistema de Asesores Pedagógicos en los Núcleos o Redes de Escuelas

Es compromiso del Ministerio de Educación el aumentar el número de Asesores Pedagógicos existentes en el Municipio, procurando cubrir el mayor número de Redes Educativas existentes.

b) Identificación de un Plan de Intervención en Infraestructura

También tomando el diagnóstico como insumo principal, y en forma concertada con la comunidad educativa de la Subalcaldía y/o Distrito Municipal, se identificará las necesidades de construcción, refacción o mejora de la infraestructura educativa existente, para su priorización dentro de la Demanda Educativa Municipal, dentro del techo presupuestario disponible.

c) Especialización de la Infraestructura

Como parte del proceso de elaboración de las políticas educativas del municipio, se propondrá la paulatina especialización de la infraestructura educativa disponible en el Municipio.

d) Políticas educativas municipales concertadas

Se trabajará en una articulación interinstitucional entre los niveles formales educativos (SEDUCA) y las estructuras administrativas del municipio en

educación (Dirección Educativa, Direcciones Subdistritales de Educación) en la formulación de los PDEs en las Subalcaldías y/o Distritos Municipales, donde se propondrán las políticas educativas del Municipio, para el siguiente quinquenio.

5.2.4.2 El proceso técnico de elaboración de PROMES urbanos¹⁰⁹

En el objetivo de buscar impactos, no servía de mucho el intervenir el 50% de las redes conformadas, sin contar además con el reclamo seguro de los padres de familia al sentir a sus hijos discriminados en la distribución de los recursos del PFCEE. Por ello, la jefatura de la Unidad de Desarrollo Institucional determino intervenir con Infraestructura, Mobiliario y Proceso Pedagógicos el 100% de las unidades educativas existentes, en un esfuerzo de profundizar la Reforma Educativa en dichos ámbitos.

Para este efecto, y por la escasa información que se disponía en los PDMs, inventarios FIS y otros, se considero el tema del Diagnóstico como un elemento crítico al momento de definir la Demanda Educativa.

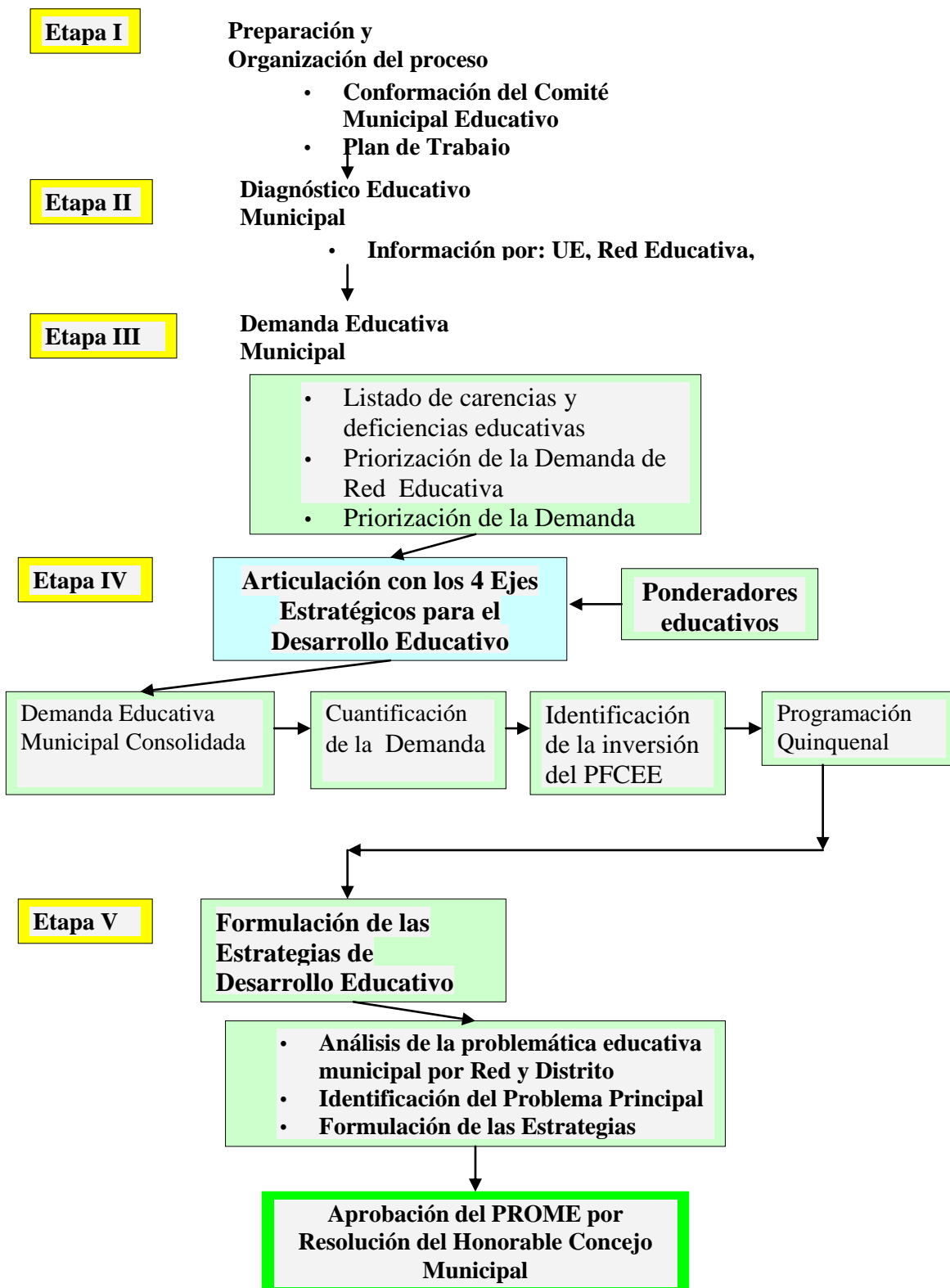
Para tal efecto se diseñaron boletas de encuesta que alimentarían una Base de Datos, para que la misma proporcionara información confiable que pudiese orientar (mediante una mejor información) la demanda educativa. Sin embargo, es de destacar, que en los hechos, la etapa de diagnóstico, hizo pesado y poco fluido todo el proceso, aun cuando fue de gran ayuda para aplicar ponderadores técnicos a toda la demanda educativa, evitando el reclamo de los padres de familia en la totalidad de los municipios urbanos.

Se estableció un flujo del proceso para los municipios urbanos tomando en cuenta los Ejes Estratégicos como orientadores centrales de todo el proceso de planificación educativa en municipios urbanos.

La articulación de la demanda educativa con los ejes estratégicos fue resulta a través de la construcción consensuada entre el Ministerio de Educación y los Gobiernos Municipales de ponderadores técnicos.

¹⁰⁹ Gary Villaume Carranza, “Metodología para la implementación de PROMES urbanos”, Min. Educación, Cultura y Deportes, 2001

Programa Municipal de Educación (PROME) - En Municipios predominantemente urbanos -



Al igual que la metodología rural, se cuentan con momentos centrales en cada etapa de la elaboración de los PROMES. No es posible determinar que momento es el más importante, pues todos determinan la viabilidad del proceso.

La etapa del diagnóstico es importante por la cantidad de unidades educativas, la matrícula existente y repetidos, la escasa información disponible en ese momento.

El levantar la demanda educativa, le daba la lógica y coherencia al PROME, y cumplía con lo señalado por la norma de planificación participativa.

La articulación de la demanda, mediante los ponderadores representó una solución original y que el tiempo demostró como eficiente en cuanto cumplía con las siguientes funciones:

- Permitía la articulación de los 4 ejes estratégicos propuestos como orientadores del proceso con la Demanda Educativa Municipal.
- Impedía la discrecionalidad en la asignación de recursos del PFCEE y del Municipio a las unidades educativas para infraestructura y mobiliario.
- Involucraba en forma activa a las juntas escolares, padres de familia, CME, en la determinación técnica de la demanda educativa municipal.

Una de las pruebas más importantes del funcionamiento de los ponderadores técnicos, es que la determinación de la demanda educativa municipal, no generó ninguna crítica ni reclamo alguno en los 20 municipios urbanos intervenidos por el PFCEE.

5.2.4.3 Criterios de ponderación de la demanda educativa municipal urbana¹¹⁰

La magnitud y las características de la demanda en ciudades intermedias y capitales de departamento, dificultan el trabajo de la priorización final de la demanda, especialmente por la gran cantidad de actores necesarios para efectuar el proceso.

¹¹⁰ Gary Villaume Carranza, “Metodología para la implementación de PROMES urbanos”, Min. Educación, Cultura y Deportes, 2001

Adicionalmente, con frecuencia la priorización final carece de un respaldo técnico que justifique ciertas decisiones, por lo que los actores se sienten afectados en sus decisiones y defraudados por autoridades y representantes.

El uso de un modelo de ponderadores, está orientado a determinar de manera imparcial y con criterios técnicos, un primer listado de demandas priorizadas, sobre el cual discutir ciertos ajustes (de ser necesario) Este modelo, ofrece el respaldo de los criterios de aceptación general, cuyo contenido debería ser presentado, revisado y validado por el comité municipal de educación, antes de su aplicación.

El objetivo del modelo es guiar y orientar al CME y la HAM a la priorización final de la demanda municipal.

Se propone un modelo de diez ponderadores básicos, que se pueden ajustar a las peculiaridades de cada municipio y que podrían complementarse con ponderadores adicionales, a medida que se definen objetivos adicionales o políticas municipales

Los ponderadores se han dividido en tres rubros, los ponderadores técnicos, que califican a la demanda en función a parámetros técnicos y con base en objetivos educativos; los ponderadores sociales, incluyen los objetivos de los actores que participaron en la definición de la demanda; finalmente, los ponderadores de políticas permiten articular la demanda con objetivos estratégicos como las políticas municipales y los ejes de intervención del proyecto.

5.2.5 El modelo de ponderación de la demanda educativa en municipios urbanos

Ponderador 1: Estado actual de la infraestructura

Mide la proporción de ambientes en mal estado en la unidad educativa, con el objetivo de determinar las UE en peores condiciones y de mayores urgencias. Define sus valores de la siguiente manera:

Ambientes de la UE en mal estado			
P1	mas del 70%	70% a 40%	menos del 40%
	10	5	2.5

Ponderador 2: Relación alumnos aula

Mide la relación alumnos aula, con el objetivo de determinar en que medida se cumplen los parámetros deseados e identificar unidades educativas con aulas con una relación no óptima. Define sus valores de la siguiente manera:

Relación alumnos / aula			
P2	mayor a 35	35 a 20	menor a 20
	10	5	2.5

Ponderador 3: Proporción de aulas inadecuadas

Mide la proporción (porcentaje) de aulas con dimensiones y características inadecuadas, en función al espacio por alumno, con el objetivo a determinar la cantidad de aulas que no se adecuan al proceso de enseñanza en términos de espacio. Define sus valores de la siguiente manera:

Aulas inadecuadas			
P3	Alta prioridad mas del 70%	Prioridad media 70% a 40%	Baja Prioridad menor al 49%
	10	5	2.5

Ponderador 4: Crecimiento de la matrícula

Mide la tasa de crecimiento promedio anual de la matrícula, para determinar el crecimiento de la matrícula con relación al crecimiento promedio del municipio (M) Define sus valores de la siguiente manera:

Tasa de crecimiento promedio anual			
P4	Alta prioridad mayor a M	Prioridad media entre M y 0	Baja Prioridad menor o igual a 0
	10	5	2.5

Ponderador 5: Prioridad asignada por el actor

Mide la importancia que se asigna a determinada demanda en función a la prioridad que se le asignó en el taller de demanda, por los actores sociales. Define sus valores de la siguiente manera:

Prioridad asignada en el taller de demanda				
P5	1	2	3	4
	Demandas Principales 30% del total	Demandas Secundarias 30% del total	Demandas Adicionales 30% del total	Las últimas demandas 10% del total
	10	5	2.5	0

Ponderador 6: Cobertura

Mide la cantidad de UE beneficiadas por una misma demanda, en función a determinar las demandas de mayor cobertura. Define sus valores de la siguiente manera:

Prioridad asignada en el taller de demanda			
P6	A	B	C
	Beneficia a la totalidad o gran parte de la Red	Beneficia a todas las UE del local educativo	Beneficia solo a la UE que la presenta
	10	5	2.5

Ponderador 7: Desconcentración

De determina diferentes prioridades, en función a zonas, redes o distritos, con base en un plan que permite la desconcentración de la matrícula en ciertas zonas y el fortaleciendo de otras. Por ejemplo si se pretende desconcentrar a las UE del centro y llevarlas a zonas periurbanas, y al mimo tiempo se trata de fortalecer la matrícula en zonas rurales.

Zona			
P7	Alta prioridad	Prioridad media	Baja Prioridad
	Distritos periurbanos	Zona Rural	Distritos del centro
	10	5	2.5

Ponderador 8: Especialización de Infraestructura

De determina prioridades, en función a la contribución de la demanda a la especialización de la infraestructura. Las demandas que están orientadas a más racional de la infraestructura son más valoradas.

Especialización de infraestructura		
P8	SI	NO
	Especializa	No especializa
	10	2.5

Ponderador 9: Organización del sistema educativo

De determina prioridades, en función a la orientación a completar niveles de atención (inicial, primaria y secundaria) Las demandas que están orientadas a proveer un servicio de nivel completo son más valoradas.

Organización del sistema educativo		
P9	SI Tiene como objetivo, completar niveles	NO No tiene como objetivo completar niveles
	10	2.5

Ponderador 10: Tipo de intervención

De determina prioridades, en función al tipo de intervención propuesta en la demanda, tomando en cuenta que en cada municipio se puede plantear un tipo (o varios) de intervención. Por ejemplo (en la tabla) si se preferencia en primer lugar la construcción de aulas, en segundo lugar los baños y el mobiliario educativo, y finalmente en tercer lugar el reto de las intervenciones.

Tipo de intervención				
P10	A Aulas y/o mobiliario	B Baños Batería S.	C Canchas muros y cercos	D Otras intervenciones
	10	5	2.5	0

5.3 Los Proyectos Educativos (de Núcleo y de Red)¹¹¹

5.3.1 Contexto de la implementación de los Proyectos Educativos¹¹²

En 1998 el Ministerio de Educación a través del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria orientó sus esfuerzos para complementar el Programa de Reforma Educativa con el componente de gestión educativa municipal. Para este propósito se diseñó el Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación con el objetivo de desarrollar proyectos educativos integrales que permitan, junto al cofinanciamiento de los gobiernos municipales atender las grandes demandas de infraestructura escolar y procesos pedagógicos existentes en los núcleos y redes educativas que conforman el servicio escolar público.

En cumplimiento de este objetivo se desarrollaron cerca a 1200 proyectos educativos en 314 municipios del país con la participación de actores educativos: docentes, directores, asesores pedagógicos, padres de familia y actores municipales.

El proyecto educativo es cofinanciado con recursos del Programa de Reforma Educativa del Ministerio de Educación y contrapartes de los municipios intervenidos.

El PER y el PEN son instrumentos que intentan colocar la educación en manos de la comunidad educativa, los maestros, los alumnos, los padres de familia y los directores, los mismos analizan sus necesidades, buscan medidas de solución y señalan los mecanismos técnicos, humanos y financieros para atender sus demandas en el ámbito de unidad educativa, núcleo y red.

La organización de unidades educativas en un núcleo o una red, se basa en un compromiso de complementariedad y ayuda mutua, estableciendo una red de servicios, que permite optimizar el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

¹¹¹ Ministerio de Educación, Cultura y Deportes – Unidad de Desarrollo Institucional, “Elaboración de Proyectos educativos”, 2002

¹¹² Ídem, Pág. 33

La organización educativa busca garantizar la ampliación de la cobertura escolar, promover una cultura de administración pedagógico - administrativa y fortalecer la identidad étnica, cultural y lingüística de las comunidades pertenecientes a un núcleo o red, promoviendo para ello el intercambio de sus saberes y sus prácticas¹¹³.

Los proyectos educativos han permitido un intercambio de experiencias en sitio de lo que significa la aplicación del nuevo enfoque pedagógico en aula además de la construcción de referentes de gestión educativa en cada territorio municipal mediante una estrategia de planificación pedagógica participativa para mejorar la calidad de la educación.

El modelo de gestión educativa planteado por el PFCEE propone... “una forma de gestión democrática y descentralizada”¹¹⁴, que promueve mayor participación en la toma de decisiones y ejercicio de responsabilidades por parte de: directores, padres de familia, juntas escolares y docentes, en actividades de coordinación, negociación, organización y evaluación que mejoran la ejecución de sus funciones como actores educativos y aseguran el logro de sus metas; favoreciendo el desarrollo de capacidades de gestión participativa y autosostenible.

Los proyectos educativos (PEN y PER) como instrumentos de gestión, contribuyen al mejoramiento de la calidad educativa haciendo:

- Que los actores tengan la posibilidad de rescatar saberes y prácticas propias del contexto e introducirlas al currículo, para favorecer el desarrollo de una educación pertinente y adecuada a la realidad y, por lo tanto, útil y de calidad.
- Que se contemplen procesos pedagógicos y en algunos casos infraestructura y mobiliario, es decir abordaron de manera integral factores que pueden incidir en el mejoramiento de la calidad educativa.
- Que se promueva una gestión descentralizada, al ser propuestos y desarrollados por los actores de las unidades educativas.

¹¹³ Unidad de Desarrollo Institucional, Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS), 2002

¹¹⁴ Nucinkis Nicol y Ayarde Limbert “Hagamos Proyectos Educativos de Núcleo”, pág. 5, Min, Educación, 2001

- Que se fomente el trabajo en equipo, al propiciar la coordinación e intercambio de experiencias, entre los actores de las unidades educativas, a través de la organización de instancias de gestión (equipo de gestión, equipos de trabajo).
- Que sean elaborados y ejecutados de manera participativa, involucrando a todos los actores, para una mejor de decisiones, por parte de los mismos.
- Que se promueva la educación intercultural, al involucrar a todas las personas que forman el núcleo o la red en un proceso en el que se crea la necesidad de coordinar, intercambiar, incorporar y desarrollar respeto por los valores, intereses y diferentes tradiciones; así se propició un aprendizaje intercultural.
- Que se otorgue espacios para la toma de decisiones a los actores, para que plantearan acciones que mejoren la educación; ya que ésta demostrado que el desempeño docente y el rendimiento de los alumnos mejora, sí son ellos, quienes deciden la forma de trabajo a desarrollar.

5.3.2 El PEN y el PER como instrumentos de gestión¹¹⁵

La implementación de los proyectos educativos ha permitido establecer procesos de planificación participativa, es decir planificación de abajo hacia arriba, con la participación activa de los actores de la sociedad civil organizada, (que ejercen control, asumen responsabilidades, toman decisiones en el ámbito educativo), articulándose así el Estado y la sociedad civil para mejorar la calidad de la educación.

El PEN y el PER se constituyen en instrumentos de gestión, porque permiten a los miembros de la comunidad educativa organizada utilizar los recursos humanos, materiales y financieros con eficiencia, a través de la aplicación de las fases del proceso administrativo (planificar, organizar, ejecutar y evaluar), en el ámbito educativo (desde las unidades educativas, el núcleo, la red, el municipio, hasta el departamento), para el logro de los objetivos propuestos, en un tiempo determinado.

5.3.2.1 Bases conceptuales y metodológicas de los proyectos educativos: Alcances y objetivos

¹¹⁵ Nucinkis Nicol y Ayarde Limbert “Hagamos Proyectos Educativos de Núcleo”, pág. 35, Min, Educación, 2001

La Reforma Educativa se aprobó el 7 de julio de 1994, como ley 1565, con el objetivo de que tanto niñas como niños de los municipios del país accedan a una educación de calidad.

La Reforma Educativa desarrolla un diseño curricular cuyos pilares son la participación popular, la interculturalidad y el bilingüismo. Los planes y programas de estudio se organizan en áreas curriculares y temas transversales, que pretenden dar una formación integral al niño y a la niña boliviana, que les prepare para desempeñarse en sociedad, por lo cual los aprendizajes no pueden ser más repetitivos y mecánicos, sino que deben desarrollar competencias que les permitan ser, hacer y aprender en la vida. Para esto es necesario utilizar otros recursos pedagógicos (bibliotecas de aula, módulos de aprendizaje, rincones de aprendizaje, proyectos de aula y grupos cooperativos) que generen aprendizajes activos y cooperativos, pero además se hace necesaria la participación de los padres de familia y la comunidad en general para que los aprendizajes sean además significativos y situados a una realidad, contexto y necesidad determinada.

El proyecto educativo pone en movimiento todos estos elementos, que hacen al proceso de transformación.

El brindar una educación de calidad, no es labor única de los docentes, sino que la responsabilidad es compartida por toda una comunidad, conformada por directores docentes, padres de familia, alumnos y comunidad, los cuales ahora deben aprender a organizarse, a participar, a tomar decisiones, a administrar recursos, etc., es decir todo lo que significa hacer **gestión educativa**.

El proyecto educativo tiene así la particularidad de hacer que se desarrolle gestión educativa, pero además, esta gestión participativa y democrática debe conducir a mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños y niñas.

Así, el proyecto educativo se constituye en un aporte fundamental en el proceso de transformación curricular, en tanto instrumento de gestión participativa del conjunto de actores en unidades educativas de núcleos y redes, y en tanto instrumento de mejoramiento de la calidad educativa.

El proyecto educativo está destinado a un conjunto de unidades educativas que constituyen una red de servicios educativos complementarios, que en ámbito rural se denomina núcleo y en área urbana red.

El proyecto educativo, al ser elaborado por los propios actores locales se ajusta a las diferentes formas de organización de las unidades educativas y a los contextos socioculturales en que se encuentran, por éstas razones se han desarrollado 2 modalidades metodológicas, dentro del proyecto educativo:

Nº	MODALIDAD	ORGANIZACIÓN EDUCATIVA	CONTEXTO SOCIOCULTURAL
1	Proyecto educativo de núcleo (PEN)	Núcleo	Municipio rural con población escolar predominantemente dispersa.
2	Proyecto educativo de red (PER)	Red	Ciudades capitales de departamento y ciudades intermedias, con población escolar concentrada.

5.3.2.2 Aspectos del componente de procesos pedagógicos del PER y PEN

Nº	PEN	PER
1	Pedagógico Curricular	Pedagógico Curricular
2	Institucional	Recursos pedagógicos y materiales
3	Relaciones con la comunidad	Socioeducativo

Ambas modalidades abordan los siguientes contenidos:

a. Desarrollo de áreas curriculares y temas transversales de los planes y programas de estudio de inicial y primaria

Se trabaja sobre los logros y las dificultades de niños y niñas en la construcción del saber, ser y hacer (conceptos, procedimientos y actitudes):

- ◆ Principios y valores (solidaridad, respeto, etc).

- ◆ Competencias básicas (capacidades, conocimientos y habilidades del tronco común curricular).
- ◆ Actitudes (seguridad, interés, trabajo en equipo, etc).
- ◆ Enfoque lingüístico.

b. Funcionalidad y uso metodológico de los recursos pedagógicos de la Reforma Educativa

Se aborda:

- ◆ Niveles de capacitación del personal (capacitación pertinente y adecuada a inicial y primaria)
- ◆ Metodologías de trabajo y formas de organización del aula (rincones de aprendizaje, grupos cooperativos y proyectos de aula)
- ◆ Tipos de actividades (individuales, grupales, participativas y productivas)
- ◆ Materiales en uso en las aulas (módulos de aprendizaje, bibliotecas de aula, textos tradicionales, materiales de apoyo didáctico, mapas, globos terráqueos, juegos didácticos, cassetes grabados, radio, televisión, videograbados, videocasetes, literatura para maestros)
- ◆ Formas de evaluación (cualitativa, cuantitativa, instrumentos, etc)

c. Relaciones entre directores, asesor pedagógico, alumnos, administrativos, padres de familia y comunidad

Abarca los niveles de coordinación que se establecen en el ámbito:

- ◆ Intrainstitucional
- ◆ La relación entre: Directores, asesor pedagógico, alumnos, administrativos, padres de familia al interior de la unidad educativa/ núcleo/ red/ unidad sociocultural
- ◆ Interinstitucional
- ◆ La relación de una organización educativa con otras instituciones (ONG, iglesia, empresa, centro de salud, etc)
- ◆ La relación entre unidades educativas u organizaciones educativas con las instituciones de la zona o municipio.

◆ Relaciones con la comunidad

La relación de la unidad educativa dentro del núcleo o red con la comunidad (necesidades, cobertura, recursos de la comunidad, riqueza natural y cultural, producción y tecnología, salud, educación, alimentación, servicios, etc).

5.3.2.3 Pasos metodológicos para la elaboración del Proyecto Educativo

- a. Fase preparatoria o socialización
- b. Conformación del equipo de gestión
- c. Realización del diagnóstico de núcleo o red
- d. Formulación del objetivo general del proyecto educativo
- e. Elaboración de planes de acción
- f. Elaboración del presupuesto general del proyecto educativo
- g. Estrategia de evaluación y seguimiento de los proyectos educativos

5.3.2.6 Beneficiarios de los Proyectos Educativos

314 Municipios¹ de los 9 departamentos del país, han sido beneficiados con la implementación de las dos modalidades de proyecto educativo.

Es importante hacer notar que los proyectos educativos abarcaron la mitad de los núcleos de cada municipio rural y la totalidad de las redes existentes en municipios urbanos. En el área rural los núcleos fueron elegidos por las Alcaldías y Direcciones Distritales, priorizándose generalmente aquellos en proceso de transformación y con mayores necesidades de infraestructura y mobiliario. El 50% de los núcleos elegidos fueron intervenidos de manera integral, o sea tanto el componente de procesos pedagógicos, como el de infraestructura y mobiliario.

¹ En la primera fase (1999) del PFCCEE, Bolivia contaba solamente con 311 Municipios, en la segunda fase (2000) contaba con 314 y en la quinta fase (2002) cuenta con 322 Municipios.

Los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Potosí poseen la mayor cantidad de municipios y núcleos escolares, por lo cual elaboraron la mayor cantidad de Proyectos Educativos.

Tarija, Beni y Pando son los departamentos con menor cantidad de Municipios y Núcleos Escolares, por lo que elaboraron la menor cantidad de Proyectos Educativos.

Proyectos educativos por departamento

Departamento	Municipios	Núcleos y Redes con proyecto	PEN's	PER's	Total de Proyectos Educativos
CHUQUISACA	28	109	99	10	109
LA PAZ	75	31	258	58	316
COCHABAMBA	44	184	148	36	184
ORURO	34	72	58	14	72
POTOSÍ	38	170	158	12	170
TARIJA	11	71	54	17	71
SANTA CRUZ	50	179	146	33	179
BENI	19	60	47	13	60
PANDO	15	19	18	1	19
TOTALES	314	1180	986	194	1180

Fuente: Ministerio de Educación

5.3.2.7 Montos por departamento de acuerdo a convenios

La inversión total comprometida con los Municipios para los dos componentes (procesos pedagógicos e infraestructura y mobiliario), en el país es de más de 93 de dólares americanos.

Para el componente de procesos pedagógicos se invirtió un poco más de 16 millones de Dólares Americanos y para el componente de infraestructura y mobiliario, cerca de 77 millones de Dólares Americanos (montos al 31 de diciembre de 2002).

El departamento con mayor inversión es La Paz, debido entre otras cosas a la concentración de la matrícula y las correspondientes necesidades en infraestructura y mobiliario.

Le siguen los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y Potosí con inversiones significativas.

a. Procesos Pedagógicos e Infraestructura y Mobiliario escolar:

El departamento con mayor inversión en procesos pedagógicos es La Paz (más de 4 millones y medio de Dólares Americanos), seguido por Potosí y Cochabamba con casi dos millones y medio de Dólares Americanos.

El departamento con menor inversión en procesos pedagógicos, es Pando con más de doscientos mil Dólares Americanos, debido a que su población escolar es menor, lo que se traduce en un reducido número de núcleos escolares (18). Esto se hace visible también en el monto de infraestructura y mobiliario, que contrasta claramente con la inversión de los departamentos con mayor población, que son La Paz y Cochabamba con 18 y 16 millones de Dólares Americanos respectivamente.

La asignación de recursos a los núcleos se realizó de acuerdo a un monto que oscila entre 10.000 y 16.000 \$US para procesos pedagógicos y 126.000 \$US para infraestructura y mobiliario.

En el área urbana se asignaron 9,5 \$us por niño/a para procesos pedagógicos.

Para infraestructura y mobiliario se realizó una inversión de acuerdo a la contraparte del Municipio, que generalmente es de 32% del monto total.

Montos por Departamento y componente

Departamento	Proyectos Educativos	Contraparte MECyD desembolsada PEN y PER	Contraparte Municipal desembolsada PEN y PER	Monto sin financiamiento PEN y PER	TOTAL PEN y PER en \$us
CHUQUISACA	109	4386118.03	740317.99	3055848.16	8182284.18
LA PAZ	316	13408662.7	2178472.25	7494704.43	23081839.4
COCHABAMBA	184	11386750.7	2362309.95	1823242.85	15572303.5
ORURO	72	3596148.52	378587.49	1591047.35	5565783.36
POTOSI	170	8030825.65	937265.46	2302535.58	11270626.7
TARIJA	71	3416773.88	896782.79	1109369.57	5422926.24
SANTA CRUZ	179	12458465.8	1704939.69	1819919.21	15983324.7
BENI	60	3067042.26	343117.67	1965272.28	5375432.21
PANDO	19	1770584.04	68993.11	879852	2719429.15
TOTALES	1180	61521371.6	9610786.4	22041791.4	93173949.4

Fuente: Ministerio de Educación, 2002

5.3.2.6 Ejecución de proyectos educativos por departamento

El departamento con mayor porcentaje de ejecución es Santa Cruz con 97.59%, seguido por Cochabamba con 86.41%. Chuquisaca con 67%, es el que ejecutó la menor cantidad de sus proyectos hasta finales de la gestión 2002.

PORCENTAJE DE EJECUCION DE PE
(NACIONAL Y DEPARTAMENTAL)

Departamento	Total de Proyectos elaborados	Total de Proyectos en ejecución al 2002	Porcentaje de Proyectos en ejecución al 2002
CHUQUISACA	109	77	67.54%
LA PAZ	316	245	76.80%
COCHABAMBA	184	159	86.41%
ORURO	72	50	68.49%
POTOSÍ	170	137	75.69%
TARIJA	71	58	79.45%
SANTA CRUZ	179	162	97.59%
BENIN	60	57	95%
PANDO	19	16	84.21%
TOTAL	1180	961	80.54%

FUENTE: Ministerio de Educación, 2002

El número de PE que no se ejecutarán es pequeño considerando los 961 que se están ejecutando en todo el país y los 222 que se ejecutarán el 2003 (datos al 31/12/2002).

5.3.2.7 Municipios

En cada municipio parte de la demanda educativa ha sido cubierta por los proyectos educativos, estos instrumentos de gestión ha transformado la modalidad de los ciudadanos de “exigir” obras y proyectos, por una lógica nueva de respaldar sus demandas con proyectos o perfiles que les permitan acceder a recursos.

Entre las actividades desarrolladas por los Gobiernos Municipales en la elaboración y ejecución de proyectos educativos y programas municipales de educación, se encuentran las de carácter administrativo y logístico: como la

firma de pre - convenios y convenios entre el municipio y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; la revisión de los documentos presentados por los equipos de gestión, el procesamiento de los cheques correspondientes, la participación en las adquisiciones, y en ciertos casos apoyo logístico a la asistencia (materiales de escritorio, oficina, refrigerios para talleres, transporte, etc. para la formulación y/ o ejecución de proyectos educativos).

“El municipio ha brindado todo el apoyo que se ha solicitado para la ejecución de los proyectos, manejamos un sin fin de proyectos, pero a educación siempre le hemos dado prioridad, creo que para que un proyecto tenga éxito debe realizarse un buen estudio, debe haber gente que se movilice y gestione, la alcaldía no puede realizar todo (Alcalde Municipal)”¹¹⁶

Así mismo se puede mencionar que se ha permitido en algunos casos la articulación de las instituciones educativas y no educativas que trabajan en los municipios.

5.3.2.8 Núcleos y redes

Se elaboraron 985 Proyectos Educativos de Núcleo (PEN) en el área dispersa, 178 Proyectos Educativos de Red (PER) en ciudades intermedias y capitales de departamento y 16 en etapa de elaboración, en todos los departamentos del país, haciendo un total de 1180 Proyectos Educativos en todo el territorio nacional.

Porcentaje de Proyectos Educativos elaborados

PEN	%	PER	%	Total	%
986	84	194	16	1180	100

Fuente: Ministerio de Educación, 2002

El proyecto en sus 2 modalidades ha beneficiado a:

¹¹⁶ Manuel Mamani Cocarico, Alcalde Municipal de Coroico, 1999.

Actores Educativos	Beneficiarios por modalidad		
	PEN	PER	Total
Unidades Educativas	6.151	1.271	7.422
Profesoras/ es	29.881	26.179	56.060
Asesores pedagógicos	8.57	175	1.032
Niños/ as	611.172	600.758	1.211.930

Fuente: Ministerio de Educación

Cuadro N° 8

BENEFICIARIOS POR DEPARTAMENTO

Departame nto	Alumnos/as	Docentes	Asesores Pedagógicos	Unidades educativas
Chuquisaca	29,602	1,933	47	537
La Paz	112,208	4,983	270	1,508
Santa Cruz	152,073	7,896	175	1294
Cochabamba	131,054	5,200	102	838
Oruro	25,832	1,653	38	340
Potosí	82,723	3,730	119	959
Tarija	29,660	2,705	48	331
Beni	43,332	1,509	42	253
Pando	4,688	272	16	91
TOTAL	611,172	29,881	857	6151

Fuente: Ministerio de Educación, 2002

a) **Proyectos Educativos de Núcleo Adicionales**

Los Asistentes Técnicos contratados por el Ministerio de Educación realizaron una labor de apoyo técnico, para que los municipios por cuenta propia promuevan la elaboración de PE en los núcleos no intervenidos.

En el caso de Chuquisaca el 30% de los PEN, se elaboraron bajo convenio con la Carrera de Pedagogía de la Universidad San Francisco Xavier, con el apoyo de los Asesores Pedagógicos y Consultorías contratadas a cargo de los Municipios.

El departamento con mayor cantidad de Proyectos Educativos adicionales es La Paz, seguido de Chuquisaca y Cochabamba. El departamento con la menor cantidad de Proyectos Educativos adicionales es Tarija. Es importante hacer notar que hasta la fecha Pando y Beni no presentaron proyectos adicionales.

5.3.2.9 PROYECTOS EDUCATIVOS DE RED

En las ciudades capitales de departamento y ciudades intermedias se elaboraron Proyectos Educativos de Red en la totalidad de las redes, correspondiendo éstos al 16 % de la totalidad de los PER's. El único Municipio donde no se elaboraron Proyectos Educativos de Red es Quillacollo.

La Paz es el departamento con mayor cantidad de Proyectos Educativos de Red, debido a que posee dos ciudades de gran importancia, como son La Paz y El Alto, que junto a Caranavi elaboraron 58 PER's.

Los Proyectos Educativos de Red de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra no están considerados en la siguiente tabla, debido a que actualmente se encuentran solamente 16 redes en fase de elaboración, faltando 45 Redes, a ser elaboradas el primer semestre del 2003.

PER's elaborados por Departamento y Municipio

Departamento	Municipio	Número de Redes con proyecto	TOTAL
CHUQUISACA	SUCRE	10	10
LA PAZ	LA PAZ	28	58
	EL ALTO	29	
	CARANAVI	1	
COCHABAMBA	CANATA	30	36
	SACABA	6	
ORURO	ORURO	14	14
POTOSÍ	POTOSI	12	12
TARIJA	TARIJA	17	17
SANTA CRUZ	COTOCA	1	17
	WARNES	3	
	SAN	3	
	IGNACIO	8	
	MONTERO	2	
	PUERTO SUAREZ		
BENI	TRINIDAD	7	13
	RIBERALTA	6	
PANDO	COBIJA	1	1
TOTALES	17	178	178

Fuente: Ministerio de Educación

BENEFICIARIOS POR DEPARTAMENTO

Departamento	Alumnos/as	Docentes	Asesores Pedagógicos	Unidades educativas
Chuquisaca	54,064	2,013	10	98
La Paz	235,055	10,950	67	477
Santa Cruz	37,979	1,820	16	115

Cochabamba	119,915	4,794	36	234
Oruro	42,678	2,007	12	85
Potosí	36,162	1,584	12	97
Tarija	28,363	1,143	8	72
Beni	42,766	1,690	12	83
Pando	3,776	178	2	10
TOTAL	600,758	26,179	175	1,271

Fuente: Ministerio de Educación

5.4 Proyectos educativos indígenas y planes de desarrollo educativo en municipios indígena¹¹⁷

El gran reclamo de los pueblos indígenas al PFCEE, era el que el mismo, en su metodología de intervención en municipios predominantemente rurales, no tomaba en cuenta el territorio indígena para los procesos de planificación, no respetando de esta manera lo establecido por la Constitución Política del Estado, que señala que las Unidades Socioculturales no pueden ni deber ser fraccionadas en modo alguno, lo que en los hechos dificultó la formulación de los PENs, y que redundó en la marginación de los Distritos Indígenas de la Demanda Educativa Municipal..

Por ello, el Ministerio de Educación, se propuso a diseñar una modalidad de intervención indígena, partiendo para ello de acuerdos previos con organizaciones indígenas.

5.4.1 Primeras experiencias en municipios mayoritariamente indígenas¹¹⁸

A partir de la primera experiencia con el pueblo Chacobo del municipio de Riberalta, con el propósito de articular la Demanda Educativa de este grupo étnico a la Gestión Municipal, se realizó un encuentro con el pueblo Guaraní de la Provincia Luis Calvo y Hernando Siles del Departamento de Sucre en el mes de noviembre del año 2000. En este evento, y sobre la base de la experiencia en la amazonía mencionada, se lograron algunos acuerdos sobre la modalidad de intervención y los lineamientos básicos de formulación de Proyectos Educativos Indígenas (PEIs). Paralelamente se ha trabajado sobre criterios de intervención sectorial que debieran ser incorporados en un nuevo enfoque de elaboración, formulación y ejecución.

En la realización del evento se identificó la necesidad de incluir en los conceptos de desarrollo del sector educativo en el ámbito local, la organización tradicional u originaria reconocida en el marco de la ley 1551 y 1565, en las que se establece que la unidad sociocultural y la de gestión territorial indígena se constituyen en la unidad básica de planificación en distritos indígenas municipales; en ese sentido la intervención

¹¹⁷ Hoyos, Marina, "Políticas educativas y participación indígena en la gestión municipal", UMSA, 2006

¹¹⁸ Ídem., Pág. 36

del PFCCEE como proyecto del Ministerio de Educación tiene la obligatoriedad de construir propuestas para la ejecución del mismo, articuladas al ordenamiento existente en municipios con estas características.

En el caso específico del pueblo Guaraní, del departamento de Chuquisaca, correspondiente a las provincias Luis Calvo y Hernando Siles, la intervención del sector educativo estará articulada a la “Zona Guaraní” y a los Capitanes que dirigen las mismas mediante su organización nuclear, el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCH) porque permite facilitar el trabajo a realizarse, dado que las características de su estructura interna contemplan formas de seguimiento eficientes y de participación directa que profundiza el nivel de legitimidad necesario para construir procesos de desarrollo educativo con alternativas de gestión autónoma.

Sin embargo, es también importante considerar el efecto negativo del concepto de nuclearización, empleado hasta hoy, en el sentido de ordenador, ya que este no incluye en su aplicación el criterio de territorialidad, importante para fortalecer este proceso. Como consecuencia, la experiencia hasta hoy ha significado la exclusión de las comunidades indígenas de la toma de decisiones, en igualdad de condiciones, dentro del distrito educativo; disgregando simultáneamente la unidad socio cultural y la de gestión territorial, reconocida por ley.

Otro elemento que emerge del taller realizado está vinculado a la necesidad de generar al interior de la gestión educativa local modalidades que incluyan presencia formal de los representantes indígenas. Por ello se propone trabajar directamente en este nivel con las personas que la organización indígena designe para este proceso, articulando cada zona con sus respectivos responsables, lo que significaría en términos de gestión crear agentes de replica que permitan, desde la visión propia de los pueblos, contar con propuestas que respeten y faciliten insertar al servicio educativo las particularidades y necesidades en cada distrito municipal, con población indígena.

En regiones con población indígena dentro de la jurisdicción municipal se tomará al igual que el caso Guaraní la forma de organización tradicional existente en cada pueblo, en la de los Chacabos, Pacahuras y Cavineños se tomará el Distrito Educativo como enlace y el territorio como área de trabajo, articulando estas dos instancias a la

Organización Matriz (CIRABO), que a su vez designara los técnicos que acompañen el proceso a nivel Municipal ya que en la actualidad estos no cuentan con el instrumento de gestión estipulado por ley (PDDI), además de existir definiciones multiétnicas, es decir en un mismo territorio conviven tres pueblos en dos Departamentos y Municipios distintos.

Para Tierras altas se tomara como base de la planificación y construcción del PEI la conformación tradicional con la que se cuenta actualmente ya que en el caso de los pueblos Aymaras y Quechuas la desestructuración paulatina en muchos de sus territorios de la organización tradicional y la simbiosis con los sindicatos agrarios post-52 no hace posible la definición de una sola estructura organizativa y de representación unitaria

5.4.2 Construcción del Proyecto Educativo Indígena

Es muy difícil separar en el ámbito indígena, el PROME del Proyecto Educativo, puesto que ambos son funcionales al territorio indígena.,

Como inicio del trabajo, en áreas indígenas, se ha coincidido en construir un instrumento versátil y flexible que se constituya, en lo posible, en el intermediario genuino entre el Ministerio de Educación y el Distrito Educativo municipal indígena, vía PFCEE, basado en el respeto a la organización tradicional y que al mismo tiempo rescate e incorpore estrategias propias de desarrollo educativo

5.4.3 Metodología de PE Indígena¹¹⁹

El Taller de Monteagudo, permite generalizar la forma en la que se planteara la metodología de construcción de PE Indígenas. Los criterios centrales serán básicamente los mismos que los mencionados a continuación.

Para la construcción del PE Indígena se ha pensado incorporar, dentro del proceso de elaboración, la representación de los responsables de educación de las zonas indígenas

¹¹⁹ Hoyos, Marina, “Estrategia para la elaboración de proyectos educativos indígenas”, Min. De Educación – UDI, 2001

a ser intervenidas, designados por la organización local de pertenencia, bajo los siguientes objetivos:

- a) Reflejar la necesidad educativa de cada pueblo indígena
- b) Respetar las organizaciones propias.
- c) Incorporar la visión educativa de cada pueblo.
- d) Construir Planes de acción participativos y adaptados a su propio contexto..
- e) El tiempo de ejecución deberá también adecuarse a los procesos instaurados en cada zona.

Los objetivos expuestos tienen como propósito central aglutinar mediante este proceso la demanda educativa y las capacidades de gestión con el distrito educativo local.

5.4.4 Adecuación de la modalidad de ejecución del PFCEE en áreas Indígenas¹²⁰

Desde la perspectiva de respeto a las organizaciones tradicionales de los pueblos Indígena del País el ME a través del Programa de Fortalecimiento a la Calidad y Equidad Educativa ha visto la necesidad de adaptar la forma de ejecución en territorios indígenas tal como se ha ido haciendo en áreas rurales y urbanas dado que la realidad de estas supera en mucho la capacidad de cobertura tanto del municipio como del FIS.

Por ello se ha pensado en insertar una nueva visión de ejecución que permita como prioridad rescatar la tradición educativa de estos pueblos al mismo tiempo cubrir las necesidades existentes en el sector articulada a la gestión educativa local mediante el Municipio y el distrito educativo correspondiente.

Sin embargo es importante ubicar las dificultades que este proceso de articulación Territorio indígena – Municipio – Distrito Educativo muestran en su propia constitución, una de ellas es que hasta ahora en la mayoría de los casos en los cuales existe población indígena (131 DI en todo el País) el accionar del Municipio y del

¹²⁰ Hoyos, Marina, “Estrategia para la elaboración de proyectos educativos indígenas”, Min. De Educación – UDI, 2001

Distrito Educativo en términos de gestión ha sido paralelo al desarrollo de estos pueblos, como consecuencia la presencia de organizaciones indígenas y con ello la participación directa en la toma de decisiones es de baja intensidad, debido a que en la mayoría de los casos no se ha incorporado este grupo como parte de la responsabilidad municipal y educativa de manera cotidiana por lo que muchos de las propuestas en este ámbito no han logrado incorporar el propósito intercultural que promueve un escenario amplio de relación, que abarca desde el respeto a la organización política administrativa de estos pueblos hasta el fortalecimiento de su identidad cultural .

5.4.5 Formulación del Proyecto Educativo Indígena

Para la formulación del PEI se ha identificado mediante consensos logrados con las organizaciones indígenas la necesidad de instaurar un proceso de reflexión interna que muestre de manera genuina las necesidades educativas de cada territorio y en el que además se construya instrumentos propios de trabajo que permitan incorporar la tradición educativa de cada pueblo aliada a la experiencia de sistematización del ME a través del PFCEE.

Se ha considerado también para el inicio de la intervención del PFCEE diferenciar las formas de agrupación y la relación en cuanto a capacidad de gestión que tiene cada territorio indígena con sus respectivos Municipio y Distritos Educativos en este sentido una de las prioridades para iniciar el trabajo en campo es el de levantar información in-situ sobre la cobertura del servicio educativo con el que se cuenta hasta hoy ya que este indicador permitirá focalizar las carencias existentes en el área y dará como resultado una idea clara del servicio en cada territorio.

Otro elemento necesario para generar interrelación entre Territorio Indígena distrito educativo y municipio esta vinculada a los grados de reconocimiento lingüístico oral y escrito que tuviese cada Unidad Sociocultural esta característica se define como la de mayor importancia en el aspecto pedagógico ya que hasta ahora la experiencia de intervención tanto en área urbana como rural ha estado asentada en textos escritos en español al mismo tiempo existen dentro de la curricula pedagógica del ME los idiomas Aymará Quechua Guaraní este ultimo en los asentamiento de la provincia cordillera por el mayor contacto con actores externos como ONGs, Iglesia e instituciones de ayuda ,

paralelamente los Guaraníes del departamento de Sucre (Hernando Siles y Luis Calvo) afiliados al Consejo de Capitanías de Chuquisaca (CCCH) no cuentan con ese nivel de relación por lo que la formulación del PEI buscara ser adaptada a la tradición oral de este pueblo.

Al igual que los guaraníes de Chuquisaca los pueblos de la amazonía como Guarayos, Chacobos, Pacahuaras, Cavineños y Sirionos recién comienzan a practicar su lengua escrita, el desarrollo gráfico de estas culturas es una base importante pero al mismo tiempo insuficiente para aplicar los textos en español con los que se ha trabajado el PEN a nivel nacional debido a esta dificultad nos planteamos la elaboración de un Proyecto Educativo Indígena (PEI) que contemple estos grados de dificultad en su construcción pero que al mismo tiempo rescate mediante la adaptación de alternativas gráficas, y visuales las características culturales de cada región dado que los pueblos de la amazonía en nuestro País no contienen tradiciones escritas dentro de su estructura de comunicación interna.

Como la intervención en territorios indígenas exige un nivel de adaptación profunda de la propuesta con la que se ha trabajado hasta hoy y conscientes que no se podrá abarcar los 131 Distritos Indígenas reconocidos por ley se ha considerado iniciar esta nueva modalidad intervención como experiencia piloto escogiendo municipios con población indígena de cada departamento lo que nos permitirá obtener una muestra representativa de la población indígena vinculada al construcción del PEI al distrito educativo y a la jurisdicción municipal en el nivel nacional

5.4.6 Modalidad de Ejecución del Proyecto Educativo Indígena¹²¹

Acorde con el principio básico de integralidad reflejado en el desarrollo programático del PFCEE se reconoce la necesidad de construir procesos integrales de gestión educativa en el nivel Local que incluyan los componentes de Procesos pedagógicos e Infraestructura este concepto para el caso de poblaciones indígenas muestra grados de dificultad emergentes de la composición pedagógica aplicada hasta hoy, sin embargo consideramos que con la intervención directa de las organizaciones nativas y la

¹²¹ Marina Hoyos, “Estrategia para la elaboración de proyectos educativos indígenas”, Min. De Educación – UDI, 2001

inclusión de técnicos indígenas en cada una de las regiones a ser intervenidas y recogiendo experiencias anteriores como la identificación y caracterización de territorios realizadas por el INRA y VAIPO conformación de consejos educativos nacionales en la aplicación de EIB nos muestran que trabajar directamente con técnicos del lugar designados por sus propias organizaciones podrá garantizar el éxito de esta nueva modalidad.

En el caso del componente de infraestructura la modalidad aplicada hasta hoy debe también ser reajustada a esta realidad ya que hasta hoy la intervención en este componente estaba sujeta a las normas de intervención del FIS y la experiencia de esta institución en área rural, por las particularidades de estos territorios que en su mayoría contienen comunidades dispersas y de poca accesibilidad obstáculo que ha significado hasta hoy baja cobertura en la inversión de infraestructura por parte de la alcaldía y de las instituciones que apoyan la gestión Municipal.

Como respuesta al nivel de dificultad en áreas indígenas se propone la modalidad de autoconstrucción ya que se adapta a las necesidades del área y puede a través de la participación directa de los comunarios, resolver en gran medida la problemática de construir en estas áreas de difícil acceso a menor costo, para este nuevo proceso se ha previsto realizar asistencia técnica especializada que capacite a los actores involucrados en los espacios identificados para la aplicación de esta experiencia piloto.

VI. INSTANCIAS PARTICIPATIVAS DE GESTIÓN EDUCATIVA CONSTITUIDAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

6.1 Instancias participativas para la gestión educativa

En el sector educativo se han constituido diversas instancias participativas que permiten a los actores de la comunidad educativa organizada coordinar acciones en el ámbito educativo para mejorar la calidad de la educación.

Asimismo las instancias participativas constituidas permiten implementar/ operativizar los instrumentos de gestión tanto en el ámbito de municipio (PROME) como en el ámbito de núcleo (PEN), red (PER), en la unidad sociocultural (PEI) como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Instancias participativas constituidas¹²²:

NIVEL	CONTEXTO	INSTRUMENTO DE GESTION	INSTANCIA PARTICIPATIVA CONSTITUIDA
Municipal	Rural	PDEM	Comité Municipal de Educación (CME)
Municipal	Rural y Urbano	PROME	Comité Municipal de Educación (CME)
Núcleo educativo	Rural	PEN	Equipo de Gestión (EG)
Red educativa	Urbano	PER	Equipo de gestión (EG) Grupo de Referencia (GR)
Unidad Sociocultural	Indígena	PEI	Unidad de Gestión Indígena
Unidad Educativa	Rural	PEN	Equipo de Trabajo (ET)
Unidad Educativa	Urbana	PER	Equipo de Trabajo (ET)

Cada instancia participativa constituida a nivel de núcleo, red, unidad sociocultural y municipio está conformada por diversos actores de la comunidad educativa, cada una de

¹²² Gary Villaume C., “Sistema Nacional de Planificación Educativa”, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes – Unidad de Desarrollo Institucional, 2002

las cuales asumen responsabilidades y funciones diferenciadas tanto en la etapa de elaboración como en la etapa de ejecución:

En el municipio:

INSTRUMENTO DE GESTION	INSTANCIAS PARTICIPATIVAS	ACTORES DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA QUE CONFORMAN EL CME
PROME	Comité Municipal de Educación (CME)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno Municipal (alcalde o su representante) ▪ Dirección Distrital de Educación (Director Distrital) ▪ Junta de Distrito (presidente de la Junta de Distrito) ▪ Comité de Vigilancia *

* Se incorpora al CME, aunque oficialmente no forma parte de los actores de la comunidad educativa.

6.1.1 Gestión administrativa a través de la elaboración y ejecución de los proyectos educativos

Se ha dinamizado la participación de la comunidad educativa en la gestión administrativa de unidad educativa, núcleo, red y municipio, desarrollando competencias en EG y CME referente a la gestión administrativa, durante la etapa de elaboración y ejecución de los PE's y PROME's, al desarrollar buenos niveles de participación de los actores involucrados en el proceso administrativo.

Mediante el PROME se planificó la inversión en el sector educativo a nivel municipal, en algunos municipios se han insertado las demandas educativas de los PROMES en los POA's municipales, sin embargo en otros el PROME no ha sido considerado durante la formulación de los POA's municipales.

6.2 Financiamiento de los planes y proyectos educativos en el municipio

6.2.1 Fuentes y recursos de financiamiento

Se establecen una serie de fuentes y mecanismos para financiar acciones orientadas a beneficiar la educación en los diferentes municipios del país, como ser:

a. Recursos de coparticipación tributaria

Del 100% de los recursos de coparticipación tributaria que recibe el gobierno municipal, tiene que destinar el 85% a gastos de inversión. De este 85%, el municipio tiene que destinar al menos el 30% para la ejecución de proyectos que apoyan el desarrollo humano cuyas áreas son: salud, educación, saneamiento básico, género, entre otros.

b. Recursos Tributarios municipales

Constituyen otra fuente de ingresos para el Gobierno Municipal, cuyos recursos pueden ser destinados para cubrir gastos de administración de la prestación de los servicios de educación.

c. Ley del Diálogo (Recursos HIPIC)

La Ley del Diálogo¹²³, representa una importante oportunidad para la educación en Bolivia de contar con nuevos recursos para el financiar de temas eminentemente educativos.

Por ejemplo, se establece la creación de dos cuentas: la del Diálogo 2000 y la del Fondo Solidario Municipal.

La Primera cuenta (Diálogo 2000), asigna recursos a las municipalidades del país, destinando el 20% de los mismos para mejoramiento de la calidad de Servicios de Educación Escolar Pública, “según la realidad, priorización y decisión de cada Municipio, dentro del Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual, a través de la inversión en las siguientes áreas:

¹²³ Ley 2235 o del Diálogo Nacional 2000, promulgada el 31 de julio de 2001

- Equipamiento escolar, que incluye equipos y sistemas de informática;
- Adquisición de materiales;
- Mantenimiento de infraestructura escolar; y,
- Dotación de incentivos que eviten la deserción escolar primaria, sujetos a reglamentación mediante Decreto Supremo.

d. Política Nacional de Compensación¹²⁴

El D.S. No. 26370,¹²⁵, que reglamenta la aplicación e implementación de la Política Nacional de Compensación, en su artículo 13, referido a los recursos para programas municipales de infraestructura productiva y social, establece mecanismos para que el Ministerio de Hacienda disponga de la transferencia automática de los recursos establecidos en el inciso (e) del artículo 9 de la Ley del Diálogo, y que sólo podrán utilizarse para financiar o cofinanciar, según corresponda, programas, proyectos y actividades, en áreas determinadas, en lo referente a la educación, estas áreas son:

- Ampliación, refacción y construcción de infraestructura escolar,
- Programas de Educación Alternativa;
- Alimentación complementaria pre-escolar y escolar y programas de atención a la niñez;

También queda establecido en las guías de presentación de proyectos del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), la posibilidad de presentar proyectos educativos de núcleo en su componente de procesos pedagógicos, y el requisito que todo proyecto en ecuación, que el municipio presente para su co-financiamiento, este inscrito necesariamente en el Programa Municipal de Educación (PROME)

e. Otros recursos

Tesoro General de la Nación: Se pueden obtener recursos del Tesoro General

¹²⁴ D.S. No.26370, emitido el 24 de octubre de 2001.

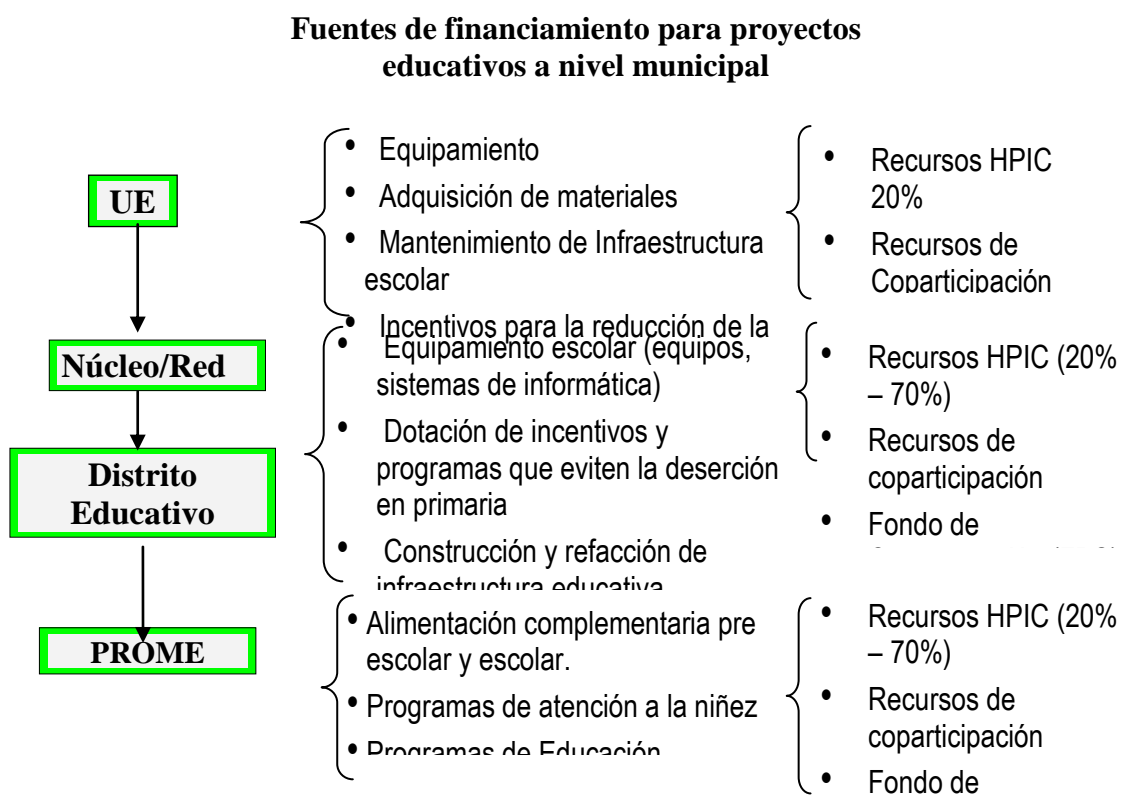
¹²⁵ Idem

de la Nación a través de las donaciones que realizan por medio de las Prefecturas, para el apoyo que se viene brindando para la implementación de la Reforma Educativa, en materia de infraestructura y equipamiento que se está realizando a las Unidades Educativas y Colegios que no han podido ser refaccionadas y equipadas por el Gobierno Municipal.

Otros (FPS, Donaciones, etc): El Gobierno Municipal puede conseguir recursos de donaciones y aportes para la construcción y equipamiento de Unidades Educativas y Colegios, de instituciones como el FPS y donaciones de alguna institución internacional.

6.2.2 Fuentes para el financiamiento para proyectos en educación

El siguiente cuadro trata de resumir la disponibilidad de los nuevos recursos para financiar proyectos en educación a nivel municipal.



VII CONCLUSIONES

A través de la presente investigación, podemos establecer que la municipalización de la gestión de las políticas públicas educativas, corresponden a una tendencia que en buena medida se inicia con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular y la Ley 1565 de Reforma Educativa que marca el inicio de procesos de descentralización en componentes como infraestructura educativa, proyectos educativos, diversificación curricular y participación social.

La Ley de Participación Popular transfiere la propiedad y administración de toda la infraestructura educativa a los municipios. La deficiente infraestructura educativa, era uno de los problemas estructurales que el estado centralizado y burocrático históricamente no pudo solucionar.

La transferencia de responsabilidades a los municipios fue acompañada con proyectos específicos que la Reforma Educativa desarrolló en los espacios municipales como una estrategia para fortalecer la capacidad de gestión educativa. Estos proyectos debían tener un carácter integral de intervención, es decir que aborden tanto la problemática específica de la infraestructura como los procesos pedagógicos, en la práctica solo se enfatizaron uno de los componentes y hubo cierta debilidad en el componente pedagógico.

Uno de las estrategias que el Estado utiliza para transferir la gestión educativa a los municipios, fue la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE) que se inició en 1999 y que buscaba lograr básicamente el fortalecimiento la capacidad de los gobiernos municipales en educación.

Para lograr este objetivo se plantearon instrumentos de gestión educativa diseñados para su funcionamiento en el ámbito municipal, y que permita “bajar” la planificación educativa al Municipio.

Estos instrumentos de gestión educativa son:

a. Plan de Desarrollo Educativo Departamental. (PDED)

Se define al Plan de Desarrollo Educativo Departamental como uno de los resultados principales del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) para el Nivel Departamental.

En el proceso de planificación de políticas públicas, el nivel departamental asume la responsabilidad de articular las políticas públicas nacionales con las políticas públicas municipales. Es en este nivel donde la oferta estatal proveniente del gobierno central y la demanda social que emerge de los municipios se encuentran y deben complementarse para producir los impactos esperados en la calidad de vida de la población, en el contexto de la construcción del desarrollo sostenible nacional.

Expresa las prioridades del desarrollo departamental a mediano y largo plazo, concertadas participativamente y se generan los mecanismos para articular y compatibilizar los Programas Municipales de Educación con el Plan de Desarrollo Departamental.

Es así que el PDED parte esencialmente de los insumos generados en el nivel municipal para su elaboración, siendo los PROMES (ámbito municipal) el elemento necesario para proponer estrategias de desarrollo educativo a nivel departamental.

b. Programa Municipal de Educación (PROME)

El Programa Municipal de Educación (PROME) es el marco estratégico de planificación educativa en el ámbito municipal, y además sirve de insumo básico para la estructuración de las políticas y programas de inversión departamental y nacional, en el marco de la interdependencia existente entre los diferentes niveles de planificación en el país (nacional, departamental y municipal).

El PROME es el instrumento a partir del cual cada Gobierno Municipal en coordinación con la Dirección Distrital de Educación y la Junta de Distrito,

planifica, ejecuta y evalúa las acciones en el ámbito educativo, con miras a mejorar la calidad de la infraestructura y equipamiento escolar y los procesos de enseñanza aprendizaje, a través de la asignación de fondos provenientes de cofinanciamientos y/ o donaciones.

Este nuevo escenario en la planificación educativa, a sido incorporado por el Fondo Productivo y Social (FPS) en sus criterios de elegibilidad de proyectos en educación que establece que todo proyecto educativo...debe estar inscrito en un Programa Municipal de Educación (PROME) y este a su vez estar inscrito en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

Esto significa que incorporando el enfoque de la demanda y mediante metodologías basadas en la norma de planificación participativa define **un escenario municipal** para canalizar y satisfacer los requerimientos y las necesidades de la comunidad educativa.

c. Proyectos educativos en sus tres modalidades: Proyecto Educativo de Núcleo, Proyecto Educativo de Red y Proyecto Educativo Indígena.

Los Proyectos Educativos se constituyen en instrumentos de gestión, porque permiten a los miembros de la comunidad educativa organizada utilizar los recursos humanos, materiales y financieros con eficiencia, a través de la aplicación de las fases del proceso administrativo (planificar, organizar, ejecutar y evaluar), en el ámbito educativo (desde las unidades educativas, el núcleo, la red, el municipio, hasta el departamento), para el logro de los objetivos propuestos, en un tiempo determinado.

Los Proyectos Educativos, se constituyen de esta manera, en el nivel inicial de planificación en el sistema educativo. Lo que permite conectar básicamente a la unidad educativa, con la red o núcleo educativo, y este a su vez con el municipio mediante el Programa Municipal de Educación, al Departamento mediante el Plan de Desarrollo Departamental, y al Estado en su conjunto mediante las estrategias planteadas por le Ministerio de Educación y Cultura.

Los Proyectos Educativos, se constituyen en parte de las demandas municipales, que para su satisfacción por las fuentes propuestas de financiamiento (fondos nacionales, y otros), necesariamente deben estar inscritas en el Programa Municipal de Educación.

La municipalización de la gestión educativa, también es posible de constatar, no solo el diseño actual del Sistema Nacional de Planificación Educativa, que privilegia al Municipio como escenario central de planificación educativa, sino también al analizar las fuentes y los recursos propuestos para el financiamiento de proyectos e iniciativas educativas en los núcleos/redes y/o municipios.

Es claro apreciar que las diferentes fuentes de financiamiento propuestas por el Estado para los proyectos educativos, establecen claramente, como requisito indispensable, que dichos proyectos estén inscritos en un Programa Municipal de Educación (PROME) y que este a su vez sea parte del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), siendo de esta manera dichos proyectos educativos, parte constitutiva de la demanda municipal.

El Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE), en su implementación, logra los siguientes resultados:

- a. logra aumentar significativamente la inversión municipal en educación.
- b. el fortalecimiento de los actores sociales, a partir de la constitución de los comités municipales de educación y los equipos de gestión.
- c. se verifica un mayor involucramiento e interés de la comunidad en la problemática educacional de los municipios.
- d. a partir de los PROME urbanos, se pudo iniciar el reordenamiento del servicio educativo en las ciudades grandes del país.
- e. el más relevante de los resultados, es que los municipios hayan ido un paso más allá de los estrictamente señalados por la Ley 1551. El interés que mostraron los mismos por el componente de procesos pedagógicos de los proyectos educativos marca un hito importante al comprender municipios y actores que la calidad educativa va más allá de una buena infraestructura educativa.

De esa manera podemos señalar que las políticas públicas educativas del Estado tienden a municipalizar claramente la educación, y hacen del municipio el escenario de referencia para la planificación y desarrollo de la educación en Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luís. “El estudio de las políticas públicas”. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.
2. Ardaya, Rubén. Descentralización: Teoría, realidad y proyecto político. En: Descentralización y Gestión Pública. Revista Umbrales No 12. CIDES – UMSA. La Paz, diciembre de 2002.
3. Aaron Wildavsky y Jeffrey Presuman, ver en “La implementación de las políticas públicas, productos del sistema político”. Ed. Paidós, 2002
4. Agyriss y Schon, “Teoría de acción en las instituciones educativas”, Univ. Masachusset, 1978
5. Aragón, Pedro; “Problemas de Gestión Educativa en América Latina”, Ed. Albacete, 2998
6. Asistencia Técnica Departamental PFCEE – “Información Educativa. Diagnostico PROME” Chuquisaca. – Bolivia 5 Págs., 2001
7. Asistencia Técnica Departamental PFCEE – “Reglamento general para el Comité Municipal de Educación (C.M.E.)” Chuquisaca. – Bolivia 9 Págs., 2001
8. Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica. Traducido por David García Junco Machado. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
9. Carriquiriborde, D., Brozovich, D. “Programa de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM)”, UPP, Bolivia - La Paz: 1998. 44 Págs, 1998
10. Carriquiriborde, D., Brozovich, D. “Manual para la formulación del Programa de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM)”, UPP, Bolivia - La Paz: 1998. 58 Págs.
11. Carriquiriborde, D., Brozovich, D. “Guía para el seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM)”, UPP, Bolivia - La Paz: 1998. 38 Págs,1998
12. Casassus, Juan; ”Problemas de la gestión educativa en América Latina”, UNESCO, octubre 2000.
13. CEBIAE. Participación social en educación. Memoria. La Paz, Bolivia. 2003.
14. CEBIAE. Municipalización de la educación. Memoria. La Paz, Bolivia, 2002.
15. CEBIAE. Educación para una vida digna. CEBIAE. La Paz. 2004.

16. CIDES – UMSA, “Descentralización y Gestión Pública. Revista Umbrales”, No 12. La Paz, diciembre de 2002
17. Contreras, Manuel y Talavera, María Luisa. Examen Parcial. La Reforma Educativa Boliviana 1992 - 2002. PIEB. La Paz. 2004.
18. Comisión Episcopal de Pastoral Social Caritas. Programa de Promoción de la participación y el control social. PROPACS. Boletín “Control Social”. Octubre 2004. N° 6. Una visión a 3 años del HIPC.
19. CIDES – UMSA. Descentralización y Gestión Pública. Revista Umbrales No 12. La Paz, diciembre de 2002.
20. Dory Daniel, Nelson Manzano; “Lógicas territoriales y políticas públicas”, Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia, 2000
21. Douglas, Ashford: “Democracia, descentralización y decisión, en políticas nacionales”, México: Miguel Ángel Porrúa, 1998
22. Herbert Alexander Simon, “Elaboración y análisis de las políticas públicas”, Pag. 188, Ed. Paidós, 1986
23. Marina Hoyos, “Estrategia para la elaboración de proyectos educativos indígenas”, Min. De Educación – UDI, 2001
24. Equipo de Asistencia Técnica El Alto “Especialización de infraestructuras” UDISEP, Bolivia - La Paz: 2002.
25. Estanislao de Kostka Fernández, “Diccionario crítico de las Ciencias Sociales”, Universidad Complutense, Madrid, 1992
26. Fernández, Antoni: “Las Políticas Públicas”, en Badía M (editor) “Manual de Ciencias Políticas”. Editorial Tecnos. Madrid, 1976.
27. Gaceta Oficial de Bolivia. Ley del Dialogo 2000. Publicada el 31 de julio de 2001.
28. Hofman, Renata. Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas. Una propuesta para la democratización de los municipios rurales. PADEM. La Paz, 2001.
29. Charles Lindblom, “Democracia y sistema de mercado”, Pág. 44, Fondo de Cultura, México, 1979
30. Lowi, T.J.; “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, Porrúa, México, 1992, Pág. 89-117
31. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección General de Estrategia Educativa. Dirección de planificación. Informe de ejecución. Reforma Educativa (1995 – 2003). Octubre de 2004.

32. Medina, Javier. Manifiesto Municipalista. Por una democracia participativa municipal. Garza Azul. La Paz. 2001.
33. Ministerio de Educación. Dialogo Nacional Bolivia Productiva. Educación con futuro. La Paz, 2004.
34. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Legislación Municipal 2001. Digesto. La Paz, 2001.
35. Nucinkis Nicol y Ayarde Limbert “Hagamos Proyectos Educativos de Núcleo” , pág. 5, Min, Educación, 2001
36. PADEM. Glosario de términos municipales. Honorable Senado Nacional. Comisión de Participación popular, Gobiernos Locales y Descentralización. Plural. La Paz, 2003.
37. Pallares, Frances, “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141, 1988
38. Retolaza, Iñigo. El municipio somos todos. Gobernancia participativa y transparencia municipal.
39. [Pasquino](#), Gianfranco; “Manual de ciencia política”, Ed. Alianza, Pág. 67, 2002
40. PRODII – Medicus Mundi. La Paz, 2003.
41. Reyerros, Rafael. Historia de la educación en Bolivia 1825 a 1898. De la Independencia a la Revolución Federal. Universo. La Paz. 1952.
42. Roman, Javier y Retolaza, Iñigo. Gobernancia local y reducción de la pobreza. Una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el norte Potosí. Plural. La Paz. 2001.
43. Orellana Edwin y Villaume Gary; Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Educativo Departamentales (PDED), UDI, 2004
44. Rubin De Celis, Sandi,.”Gestión Pública Descentralizada en Bolivia:. Conceptos, Contexto Normativo y Modelo”. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. UMSA. La Paz. 2002.
45. Thoning, J.C.; “Las políticas públicas”, Ed. Ariel, Barcelona, 1992
46. Toranzo Gutierrez. Julia. Los recursos de la iniciativa HIPC para la reducción de la pobreza., ILDIS, 2004
- :
47. Municipalización: diagnóstico de una década. Tomo II. FES ILDIS PLURAL. La Paz. 2004

48. UDISEP “Sistema de planificación e inversión educativa en gobiernos municipales” UDISEP, Bolivia – La Paz: 2002 19 Págs.
49. UDISEP “Resumen sobre la metodología del Programa Municipal de Educación” La Paz – Bolivia. 5 Págs.
50. Urioste, Miguel. Bolivia: Descentralización municipal y participación popular. Fundación Tierra. La Paz, marzo de 2001.
51. Subirats, J.: “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid”, INAP, 1989.
52. Villaume, Gary. Educación y municipio en Bolivia. En: Municipalización: diagnóstico de una década. Tomo II. FES ILDIS PLURAL. La Paz. 2004.
53. Villaume Gary. “Guía Metodológica para la formulación de los Planes de Desarrollo Educativo Departamentales (PDED’s)”, UDISEP, Bolivia - La Paz: 2002. 54 Págs.
54. Gary Villaume C., “Sistema Nacional de Planificación Educativa”, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes – Unidad de Desarrollo Institucional, 2002
55. Villaume Gary. “Sistematización de la implementación de políticas, programas y proyectos municipales en educación en el municipio El Alto”, Gregoria Apaza, Bolivia – El Alto 2007. 56 Págs.
56. M. Weber. “Economía y Sociedad” Fondo de Cultura Económica, México.1969