

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DERECHO



Acreditada Res. CEUB N° 1126/02

MONOGRAFÍA

**PARA OPTAR EL TÍTULO ACADÉMICO
DE LICENCIADA EN DERECHO**

**“NECESIDAD DE UNA NORMA JURÍDICA QUE DISPONGA EL
DESARROLLO DE UN SISTEMA INFORMÁTICO PARA EL
REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO”**

**INSTITUCIÓN
SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN**

POSTULANTE

: Silvana Gilda Javier Careaga

*LA PAZ – BOLIVIA
2009*

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
----	--------------------	---

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

2.	JUSTIFICACIÓN	4
3.	DELIMITACIÓN.....	5
3.1.	Temática.....	5
3.2.	Temporal	5
3.3.	Espacial.....	6
4.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
5.	OBJETIVO	7
5.1.	General.....	7
5.2.	Objetivos Específicos	7
6.	METODOLOGÍA	8
6.1.	Métodos.....	8
6.2.	Técnicas	9

CAPÍTULO I

EL SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN

7.	SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN (SEDUCA).....	10
7.1.	Misión Institucional	10
7.2.	Visión.....	11
7.3.	Estructura Orgánica y Funcional	11

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO Y LOS DOCUMENTOS FRAUDULENTOS

8.	EL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO	13
9.	CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE.....	14
9.1.	Docentes Según El Nivel De Educación Que Atienden.....	15

9.2.	Docentes Por Área Geográfica.....	18
9.3.	Docentes Según Cargos Y Niveles De Instrucción.....	20
9.4.	Docentes Según Categoría	22
9.5.	Docentes Por Nivel De Instrucción	24
9.6.	Docentes Según Especialidad.....	25
10.	INSCRIPCIÓN AL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO.....	26
10.1.	Requisitos de Inscripción	26
10.2.	Pasos a Seguir.....	27
11.	MARCO JURÍDICO DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO.....	31
12.	DOCUMENTOS FRAUDULENTOS	32
12.1.	Consideraciones Jurídicas	34
12.2.	Tipificación Penal.....	35

CAPÍTULO III

INFORMATIZACIÓN DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

13.	DESARROLLO DEL SOFTWARE	38
13.1.	Misión.....	38
13.2.	Objetivo.....	39
13.3.	Actividades.....	39
14.	POSIBLES EFECTOS DE LA INFORMATIZACIÓN DEL RDA.....	40
15.	INCIDENCIA DE LA INFORMATIZACIÓN DEL RDA EN LOS CASOS DE DOCUMENTACIÓN FRAUDULENTA	42

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTOS Y PROPUESTA DE DECRETO SUPREMO SOBRE EL SISTEMA INFORMÁTICO DE REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

16.	FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA	43
17.	PROYECTO DE DECRETO SUPREMO.....	44

18.	CONCLUSIONES	46
19.	RECOMENDACIONES	49
20.	BIBLIOGRAFÍA	51

1. INTRODUCCIÓN

Desde 1994 Bolivia lleva adelante la Reforma Educativa, la misma que establece el carácter democrático de la educación e incorpora a la sociedad en la planificación, organización, ejecución y evaluación de la educación. Asimismo, dispone la incorporación del enfoque intercultural y la modalidad bilingüe en la educación escolar, respondiendo así a la heterogeneidad sociocultural del país.

La Reforma Educativa surgió como una respuesta a los problemas estructurales que enfrentaba la educación escolar en Bolivia, principalmente los de baja calidad y baja cobertura. Estos problemas no eran sólo pedagógicos (obsolescencia metodológica y curricular y falta de pertinencia cultural y lingüística), sino también de carácter administrativo y de gestión.

En cuanto a estos últimos, los identificados como más relevantes eran la falta de información o la poca confiabilidad de la existente, el excesivo centralismo en la toma de decisiones, la predominancia de criterios sindicales y partidarios en la designación del personal en todo el Sistema Educativo, un inadecuado sistema de reclutamiento, promoción y remuneración del personal docente y una inadecuada distribución de recursos dentro del propio sector.

Para la implementación de la Reforma Educativa se creó el Programa de Reforma Educativa (PRE). En su primera fase (1996 - 1998), el PRE buscó transformar la estructura y el funcionamiento del Sistema Educativo a través de la transformación del Sistema Educativo regular, establecer normas y facilitar la gestión escolar, y fortalecer la gestión a nivel distrital incorporando a la comunidad en las decisiones educativas (reforma institucional), en

particular del nivel de educación primaria.

En su segunda fase (1998 – 2003) el PRE dio un mayor énfasis al tema de calidad y acceso a la educación pública. También se incluyeron objetivos para reducir las brechas de acceso por género. Para lograr dichos propósitos, definió cuatro objetivos estratégicos: Desarrollar la capacidad de gestión del Sistema Educativo Nacional, mejorar la calidad del personal docente, consolidar la transformación curricular y generalizarla, y promover la participación de la ciudadanía.

A pesar de los avances observados durante estos años, principalmente en términos de acceso y permanencia, se han detectado algunos problemas en la implementación del PRE en cuanto al control y seguimiento a la asignación de ítems para elevar la eficiencia del Sistema Educativo.

De este proceso evolutivo del sistema educativo boliviano, se observa que el control de los miembros del sistema educativo boliviano difícilmente puede ser controlado, de tal manera que el objetivo de este documento es el de contribuir a la discusión de políticas orientadas al mejoramiento de la eficiencia interna – administrativa en educación para reducir el número de casos de docentes fraudulentos, consiguientemente elevar la calidad del personal docente y por lo tanto la calidad de la educación pública en Bolivia, sobre la base de un breve análisis del Registro Docente Administrativo, la falsedad material y la necesidad de informatización del Registro Docente Administrativo.

El documento se organiza en 5 partes: la primera parte corresponde al apartado metodológico, el cual da los lineamientos básicos para la elaboración del presente trabajo.

En el primer capítulo se expone brevemente los datos obtenidos sobre el Servicio Departamental de Educación – SEDUCA, su visión, estructura y organización.

Para el segundo capítulo se describen las características del personal docente: su clasificación por cargo y categoría, por nivel de instrucción, por los niveles educativos que atienden y especialidad y su distribución por área geográfica. Esta información proporciona una imagen del perfil de los docentes del sector público nacional, que es información centralizada en el Registro Docente Administrativo, esto sin dejar de lado el correspondiente análisis del Registro Docente Administrativo.

En el tercer capítulo, se brindan unas breves consideraciones a tomar en cuenta para la realización del sistema informático que centralice los datos del Registro Docente Administrativo, así como un breve análisis sobre los posibles efectos que resultarían de la creación de este software informático.

Para el Capítulo cuarto, se desarrolla la propuesta y correspondiente justificación de la creación de una norma jurídica específica que disponga el desarrollo del software pertinente para proceder a la informatización de la base de datos de Docentes y Administrativos del sector educativo.

Finalmente se plantean las conclusiones relacionadas con el registro docente administrativo y su apremiante necesidad de informatización así como de las propuestas de políticas orientadas al mejoramiento del trabajo de individualización de documentación falsificada, de la calidad del personal docente y de la educación escolar en Bolivia.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

2. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación encuentra su justificación en el intento por colaborar en la optimización del cumplimiento de las funciones de la institución departamental encargada de la administración de Educación, Servicio Departamental de Educación – SEDUCA.

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, independencia de gestión administrativa. El SEDUCA tiene como misión fundamental 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.

Siendo el Servicio Departamental de Educación la institución encargada de llevar adelante un sistema racional y ordenado en la administración del personal docente, se estableció la inscripción en el Registro Docente Administrativo con la finalidad lograr transparencia y confiabilidad en los cargos docentes.

Los docentes en algunos casos no cuentan con la debida preparación y/o los documentos que acrediten su formación, optando estos por presentar documentos y certificados falsos, lo cual constituye un delito tipificado por el Código Penal, sin embargo dadas las condiciones y realidad nacional muchos de estos casos no se materializan por la fuga del docente observado.

De esto se desprende la Importancia de la presente investigación, pues el Registro Docente Administrativo es llevado en archivos de papel tradicional, lo cual hace que la revisión e individualización de los docentes con observaciones se demore demasiado, de tal manera se ve por conveniente la informatización de RDA (Registro Docente Administrativo).

3. DELIMITACIÓN

3.1. Temática

La investigación realizada cuenta con una connotación temática que responde a los siguientes ámbitos:

Temática Jurídica. En primera instancia la investigación esta delimitada al ámbito jurídico pues el propósito principal de la investigación es la proposición de una norma jurídica específica que regule y establezca la creación de una base de datos informática relacionada al Registro Docente y Administrativo.

Temática Social. Siendo la Educación un estamento establecido y reconocido por la Constitución Política del Estado, se sobreentiende que cualquier problemática educativa esta íntimamente relacionado con el Interés público de ahí la relación e importancia para con el ámbito social.

3.2. Temporal

Cronológicamente la investigación comprenderá un periodo de investigación aproximado de 10 años, es decir desde el año 1998 hasta el 2008.

3.3. Espacial

Si bien la problemática planteada abarca a la integridad del territorio Nacional, para efectos prácticos de la investigación esta será realizada en la Ciudad de La Paz, específicamente en los predios del Servicio Departamental de Educación.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A la fecha SEDUCA no cuenta con una Base de Datos que registre la información relacionada a todo el quehacer Docente, toda esta información es archivada en papel haciendo morosa la búsqueda de la misma, por lo que no se realiza ninguna verificación de los documentos que acrediten la capacidad e idoneidad del Docente.

Paralelo a este hecho se ha venido observando la proliferación de docentes con Documentos Falsos, y más aun los docentes identificados de haber presentado documentación fraudulenta, reinfringen en tal hecho con el simple traslado de distrito, este hecho es viable en parte, por que el SEDUCA no cuenta con una Base de Datos informática que logre individualizar a los Docentes observados y así poder individualizarlos rápidamente.

Siendo que la normativa vigente en nuestro país reconoce y garantiza la libertad del imputado, en muchos casos no hace posible llevar a un buen término un proceso penal ordinario por Uso de Instrumento Falsificado, haciendo que los culpables escapen a las correspondientes responsabilidades y peor aun reinfringen en el delito postulando en otros Departamentos o Distritos.

Estos hechos observados en el desempeño de mis funciones como Pre-Profesional en la Unidad de Asesoramiento Jurídico del Servicio Departamental de Educación, plantea la siguiente problemática:

¿Con el desarrollo de un Sistema Informático que permita el Registro Docente Administrativo (RDA), se evitaría la reincidencia en presentación de Documentación Fraudulenta por parte de los Docentes?

Si bien se da énfasis en el empleo de la moderna tecnología computarizada en esta problemática, el ámbito jurídico va implícito pues si bien se recurre a un área técnica como es la computación, la misma tiene que estar debidamente regulada para que la misma sea legal y pertinente.

5. OBJETIVO

5.1. General

“Proponer la creación de una norma jurídica que disponga el desarrollo de un Sistema Informático para el Registro Docente Administrativo, para así reducir el nivel de docentes con Documentación Fraudulenta”

5.2. Objetivos Específicos

- Establecer las atribuciones del Servicio Departamento de Educación (SEDUCA).
- Realizar un análisis crítico del sistema de archivo del actual Registro Docente Administrativo y las características particulares

de los casos de Documentación Fraudulenta.

- Exponer los posibles efectos producidos por la Informatización del Registro Docente Administrativo.
- Proponer creación un Decreto Supremo que establezca el Desarrollo de un Sistema Informático para el Registro Docente Administrativo.

6. METODOLOGÍA

Siguiendo los parámetros establecidos por la Metodología, se ve por conveniente para la presente investigación un diseño metodológico de tipo “No Experimental”, descriptivo, puesto que en primera instancia se describirán las particularidades del problema planteado y Propositivo por que en el final de la investigación se realizara la propuesta de una norma jurídica especifica que plantee soluciones a la problemática.

6.1. Métodos

MÉTODOS GENERALES

Método Deductivo. Método que va de lo General a lo particular a través de procesos lógicos, dará lugar al análisis de los elementos generales obtenidos, dando lugar a deducir las posibles respuestas pertinentes al problema planteado.

Método Analítico. El análisis de un objeto da lugar a un conocimiento mejor y especializado, siendo así se procederá a estudiar de forma

analítica la problemática surgida de la falta de un sistema informático que prevenga la presentación de documentación fraudulenta por parte de los docentes.

MÉTODO ESPECÍFICO

Método Teleológico. Como uno de los métodos de análisis de las normas jurídicas, este método será de gran utilidad para la propuesta de creación de un Decreto Supremo que viabilice el desarrollo del Sistema Informático propuesto.

6.2. Técnicas

La Observación. Siendo una de las técnicas a priori de mayor uso, esta técnica se avoca al estudio de las características de un objeto, el mismo se emplea en esta investigación en el momento en que se observan los efectos producidos por la presentación de Documentación Fraudulenta en el SEDUCA.

Revisión Documental. Consistente en el estudio, análisis y catalogación del material bibliográfico obtenido, será de utilidad para la investigación en la formación del marco teórico que constituye el respaldo científico de la investigación a realizar.

CAPÍTULO I

EL SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN

7. SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN (SEDUCA)

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, independencia de gestión administrativa. Depende del prefecto y funcionalmente del director de desarrollo social de la prefectura.

7.1. Misión Institucional

El Servicio Departamental de Educación tiene como misión fundamental la administración de la educación pública y el control de la privada, en el ámbito de la jurisdicción territorial y sobre la base de la ex dirección departamental. Corresponde al nivel departamental de la estructura de administración curricular establecida en el artículo 31 de la ley 1565 (ley de la reforma educativa).

Asimismo el SEDUCA se encarga de garantizar una educación pública y gratuita e integral como factor estratégico de desarrollo humano y sostenible para satisfacer las necesidades y potencialidades socioculturales, económicas territoriales y políticas fundamentadas en las cosmovisiones, identidades, valores culturales sin discriminaciones ni exclusiones, con un currículo que responda a la realidad sociocultural de cada departamento de Bolivia, para el ejercicio pleno de los derechos y deberes en el marco de una educación desde lo intra e interculturalidad.

7.2. Visión

La visión del Servicio Departamental de Educación es constituirse en una institución vanguardia de las transformaciones educativas libre de analfabetismo, con un desarrollo de una educación en la vida para la vida desde las diversidades socioculturales y lingüísticas sin discriminación económica, cultural, de género, edad y discapacidad que permita el fortalecimiento de la identidad cultural, manteniendo la cobertura en las diferentes áreas y niveles educativos, para responder a sus necesidades, expectativas e intereses de la sociedad de cada Departamento del país.

7.3. Estructura Orgánica y Funcional

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

NIVEL DEPARTAMENTAL:

- ❖ Dirección: Director departamental del servicio de educación
- ❖ Coordinación: Consejo técnico departamental
- ❖ Control: Auditor interno
- ❖ Asesoramiento: Asesoría jurídica
- ❖ Apoyo técnico: Unidad de análisis e información
 - Unidad de asistencia técnica y coordinación
 - Unidad de seguimiento
 - Unidad de administración de recursos

NIVEL DISTRITAL

- ❖ Dirección: Director distrital de educación
- ❖ Coordinación: Consejo técnico distrital
- ❖ Apoyo técnico: Equipo técnico distrital

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO Y LOS DOCUMENTOS FRAUDULENTOS

8. EL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

El Registro Docente Administrativo es la incorporación de profesores y personal administrativo del Servicio de Educación Pública en la base de datos del MINISTERIO DE EDUCACIÓN con el fin de contar con información y documentación de respaldo para los trámites escalafonarios y para el proceso de elaboración de las planillas de haberes del Servicio de Educación Pública.

Se entiende por carrera, docente o administrativa, al constante proceso de superación en el desempeño profesional o laboral de un docente o administrativo en el Servicio de Educación Pública, de acuerdo a las normas que establece el Decreto Supremo 23968.

El formulario de registro para el personal de las carreras docente y administrativa es una declaración jurada y debe ser llenado y firmado obligatoriamente por el interesado. Los docentes y personal administrativo de Unidades Educativas deben inscribirse en el Registro Docente Administrativo en la Dirección Distrital. El personal administrativo de las Direcciones Departamentales en sus Unidades de Administración de Recursos.

Todo el personal del Servicio de Educación Pública pertenecerá a una de las dos carreras, docente o administrativa, creadas en el artículo 37 del Código

de la Educación Boliviana. No se puede prestar funciones administrativas con ítemes docentes o viceversa.

Pertenece a la Carrera Docente los docentes o maestros de aula y los directores de unidad educativa o de núcleo, en los establecimientos educativos no autónomos de cualquier área, nivel o modalidad del Servicio de Educación Pública.

El Registro Docente Administrativo es un instrumento utilizado en la organización y distribución del personal docente, asimismo sirve como una importante referencia para el estudio cuantitativo de la población docente en el país, para ingresar en la Carrera Docente se requiere:

1. Cumplir con lo estipulado por el artículo 34 del Código de la Educación Boliviana.
2. No tener menos de 18 ni más de 60 años.

Cuando se hubiere ingresado en la Carrera Docente, la permanencia en la misma se registrará por el artículo 38 del Código de la Educación Boliviana.

9. CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE

El Ministerio de Educación diseñó el Registro Docente y Administrativo (RDA) como un instrumento de apoyo a la planificación y gestión del personal. A partir de la implementación del RDA, el Ministerio de Educación cuenta con información detallada del personal que trabaja en el Servicio de Educación Pública, con el objeto de transparentar la administración del mismo, reducir el problema de ítemes fantasmas y planificar mejor la asignación de los docentes

a las diversas regiones del país, tomando en cuenta que los docentes son el elemento fundamental para alcanzar una educación con calidad, más aún si éstos cuentan con una formación pedagógica. El RDA es actualizado de manera permanente a través de los formularios establecidos para el efecto, como un proceso integrado al pago mensual de planillas.

Sin embargo, actualmente el Ministerio de Educación no tiene una evaluación precisa del déficit de docentes ni proyecciones de su demanda a futuro. Se necesita que esta cartera de Estado realice proyecciones de matrícula y del número de maestros en un horizonte mínimo de 10 años como información básica para establecer los requerimientos de recursos del sector y para poder analizar su sostenibilidad.

En el presente estudio, la información del RDA permite una imagen del perfil del personal docente nacional que se presenta a continuación.

9.1. *Docentes Según El Nivel De Educación Que Atienden*

De acuerdo a la información del Registro Docente y Administrativo (RDA), el número de docentes en el servicio escolar público de Bolivia se ha incrementado gradualmente conforme el aumento del número de alumnos atendidos en los diferentes niveles (inicial, primaria y secundaria). A inicios del presente año, el número de docentes registrados alcanzaba a 103 mil a nivel nacional.

De acuerdo al nivel de educación en el que trabajan, el 71.5% de los docentes está concentrado en la educación primaria, el 19.6% en la secundaria y tan solo el 4.5% y 4.3% en la inicial y alternativa, respectivamente (véase el grafico N° 1).

Esta proporción varía cuando se realiza el análisis por área geográfica puesto que alrededor del 63% de ellos se encuentran trabajando en el área rural y provincial del país.

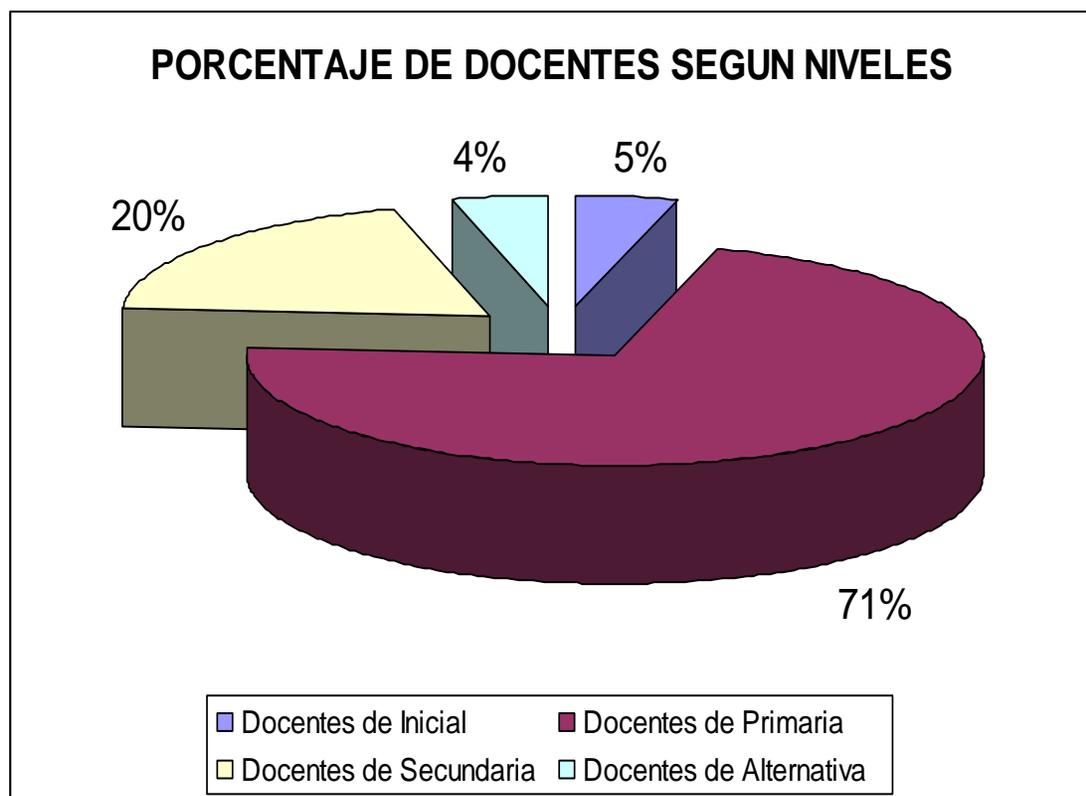
Pese a que tal variación no afecta dramáticamente a los datos, si constituye cifras a tomar en cuenta si se analiza el número de casos de docentes con documentos fraudulentos, puesto que en la práctica se ha observado que es en el sector rural y provincial donde se presentan más casos de docentes irregulares.

La explicación a este fenómeno, esta en el simple hecho de que el SEDUCA y cualquier otra instancia educativa – administrativa no puede tener el control absoluto de sus docentes, mucho menos en los sectores alejados a los centros urbanos.

GRAFICO Nº 1
NÚMERO DE DOCENTES SEGÚN EL NIVEL QUE ATIENDEN,
INICIO GESTIÓN 2007

Nivel educativo/Área	Urbana	Provincial	Rural	Total	%
Docentes de Inicial	2,367	1,108	1,195	4,670	5
Docentes de Primaria	23,866	15,198	34,656	73,720	71
Docentes de Secundaria	9,316	5,980	4,882	20,178	20
Docentes de Alternativa	2,837	1,058	576	4,471	4
Total	38,386	23,344	41,309	103,039	100.0

Fuente: Ministerio de Educación 2007.



NOTA: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación

9.2. Docentes Por Área Geográfica

Como se puede observar en el Grafico N° 2, del número total de docentes para la gestión 2007 (103.039), el 37% se encuentran en el área urbana (capital), 23% en el área provincial y el 40% en el área rural.

Este último porcentaje corresponde con el porcentaje de población en el ámbito rural (42.9% según la clasificación del Ministerio de Educación con datos del Censo 2001). Sin embargo, el área provincial tiene alrededor de 6.6% de la población en contraste con el 23% del total de los docentes.

El Gráfico en cuestión demuestra una cierta desproporcionalidad entre la población docente y la población estudiante, en particular en zonas provinciales, paralelamente se ve concentrada una gran cantidad de docentes en el área rural, de los cuales se puede asumir que un gran porcentaje de ellos son interinos o bachilleres sin la debida formación Normalista.

Asimismo es en el área rural donde se concentran los casos de documentación fraudulenta, atribuible al simple hecho de que El Servicio Departamental de Educación no se encuentra en la posibilidad de revisar los casos alejados de las grandes urbes.

La virtual incomunicación entre los predios principales del SEDUCA y las Unidades Educativas Rurales, facilita las actividades ilegales de algunos Pseudo-profesores.

GRAFICO Nº 2

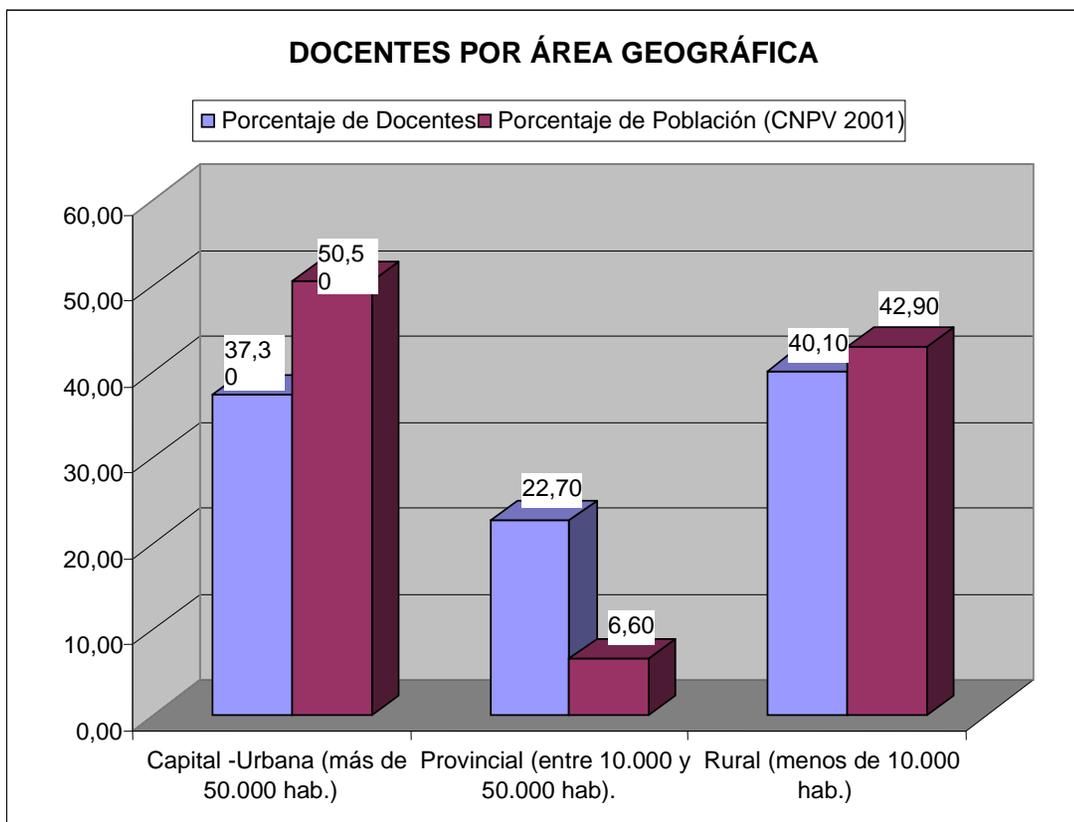
Docentes y población según área geográfica

Área Geográfica (*)	Porcentaje de Docentes	Porcentaje de Población (CNPV 2001)
Capital -Urbana (más de 50.000 hab.)	37.3	50.5
Provincial (entre 10.000 y 50.000 hab.)	22.7	6.6
Rural (menos de 10.000 hab.)	40.1	42.9
TOTAL	100	100

Fuente: Ministerio de Educación 2007, INE 2002a.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2007.

(*) Según la clasificación del Ministerio de Educación.



NOTA: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación

9.3. Docentes Según Cargos Y Niveles De Instrucción

Los docentes se distribuyen según cuatro niveles o cargos: normalistas (61.6%), egresados (16.6%), titulares por antigüedad (3.7%), y docentes interinos (18.1%). Estos porcentajes fueron calculados a partir de los datos de inicio de gestión 2007. Los docentes interinos son aquellos que no tienen formación pedagógica.

El alto porcentaje de maestros interinos, principalmente ubicados en el área rural (9.729 maestros), ha sido identificado por el Ministerio de Educación como uno de los principales aspectos que limita la mejora de la calidad de la educación.

Asimismo, existen motivos sólidos para creer que simplemente elevar salarios puede tener pocos efectos. La presencia de maestros normalistas y su posición en el escalafón no están asociadas con mejores rendimientos en los exámenes y el desempeño de los maestros decae con su antigüedad, variable que está estrechamente ligada a sus remuneraciones, que los que poseen mayor escalafón y antigüedad son los que perciben mejores salarios¹.

Por lo menos en el sector fiscal, la remuneración de un maestro es independiente de su desempeño. Para conseguir un mayor sueldo, los docentes deben simplemente acumular antigüedad y ascender de categoría.

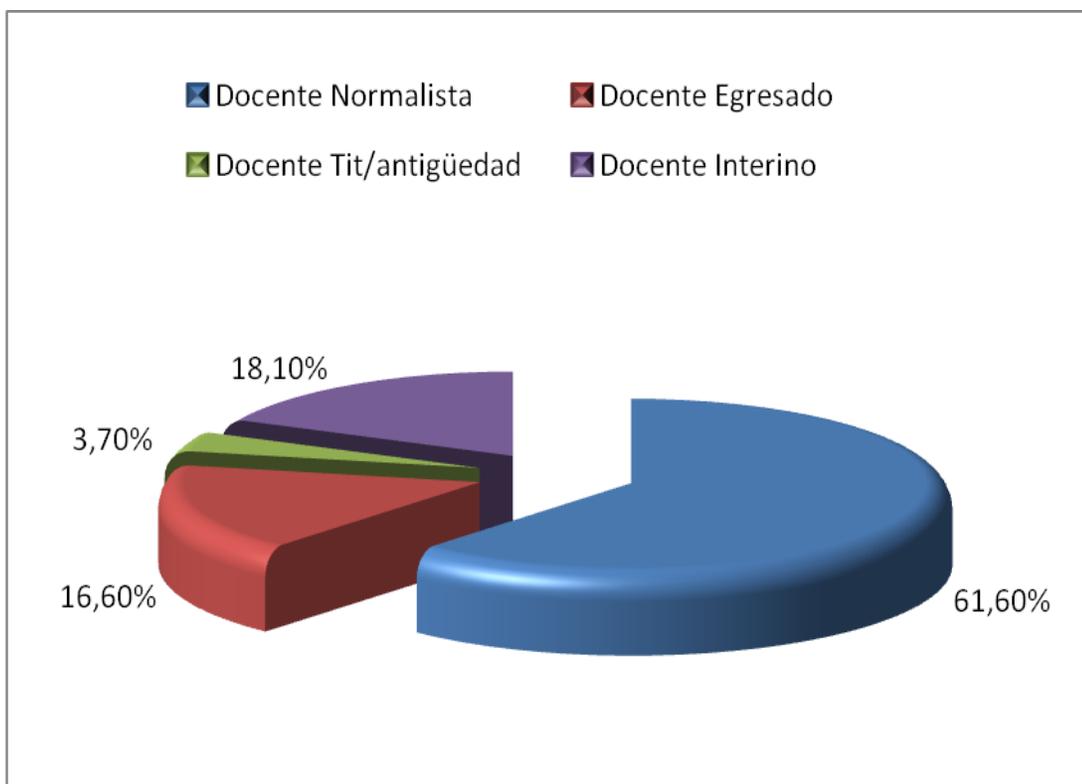
¹ Urquiola, M. et. al. (2000)

GRAFICO Nº 3
DOCENTES SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN PEDAGÓGICA, 2005

Cargo/Área	Urbana	Provincial	Rural	Total	%
Docente Normalista	28,338	12,593	22,546	63,477	61.6
Docente Egresado	4,061	5,285	7,808	17,154	16.6
Docente Tit/antigüedad	1,649	886	1,226	3,761	3.7
Docente Interino	4,338	4,580	9,729	18,647	18.1
Total	38,386	23,344	41,309	103,039	100.0

Fuente: Ministerio de Educación 2007.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2007.
 La elaboración del Grafico es propia de la autora.



9.4. Docentes Según Categoría

De acuerdo al Escalafón vigente, los docentes se clasifican según su antigüedad en ocho categorías: Interino, Quinta, Cuarta, Tercera, Segunda, Primera, Cero y Mérito. En la Tabla N° 1 se puede observar que los docentes pertenecientes a la categoría de interino (18.1%) y quinta (32.3%), que son los que no tienen formación ni experiencia respectivamente, representan a más del 50% del total, aspecto que tiene una incidencia negativa sobre la calidad de la educación.

El déficit de docentes normalistas es más notorio en las provincias y comunidades rurales, en las que debido a la carencia de docentes formados en las Escuelas Normales que deseen trabajar en estos ámbitos, se recurre a la contratación de bachilleres o docentes interinos.

A este problema se suma el de las tasas de rotación de docentes² debido a que muchos docentes rurales aspiran a migrar a la ciudad; cuando ello ocurre abandonan su cargo y la contratación de un nuevo docente puede demorar semanas o meses³, originándose un retraso en el proceso de aprendizaje de los alumnos. Además, en muchos casos la designación del docente depende de una comisión donde interviene la junta de distrito entre otros actores, los que no siempre aplican criterios técnicos, permitiendo una politización y partidización de la designación.

² Se evidencian altas tasas de rotación de docentes, estimadas en aproximadamente un 30% de la planilla entre febrero y abril. En este período se originan vacantes que no pueden ser "cubiertas" inmediatamente por otros docentes.

³ Mizala et. al. (1999)

TABLA Nº 1
Número de docentes según categoría, gestión 2007

CATEGORÍA ÁREA	URBANA	PROVINCIAL	RURAL	TOTAL	%
Docentes Interinos	4,338	4,580	9,729	18,647	18.1
Docentes Quinta	8,555	9,737	15,000	33,292	32.3
Docentes Cuarta	4,526	2,926	3,842	11,294	11.0
Docentes Tercera	3,490	1,452	2,416	7,358	7.1
Docentes Segunda	4,522	1,421	2,579	8,522	8.3
Docentes Primera	3,676	966	1,849	6,491	6.3
Docentes Cero	3,775	1,052	2,143	6,970	6.8
Docentes Mérito	5,504	1,210	3,751	10,465	10.2
TOTAL	38,386	23,344	41,309	103,039	100.0

Fuente: Ministerio de Educación 2007.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2007.

Un estudio sobre los Maestros en Bolivia⁴ sugiere con relativa claridad que los maestros con mayor edad o antigüedad son justamente los que tienen los menores niveles de vocación.

Si esta variable influye en el desempeño, y en vista de que la posición en el escalafón es un buen reflejo de la antigüedad del docente, no debería sorprender que el salario del maestro no se refleje en mejores resultados. Una vez que el docente consigue su ascenso en el escalafón acumulando antigüedad sigue sin tener ningún incentivo para trabajar con más dedicación y ser más efectivo, si por esto ya no recibe ninguna compensación adicional.

⁴Urquiola et. al. (2000)

9.5. *Docentes Por Nivel De Instrucción*

Según el nivel de instrucción, los maestros se agrupan en bachilleres, egresados universitarios, licenciados universitarios, profesores con título revalidado, profesores egresados normalistas, profesores normalistas, profesores titulados por antigüedad, técnicos medios y técnicos superiores.

De esta clasificación, el mayor porcentaje según los datos obtenidos para la gestión 2007 corresponde a los profesores egresados normalistas (16.8%) y profesores normalistas (61.4%), mientras los que son solo bachilleres representan el 12.2% del total y 4.3% los que no tienen formación. Llama la atención la gran cantidad de docentes con formación de bachilleres (ninguna formación pedagógica) que no saben aplicar la reforma educativa en el aula, y por tanto, la baja calidad de la educación que los alumnos reciben.

TABLA 2

Número de docentes según nivel de instrucción, gestión 2007

	%
Sin formación	4.3
Bachiller	12.2
Egresado Universitario	0.6
Licenciado Universitario	0.4
Profesor con Título Revalidado	0.5
Profesor Egresado Normalista	16.8
Profesor Normalista	61.4
Profesor Titulado por Antigüedad	3.7
Técnico Medio	0.0
Técnico Superior	0.1
TOTAL	100.0

Fuente: Ministerio de Educación 2007.

Del total de docentes interinos, el 70% son bachilleres y el 24% no alcanzaron ni siquiera los 12 años de escolaridad (ver tabla 2). La conclusión de un estudio del SIMECAL⁵ sobre educación primaria respecto a la relación entre cantidad de docentes interinos y la calidad de la educación destaca que los menores rendimientos de docentes (desempeño en riesgo, es decir, cuando los docentes han obtenido una competencia en grado insuficiente) corresponden a los departamentos que poseen mayor cantidad de docentes interinos.

TABLA 3
Docentes interinos según nivel de educación alcanzado, 2007

	%
Sin formación	24.0
Licenciado Universitario	2.7
Egresado Universitario	3.6
Técnico Superior	0.4
Técnico Medio	0.0
Bachiller	69.3
TOTAL	100.0

Fuente: Ministerio de Educación 2007.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2007.

9.6. Docentes Según Especialidad

De acuerdo a la especialidad ejercida, los docentes se clasifican en Agropecuaria, Artes plásticas, Educación católica, Educación física, Educación musical, Humanística, Orientadores y Técnico Industrial, de los cuales el 86.1% corresponde a docentes de formación Humanística. Esto muestra que la mayor proporción de docentes

⁵ SIMECAL (2001)

preparan a los alumnos para la educación universitaria y solo el 3.1% para la técnica. Esta información refleja la necesidad de un estudio sobre los requerimientos del mercado de trabajo, sobre cuya base se debería implementar un programa de orientación vocacional y de reorientación de la formación educativa de manera de hacerla más pertinente en relación con las posibilidades y necesidades del mercado laboral en el país.

TABLA 4
Docentes según especialidad ejercida, gestión 2007

	%
Agropecuaria	0.0
Artes plásticas	1.4
Educación católica	3.4
Educación física	3.2
Educación musical	2.7
Humanística	86.1
Orientadores	0.0
Técnico Industrial	0.6
Técnico Vocacional	2.5
TOTAL	100.0

Fuente: Ministerio de Educación 2007.

10. INSCRIPCIÓN AL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

10.1. Requisitos de Inscripción

Nº	DESCRIPCIÓN DEL REQUISITO
1	Requisitos obligatorios para el personal de la carrera administrativa: Mostrar el original de la cédula de identidad vigente (carnet de identidad, RUN o RIN) y entregar la fotocopia legalizada por la entidad emisora.
2	Entregar los siguientes documentos: Dos (2) fotografías a color, tamaño 4 cm x 4 cm, con fondo plomo claro sin borde (en el reverso de las fotos el interesado debe anotar sus nombres y apellidos).

3	Certificado de nacimiento original con sello seco.
4	Fotocopia del título de bachiller legalizada por la entidad emisora del título. En caso de que su título de bachiller esté en trámite, podrá presentar el original de la libreta de 4to. de secundaria (ex 4to. Medio) y entregar fotocopia de ese documento para la inscripción en el RDA con carácter provisional.
5	Sólo para varones: presentar el original de la libreta de servicio militar y entregar fotocopias de las hojas donde figura la fotografía y la identificación del interesado.
6	Para profesores egresados antes del año 2000 de un centro de formación docente autorizado por el MINEDU: fotocopia del certificado de egreso legalizada por el respectivo centro de formación.
7	Sólo para profesores interinos: el interesado debe presentar el formulario de solicitud de registro docente firmado por el director distrital.
8	Para profesores con años de antigüedad: copia original de los certificados de calificación de años de servicio o fotocopia de esos documentos legalizada por la entidad emisora.
9	Entregar el recibo de caja por el monto establecido en la resolución ministerial de aranceles aprobados.
10	Opcional, entregar fotocopias legalizadas por la entidad emisora de los siguientes documentos, si el interesado los posee: Título de técnico medio.
11	Título académico y/o en provisión nacional de técnico superior.
12	Título en provisión nacional de maestro normalista.
13	Título académico y/o en provisión nacional de licenciatura.
14	Certificado académico de diplomado.
15	Diploma académico de especialidad.
16	Diploma académico de maestría.
17	Resolución ministerial de declaratoria de titular por antigüedad.

NOTA: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Departamental de Educación

10.2. Pasos a Seguir

N°	DESCRIPCIÓN DE TAREAS	DURACIÓN			RESPON SABLES
		Min	Hrs	Días	
1	En el Distrito se entregan los requisitos a los interesados, o se obtienen de la página Web.	0	0	0	Interesado

2	El interesado entrega todos los requisitos.	0	0	0	Interesado
3	El responsable del RDA.- verifica la presentación de los requisitos y que los documentos concuerden en nombres, apellidos y fecha de nacimiento; caso contrario, rechaza la inscripción. Como constancia de la verificación de las fotocopias con el original de cada documento presentado, firma (con bolígrafo azul) y coloca su pie de firma y el sello de la Dirección Distrital o Departamental (con tinta roja) en la parte superior o inferior derecha del anverso de la fotocopia. Entrega al interesado el formulario de registro que corresponda y le guía en el llenado. Cuando no corresponde se devuelve la documentación 3.1.	6	0	0	Responsable del RDA
4	El interesado llena el formulario de registro. Los datos del formulario (identificación, educación formal, categoría, años de servicio, etc.) deben coincidir con la documentación presentada.	9	0	0	Interesado
5	El Resp.RDA anota el número de documentos de respaldo presentados por el interesado. En el cuadro destinado al responsable del registro, anota su número de cédula de identidad, la fecha y el lugar de registro, firma el formulario y coloca su pie de firma. asimismo, pega las fotografías en el original y en la copia del formulario de registro, coloca el sello de la Dirección Distrital o Departamental en la parte inferior del original y de la copia. Entrega la copia del formulario al interesado. El formulario original y la documentación presentada serán guardados en el sobre, provisto para tal efecto, rotulando con los datos de identificación del formulario.	5	0	0	Responsable del RDA
6	El interesado recibe la copia del formulario.	0	0	0	Interesado

7	El Resp. RDA, antes de elaborar la información mensual de planillas, incorpora los datos de los inscritos, en los distritos que tienen instalado el Sistema de Administración de Planillas (SAP), en el módulo de pre-registro y genera el archivo magnético y el reporte INS-01 "Inscritos en el RDA". En los distritos que no tienen instalado el SAP, el responsable del RDA copia los datos de los formularios de registro en el formulario INS-01, el mismo que verifica y firma.	0	0	1	Responsable del RDA
8	El Director Distrital verifica y firma el reporte para su envío con el medio magnético generado por el sistema a la UAR de la Dirección Departamental de Educación.	0	4	0	Director Distrital
9	Hasta el 5 de cada mes, el Técnico de Escalafón-RDA - T.E. RDA - de la Unidad de Administración de Recursos (UAR) de la Dirección Departamental de Educación recibe los sobres de RDA, el archivo magnético y el reporte INS-01, junto con la información mensual de la planilla de haberes enviada por las Direcciones Distritales de Educación y verifica que el sobre del RDA contenga la documentación obligatoria establecida. Luego, incorpora en el módulo respectivo del Sistema de Información de Registro Docente Administrativo los datos del formulario y la documentación de respaldo incluida en el sobre del RDA. Imprime el reporte de transcripción y consistencia, verifica y corrige la información transcrita y firma.	0	0	1	Técnico de Escalafón de la Unidad de Administración de Recursos Departamental de Educación.
10	El jefe de la UAR de la Dirección Departamental de Educación debe firmar y colocar el visto bueno en el reporte.	0	4	0	Jefe de la UAR de la Dirección Departamental

11	Hasta el 12 de cada mes, en la DGP-SEP del MINEDU, la responsable del RDA recibe los sobres de registro, los reportes de transcripción y la información en medio magnético enviados por las UAR de las Direcciones Departamentales de Educación y asigna a los técnicos de RDA.	0	0	1	Responsable del RDA
12	El Profesional en Sistemas centraliza los medios magnéticos y emite los reportes de transcripción que entrega a los técnicos de RDA.	0	0	1	Profesional en Sistemas
13	Los técnicos de RDA (Tec-RDA), asignados por departamento, verifican los reportes de transcripción con la documentación enviada y si corresponde, corrigen los datos y elaboran informes respecto a la documentación observada.	0	0	5	Técnicos de RDA
14	El Profesional en Sistemas realiza el emparejamiento de la base de datos del RDA con la planilla temporal de haberes, ejecuta procesos de consistencia de toda la información y emite reportes que entrega a los técnicos de RDA.	0	0	1	Profesional en Sistemas
15	Los técnicos de RDA revisan los reportes de consistencia y efectúan las correcciones que correspondan.	0	0	1	Técnicos de RDA
16	El Profesional en Sistemas consolida la información verificada en la base de datos del RDA. Luego de ejecutar otros procesos mensuales que actualizan la base de datos del RDA, copia en CD el sistema SI-RDA con la base de datos que contiene las nuevas inscripciones y envía hasta el 5 cada mes a las UAR de las Direcciones Departamentales. Como otra alternativa para la actualización, publica en la página web (www.minedu.gov.bo) los archivos para actualizar la base de datos del SI-RDA en las Direcciones Departamentales (B).	0	0	7	Profesional en Sistemas

17	El responsable de RDA y el director de la DGP-SEP revisan los reportes de documentación observada y remiten junto con la documentación, hasta el 5 cada mes a las UAR de las Direcciones Departamentales (C).	0	0	1	Responsabl e del RDA y Director DGP-SEP
18	Posteriormente, el técnico encargado archiva los documentos.	0	0	0	Técnico Encargado
TOTAL		20	8	19	

NOTA: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Departamental de Educación

11. MARCO JURÍDICO DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

El Registro Docente Administrativo se tramita en el Ministerio De Educación Y Culturas, la misma cuenta con un marco jurídico compuesto por las siguientes normas jurídicas vigentes:

- ✓ **Ley Nº 1178**, Administración y Control Gubernamentales, promulgada el 20 de julio de 1990. Que garantiza la eficacia y eficiencia del Sector Público, eliminando las causas que dan lugar a la impunidad, lograr la transparencia de la Función Pública y mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos.
- ✓ **Decreto Supremo Nº 23968**, Reglamento sobre las carreras en el Servicio de Educación Pública. Que regula específicamente lo dispuesto por la Ley Nº 1565 “Ley de Reforma Educativa” que dispone la creación de las nuevas carreras docente y administrativa.
- ✓ **Decreto Supremo Nº 25232**. Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Servicio Departamental de Educación, de 27 de noviembre de 1998. Que establece las funciones del Servicio Departamento de Educación, anteriormente conocida como Ex - Dirección Departamental de Educación

12. DOCUMENTOS FRAUDULENTOS

No toda manipulación, genera falsedad, ni toda falsedad es constitutiva de delito, un escrito puede haber sido lavado, adicionado o mutilado y a pesar de ello ser perfectamente autentico. Generalmente tampoco hay falsedad en ninguna de las modalidades de coautoría grafica, ni en la desfiguración o disfraz de la propia firma ¿en que consiste, entonces, la falsedad documental? ¿Qué es lo que convierte en falso un documento determinado?

Falso, del *latin Falsus*, participio pasado de fallere, engañar, es lo “engañoso, fingido, simulado; falta de ley, de realidad o veracidad”, según el diccionario⁶. Los tratadistas del derecho penal distinguen el documento falso del apócrifo y del falsificado. De la misma manera se diferencia el documento autentico del genuino y aun del legitimo. A nuestro juicio, sin embargo, estas distinciones pueden tener sentido en el campo del derecho, pero no corresponden siempre a conceptos operantes en el terreno pericial.

Dos grandes clases de falsedad han distinguido tradicionalmente los juristas: la ideológica, que afecta de manera inmediata y exclusiva el animus de la pieza, y surge cuando hay pugna entre sus contenidos debido y atestado, y la material que muda el animus a través del corpus, de los ingredientes materiales o perceptibles del escrito⁷.

Un documento materialmente autentico es el que pertenece al que se imputa y no ha sido alterado. Hay falsedad material cuando el escrito aparenta un origen diferente del real, o cuando se altera su contenido informativo, de

⁶ OSSORIO, Manuel “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales” 2da Edición Ed. Heliasta Pág.256

⁷ BAJO Fernandez, Miguel, “Compendio de Derecho Penal: (Parte Especial)”, Tomo II – Colección CEURA, Edit. Centro de Estudios Ramon Aseres S.A., Madrid - España, 2003, Pág. 263

manera que deje de ser el que era, el original o primitivo. Es falso pues, el documento que en su condición actual no corresponde a su autor expreso o declarado⁸.

Una firma es autentica cuando ha sido trazado por su creador aparente o manifiesto. Cuando alguien confecciona un documento y lo suscribe con una identidad supuesta o fingida, diferente de la propia incurre en falsedad material. Siempre que se suscriben con el nombre y o firma de otro para suplantarlos, para hacer creer que fue el su autor, se da esta especifica modalidad. Son falsedades materiales, en consecuencia, la confección cabal de una pieza apócrifa (creación) y una modificación sustancial (alteración) del documento genuino.

Para que exista falsedad hay que transponer o cambiar algo. Otro aspecto también importante es el de la imitación como ingrediente o elemento de este tipo penal. El concepto jurídico de imitación, sin embargo, es más amplio que el término pericial y que el grafotécnico específicamente. En derecho penal, imitación es en general, la apariencia que presentan algunas cosas de ser lo que no es.

Falsear o falsificar es crear, a través de una intervención conciente, un contraste entre dos realidades: una preexistente (la inexistencia del documento, o su legitimidad) y otra posterior (la existencia del escrito o su falsificación). En toda falsedad hay trastocación de una realidad anterior, o de un documento ya elaborado⁹.

⁸ BAJO Fernandez, Miguel, Ob Cit., Pág. 264

⁹ SAINZ Cantero, José. "La Ciencia del Derecho Penal y su Evolución". Edit. Bosh S.A., Barcelona – España, 1975, Pág. 152

En la falsedad ex novo o por elaboración integral, se cambia un “statu quo” o realidad trascendente (inexistencia del documento) en una falsedad (existencia, o apariencia de existencia del mismo). En las demás especies se transforma o altera un escrito legítimo, íntegramente formado o acabado¹⁰.

Enfocando las cosas desde un ángulo estrictamente fenomenológico - haciendo abstracción de toda connotación jurídica - se puede decir que un documento es falso cuando no corresponde al autor a quien se atribuye o cuando su contenido expreso o atestado no guarda conformidad con el ideal o debido, situación esta última que surge en principio, en dos momentos diferentes:

- Al crear el documento, consignando en el un mensaje diverso del que se debía expresar (falsedad Material o ideológica) o elaborando íntegramente un documento falso (Falsedad Material ex novo, por creación o elaboración integral)
- Con posterioridad a la elaboración del documento, mudando en cualquier forma su contenido manifiesto o atestado (falsedades materiales por alteración).

12.1. Consideraciones Jurídicas

La falsedad Material considerada desde un punto de vista jurídico-penal es aquella mutación que afectan el contenido ídeo - moral del documento a través del compromiso de sus ingredientes palpables u ostensibles.

¹⁰ SAINZ Cantero, José. Ob. Cit., Pág. 153

La falsedad material según montenegro, “consiste en la modificación de la realidad por creación de un instrumento totalmente apartado de la verdad, o por modificación o alteración de uno verdadero mediante actitudes perceptibles a los sentidos y de relevancia. Supresión de ideas, cambio de términos mediante el borrado químico o mecánico agregación de conceptos, cifras, signos o símbolos. La verdad puede ser atacada creando un documento que la modifica o alterando uno verdadero con intercalación o cambios o mutación. La alteración o adulteración puede recaer en esos eventos sobre el contexto o la firma”¹¹.

Creus sintetiza sus modalidades diciendo que la falsedad material del documento recae “sobre sus signos de autenticidad, incluidos los que forman su contenido, ya sea que los imite, creándolos, o que se los modifique, alterando los verdaderos. Ataca, pues, la verdad con el menoscabo de la autenticidad del documento”¹².

12.2. Tipificación Penal

En lo que respecta a la tipificación penal vigente en nuestro país, la actividad fraudulenta emprendida por algunos docentes en el Servicio Departamental de Educación cumple a cabalidad la tipificación penal establecida por los artículos 198 y 203 del Código Penal.

Correspondiente al Capítulo III del Código Penal Boliviano, con el título de “Falsificación de Documentos en General”, se puede

¹¹ MONTENEGRO, Calixto. Montenegro Beltrán, Esperanza. “Delitos Contra el Patrimonio Económico”. 2^{da} Edición. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997, Pág. 86

¹² CREUS, Carlos, “Derecho Penal, Parte Especial”, Tomo II, 6^o Edición Actualizada y Ampliada, 1^o Reimpresión, Edit. Astrea, 2003, Pág. 326

observar que la creación o modificación de un documento público conlleva una sanción de privación de libertad de uno a seis años¹³.

Asimismo y en complementación al anterior artículo mencionado, también entra en acción el artículo 203 del Código Penal Boliviano¹⁴, pues la acción emprendida por los docentes fraudulentos, implica una acción antijurídica con pleno conocimiento del uso de un instrumento falsificado, con el cual pretenden obtener o justificar la labor que desempeñan.

Por otra parte el Sistema Educativo Boliviano, también implemento normas jurídicas con artículos específicos que sancionan toda actividad que va en contra de la institución educativa, así tenemos:

- **Decreto Supremo N° 25255, Administración del Personal del Servicio de Educación Pública**, 18 de diciembre de 1998, que en su artículo 23 nos indica lo siguiente:

Artículo 23: La presentación de documentos fraudulentos por parte de un maestro o funcionario administrativo constituye falta grave y dará lugar a su exoneración del servicio en el marco de lo previsto por el artículo 38 de la Ley 1565.

Artículo que sanciona de forma expresa la presentación de documentos fraudulentos, dando lugar a una sanción de tipo falta grave.

¹³ REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 1768, Código Penal, Gaceta Oficial de Bolivia, 1997, Artículo 198.- (FALSEDAD MATERIAL).- El que forjare en todo o en parte un documento público falso o alterare uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio, incurrirá en privación de libertad de uno a seis años.

¹⁴ REPÚBLICA DE BOLIVIA, Ley N° 1768, Código Penal, Gaceta Oficial de Bolivia, 1997, ARTÍCULO 203.- (USO DE INSTRUMENTO FALSIFICADO).El que a sabiendas hiciere uso de un documento falso o adulterado, será sancionado como si fuere autor de la falsedad.

- **Ley N° 1565, 7 de julio de 1994, Ley de Reforma Educativa**, En su artículo 38 señala lo siguiente:

Conforme al artículo 184 de la Constitución Política del Estado, los docentes gozan del derecho de inamovilidad si cumplen las condiciones siguientes:

- 1. Haber sido incorporados al Servicio Docente conforme a lo que estipula el artículo 34 de la presente Ley.*
- 2. Haber acreditado suficiencia profesional cada cinco años, conforme a reglamento.*
- 3. No haber incurrido en falta grave, conforme a reglamento.*
- 4. No haber sido condenados con sentencia ejecutoriada en materia penal ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriada.*

Quienes incumplan cualquiera de estas condiciones serán suspendidos o exonerados del servicio, según el caso.

Las dos normas jurídicas anteriormente citadas, demuestran una concordancia que da lugar al retiro del servicio educativo, demostrando claramente que el sistema jurídico boliviano no tolera la presentación de documentos fraudulentos por parte de los miembros docentes del sistema educativo.

CAPÍTULO III

INFORMATIZACIÓN DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

13. DESARROLLO DEL SOFTWARE

SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO (S.I.R.D.A.)

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA INFORMÁTICO DEL SIRDA. “Es la integración de sistemas informáticos y manuales de recopilación, procesamiento y difusión de información relativa al Registro Docente Administrativo”¹⁵.

El objeto del presente sistema informático es lograr la provisión de un soporte tecnológico y de información para la gestión educativa en Bolivia, específicamente para la sección de registro docente administrativo.

13.1. Misión

“Ofrecer servicios de información y tecnología a todo el Sistema Nacional de Educación en Bolivia y a todas las entidades relacionadas con el Sector, con la finalidad específica de contar con una base de datos ordenada y fácil de manejar para poder individualizar a los docentes con irregularidades”.

¹⁵ S.I.R.D.A. - Sistema Informático del Registro Docente Administrativo, Propuesta Tentativa del nombre del Sistema, Propuesta original de la autora de la presente monografía.

13.2. Objetivo

“Proporcionar información confiable y oportuna a la Unidad de Asesoría Jurídica del sector educativo para la toma de medidas disciplinarias y legales en contra de los docentes que pretenden incurrir en el delito de Falsedad Material”.

13.3. Actividades

- ✓ Recopilar, procesar, verificar y difundir la información estadística del Registro Docente Administrativo - RDA.
- ✓ Desarrollar sistemas informáticos para el procesamiento y análisis de las estadísticas educativas en el distrito (municipio), departamento y en el Ministerio de Educación.
- ✓ Diseñar y establecer formularios y registros administrativos para los diferentes sectores docentes, con características uniformes y contenidos que satisfagan los requerimientos de datos de los investigadores de la Unidad de Asesoría Jurídica.
- ✓ Dotar de equipamiento informático e instalar redes de computadoras en el sistema educativo.
- ✓ Capacitar a los técnicos y usuarios en el manejo del sistema, y prestar asistencia técnica a los operadores del mismo.

14. POSIBLES EFECTOS DE LA INFORMATIZACIÓN DEL RDA

Si bien la realización de especulaciones no es propia de una investigación científica, en el presente estudio se pueden realizar aproximaciones basadas en los datos que obtenidos por medios validos, certeros y de confianza.

De tal manera, y haciendo una simple analogía o comparación con el desarrollo de otros sistemas informáticos también para instituciones publicas, el sistema informático propuesto para el Registro Docente Administrativo, con lleva positivos y prometedores resultados en lo que respecta el manejo del capital humano del sistema educativo boliviano.

A la fecha la Unidad de Asesoría Jurídica atiende un numero relativamente alto de casos en los que se involucran documentos fraudulentos, siendo estos inmediatamente denunciados a las autoridades pertinentes, individualizando al autor de tal hecho, sin embargo esta actividad no alcanza a materializar un proceso judicial por Falsedad Material, puesto que en la mayoría de los casos los autores se dan a la fuga.

La parte mas problemática de los casos de documentación fraudulenta consiste en la reincidencia del autor, puesto que el mismo una vez que es individualizado procede a trasladarse a otro sector educativo, presentando nuevos documentos fraudulentos.

Esta reincidencia es producto directo de la falta de una adecuada organización y coordinación del SEDUCA y otras instituciones distritales, dando vía libre a estos delitos.

Con la creación de una base de datos informática de todo el personal

miembro del Sistema Educativo, se haría posible disminuir considerablemente los tiempos de investigación del estado de un docente inscrito en el Registro Docente Administrativo.

No es necesario el ahondamiento de la exposición de prestaciones de la tecnología informática, pues en un mundo modernizado nadie puede negar los beneficios que aporta la informática a todo el quehacer humano, haciendo que toda actividad cotidiana se torne más sencilla y los trabajos más complejos son simples por medio de las computadoras.

Es así que es posible considerar que la inclusión de la tecnología informática a los registros docentes administrativos harán de estos, instrumentos más eficaces y de fácil acceso a todo aquel que este interesado en conocer la situación de un docente del sistema educativo o también de un administrativo.

Por medio de la Base de Datos Informática del Registro Docente Administrativo, el Departamento de Asesoría Jurídica podrá realizar un estudio mucho más rápido de la veracidad o falsedad de los documentos presentados por docentes sospechosos, dando lugar de forma directa a una notable disminución de los casos en que se presenten documentación fraudulenta.

Eventualmente se producirán resultados más palpables, puesto que los posibles infractores que ahora ven fácil realizar falsificaciones y otras formas de falsedad material notaran que con la tecnología computarizada, tal actividad es mucho más difícil pues serán identificados en menor tiempo y con mayor efectividad, haciendo que estos posibles delincuentes se abstengan de tales actitudes ilegales.

Asimismo, los beneficios de la informatización del Registro Docente Administrativo, no se limita al ámbito ilegal y sancionatorio, también será de gran utilidad para el mismo docente y administrativo pues contar con un sistema perfectamente organizado y de fácil acceso para establece su nivel en el escalafón.

15. INCIDENCIA DE LA INFORMATIZACIÓN DEL RDA EN LOS CASOS DE DOCUMENTACIÓN FRAUDULENTO

En el desempeño de mis funciones como practicante pre-profesional en la Unidad de Asesoría Jurídica, he podido observar como existen docentes que presentan documentación fraudulenta son reincidentes, y además estos casos de individualización de documentos fraudulentos conlleva un largo y tedioso proceso de investigación.

Esto es producto de la falta de una adecuada sistematización de los Registros Docentes Administrativos, puesto que la Unidad de Asesoría jurídica no puede acceder con rapidez a archivos que tiene el Registro Docente Administrativo, haciendo que la investigación del docente observado dure más tiempo del necesario y el consiguiente aviso de precaución para el infractor que se da a la fuga.

De tal manera, que la combinación de la tecnología informática a los archivos del Registro Docente Administrativo darían como resultado una Base de Datos Informática rápida, eficaz y fácil de acceder, lo cual en última instancia produciría investigaciones más productivas y que reducirían considerablemente la incidencia de casos de documentación fraudulenta.

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTOS Y PROPUESTA DE DECRETO SUPREMO SOBRE EL SISTEMA INFORMÁTICO DE REGISTRO DOCENTE ADMINISTRATIVO

16. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Considerando que:

1. Los decretos sobre materia no legislada cumplen un rol auxiliar de la potestad legislativa del estado y tiene fuerza obligatoria, pero sus efectos son transitorios, hasta que una ley confirme sus disposiciones.

Los decretos son “reglamentarios” cuando constituyen un conjunto de disposiciones sistemáticas y ordenadas, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento de una ley; por ejemplo el decreto que establece el Código de la Educación Boliviana, que reglamenta la parte pertinentes a la educación, contenida en la Constitución Política del Estado y constituye la Norma fundamental del “Sector Educativo”.

2. La utilidad de la tecnología informática ha venido a facilitar las actividades del ser humano, gracias a su amplia capacidad y dinámica vertiginosa, desde las funciones mas simple a las mas complejas pueden ser llevadas a un nuevo nivel, logrando así que cualquier tarea sea mejor y más eficiente, este el caso de la informatización del Registro Docente Administrativo.
3. El ser humano a lo largo de su existencia ha optado por los caminos más simples y no siempre los correctos, este es una sencilla explicación a las

actividades irregulares o ilegales del ser humano, motivo que a su vez explica las causas por las que en el Servicio Departamental de Educación se observan repetidos casos de documentación fraudulenta.

4. Es necesario un aparejamiento de las actividades del Servicio Departamental de Educación con la modernización tecnológica, para lograr que la institución alcance niveles de desempeño y efectividad en sus funciones administrativo – educativas.

5. La confección de políticas destinadas a la prevención se antepone a las políticas disciplinarias o sancionatorias, las modernas tendencias jurídicas son proclives a la prevención antes que a la sanción, por tanto la introducción de tecnología informática a las actividades de la institución educativa SEDUCA, se hace necesaria con el fin de brindar mejores resultados en sus actividades.

17. PROYECTO DE DECRETO SUPREMO

EN CONSEJO DE MINISTROS

DECRETA:

ARTICULO 1. (OBJETO).- El objeto del presente Decreto Supremo es establecer el ámbito, las responsabilidades del uso y administración de información, que se genera y transmite a través del sistema informático SIRDA.

ARTICULO 2. (ÁMBITO DE APLICACIÓN).- El ámbito de aplicación del presente decreto Supremo, alcanza a las unidades del Registro Docente

Administrativo y dependencias relacionadas con el SEDUCA.

ARTICULO 3. (VALIDEZ Y FUERZA PROBATORIA DE LA INFORMACIÓN).- la información generada, enviada, recibida, archivada o procesada, a través del Sistema Informático del Registro Docente Administrativo – SIRDA, tendrá la misma validez y fuerza probatoria de los documentos escritos y flujos de documentación, generando responsabilidades a efectos jurídicos correspondientes.

ARTICULO 4. (MECANISMOS DE SEGURIDAD).- Los Sistemas informáticos contarán con mecanismos de seguridad que tendrán plena validez legal y fuerza probatoria, generando los efectos jurídicos correspondientes y responsabilidad equivalentes a las firmas manuscritas. Estos mecanismos de seguridad identificarán a los responsables autorizados.

ARTICULO 5. (REGLAMENTACIÓN).- El servicio departamental de Educación mediante Resolución Ministerial aprobará el reglamento, los manuales correspondientes, procedimientos, aspectos técnicos y de seguridad, que establecerán la responsabilidad y alcances de la gestión de operaciones que se realicen a través de estos sistemas.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los días del mes de del año dos mil ocho

18. CONCLUSIONES

Bolivia ha realizado grandes esfuerzos en materia de asignación de recursos al sector educativo, a pesar de sus severas restricciones fiscales, habiendo logrado incrementar el acceso, la pertinencia y la calidad del nivel primario, así como disminuir los obstáculos para acceder a la escuela, lo que se refleja en la disminución significativa de las tasas de abandono durante la gestión. En efecto, se puede observar que el gasto público en educación como porcentaje del PIB y del gasto público total es uno de los mayores de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, después de una década de implementación del PRE, persisten problemas de eficiencia interna relativos a la inadecuada distribución y utilización de los recursos dentro del propio sector, la ausencia de un sistema adecuado de reclutamiento, evaluación, promoción y remuneración del personal docente y la incidencia de criterios no técnicos en la designación del personal docente.

Actualmente se considera que políticas fundamentales como las referidas a contenidos y orientación básica de la educación en Bolivia deberían seguir siendo definidas a nivel central para garantizar un mínimo de unidad nacional, aunque dichos contenidos pudieran ser adecuados a realidades regionales y locales. También se reconoce que, mientras no se resuelva en el proceso de descentralización regional otro tipo de arreglos, el nivel central debe definir el presupuesto general del sector, la escala salarial y el número de docentes en base a las restricciones financieras del país y las proyecciones de incremento de la matrícula escolar, y coordinar con el nivel departamental la distribución respectiva.

Para el tema en particular que es motivo de la presente investigación, se ve por conveniente expresar de forma concisa las siguientes conclusiones:

1. La existencia de docentes que presentan documentación fraudulenta al Servicio Departamental de Educación, es un hecho que se ha presentado desde hace varios años y que hoy por hoy se presenta con una mayor magnitud, lo cual hace considerar que el hecho no va a desaparecer en un futuro próximo, se debe tener presente que la actividad del ser humano tiende a ser desafiante, razón por la que ante la creación de medidas de seguridad siempre aparecen contramedidas para infringir lo que originalmente se pretende proteger.
2. Ante cualquier actividad contraria a las normas jurídicas y sociales se presentan las respectivas sanciones, la sanción como un castigo por la actividad contraria a la ley, esta es una postura respecto a la naturaleza de la sanción, sin embargo se ha visto que la sanción no alcanza a limitar la prosecución de los actos contrarios a la ley, razón por la que es menester recurrir a: "Prevenir antes que lamentar".
3. El Servicio Departamental de Educación es la institución que tiene que enfrentarse a la actividad irregular que algunos profesores emprenden al fungir la función de educación sin contar con la debida preparación, para lo cual recurre a la comisión del delito de falsedad Material, tipificado por el Código Penal en su artículo 198, fabricando u obteniendo certificados y otros documentos que acreditan su supuesta preparación en aulas normalistas.
4. Si bien, no es posible prevenir todos los casos de documentación

fraudulenta, estos si se pueden reducir, reducir hasta casi eliminarlos, lógicamente esta actividad de prevención también importa una considerable derivación de recursos tanto económicos como humanos, afortunadamente en este aspecto de los recursos económico-humanos, la tecnología informática puede realizar enormes aportes a dicha actividad de control por medio de la informatización del Registro Docente Administrativo.

5. Como se ha venido señalando, la informática aporta al ser humano enormes beneficios en cuanto a rendimiento y prestaciones, haciendo las actividades más complejas en simples y llevando las actividades complejas a nuevos niveles de eficiencia, razón por la que se puede tener como un hecho que la combinación del Registro Docente Administrativo y los sistemas informáticos aportan beneficios tanto para el SEDUCA como para los profesores y a fin de cuentas para todo el sistema educativo boliviano.

En un mundo con una dinámica abrumadora, la globalización y la difusión de la información por medio del Internet, nuestro país no puede dejar de lado la inclusión de las modernas tecnologías en instituciones públicas importantes, siendo el Servicio Departamental de Educación una de las instituciones de precautelar el sistema educativo boliviano, el Estado Boliviano no se puede permitir relegar al atraso y obsolencia al SEDUCA.

Por todo lo expresado, considero imprescindible que el Servicio Departamental de Educación tome los recaudos necesarios para implementar la tecnología informática en sus actividades, en particular con el Registro Docente Administrativo, para lograr reducir el nivel de casos de documentación fraudulenta.

19.RECOMENDACIONES

Ya en la ultima sección de la presente investigación, tengo a bien enunciar las siguientes recomendaciones, las cuales considero deberían ser tomadas en cuenta para posteriores estudios y debates que logran mejor los resultados obtenidos.

- ✓ La presentación de Documentación Fraudulenta no implica solamente la comisión de Falsedad Material, delito tipificado por el código penal, sino que a su vez implica una seria afrenta al sistema educativo boliviano, razón por la que es necesario también incrementar las sanciones disciplinarias para los docentes que incurran en esta actividad.
- ✓ La comunicación eficiente entre las instituciones publicas encargadas de la Educación debe ser mucho más eficiente de lo que fue hasta la fecha, por tal razón es necesario utilizar con mayor profusión las modernas tecnologías de comunicación como ser el “Internet”.
- ✓ El Ministerio de Educación y todas sus instancias deben cambiar el arcaico sistema de archivo en papel y reemplazarlo por tecnología informática que a más de almacenar la información también brinda un rápido y mejor acceso a la información contenida.
- ✓ Considerando de forma personal la más importante de las recomendaciones para la presente investigación, considero necesario que el SEDUCA emprenda las actividades necesarias para la creación de un sistema informático especializado para el Registro Docente Administrativo, el mismo que debe ser puesto a disposición de todo el

sistema educativo a nivel nacional, con la finalidad de que tanto los Servicios Departamentales de Educación y las Unidades educativas puedan obtener información rápida y veraz de los miembros del plantel docente.

20. BIBLIOGRAFÍA

- BAJO Fernandez, Miguel, “Compendio de Derecho Penal: (Parte Especial)”, Tomo II – Colección CEURA, Edit. Centro de Estudios Ramon Aseres S.A., Madrid - España, 2003.
- Brunner, José y Gregory Elacqua 2004. “Factores que inciden en una educación efectiva: evidencia internacional”. Universidad Adolfo Ibáñez. Chile.
- CEBIAE 2002. “Estado de situación de la educación en Bolivia”. Programa de Políticas Públicas. La Paz.
- CREUS, Carlos, “Derecho Penal, Parte Especial”, Tomo II, 6º Edición Actualizada y Ampliada, 1º Reimpresión, Edit. Astrea, 2003.
- INE 2002. “Bolivia: estimaciones y proyecciones de población, periodo 1950 – 2050”. La Paz.
- INE 2002a. “El proceso de urbanización en Bolivia 1992 - 2001”. Instituto Nacional de Estadísticas y CODEPO. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004. “Información estadística e indicadores escolares 1996 – 2002 (Segunda versión)”. Dirección General de Estrategia Educativa, Área de Análisis. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004. “Reglamento de aplicación del Incentivo a

la permanencia en el área rural pobre (IPR)". Junio de 2001, La Paz.

- Ministerio de Educación 2004b. "La Educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados". Dirección de Análisis. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004c. "Información estadística e indicadores escolares 1996 – 2003 (página WEB)". Dirección General de Estrategia Educativa, Área de Análisis. La Paz.
- Ministerio de Educación 2005. "Estadísticas de Unidades Educativas: profesores, personas". Unidad de Gestión de Personal del SEP. Enero 2005. La Paz.
- Ministerio de Educación 2005a. "Modelo de gestión y participación social". Informe Final de la Comisión 3, Taller Nacional de Evaluación del PRE 2004, La Paz.
- Ministerio de Educación 2005b. "Formación, desempeño y rol del docente en el Programa de Reforma Educativa", Informe Final de la Comisión 4, Taller Nacional de Evaluación del PRE 2004, La Paz.
- Ministerio de Educación 2005c. "Sistema de remuneración del personal docente". Dirección General de Estrategia Educativa, Área de Análisis. La Paz.
- MONTENEGRO, Calixto. Montenegro Beltrán, Esperanza. "Delitos Contra el Patrimonio Económico". 2^{da} Edición. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997.

- OSSORIO, Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales” 25a Edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las cuevas. Editorial Heliasta.
- SAINZ Cantero, José. “La Ciencia del Derecho Penal y su Evolución”. Edit. Bosh S.A., Barcelona – España, 1975.
- SIMECAL 2001. “Evaluación para ascenso de categoría en el escalafón docente”. Ministerio de Educación. La Paz.
- Urquiola, Miguel, Wilson Jiménez, et. al. 2000. “Los maestros en Bolivia: impacto, incentivos y desempeño”. Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana. La Paz.
- CALLISAYA, Gonzalo, “Nueva Legislación y Gestión Educativa”, Instituto Superior Simón Bolívar, La Paz – Bolivia, 2000.
- VÁSQUEZ, Víctor Hugo, “Historia de la Educación Boliviana”, en Enciclopedia de la Educación Boliviana Franz Tamayo, Teddy Libros Ediciones, La Paz, 1991.