

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
CARRERA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**



TESIS DE GRADO

**Tema: DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA
A PARTIR DE LOS GOBIERNOS
DEPARTAMENTALES.**

Tesis para optar la Licenciatura en Ciencias de la Educación.

Postulante: Univ. Zenón Cuti Anti

Tutor: Dr. Juan E. García Duchén P.h.D.

La Paz - Bolivia

2007

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	
I. PLANTEAMIENTO.	i
II. JUSTIFICACIÓN.	iii
III. OBJETIVOS.	v
3.1. Objetivo General.	v
3.2. Objetivos específicos.	v
IV. METODOLOGÍA.	v
CAPÍTULO I	15
CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA EDUCATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA GESTIÓN.	16
1. Aspectos generales.	16
1.1. Características de un sistema educativo centralizado.	28
1.2. Características de un sistema educativo descentralizado.	33
1.2.1. Ventajas de la descentralización educativa.	50
1.2.2. Las desventajas de la descentralización educativa.	52
CAPÍTULO II	54
PRINCIPALES EPISODIOS HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA EN TÉRMINOS DE DESCENTRALIZACIÓN.	55
2.1. Antecedentes históricos en otros países.	55
2.2. Antecedentes históricos de Bolivia.	62
2.3. Tendencias de descentralización en Bolivia.	63
2.4. Primer intento descentralizador.	64
2.5. Impulsores de la descentralización.	65
2.6. Ejercicio de la autonomía educativa.	67
2.7. Aspectos centrales del código de la educación.	72
2.8. Aspectos generales de los procesos de la Reforma Educativa.	73

2.9. Documentos Legales Complementarios.....	79
CAPÍTULO III	80
SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA Y EN ESPECIAL EN LA PAZ.	81
3.1. Problemas que confronta actualmente la descentralización educativa.	84
3.2. Situación Actual.....	84
3.2.1. Desde el sistema nacional hacia el referente departamental.	97
CAPÍTULO IV	99
MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA PARA EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.	100
4.1. Etapa previa para iniciar la descentralización educativa.....	104
4.2. Formas de Descentralización.	105
4.3. Estrategias para una descentralización administrativa efectiva.	105
4.4. Qué descentralizar.....	106
4.5. Cómo descentralizar.....	107
4.6. Quiénes participarán en la descentralización educativa.....	108
4.7. Gobiernos departamentales autónomos.	110
4.8. Modelo de descentralización educativa a nivel municipal.....	111
4.8.1. Niveles de educación.....	113
4.8.2. Estructura del sistema educativo a nivel municipal.	115
BIBLIOGRAFÍA	119
ANEXOS.	

Agradecimientos.

Mediante la presente es propicio emitir los agradecimientos correspondientes a las instituciones, profesionales y personas que directa o indirectamente fueron elementos fundamentales durante mi formación profesional y redacción de la Tesis:

- A la casa superior de estudios “Universidad Mayor de San Andrés, por permitirme transitar en sus predios durante el proceso de formación académica.
- A la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, en especial a la Carrera de: Ciencias de la Educación por haberme brindado la oportunidad de desenvolverme académicamente durante mi formación profesional.
- El agradecimiento a los docentes de la Carrera de Ciencias de la Educación, por compartir sus conocimientos. Lo cual se refleja en este trabajo.
- Un agradecimiento especial al Lic. Orlando V. Huanca Rodríguez, docente de la Materia: Currículum I y II, por su apoyo incondicional para ejercer y desenvolverme como Docente Auxiliar.
- Del mismo modo, mis agradecimientos al Dr. Juan Eduardo García Duchén, P.h.D. “Tutor de Tesis”, por su permanente apoyo y orientación durante el proceso de redacción y defensa de Tesis.

- El agradecimiento sincero a mis padres: Prof. Dionicio Cuti Choque y Patricia Anti Poma. Asimismo a mis hermanos, Ing. Julio Cuti Anti y Julia Cuti Anti, por su apoyo económico, material y moral incondicional.
- Expresar mis agradecimientos al Dr. Marcos Cuti Cuti, por compartir sus conocimientos y apoyo académico.

- Al Sub Prefecto de la Provincia Ingavi, Univ. Sebastián Mamani Quispe por permitirme el acercamiento con las autoridades departamentales y educativas para la recolección de la información.

- A los integrantes de la ONG, Servicio Integral Para Apoyo Social S.I.P.A.S. "**Wiñay Qamasa**", por haberme permitido conocer a los actores sociales e intercambiar criterios acerca de la Descentralización Educativa y otros temas coyunturales del país, socializados en los municipios de La Paz.

- A los tribunales revisores de Tesis: Mgs. Emilio Oros Méndez (DECANO DE LA FACULTAD) y Lic. Jaime Camacho G. (DOCENTE TITULAR), por las sugerencias planteadas.

- Finalmente, a la Lic. Yisel Remedios Pérez (asesora cubana) del Programa Nacional de Alfabetización, "*Yo, sí puedo*" del Municipio de Viacha, por su comprensión y apoyo moral.

El Autor.

RESUMEN

El sistema educativo es la interrelación dinámica de un conjunto integrado de elementos coherentes destinados a obtener un resultado con el propósito de alcanzar las metas y objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo. Son acciones como: planificación, programación, ejecución, administración y la evaluación que se deben desarrollar para facilitar el logro de un cambio de cultura organizacional y una participación efectiva de todos los miembros de la comunidad educativa, donde la administración y gestión son términos complementarios en términos de: principios generales, derecho a aprender, gratuidad y asistencialidad.

La gestión educativa centralizado se caracteriza por ser de carácter autoritario, jerárquico y piramidal en la mayoría de sus competencias, porque todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central; en cambio, la gestión descentralizada requiere de autonomía en sus niveles de organización y toma de decisiones, por tanto, se caracteriza como un proceso que tiende a tomar decisiones en busca de la calidad educativa, y se concentra en el sistema que ejecuta las tareas emergentes de su propia actividad pedagógica. A lo largo de los últimos años, varios han sido los intentos por institucionalizar el acceso a los cargos de la administración educativa, pero los cambios encuentran siempre resistencias y las decisiones políticas han primado a menudo por sobre las técnicas.

La mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos han iniciado en la región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar en su mayor parte han tenido como común denominador paliar la crisis fiscal. En el caso particular de Argentina, el primer intento de descentralización se desarrolló a finales de la década de los 60; en cambio, en Chile, se desconcentran en los años 80; por su parte, Nicaragua ha presentado un modelo que plasma la descentralización educativa denominada Autonomía Escolar, a través de los consejos escolares.

En Bolivia, una de las experiencias educativas más significativas del Altiplano aymará que se extendió hasta el altiplano peruano, fue la de la Escuela Ayllu de "Warisata", impulsado por el maestro Elizardo Pérez y el Amauta Avelino Siñani. Posteriormente, en 1952, se establece la educación universal y la obligatorio, incluyendo a los indígenas. Actualmente mantiene su estructura central, habiendo sido modificados ciertos preceptos en el transcurso del tiempo

El cuestionamiento al centralismo se siente desde la creación del país y por ende, el primer intento descentralizador se da entre los años 1931 y 1944. En

los últimos años los comités cívicos se han constituido en impulsores de la descentralización. En consecuencia, la nueva Ley de Educación Boliviana debe satisfacer las necesidades de aprendizaje de los educandos y responder a las necesidades de desarrollo de los departamentos del país en su conjunto.

El primer criterio se funda en la constatación de que Bolivia no ha resuelto aún problemas básicos de cobertura escolar. El segundo criterio alude a la necesidad de abarcar en el proceso de transformación tanto el área pedagógico-curricular como el institucional-administrativo. Los procesos de descentralización tienen fundamentalmente una motivación política que la eficiencia, en el caso particular del Departamento de La Paz, La posición de las autoridades departamentales y educativas es óptima, porque La Paz genera mayores ingresos al TGN, en ese sentido, existen las fortalezas económicas y técnicas para asumir nuevos desafíos en el ámbito educativo.

La “Descentralización educativa a partir de los gobiernos departamentales” se convierte en una base fundamental que, desde el punto de vista de la política fiscal, permite mejorar la eficiencia y efectividad del gasto en el sector educativo, promoviendo mejores resultados de aprendizaje, mejora la cobertura a nivel Departamental, Municipal y aumenta la participación, equidad, reduce costos y genera más recursos de otras fuentes.

La conclusión más relevante de este trabajo es que no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que inciden en la manera de organizar a niveles intermedios un sistema educativo.

El Autor

INTRODUCCIÓN.

El Capítulo 1, engloba todas las características del sistema educativo boliviano, es decir, los aspectos generales desde el punto de vista de la gestión del sistema educativo y sus características de los modelos: centralizado y descentralizado, así como las ventajas y desventajas que conlleva la descentralización educativa en el marco de los gobiernos departamentales, a partir de ello se promueva la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades a través de una nueva cultura organizacional autónoma.

El Capítulo 2, aglutina el conjunto de criterios y episodios históricos de la educación en otros países y en especial de Bolivia.

El Capítulo 3, muestra principalmente la situación actual del proceso de descentralización en Bolivia. Es una descripción de los problemas que confronta actualmente la descentralización, por lo que es necesario tomar estrategias previamente, además de las etapas en los que se pueden implementar a través de los gobiernos departamentales. Esto para que tenga mayor profundidad y sustento teórico, además de las perspectivas futuras que esperamos de la nueva Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez.

En el Capítulo 4, se circunscribe la propuesta del modelo que se propone para el Departamento de La Paz, para emprender la descentralización administrativa de la educación de acuerdo a los cambios estructurales que necesita el país.

Por otro lado, se plantea el modelo de descentralización a nivel Municipal para el caso particular del Departamento de La Paz, en razón de que los municipios históricamente han estado más cerca de la educación de sus ciudadanos, por lo

tanto, es el más adecuado y viable no sólo en La Paz, sino en todos los departamentos de Bolivia.

I. PLANTEAMIENTO.

Bolivia, desde su nacimiento, en el transcurso de sus 18 décadas se ha caracterizado por ser un Estado Unitario Centralizado, en todo el sistema de administración estatal, sin duda, una de las más importantes es la administración del sistema educativo.

Por otro lado, el monopolio legislativo en muchas ocasiones, siempre tuvo intereses político-partidarios y sin la legitimidad ante la población boliviana, pese a algunos cambios efectuados en nuestro pacto social; sin embargo, vivimos tiempos de cambios profundos. La actual situación por la que atraviesa el país, en el que por resultado de las elecciones se cuenta con un gobierno que alcanza una mayoría en la votación, se intenta cambiar el modelo neoliberal imperante.

Por otra parte, la Pedagogía y el currículum nacional siempre han sido intervenidas por extranjeros y, que además, responden ya sea al Banco Mundial u otras entidades globalizantes o en todo caso dirigido a una parálisis paradigmática.

Un país avanza y desarrolla sobre la base de la educación de sus ciudadanos y con una administración eficiente en todos sus niveles; ya sean nacionales, departamentales, provinciales, municipales e incluso cantonales, tomando en cuenta la autodeterminación de algunas naciones.

En estos tiempos, el centralismo educativo tiene desventajas, producto de la hegemonización de los planes educacionales, cosa que no es coherente con las políticas educativas debido a que Bolivia es un país Pluricultural y cada región

responde a intereses de acuerdo a sus características socioculturales y económicas. Con las autonomías departamentales se rompe ese monopolio legislativo y en ese marco, la Descentralización Educativa responde a una administración e institucionalización, donde los intereses deberán ser atendidos a través de una nueva Legislación y las políticas formuladas por el Gobierno Nacional.

Lo mencionado, no quiere decir desmembrar Bolivia, porque en el fondo está la unidad del país sobre todas las cosas. Sólo se busca una eficiente Descentralización y Administración en el campo educativo, en beneficio de las diferentes regiones y nacionalidades. Por lo cual, es importante establecer las principales características de los procesos de descentralización educativa y emprender nuevas políticas a partir de los gobiernos departamentales y las necesidades regionales del país.

En el momento actual se busca una nueva escuela que nos permita descolonizar e incluir a todos, en el marco del modelo de descentralización a partir de los gobiernos departamentales, de esa forma, descentralizar administrativamente para mejorar el servicio para todos los bolivianos.

La autonomía presupone construcciones colectivas de nuevas formas de organización imprescindibles para ver crecer el proyecto institucional de los establecimientos educativos ante las nuevas tendencias que se observan en lo científico, social, filosófico cultural y económico dentro de una estructura de valores.

Hoy se presenta un verdadero desafío; la tecnología avanza al igual que los conocimientos nuevos del ser humano y cuando el sistema educativo cambia aceleradamente, queda la escuela como centro en que el cambio es analizado y llevado a cabo de forma inteligente y responsable. La misión de las autoridades

educativas aparece como una responsabilidad titánica, pero asumirla es una tarea imprescindible para que el sistema educativo (desde el nivel inicial a los posgrados universitarios) lleve a cabo la unión ineludible entre ciencia y creencia del conocimiento racional e intuitivo.

II. JUSTIFICACIÓN

Actualmente, sólo el sistema educativo universitario es descentralizado y por ende con una autonomía plena en cuanto a sus decisiones estructurales; en cambio, los niveles: Inicial, Primario y Secundario está centralizado a nivel del gobierno central donde el Ministerio de Educación tiene la potestad de efectuar cambios e imposiciones.

En tal sentido, existen problemas como: la burocracia, ineficiencia en los resultados, manipulación política partidaria, hegemonización en la aculturación, aplicación del currículo educativo, problemas con la federación de maestros, entre otros, los cuales se manifiestan en forma global. Esto genera perjuicios para los estudiantes y la sociedad en común.

Con la descentralización del sistema educativo, todos los problemas mencionados se solucionaría en sus jurisdicciones correspondientes y cada departamento atendería sus propias necesidades regionales.

La Pertinencia.- Ante el crecimiento e inclinación a una educación regionalizada y su nuevo status como situación comprensiva de las normas y valores, aparece la exigencia de la inclusión del marco normativo-axiológico informativo de la región en los saberes y haceres que la escuela ofrece como experiencia de aprendizaje a los que asisten a ella. El currículo escolar deja de ser general, global y pasa a ser específico y pertinente. No contiene sólo el perfil de un ciudadano de la nación, sino que involucra las características

sociológicas, individuales y económicas propias de los habitantes, a cuya comunidad o departamento pertenece la institución educativa.

Relevancia: Tiene relevancia social y pedagógica porque se concreta la dimensión cultural de las regiones más allá de una eficiente administración de la educación para que la prestación de servicio sea realmente relevante, es decir: que no solamente se introduzca lo propio de cada región de las vivencias educativas, sino que las mismas sean relevantes con respecto a los demás aspectos incluidos en el currículum nacional. En otras palabras, lo pertinente y lo propio adquiera relevancia en la estructuración del mensaje educativo.

Pese a la existencia de los elementos comunes, existe la imperiosa necesidad de descentralizar la educación en base a las autonomías departamentales, porque en la actualidad se evidencia, por las necesidades regionales en el sentido que el servicio educativo ponga de relieve lo propio, aquello que es pertinente de cada departamento, al mismo tiempo, incide en los sistemas escolares diseñados y extendidos obedeciendo a parámetros de nivel nacional, transformando o cambiando la estructura de los mismos. La urgencia de estos criterios incide en los síntomas de resquebrajamiento de sus estructuras y una acomodación hacia la descentralización, regionalización, localización, diversificación de ofertas educativas, etc.

Estos son los motivos principales para llevar a cabo este trabajo, con el que se pretende resolver el problema, además con la firme esperanza de promover un país autónomo, solidario y practicar reciprocidad con las demás regiones en todos sus niveles, sobre todo en lo educativo.

III. OBJETIVOS.

3.1. Objetivo General.

- Establecer las principales características de los procesos de descentralización educativa del país, para emprender políticas educativas de calidad de acuerdo a las directrices de los gobiernos departamentales y las necesidades regionales.

3.2. Objetivos Específicos.

- Describir las principales características de la gestión educativa de Bolivia.
- Caracterizar los principales episodios históricos de la educación boliviana para profundizar una descentralización a partir de los gobiernos departamentales.
- Identificar lo bueno y lo malo a lo largo del proceso histórico de la descentralización educativa y formular el modelo pertinente para el Departamento de La Paz.

IV. METODOLOGÍA.

La presente investigación recurre al tipo de investigación Descriptiva; con la intención de presentar fundamentaciones para posteriores estudios explicativos y correlacionales. Fundamentalmente se basa en la revisión documental desde el inicio de perspectivas hacia la descentralización en el ámbito educativo y el aporte teórico del autor.

Por tanto, el trabajo se circunscribe a establecer las principales características de los procesos de descentralización educativa y describir las características de la gestión educativa en Bolivia, en base a los principales episodios históricos para luego emprender políticas educativas a partir de los gobiernos departamentales, identificando las ventajas y desventajas. A partir de ello promover sobre la base del modelo de descentralización Municipal.

El diseño de la investigación es de tipo Transeccional – descriptivo, se explica por la recolección de datos en un sólo momento, en un tiempo único al grupo de personas seleccionadas.

Inicialmente se procedió solicitando la participación en una de las sesiones departamentales para recoger información complementaria utilizando instrumentos como: cuestionarios, guías de entrevistas, los mismos que permitieron obtener información precisa a través de una serie de preguntas abiertas acorde a los objetivos.

La observación participante es otro instrumento que nos permitió observar las distintas posiciones y tendencias de los consejeros departamentales. En este caso, se participó durante la sesión departamental en los predios de la Prefectura del Departamento de La Paz, para enriquecer y reforzar la información de acuerdo a los objetivos planteados para el presente trabajo.

Finalmente, los talleres realizados con los actores sociales de los municipios: Sorata, Caquiaviri, Colquencha, Taraco, San Andrés de Machaca y Colquiri del Departamento de La Paz fueron fundamentales para socializar, reflexionar y tomar decisiones acerca de la descentralización educativa y autonomías departamentales.

CAPÍTULO I

CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA EDUCATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA GESTIÓN.

1. Aspectos generales.

Un sistema es la interrelación dinámica de un conjunto integrado de elementos coherentes destinados a obtener un resultado; en el ámbito de la administración educacional se recurre a la gestión para definir la actuación de todos los miembros de la comunidad educativa, quienes deben llevar adelante, en forma eficiente, una serie de acciones para manejar planes y proyectos educativos, con el propósito de alcanzar las metas y objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo.

El sistema educativo *“Es la totalidad de elementos interrelacionados, interdependientes y complementarios responsables de conducir intencionalmente el proceso educativo de una sociedad hacia el logro de fines y objetivos que plantea el Estado”*. ⁽¹⁾

La actuación integrada se refiere a las acciones que se deben desarrollar en toda institución, entre otras: la planificación, programación, ejecución, administración y la evaluación. La actuación integrada facilita el logro de un cambio de cultura organizacional y una participación efectiva de todos los miembros de la comunidad educativa en el marco de la gestión y administración participativa de calidad.

La administración, en cualquier institución, es un proceso que comienza por la investigación (conocimiento de las necesidades), seguido por el planeamiento (elaboración de planes para subsanar las necesidades), luego se procede a la

¹ Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Programa Gestión Educativa, 2da Edición 2001, Pág. 66

organización de la institución para poner en funcionamiento los planes, luego se ejecuta (donde se desarrolla el amplio campo de la gestión), se controla o supervisa y se evalúa permanentemente y al finalizar los planes, para lo cual se cuenta con un sistema de información que procesa los datos de la operación y sirve para tomar decisiones acerca de la bondad o no del proceso que se ha implementado.

En caso de las empresas de lucro, se da un estudio de costo-beneficio; mientras que en las sociedades de servicio como la educación, hay parámetros más variados en cuya cúspide está la excelencia o calidad de la educación alcanzada por los alumnos y la cantidad de educandos que alcanzaron los niveles de excelencia, unido al crecimiento personal de docentes como técnicos y alumnos dentro de la institución formadora.

En administración escolar y Planeamiento Institucional, se tiene que desarrollar un esquema para la elaboración del Proyecto Pedagógico Institucional y otros, la investigación de las necesidades educativas y la elaboración del planeamiento anual, porque no vale la pena elaborar un Proyecto Pedagógico Regional sino se adapta la organización para la ejecución del mismo.

La administración ha sido definida por muchos autores de diferentes maneras, por Ejemplo: *“una ciencia social compuesta por principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo colectivo”*.⁽²⁾

“La administración equivale al gobierno, régimen o ciudadano de intereses, y se refiere especialmente a intereses públicos”.⁽³⁾

² Jiménez Castro, *Administración Educativa*, Buenos Aires, 2 Edición, Pág. 34.

³ Palladino, *Administración Escolar*, Pág. 45.

En cambio, como ciencia podemos decir que, constituye un conjunto de saberes, conocimientos y reglas necesarias para gestionar actividades de negocios, servicios, etc.

En el campo educativo, el concepto de administración es un proceso social encaminado a mejorar la calidad de la educación a partir de una serie de objetivos y metas, ya sea a corto, mediano y largo plazo.

“La administración en materia educativa no se limita a los aspectos materiales y de recursos, sino a la eficacia de la educación como tal: en lo externo debe responder a las necesidades de la sociedad y de la economía y en lo interno a la formación alcanzada (saber, saber hacer y ser)”. ⁽⁴⁾

De acuerdo con las definiciones anteriores, para lograr el nuevo paradigma de la administración educativa, se deben seguir necesariamente nuevas configuraciones caracterizadas por la alta especialización de los recursos humanos y por la conformación de equipos dinámicos y sobre todo descentralizados y autónomos, que trabajen en forma creativa e innovadora con el objetivo de lograr la excelencia. Por tanto, se llega a definir la administración educativa como: Un conjunto de funciones, normas, disposiciones y tendencias para organizar la vida de una unidad educativa, con el propósito de lograr que todos los elementos que la integran contribuyan eficientemente al cumplimiento de la función educativa al servicio de la sociedad, como un proceso para integrar recursos y coordinar actividades interdependientes, en busca del cumplimiento de la misión y objetivos de las instituciones del ámbito educativo.

En síntesis, la administración educativa, ante los nuevos paradigmas es entendido como: la optimización del tiempo, recursos, energía, objetivos y fines institucionales para prestar un mejor servicio o satisfaga acertadamente las

⁴ Palladino Ob. Cit. Pág. 33

múltiples controversias y necesidades educativas, incluso llegando a nivel local y cantonal como en el caso de Bolivia, con la visión de desarrollar social y culturalmente bajo la tuición del Estado.

Por un lado, se refieren a todas las acciones de administración y gestión interna como externa, donde las internas se desarrollen de manera espiral y bidireccional entre: Director, equipo docente, alumnos, equipo de gestión, autoridades y padres de familia para cumplir los objetivos predeterminados institucionalmente; mientras que, las acciones externas se refieren a la coordinación del directivo de las unidades educativas con todas las organizaciones e instituciones públicas y privadas que se encuentren en su medio, estos son: Capital de Departamento, Municipio y cantones, con el fin de lograr mejorar la calidad de la educación, que a la vez, se sustenta con una serie de actividades administrativas y técnicas que son:

- Cumplimiento a las normas regionales con rango de Ley.
- Toma de decisiones administrativas sin infiltración de colores políticos.
- Diseño y elaboración de planes institucionales.
- Elaboración del Proyecto Educativo de unidad en la diversidad.
- Programa Operativo Anual.
- Calendario general de actividades.
- Inscripciones o matrículas escolares de acuerdo al calendario regional.
- Horario general de actividades.
- Reuniones de consejos administrativos regionales.
- Instrucciones y disposiciones administrativas.
- Documentación administrativa.

- Organización y administración del personal.
- Dirección y orientación del desarrollo curricular.
- Mecanismos de comunicación educativa.
- Relaciones públicas y humanas.
- Relaciones extra institucionales.
- Informes de labores escolares y estadísticas.
- Seguimiento y evaluación de las instituciones educativas.

El área curricular se constituye en el elemento central de todo el sistema educativo, por cuanto realiza las bases, fines y objetivos de la educación boliviana. Por lo que es aquí donde se debe centrar el trabajo de los actores sociales de cada región y de la república en su conjunto. Esas actividades y acciones son:

- Planificación regional y nacional.
- Diversificación del currículo educativo.
- Elaboración de proyectos educativos.
- Elaboración de proyectos de aula.
- Reconfiguración y textuación de aulas.
- Planificación de las secuencias didácticas.
- Distribución de la carga horaria.
- Aplicación de metodologías, técnicas y nuevos procedimientos innovadores y creativos.

- Asistencia y seguimiento técnico pedagógico al proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Adecuación e implementación de modalidades: bilingüe, monolingüe, y otros.
- Evaluación de aprendizajes.
- Evaluación de todos los componentes pedagógicos.

En toda administración y gestión educativa, el componente económico es fundamental, para lo cual necesitamos realizar estas actividades:

- Planificar el presupuesto.
- Ejecutar el presupuesto programado.
- Controlar las partidas presupuestarias.
- Manejar documentalmente todo el proceso contable.
- Financiar los planes y proyectos.
- Informar permanentemente sobre el manejo de cuentas, ya sean a nivel departamental, municipal y a los responsables del Núcleo Educativo de los cantones.

Como se observó, los términos: Administración y gestión educativa guardan mucha relación. El primero es más amplio y se refiere a todo un sistema complejo en el que se integran varios elementos, con el propósito de organizar y lograr el cumplimiento de objetivos y la misión institucional; en cambio, la gestión se refiere a la acción de llevar adelante lo planificado.

En resumen, administración es el conjunto de procesos que pueden hacer que un sistema complejo de personas y tecnología funcionen adecuadamente; y gestión es la habilidad de conjugar criterios dispersos como: misión, visión, planificación y actividades entre otros, que permitan lograr los resultados esperados.

Por tanto, **administración** y **gestión** son términos complementarios que deben ser entendidos como parte de un proceso integral. Estos componentes necesitan ser considerados con mayor racionalidad posible y coherencia al momento de descentralizar el sector educativo.

La organización escolar a partir de los gobiernos regionales tendrá que respetar ciertos principios básicos que surgen de las reflexiones en ciencias de la educación en general y en particular la Pedagogía, Currículum y la Didáctica, además de la Sociología de la Educación para ser plasmado en la Enseñanza y Aprendizaje, como respuesta a diferentes concepciones regionales a partir de la Política Educativa y la administración del sistema escolar.

La importancia que rige la actividad de una escuela es, sin duda, lograr la excelencia en la prestación de servicios, significa tener buenos egresados, preparados para insertarse, ya sea en los sistemas del circuito escolar o en el mercado laboral, con las mejores condiciones para seguir proyectando su vida sobre la base de la eficiencia. Si la escuela está organizada sobre el principio de la calidad total, el educando vivirá en una comunidad donde se busque la calidad, no sólo en el aprendizaje de los estudiantes, sino de la infraestructura, profesores, personal administrativo, material mobiliario y tecnología educativa, de acuerdo al avance de la ciencia y a menor costo.

La calidad total del servicio educativo, se encuentra en las entrañas mismas de las escuelas, la que buscará satisfacer las necesidades educacionales de los

educandos, tanto en su formación profesional como personal, las del docente y personal auxiliar, en el mismo sentido, con una constante capacitación para sus tareas y de acuerdo a intereses regionales sin perder la unidad del país, porque la institución escolar provee la persona educada que la sociedad exige para su pleno desenvolvimiento cívico y constante desarrollo. Todo esto, optimizando a través de los elementos que intervienen en el proceso de enseñanza.

Lograr la excelencia en la formación del educando, según sus posibilidades y habilidades, orientación, tipo de inteligencia y conjuntamente con un gran énfasis puesto en la creatividad y en el pensamiento crítico, con el máximo aprovechamiento de los elementos humanos y materiales existentes durante el proceso, es el concepto de la calidad total.

La organización, según este principio, proveerá oportunidades para analizar temas de conocimiento y de vida, discutir alternativas de solución y planificar proyectos, solucionar problemas que se suscitan en los grupos, proveer espacios y los tiempos para que la escuela sea escenario de vivencias de los actores sociales, enmarcados a la estructura valorativa del proyecto pedagógico, posteriormente expandirse fuera del aula debiendo solucionar situaciones concretas.

Una vez concretada las autonomías regionales, el servicio de la escuela promoverá la calidad total, es decir, deberá ser: eficiente, eficaz, funcional y relevante o pertinente.

La eficiencia es el criterio administrativo que revela la capacidad de un organismo escolar para producir mayor cantidad de egresados en todos sus ciclos y niveles, en el menor tiempo y con el menor gasto posible, es decir: con la menor utilización de recursos y los mayores esfuerzos de los que aprenden. La pedagogía que propone el esfuerzo del educando como motor del

aprendizaje pone su mira en el aprovechamiento del tiempo que el estudiante le dedica a adquirir conocimientos.

La eficacia implica la capacidad para alcanzar los propósitos, fines y objetivos, ya sean estos por vía del currículum, por competencias o por objetivos de enseñanza propuestos en los planes y proyectos. Desde este criterio se podrán emitir juicios sobre la adecuación o no de diversos medios y estrategias utilizados en la tarea escolar.

Funcionalidad: con referencia a este aspecto existen dos niveles de caracterización:

- a) Como adecuación de los propósitos, fines y objetivos del fenómeno educativo, toma en cuenta las necesidades educativas del ambiente: nacional, regional y local. Estos datos orientan hacia la coherencia entre las demandas de la sociedad y la oferta educativa, porque los propósitos, políticas y filosofía de la escuela tienden a generar en sus educandos, educadores y padres de familia un concepto de la más alta calidad de vida comunitaria para conseguir el equilibrio, producto del cumplimiento de la función cambiante, que responde al ajuste o desajuste de las necesidades regionales y con otros sistemas regionales de la vida social.

- b) Por otro lado, la adecuación de los elementos con que cuentan las Direcciones Departamentales de Educación para alcanzar los propósitos y líneas de acción que eligen. En otras palabras, responde a las preguntas: ¿Sirve este material o esta actividad para alcanzar los fines que perseguimos?, ¿Las actividades curriculares, interesan a los educandos y están en línea para un logro más alto de conocimientos,

actitudes y procedimientos? ¿Los capacita para actuar en la vida de los grupos humanos?

Relevancia-Pertinencia: La pertinencia de un sistema escolar está dada por la relevancia que, en su problemática tenga la cultura del país, de la región y de la localidad en que está la escuela. Esta dimensión se concreta en la presión que las comunidades ejercen sobre los administradores de la educación para que la prestación del servicio sea relevante, es decir: que no sólo se introduzca lo propio de cada región en las vivencias que el educando tiene bajo la autoridad de la escuela, sino que las mismas sean relevantes con referencias a los demás aspectos incluidos en el currículo tradicional.

La calidad de la Educación Boliviana, se tiene que dar por medio de la excelencia del proceso educativo, para lo cual los gobiernos departamentales deberán transformar en una escuela regional inteligente. La escuela inteligente requiere del desarrollo personal de cada uno de sus miembros, dejar de lado los modelos mentales escondidos detrás de los juicios, tener una visión compartida y reciprocidad entre las distintas regiones del país y con aprendizaje permanente en equipo, con un enfoque de sistemas en acción.

Por tanto, necesitamos la autonomía como requisito previo, donde la Administración Escolar, el planeamiento de toda institución educativa se organice bajo los mandatos de la región y se formulen sus proyectos en términos de respuesta al medio, reafirmando expectativas o reorientando su estilo de vida. Su tarea de esclarecer propósitos no será responsabilidad del gobierno departamental, sino un compromiso comunitario; porque las acciones estarán orientadas por los propósitos comunes y controlados por todos para que la región y el medio social no sean defraudados en la búsqueda de niveles de vida digna.

Los resultados tienen que ser evaluados por todos los que trabajan en el ámbito educativo y por la comunidad en términos de respeto, reciprocidad y rescate de valores auténticos de la cultura de grupo. Éste es un modelo de la estructuración de tarea que lleva a incorporar al proceso de educación de la sociedad boliviana, la cultura objetivada, los valores y experiencias autóctonas, que resulten institucionalizados por la escuela. Esta necesidad de regionalizar surge producto de un análisis profundo del sistema educativo fuertemente centralizado y se ha dado paso con la promulgación de Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Vinculante para las autonomías regionales.

El foco de esta necesidad se basa en el Art. 232 de la actual Constitución donde señala: *“La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por la Ley Especial de Convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el presidente de la República”* ⁽⁵⁾.

En síntesis, éstas son las características generales de un sistema educativo:

a) Principios generales.- El sistema educativo boliviano se caracteriza por ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y diversidades regionales.

b) Derecho a aprender.- El sistema educativo asegura a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna.

⁵ LECAC.

c) Gratuidad y asistencialidad.- El Estado Nacional, las provincias y los municipios se obligan mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad de servicios estatales, en todos los niveles.

El Estado Nacional realiza el aporte financiero al sistema universitario estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las universidades disponen de otras fuentes complementarias de financiamiento, sobre la base de lo asignado por el estado y los ingresos propios, bajo los principios de gratuidad y paritario.

El Estado y el sistema universitario facilitan becas para estudiantes en condiciones socio-económicas desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación secundaria, sobre todo a los que se destacan en el rendimiento académico.

El Estado a través de los municipios se obligan a:

a) Garantizar a todos los estudiantes, el cumplimiento y obligatoriedad que determina la Legislación. En todos los casos, los organismos estatales y privados integran sus esfuerzos, a fin de lograr la optimización de los recursos, y se adoptan acciones específicas para las personas que no ingresen al sistema, así como para las que lo abandonan.

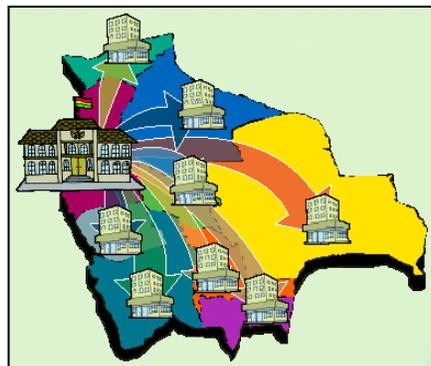
b) Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Inicial, pertenecientes a familias con necesidades educativas básicas insatisfechas, en concertación con organismos de acción social estatal y privado.

c) Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as con necesidades especiales desde la etapa de estimulación temprana en coordinación con los organismos estatales y privados que correspondan.

1.1. Características de un sistema educativo centralizado.

Un sistema educativo centralizado se caracteriza cuando la población establecida en un territorio determinado y políticamente organizado, mediante una autoridad o gobierno que emerge del ejercicio del poder político se regula la convivencia social, buscando el bienestar de sus miembros.

El ámbito de la gestión educativa centralizado fundamentalmente, se caracteriza por ser de carácter autoritario, jerárquico y piramidal; donde se impone a la comunidad educativa una actitud pasiva y receptiva. Además los órganos de decisión centralizados transfieren funciones y responsabilidades a las juntas escolares y equipos de gestión, considerando al núcleo como una unidad de gestión institucional y curricular en un contexto cerrado. Desde entonces existe un centralismo en la mayoría de sus competencias sobre la base de un monopolio Legislativo existente aún desde el Congreso de la República.



Esta forma de administrar el Estado ha sufrido cambios sistemáticos, por ello se modificó el Texto Constitucional en 18 ocasiones, pese a esos cambios aún no

responde a las necesidades regionales. Por lo que se plantea un cambio profundo, esta vez por vía Asamblea Constituyente y el Referéndum Vinculante sobre las autonomías departamentales. Entonces es necesario promover la descentralización de la educación a nivel de los gobiernos departamentales y rediseñar el currículo educativo.

En lo educativo, sólo el nivel nacional tiene la posibilidad de dictar y aplicar la ley; sin embargo, existen órganos a niveles subnacionales, los mismos que dependen de la administración central.

Se dice comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización, formándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal, de arriba-abajo, donde los diversos escalones que forman son instancias estrictamente ejecutivas.

Pero, tampoco dejan de poner de relieve porque la descentralización no está exenta de graves riesgos y peligros, debiendo nosotros subrayar ahora aquellos elementos que explican y justifican el fenómeno de la centralización:

- a) La centralización de la educación puede exacerbar el sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional y en perjuicio de los intereses locales (ello explica, entre otras cosas, la necesidad de tener una uniformidad del Estado, conseguido gracias a una organización centralizada que vela por los intereses comunes a toda la nación).
- b) La centralización del sistema educativo puede estar condicionada por su propio entorno. Las relaciones personales o las influencias de los grupos de presión suelen ser más difíciles de atender a la hora de tomar

decisiones, por ende, la objetividad y la uniformidad se presumen como propias de los órganos centrales.

Ocuparse de los factores históricos que han incidido en este fenómeno nos llevaría demasiado lejos. Pero resulta preciso recordar que la centralización de la educación fue el instrumento del Estado liberal para la modificación de estructuras políticas, sociales y económicas del país, incluyendo aquí los privilegios y fueros locales; pocos autores niegan que la centralización fuera entonces un instrumento de progreso. De tal manera que, las consideraciones históricas explican, por qué la mayoría de los países actuales viven en un régimen centralizado.

No obstante, los principales episodios históricos, en términos de descentralización, hacen referencia a que ni la centralización ni la descentralización son situaciones estáticas. En los países centralizados, incluso en los férreamente centralizados, no muere nunca la tendencia contraria y así mantener el poder político. La conclusión es clara: la distribución territorial del poder no es una cosa fijada desde siempre, algo que los pueblos deciden de una vez por todas en el acta de su nacimiento político; sino algo fundamentalmente dinámico. Se diría que, es una cuestión dialéctica en el sentido hegeliano del término: a mayor poder centralizado se enfrenta siempre una tendencia descentralizadora; a mayor descentralización se opone siempre una fuerza centralizadora. El poder político, desde la perspectiva de su organización territorial, inevitablemente asediado por fuerzas antagónicas y por fuerzas de signo contrario.

Posiblemente la propia realidad política educativa lo exige así. De ahí que los estados centralizados tiendan a utilizar técnicas de desconcentración como respuesta a las fuerzas centrífugas que exigen tal o cual grado de descentralización; por el contrario, los estados descentralizados tienden a

utilizar técnicas de planificación, coordinación y cooperación como respuesta a las fuerzas centrípetas que piden un mayor grado de centralización de la educación.

La educación centralizada constituye hoy el modelo predominante en casi todo el mundo. En este modelo se incluyen países de diversas áreas geográficas y con grandes diferencias entre sí, tanto desde el punto de vista de su desarrollo económico como de sus estructuras políticas y sociales. Sin embargo, hay un rasgo común que los une y los caracteriza: todos estos países tienen no sólo un Estado unitario, sino también un Estado fuertemente centralizado. La orientación política de la Constitución suele establecer una organización de los poderes del Estado que apenas permite flexibilidad en la política territorial, que de hecho, la centralización es asfixiante y que, en general, centralización y democracia no se corresponden (hay notables excepciones como la que representa Francia, país impecablemente democrático y sometido a una organización muy centralizada del poder). Obviamente, cuando la estructura constitucional y real del Estado es fuertemente centralizada, resulta muy difícil que en ese marco pueda darse una organización descentralizada de la educación.

A pesar de las premisas políticas señaladas por el gobierno de Evo Morales podría decirse que, desde el punto de vista de la educación, no estamos ante un modelo puro. Partiendo de un enfoque descentralizador se podría establecerse una subdivisión del modelo en dos grandes grupos: departamentos que quieren mantener una organización centralizada de la educación con absoluto rigor y departamentos que proponen las autonomías, otros teniendo un sistema centralizado, presentan ciertas tendencias hacia la descentralización. Sin embargo, a pesar de lo expuesto, el modelo sigue siendo centralizado y la falta de distribución territorial del poder político -de competencias educativas en nuestro caso- es lo que les caracteriza.

Efectivamente, habría que preguntarse: ¿dónde está el poder real de decisión, en el gobierno central, en sus dependencias periféricas, en las comunidades territoriales departamentales o en las autoridades municipales? En todos los casos la respuesta es inequívoca: el poder de decisión reside en el gobierno central. Nos parece importante que los países férreamente centralizados aspiran a un mayor o menor grado de descentralización.

Desde el punto de vista de la organización de la educación, la mayoría de los países tienen un Ministerio de Educación que, con este u otro nombre, forma parte del Gobierno. El Ministerio de Educación es el máximo responsable de la organización. Es frecuente también la existencia de organismos consultivos de ámbito departamental, pero estos son normalmente meros apéndices del Ministerio. La organización administrativa suele articularse en diversos escalones territoriales -regiones y departamentos, provincias o municipios-, donde tienen su sede y unidades orgánicas del Ministerio, pero tales unidades son pura y simplemente agentes del poder central y son responsables, por tanto, de la ejecución de las decisiones que se toman en el centro de la organización. Normalmente, todos los Ministerios de Educación disponen de los servicios de control como el SEDUCA, inspección o supervisión que garantiza el cumplimiento de las disposiciones emanadas del poder central.

En conclusión: todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central. Obviamente, las comunidades territoriales básicas carecen de competencias sustantivas en educación. En tal sentido, parece inevitable hablar del caso francés, no sólo porque su organización centralizada de la educación ha servido de ejemplo en el pasado a múltiples países de todo el mundo, sino también en la actualidad nos presenta un modelo vivo de cambio o de propensión al cambio.

Es preciso esperar la aprobación del nuevo Texto Constitucional para emprender un país autónomo y asimismo tener una nueva Ley de Educación para administrar a partir de los gobiernos departamentales e implementar medidas correctoras, porque actualmente estamos, ante una desconcentración, no ante una descentralización. Aunque dicha orientación deja normalmente un amplio campo para una política educativa con mayor grado de participación, de lo contrario el “centralismo burocrático y jerárquico” de la educación persistiría con la gestión centralizada y la falta de autonomía administrativa financiera y pedagógica en todos los escalones educativos del Estado Boliviano.

1.2. Características de un sistema educativo descentralizado.

Las unidades educativas se consideran como una organización abierta al entorno de donde reciben demandas, las cuales deben satisfacer en una relación de mutua interacción e influencia. Desde esta perspectiva concede más importancia al intercambio y la relación con el contexto, porque recibe energías y demandas del medio, es decir, influye e impacta en su medio y viceversa.

El modelo de gestión descentralizada para una dinámica eficiente requiere de autonomía en sus niveles de organización y toma de decisiones. Por tal razón, la descentralización se convierte en exigencia y requisito fundamental para que el personal no se limite sólo a cumplir órdenes, sino a generar capacidades para administrar los recursos y orientar adecuadamente el desarrollo y potenciamiento organizacional.

La descentralización administrativa se produce con mayor relevancia desde (1995), para ello fue necesario establecer la elección de prefectos y consejeros departamentales, transferirles competencias y establecer su financiamiento. En la actualidad, según los artículos 109 y 110 de la Constitución Política del Estado, los prefectos son funcionarios, es decir, dependen del Poder Ejecutivo.

Sin ninguna autonomía administrativa, sólo administran el presupuesto que se les asigna. La única competencia que tienen es otorgar personalidad jurídica a las fundaciones, sociedades civiles, registrar la personalidad jurídica de las OTBs y pueblos indígenas. Entonces, jamás hubo descentralización administrativa, sólo fue asignación de funciones para funcionarios departamentales, nos referimos a la (desconcentración administrativa).

Por lo tanto: *“Descentralización administrativa en el ámbito educativo significa tener una personería jurídica independiente del gobierno central, tener competencias y capacidad de decisión, financiamiento propio, elección directa de autoridades educativas y control por parte del Estado. En otras palabras Descentralización Administrativa, más la descentralización política es tener la potestad de normar y tener autonomía”*.⁽⁶⁾



Con la Ley de Participación Popular PP (1994), se ha avanzado en alguna medida, el reparto presupuestario ha mejorado favoreciendo a los municipios rurales. Por lo que ahora, los municipios administran el 20% de la coparticipación tributaria. Tienen autonomía política pero reducida a simples ordenanzas, resoluciones municipales, elección de alcaldes y administrativa-financiera y técnica. Además se les transfirió la propiedad de los establecimientos educativos, deportivos, culturales, entre otros; mientras que, el

⁶ Hevia Rivas, R. Políticas de Descentralización Básica, Santiago de Chile, 1991, Pág. 69.

financiamiento para pagar los sueldos de la educación no tiene ninguna potestad, menos para normar políticas educativas y la pregunta es: ¿Qué hacer con las unidades educativas sin maestros ni administrativos?

En Bolivia sólo las universidades públicas y los gobiernos municipales gozan de autonomías; en cambio los gobiernos departamentales aún no cuentan con autonomías, es decir, se toman decisiones desde el gobierno central. Por tal razón existe la imperiosa necesidad de descentralizar la educación, en ese sentido, estos son las tareas:

1. Determinar a los departamentos su poder y autonomía.
2. Resolver los problemas en el lugar donde ocurren.
3. Humanizar el trato al usuario por parte del Ministerio de Educación.
4. Rediseñar y regionalizar la educación, llevándola hasta los municipios.

Con los nuevos decretos, resoluciones y decisiones del Gobierno, además con el Referéndum sobre Autonomías departamentales, se iniciará un proceso dinámico, flexible, sistemático, firme y sostenido. Los cuales irán a la consecución de los nuevos objetivos trazados en el tiempo.

Por tanto, “ *La gestión descentralizada es un conjunto de acciones integradas para el logro de objetivos a largo, mediano y corto plazo, lo cual tiende a promover el mejoramiento de la calidad de la educación, lo que implica una acción interdisciplinaria que abarca aspectos pedagógicos, económicos, políticos y sociales* “ (7)

Resumiendo, se puede decir que la administración es el conjunto de procesos que pueden hacer que un sistema complejo de personas y tecnología funcione adecuadamente y sin problemas; mientras que la gestión es aplicar la habilidad

⁷ Ministerio de Educación, Programa de Gestión Educativa, 2da Edición, La Paz 2001, Pág. 84.

de conjugar criterios dispersos entre la: misión, visión, planificación, actividades, etc. los cuales permiten lograr los resultados esperados.

Por tanto, la organización escolar autónoma se asienta en la adecuada relación de los elementos escolares para que cumplan las funciones que individualmente y como parte de todo tienen asignadas, sobre la base de un sistema de información y comunicación, ya que en definitiva la organización es un sistema de relaciones.

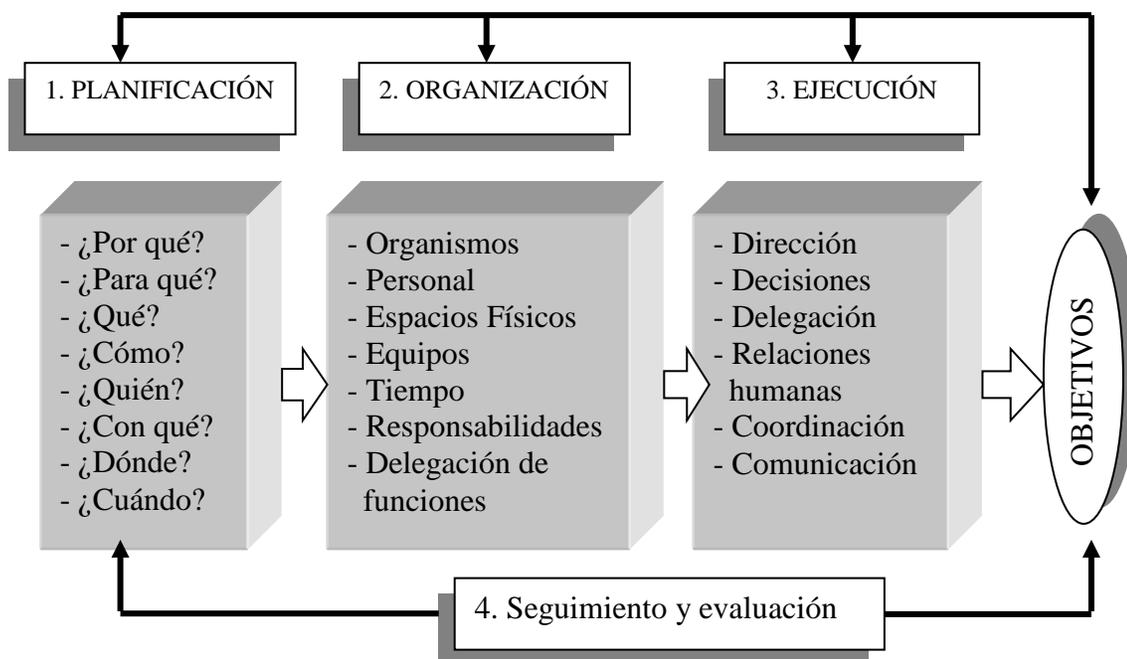
La organización está conformada por la simultaneidad de todos los elementos vinculados entre: materiales y humanos, interrelacionados entre sí y ordenados al cumplimiento de objetivos. La organización tiene por finalidad destinar tiempo, espacio y uno o más ejecutores a las tareas programadas para alcanzar una finalidad.

Los elementos que constituyen la organización son: actividades, decisiones, relaciones, sistemas de información y comunicación, sean de servicios educativos o de cualquier tipo, deben adaptarse necesariamente a los cambios constantes y a los nuevos condicionamientos de la posmodernidad, más aún con las autonomías departamentales, para superar una administración tradicional centralista, de tal manera que, se construya una administración educativa con calidad, para lo cual se debe lograr un cambio de cultura organizacional acorde a las necesidades regionales socio educativas del país compuesto de los siguientes elementos fundamentales:

- Unidad de propósito: visión y misión de la educación boliviana.
- Organización abierta descentralizada y autónoma.
- Gestión centrada en los beneficios internos y externos.
- Eficiencia y eficacia institucional.
- Estructura organizacional horizontal.

- Liderazgo y administración participativa.
- Gestión de procesos.
- Actualización permanente.
- Capacidad de trabajo en equipo.
- Innovación hacia la calidad.
- Compromiso social en busca de la calidad total.
- Valores fundamentales.
- Transformación de ambientes y sistemas de acreditación nacional e internacional.

La dinámica de estos elementos es sistémica y compleja, porque cada uno es influenciado por los demás. El reto del Gerente educativo, consiste en conjugar los diferentes elementos, ya que no son excluyentes y determina la prevalencia de uno o varios elementos de acuerdo al momento y al contexto, la base es aplicar estas etapas para el ejercicio de una administración autónoma.



Fuente: Elaboración Propia

En el proceso de la administración de la educación, tanto a nivel nacional, departamental y local de las unidades educativas, se tienen que identificar cuatro etapas o fases: la planificación, la organización, la ejecución y el seguimiento y evaluación. Cada una de ellas es de vital importancia a la hora de desarrollar las acciones administrativas y curriculares. Es decir, la parte **mecánica** sería (planeación y organización) y la otra parte **dinámica** (ejecución y control), donde cada una de las fases tienen sus propios procesos y objetivos.

Uno de los aspectos fundamentales para la implementación de una descentralización educativa luego de las autonomías departamentales, es la planificación, en el marco de una nueva forma de administrar con una política de acción participativa destinada al cumplimiento de los objetivos propuesto a nivel de la sociedad.

La planificación comprende la definición de objetivos o metas, el establecimiento de una estrategia general. Sin embargo, en términos generales, es la formulación y definición de objetivos y prioridades, estos pueden ser: a nivel macro-social, nacional o supranacional, regional, provincial, cantonal o para un sector social o cultural.

“La planificación alude de un proceso de tipo global, que se formula en función a las demandas y necesidades sociales a través de la realización de un plan”.⁽⁸⁾

Entonces se puede decir que es un proceso que está en constante desarrollo, por tanto, la planificación es una actividad recurrente, debido a que no se puede planificar de una vez para siempre.

En el marco de la transformación de la educación en Bolivia, este proceso viene desarrollándose con el diseño e implementación de proyectos educativos en

⁸ Ander-Egg, Ezequiel. La Planificación Educativa, Editorial, Magisterio del Río de la Plata- Buenos Aires. Pág. 35

diferentes niveles. A nivel Municipal están los Programas de Desarrollo Educativo Municipal (PDEM), a nivel de Núcleo, los Proyectos Educativos de Núcleo (PEN), a nivel de unidades educativas, los Proyectos Educativos de Unidad (PEU).

“Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de objetivos por medios preferibles”. ⁽⁹⁾

Para tener éxito en una gestión educativa con calidad en el marco de las autonomías departamentales, los consejos departamentales y los directivos educativos deben realizar una planificación que reúna, entre otros, los siguientes requisitos:

- Participación de la comunidad educativa.
- Enfoque integral y flexible.
- Diagnósticos participativos.
- Planteamiento de metas y objetivos alcanzables.
- Señalización de los medios y momentos de evaluación.

Por consiguiente, la planificación es para promover la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la gestión administrativa del fenómeno educativo. Porque al planificar el Proyecto Educativo de Unidad (PEU), el Proyecto Curricular (PC) y el Programa Operativo Anual (POA) o cualquier otro plan, el propósito es establecer la coherencia e integración con los demás procesos, por cuanto:

- Evita improvisaciones.
- Busca alcanzar objetivos por el camino más corto, sencillo y económico.

⁹ Ander-Egg. Ob Cit. Pág. 29

- Reduce costos y economiza tiempo.
- Sirve de apoyo a las acciones de organización, ejecución, y control para garantizar el éxito de la gestión.
- Facilita el control y supervisión.
- Facilita el seguimiento y la evaluación.

En este contexto, la organización es uno de los elementos fundamentales, por lo que se entiende como una *“Coordinación racional de las actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad y objetivo común y explícito, mediante la división de funciones y de trabajo, a través de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad. Distribución de actividades entre grupos o personas, delegando funciones, autoridad y estableciendo el esquema organizacional u organigrama”*.⁽¹⁰⁾

Entonces, la organización es un proceso que permite reconfigurar la unidad educativa para lograr mayor eficiencia y eficacia en la intervención educativa, implica también, cambiar la estructura de la organización y consolidar una nueva cultura organizacional.

Por otro lado, *“La organización permite delimitar las funciones de los agentes y sujetos de la educación a partir de una división ordenada del trabajo mediante la cual se define las responsabilidades”*.⁽¹¹⁾

Entonces, la organización descentralizada, por su naturaleza conlleva tres dimensiones fundamentales:

- La complejidad.

¹⁰ Gutiérrez Loza, Feliciano; Glosario Pedagógico, Editorial, G.G. 1ra Edición 2002. Pág. 141

¹¹ Programa de gestión Educativa, Ob Cit. Pág. 29.

- La formalización.
- La descentralización.

En síntesis, la organización en la administración educativa descentralizada se entiende como la distribución racional de recursos: material, temporal, financiero, espacial, etc. y la asignación de responsabilidades ante los actores de la educación.

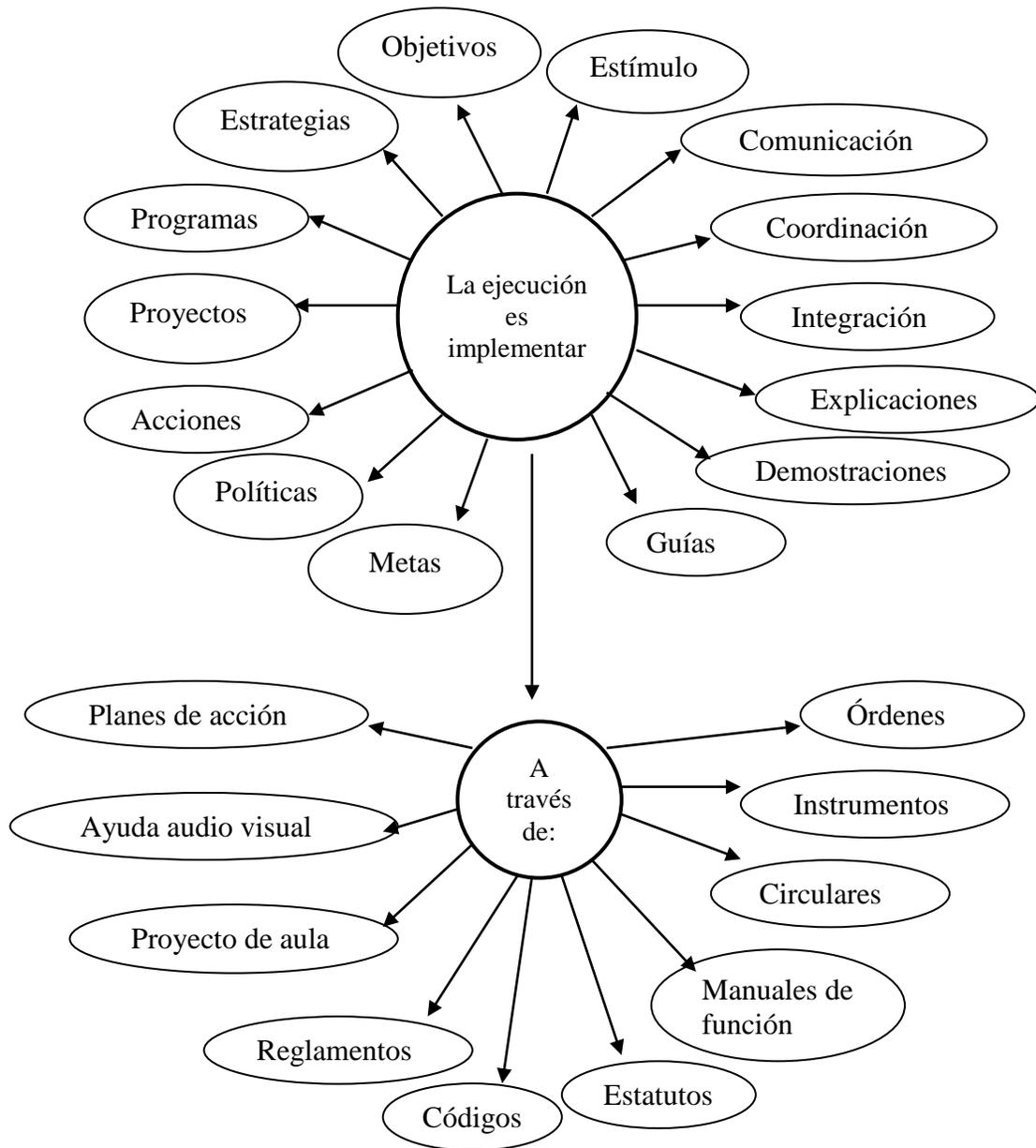
Finalmente, Según Calero, la organización de una institución educativa debe considerar los siguientes elementos:

- ❖ Formulación de políticas.
- ❖ Determinación del trabajo.
- ❖ División, agrupación y descripción del trabajo.
- ❖ Asignación del personal.
- ❖ Delegación de autoridad.
- ❖ Establecimiento de canales de coordinación y comunicación.

Todo propósito sin una ejecución adecuada dificulta la concreción de los objetivos propuestos. Por lo tanto, “Es la etapa en la que se pone en marcha o funcionamiento lo planificado y organizado a través de diferentes estrategias y acciones específicas. Puesta en marcha la acción. Es un proceso integrado de comunicación, participación, coordinación, dirección y mantenimiento de buenas relaciones humanas en el desarrollo de las acciones”.⁽¹²⁾

¹² Gutiérrez. Ob. Cit. Pág. 67

Por tanto, ejecución es implementar:



A través de este mapa conceptual, la organización es la acción, la cristalización de planes en realidades, hace posible los efectos multiplicadores siempre y con la participación del personal directivo y docente, quienes son los responsables del éxito de la unidad educativa, porque sin la ejecución de los planes no podrían plasmarse o concretarse en algo tangible.

Entre los elementos más importantes tenemos:

Comunicación	Coordinación	Dirección
Informar, para decir lo que se debe hacer.	Tomar acuerdos y concertar instancias	Orientar, dirigir, apoyar, dar pautas de acción.

En síntesis, es poner en marcha todo lo planificado para el logro de objetivos y metas trazadas mediante la realización de diversas estrategias. El éxito depende en gran medida de la capacidad de trabajar en equipo y de la eficiencia y eficacia en los que se desenvuelven todos los actores para lograr la calidad de la educación.

Finalmente en este proceso, el seguimiento y la evaluación es de vital importancia en lo administrativo, en el marco de las autonomías departamentales se emplearán nuevos modelos de administración y gestión educativa, enriquecido por elementos afines, tales como: el control, monitoreo, sistematización, supervisión, etc. En otras palabras el seguimiento y evaluación se entiende como la actividad de reflexión que permite ver en la práctica si las acciones están correctamente orientadas hacia el objetivo deseado y visualizar las correcciones que fueren necesarias y se fundamenta con la comprobación continua de las diversas acciones de gestión administrativa y pedagógica curriculares. Es decir, mide el desempeño en relación con las metas y los planes señalando las desviaciones para luego corregirlas en el momento, por lo tanto, seguimiento y evaluación ambos se complementan, sin embargo, es un aspecto complejo que responde a cada momento, por lo que:

- Considera el diagnóstico, el proceso y los resultados.
- Los datos se analizan en el contexto institucional.

- Toma en cuenta los aspectos cualitativos y cuantitativos.
- Se emplea una variedad de instrumentos de evaluación.
- Valida basándose en los objetivos.
- Genera confianza, determinando la exactitud en la apreciación.

Este tipo de evaluación se aplica con mayor frecuencia cuando se tiene una administración con calidad, frente a las nuevas tendencias de descentralización administrativa de la educación en Bolivia.

Por todo lo antecedido, se pretende emplear en su verdadera dimensión la eficacia, que significa: *“Capacidad de producir un resultado óptimo. Es el producto de la eficiencia en cuanto se cumple plenamente el objetivo previsto. Consiste en determinar el índice de productividad o rendimiento de un programa, proyecto o servicio, determinando en qué medida los insumos se han convertido en productos”*.⁽¹³⁾

A partir de esta definición, la eficacia en el ámbito educativo sería la capacidad de producir un resultado o efecto deseado en la transmisión y la asimilación de un mensaje educativo. Donde la eficiencia es uno de los aspectos más primordiales.

Para su mejor comprensión es: *“Rendir los efectos que se esperaban. Es el desarrollo sistemático de las tareas, métodos, uso correcto de medios y técnicas para lograr un objetivo determinado”*.⁽¹⁴⁾

En la administración educativa, la eficiencia en el sistema educativo es el grado de cumplimiento de los objetivos educacionales y operativos del sistema, y los

¹³ Gutiérrez. Ob. Cit. Pág. 67

¹⁴ Idem. Pág. 67

recursos comprometidos en su consecución; sin embargo, sin reingeniería se incrementaría la parálisis del paradigma educativo. Por eso y más, estamos ante nuevos desafíos de administrar en su verdadera dimensión el sistema educativo, por lo que una descentralización administrativa en el marco de las autonomías departamentales, pues: *“Reingeniería es la aplicación de metodologías revolucionarias en la institución, para realizar cambios masivos en la gran cantidad de procesos, supuestos y estructuras sobre lo que se construye una nueva institución”*.⁽¹⁵⁾

En base a esta cita, la reingeniería consiste en el rediseño radical de procesos de administración descentralizada, con el propósito de aumentar la capacidad de competir departamental o a nivel nacional e internacionalmente, en busca de una acreditación y convalidación de competencias, reduciendo costos y promoviendo la calidad.

Por otro lado, significa abandonar el excesivo centralismo imperante a nivel de Estado desde hace décadas y mirar un nuevo estilo de administrar la educación. En el ámbito educativo existió la reingeniería, pero se conocía con nombres como: Innovación pedagógica, el constructivismo, rediseño del currículo y el mismo proceso de enseñanza aprendizaje. La meta era y es lo mismo, ahora de mejorar la calidad de la educación. Para ello se necesita formular políticas educativas, es decir, el *“Conjunto de orientaciones generales de acción educativa, destinados a la atención de las necesidades educativas de una comunidad o de un país. Las orientaciones se refieren a los fines que deben cumplir la educación como institución social y se inspiran en el sistema de valores de una determinada sociedad. Constituyen declaraciones de política general y sectorial del gobierno”*⁽¹⁶⁾

¹⁵ Arana Arenas, María Elena. Principios y Procesos de la Gestión Educativa, Edit. San Marcos, 1998. Pág. 39

¹⁶ Gutiérrez, Ob. Cit. Pág. 152

Todo lo mencionado en el marco de las autonomías departamentales, porque la autonomía es un derecho que tiene una comunidad, departamento o región, dentro de un Estado Unitario, para autogobernarse con cierta independencia con relación del gobierno central. Etimológicamente deriva de las voces latinas auto = propio y nomos = Ley, es decir, Ley propia.

En tal sentido, de acuerdo a las consultas bibliográficas las autonomías territoriales en un Estado Unitario como el nuestro se han dado a través de un proceso gradual de desconcentración administrativa, es decir, la delegación de funciones y descentralización administrativa que significa, transferencia de competencias administrativas del gobierno central hacia niveles intermedios o locales. Significa descentralizar competencias del órgano Ejecutivo (administrativo financiero) y Legislativo de un Estado Unitario.

En este escenario, se pueden formular distintos enfoques sociales, por ejemplo, el enfoque de sistemas cuenta con una trayectoria significativa en educación. Entre tanto que la preocupación se acentúa en la comprensión de la teoría; mientras que otros tratan de resolver el quehacer pedagógico programando las actividades del alumno y la escuela; en general, dentro de esa nueva visión de la realidad. En este último se encuentran innumerables acciones, tales como la creación de la Dirección departamental para hegemonizar materias afines que suponen una integración por áreas de conocimiento, el reemplazo de la noción de planes y programas por la currícula, la aparición de temas más significativas y programaciones modulares destinados a usuarios del sistema, conformado por partes separadas que trabajan en interacción para lograr los objetivos enunciados con anterioridad.

Si se analiza estos conceptos, se observa que la interrelación o conexión mutua entre las partes diferencia un sistema de yuxtaposición desordenada de elementos. Ahora bien, los elementos sistémicos son activos, la interrelación

lleva implícita la noción de la dirección departamental. Visto así, el sistema se deduce en el concepto de funcionalidad, ya que toda problemática interna del sistema deberá ser adecuada a los objetivos educativos.

La totalidad que opera, orientados por los objetivos pasa a la historia porque es la resultante que han movilizado, fijando objetivos acordes con el momento temporal que vivimos en esta estructura social. Un sistema social, cada momento, es una síntesis de tiempos donde el dinamismo permite alcanzar la finalidad pedagógica. Por tanto, los sistemas han sido analizados en función de la problemática educativa tales como:

- Calidad total.
- Diferenciación de elementos.
- Planes curriculares diferenciados.
- Dinamismo procesual.
- Historicidad.
- Orientación pedagógica.
- Organización.
- Funcionalidad.

Desde el punto de vista de la descentralización administrativa y en función del criterio de relevancia administrativa, la centralización se caracteriza por la burocratización con que nacen. Los sistemas escolares tienen que ser reemplazados por la descentralización. Este proceso al no existir la cadena jerárquica o burocrática para administrar, aparece la posibilidad de los miembros de la región organizados en función de sus problemas, necesidades educativas y perspectivas sociales, con el fin de tomar decisiones que

respondan a su realidad, supone la vigencia del criterio de autonomía de acuerdo a sus distintos niveles de participación.

Se caracteriza por la toma de decisiones en la planificación de proyectos y en la ejecución de los mismos, con el fin de solucionar problemas actuales y probables en el marco de la incertidumbre que está presente en la actualidad, tanto a nivel de planificación educativa así como la ejecución.

La descentralización administrativa se caracteriza como un proceso que tiende a tomar decisiones en busca de la calidad educativa, y se concentra en el sistema que directamente ejecuta las tareas emergentes de su propia actividad pedagógica.

En el sistema escolar vigente en Bolivia, no se acentúa el proceso de la descentralización administrativa, sin embargo, a través de este trabajo y la validación de los representantes o actores sociales a nivel departamental, se promueve desplazar al poder central con la participación de los demás departamentos por medio de una organización pedagógica vía consultores del quehacer educativo.

Por otro lado, desde el punto de vista de la regionalización, sería un concepto que involucra la priorización de la economía, situación geográfica, clima histórica, etc. de cada región, en la planificación de planes, programas, proyectos, actividades y tareas educativas, como un proyecto de desarrollo social. En tal sentido, la regionalización educativa debe entenderse desde la introducción, en situación relevante de estos elementos en el currículum escolar. En nuestro país y en el proceso que vamos, se está tomando en cuenta los intereses no sólo de los recursos naturales sino asimismo la programación educativa. Esto se inicia con la abrogación de Reforma Educativa.

La regionalización es el primer concepto que se usa cuando se va produciendo el desmembramiento de los planes a nivel nacional y se introduce la planificación a nivel de regiones. En el Estado unitario actual y descentralizado nos resulta más adecuado la regionalización que en términos de planificación de los servicios educativos, además de compatibilizar con la microplanificación.

La descentralización administrativa y planificación de los servicios educativos tiene que llegar hasta las localidades, de modo que, la cultura propia de cada población, de ciudades intermedias y de las áreas rurales, sean introducidas en los mensajes que da la escuela para su discusión sobre: el sistema nacional, criterios de regionalización o localización, porque todos son válidos y con base más que suficientes para defender la posición adoptada, y si se entra en el análisis se aceptaría o rechazaría midiéndolas por el criterio de priorización de las necesidades.

Por otro lado, cuando hablamos de verdaderas necesidades nos referimos a aquéllas que aunque cambien constantemente, ya que no son siempre las mismas ni en la nación, ni en la región, en las localidades, sean en ese momento del proceso de desarrollo, las más sentidas por la generalidad de las personas y las que más posibilidades tienen de ser resueltas.

Cuando se pone de manifiesto el currículum escolar como mensaje que debe ser transmitido, resalta una vez más la necesidad de elaboración a nivel departamental muchos de sus aspectos. Cuando no se hace esta adecuación, los contenidos curriculares no responden a la situación social. Porque cuando el mensaje ha sido codificado y transmitido necesita ser recibido y decodificado por el receptor y originar de modo inmediato una respuesta, de tal manera que, exista un verdadero proceso de aprendizaje.

Desde hace varios años, en Bolivia se adopta la descentralización, pero en el área educativa no se ha tomado en cuenta en su verdadera dimensión, por tanto, estamos en tiempos de transformaciones profundas y no se puede dejar pasar otras décadas la descentralización educativa y en su integridad el sistema escolar en Bolivia.

El ambiente del sistema escolar está constituido por el sistema social que ejerce su acción determinando, los fines, objetivos del sistema escolar y le proporcionan el modelo normativo axiológico y se manifiesta como políticas y normas administrativas reguladoras del accionar de los elementos constitutivos del sistema. Como sistema, se puede caracterizar por las siguientes razones: totalidad formada por elementos en interacción, abierto y complejo. Su conformación (límites, estructura y organización) nunca es terminal, porque siempre está y estará en un proceso de ajuste-desajuste con el sistema social. Es adaptativo, cerrado en sí porque tiene poder de regulación, posee finalidad y administra sus entradas de acuerdo a sus objetivos.

1.2.1. Ventajas de la descentralización educativa.

En lo que se refiere a la transformación institucional, son avances positivos y fundamentales para el servicio de educación pública: La automatización de la planilla y la operación del registro del personal docente y administrativo que sientan las bases para una administración eficiente.

El establecimiento de normas que ordenan el funcionamiento del servicio escolar para asegurar 200 días de clases, la estabilidad del maestro en el aula durante la gestión anual y la presencia de maestros titulados en el servicio docente; normas que han permitido, por una parte, el desarrollo de la gestión con mayor normalidad y, por otra, la sustitución con maestros titulados de más

de mil personas que sin tener ninguna formación ejercían la función docente en escuelas del área rural y urbana.

El diseño y aplicación de un modelo de asignación de maestros por distrito así como la creación de los Servicios Departamentales de Educación con la transferencia de mayores competencias sobre la gestión educativa a nivel Distrital o Municipal. También se pueden organizar los Consejos Educativos de Pueblos Originarios y juntas escolares, de núcleos y de distritos.

Otras ventajas destacables son el desarrollo y funcionamiento del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación que orienta el ajuste y definición de políticas.

Se pueden organizar sistema de Formación Docente con la selección, bajo criterios de calidad, eficiencia y equidad. Los institutos normales se han transformado en Institutos Normales Superiores (INS). Se han contratado universidades públicas para la administración, con el objetivo de elevar el nivel académico e independizarlos del clientelismo político.

Se ha iniciado la ejecución de proyectos educativos con la participación del director, el conjunto de maestros y padres de familia en los municipios seleccionados por el compromiso de las autoridades locales y las organizaciones de las juntas escolares. Esta nueva orientación estratégica apunta a fortalecer los procesos de descentralización y gestión del sector educativo.

La Reforma Educativa ha producido efectos positivos y negativos en la educación; sin embargo, los más destacables son la inclusión del tema educativo en la agenda política y social, el incremento significativo de la producción literaria y editorial, así como el notorio desarrollo de la investigación

educativa, particularmente en las tesis universitarias de distintas disciplinas y áreas académicas.

Los avances han sido posibles gracias a la continuidad de la Reforma Educativa durante tres gestiones consecutivas de gobierno, lo que sienta las bases para que se constituya en la primera política social de Estado.

Por tanto, la descentralización implica que:

- Las autoridades están más cerca del punto donde se deben tomar las decisiones.
- Aumenta la eficacia aprovechando el tiempo y la aptitud de los funcionarios.
- Mejora la calidad de las decisiones a medida que su complejidad y volumen se reducen.
- Se reduce o desaparece el papeleo burocrático.
- La transferencia de competencias.

1.2.2. Las desventajas de la descentralización educativa.

Los problemas que han enfrentado la implementación de la descentralización educativa a través de Reforma Educativa son de diversa naturaleza. Uno ha sido la oposición de la cúpula sindical que, a fuerza de no interpretar el verdadero sentimiento de sus bases y de la ciudadanía en favor del cambio, ha terminado seriamente debilitada.

Los obstáculos más difíciles de superar y que dificultan –y hasta pueden frustrar- el esfuerzo de mejorar la educación son: la restricción fiscal que

garanticen la operación y mantenimiento de las inversiones al sector educativo y las prácticas políticas clientelares en la administración del sistema educativo. En general, puede ser menos atractivo para un buen profesional ser parte de una burocracia local que de una burocracia central, por las posibilidades de desarrollo que ello significa y por la aún escasa valoración social. Lo que también está ligado a las expectativas salariales. Además la producción de servicios para los cuales se den economías de escala y ámbito lo cual puede ser posible sólo a nivel central. Porque a la fecha, la desconcentración sigue mostrando retrasos preocupantes, algunas de las iniciativas que se plantearon desde el bici ministerio de descentralización no se han puesto en marcha, en otras áreas que sí se llevaron a efecto, pero son insuficientes para la educación.

A lo largo de los últimos años, varios han sido los intentos por institucionalizar el acceso a los cargos de la administración educativa en los niveles descentralizados del sistema, pero los cambios encuentran siempre resistencias y las decisiones políticas han primado a menudo por sobre las técnicas.

Por tanto ocasiona:

- Falta de uniformidad en las decisiones.
- Insuficiente aprovechamiento de los especialistas.
- Falta de equipo apropiado o de funcionarios en el campo educativo.
- La hegemonización de la aculturación en la diversidad cultural.
- Sólo la delegación de competencias y en cualquier momento interviene el Ejecutivo.
- Finalmente, la insuficiencia de profesionales de diferentes disciplinas especializados en educación, especialmente en los lugares alejados.

CAPÍTULO II

PRINCIPALES EPISODIOS HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA EN TÉRMINOS DE DESCENTRALIZACIÓN.

2.1. Antecedentes históricos en otros países.

Los estados nacionales han ejercido la educación en distintos países latinoamericanos a partir del Siglo XIX, es posible que el mismo ha correspondido a la matriz del pensamiento que se comenzó a implementar a partir del surgimiento del Estado liberal en Europa. Existen coincidencias en reconocer que en el viejo continente el surgimiento y posterior consolidación del Estado – Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales. A medida que fueron conformando como estados nacionales las sociedades europeas generaron sistemas educativos que constituyeron como principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transformación de valores de las clases dirigentes, de selección y legitimación de las élites dominantes.

La mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos se mantuvo a lo largo de los años que estuvo en crisis. En este contexto, han iniciado en la región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar los sistemas educativos que en su mayor parte han tenido como común denominador paliar la crisis fiscal. La relativa fortaleza de un Estado Nacional fuertemente centralizado y la existencia de una sociedad civil que se prolongó a lo largo del Siglo XX, marcando un centralismo del sistema educativo.

En el caso particular de Argentina, uno de los factores de coadyuvó a la centralización fue la función integradora de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos, la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la ciudad de

Buenos Aires han sido una de las transformaciones más profundas que se han operado en la estructura del sistema operativo en los últimos años.

El primer intento de descentralización se desarrolló a finales de la década de los 60, a partir de la Ley No.17878, el Poder Ejecutivo logró transferir sólo 680 escuelas ubicadas en las provincias de Buenos Aires. Una década después en 1978, casi la totalidad de las escuelas fueron transferidas a las regiones. Este proceso significó el traspaso de escuelas y docentes.

La descentralización fue vista por los actores de la comunidad educativa como un mecanismo que permitiría terminar con burocratización del sistema: superar la superposición de jurisdicciones, articular el accionar con los establecimientos históricamente dependientes, adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades regionales. Donde se proponen nuevas formas de organización escolar que posibiliten la autogestión, la corresponsabilidad, la participación de la comunidad y los distintos actores sociales con el objetivo de eliminar la burocracia.

El reclamo por la descentralización de los servicios educativos en Argentina han significado una demanda democratizadora frente al poder central. En ese sentido, los aspectos curriculares de la gestión educativa están normados por la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos a las provincias por la Ley Federal de Educación, los cuales determinan las competencias fundamentales del Ministro de Educación: el establecimiento de los contenidos básicos comunes y el dictado de normas sobre la equivalencia de títulos y de estudios.

Por tal razón, cuando se combina un nivel central que sigue financiando una parte importante de la educación con niveles subnacionales detentan un alto grado de autonomía en la asignación de recursos y el ejercicio de las demás funciones relacionados con el servicio educativo, así como los ministerios

provinciales están a cargo de la elaboración de los diseños curriculares y posterior implementación, con lo cual, por la normativa legal las regiones argentinas han recibido una gran autonomía en materia curricular.

Cabe aclarar que las escuelas han obtenido una mayor libertad en cuanto a diseño de metodologías de enseñanza. La oferta de estudios electivos, selección materiales didácticos, la organización de rutinas en las aulas, asimismo, cada Unidad educativa puede producir su propio Proyecto Educativo Institucional, se trata de un proceso participativo por el cual los docentes y los directivos de la escuela definen conjuntamente la estructura administrativa de la institución y que especifica el currículo de acuerdo a los lineamientos generales establecidos por la provincia.

En cambio en Chile, por regla general los ministerios son órganos normativos y supervisores que se desconcentran por la transferencia de tareas y de responsabilidades regionales. Conforme a esto y con anterioridad a la Reforma de 1980 – 1986, el Ministerio de Educación opera en tres Niveles: Nacional, Regional y Municipal, se desconcentra funcional y territorialmente en 13 Secretarías Regionales Ministeriales, cuyas competencias administrativas consisten en planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo, velando por el cumplimiento de los objetivos, políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades regionales.

A partir de la devolución de control a los municipios, la gestión administrativa fue cedido, además la implantación de grandes lineamientos generales de políticas educativas fijados por el ministerio, los municipios determinan la apertura y cierre de escuelas públicas, su estructura administrativa, el planeamiento y la administración del presupuesto escolar, la contratación, remuneración y la capacitación del plantel docente.

Sin embargo, cabe destacar que, al igual que en Argentina, tanto la municipalización como la privatización de los servicios educativos se ven parcialmente debilitados por la dependencia económico-financiera respecto del gobierno central y la iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende del presupuesto del gobierno central, en consecuencia, la descentralización en ambos países revelan una estrategia de devolución híbrida de autoridad, de competencias y de titularidad en área de gestión administrativa.

La Ley Orgánica Constitucional de enseñanza dictada en 1990, establece que el Ministerio de Educación define los objetivos fundamentales y los contenidos básicos de los estudios en los niveles de enseñanza básica y media, en función a los cuales las escuelas pueden definir su propio plan y programa de estudio.

En principio, la idea subyacente a la descentralización educativa es otorgar mayor autonomía en la toma de decisiones por parte de las escuelas de las comunidades locales a las que pertenecen, con el fin de lograr una mayor compatibilidad entre la oferta de la escuela, necesidades de los alumnos y aumentar la responsabilidades de las escuelas sobre los resultados educativos.

Sin embargo, *“... a diferencia del caso chileno sobre todo a partir de la estrategia de la década de los 90, más orienta a afectar la realidad del aula a través de iniciativas como: PME, SIMCE y SNED. En Argentina la devolución de gran parte de la autoridad administrativa y curricular fue una transferencia desde el nivel central hacia el nivel regional y provincial, lo que no garantizó la participación de los actores locales en el proceso. Por el contrario, la descentralización del sistema educativo nacional significó una mayor centralización de las provincias en materia educativa”* ⁽¹⁷⁾

¹⁷ Senén González, La Concertación de Políticas Educativas, Edit. FLACSO, Buenos Aires, Pág. 87.

Al juzgar por las experiencias de Reforma en Argentina en las décadas de los 90 y Chile en los años 80, el hecho de que la descentralización esté regida por la lógica economicista y tecnocrática orienta a satisfacer necesidades financieras mediante ajustes estructurales, hace que la descentralización sea impuesta verticalmente por parte de los gobiernos nacionales y que consiste en una devolución a las provincias y a los municipios respectivamente, la gestión administrativa financiera, y en menor medida la gestión pedagógica curricular sujeta a una consistente dependencia de la asistencia técnica y financiera prevista por el Estado; mientras la reforma estructural implementada en Chile durante la década de los 80 comenzó con la municipalización de las escuelas y la privatización del sistema.

Por un lado, la descentralización consistió en transferir a los más de 300 municipios del país una serie de competencias administrativas relacionadas con la infraestructura, el equipamiento, la gestión de los recursos financieros y humanos. Este cambio radical consistió en separar el financiamiento de la provisión de los servicios educativos; mientras el financiamiento continúa a cargo del Estado, a partir de la reforma de los municipios quienes deben atender todos los aspectos de la gestión educativa.

Por otro lado, se modificó la demanda como en la oferta de servicios educativos. Desde el punto de vista de la demanda, se promovió la libertad de elección a los padres con respecto a la institución escolar para la educación de sus hijos, la libre competencia entre escuelas públicas y privadas, lo que significó en la práctica la privatización de la educación.

La principal herramienta de promoción de la actividad privada en educación consistió en un esquema que combinó dos nuevas herramientas del sistema: la distribución de los subsidios en proporción a la cantidad de alumnos matriculados tanto en escuelas municipales como en las escuelas privadas, y

un plan de incentivos para involucrar a empresas y a corporaciones en la administración de escuelas técnicas y vocacionales.

En la década de los 90, Chile mantiene la descentralización administrativa y financiera implementada en la década anterior y la complementación con una delegación parcial de las decisiones pedagógicas, curriculares y con la promoción del microplaneamiento educativo en el ámbito de la escuela. Asimismo se realizaron intervenciones focalizadas a través de programas compensatorios para las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo: en la área rural para establecimientos situados en las zonas de baja densidad poblacional; Programa P-900 para escuelas con alumnado de bajo nivel socioeconómico, entre otros.

Por su parte, Nicaragua ha presentado un modelo que plasma la descentralización educativa denominada Autonomía Escolar, la cual se ejerce a través de los consejos escolares directivos. El centro autónomo tiene competencias propias con independencia relativa, con respecto al gobierno central y los gobiernos locales.

Asimismo, la Reforma Educativa en El Salvador, puesta en marcha en 1995 indica:

“La producción del servicio educativo público y semi público se apoya en las modalidades de administración escolar local: Consejo Directivo escolar (CDE), Asociación Comunal para la Educación (ACE) y Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE)... que tienen como función principal la ejecución y la administración de la educación”. ⁽¹⁸⁾

¹⁸ Ley de Educación de El Salvador, Pág. 14

Los planes y programas educativos anuales se definen en el nivel local, lo mismo que las metas de cobertura y calidad, para lo cual se toman en cuenta las prioridades definidas por los padres de familia, estudiantes, maestros y administradores de las escuelas.

Un caso interesante de mencionar es la decisión tomada por el Gobierno de Honduras al crear 18 direcciones departamentales de acuerdo a la división política del país, para dar inicio al proceso de descentralización educativa, que tienen la responsabilidad de administrar, orientar y ejecutar los programas y servicios que ofrece la secretaría de Educación. De esta manera, existen por lo menos dos instancias formalmente establecidas, para identificar preferencias y la voluntad de contribución de los usuarios en la formulación de políticas, planes y programas. Por una parte, tienen las Autonomías Municipales y por otra, las Direcciones Departamentales de Educación (desconcentradas).

Es importante señalar que en el proceso de descentralización de la educación, al menos para dar como una respuesta a las masas sociales de diferentes visiones por la pluralidad étnica existente en el país, es evidente la necesidad de una participación amplia de la sociedad civil, con una tendencia a exigir una redefinición y redimensionamiento del ámbito y el estilo de acción de Estado, en la búsqueda de una administración pública más transparente y de mayor eficiencia.

En República Dominicana, existe una cultura centralizante en la ejecución del gasto público, una falta de experiencia local en relación a la administración de recursos, una cultura de entuertos y vicios en lo relativo al uso diáfano de fondos, tanto en la experiencia de Estado como en algunos sectores de la sociedad civil, todas estas percepciones, dificultan la decisión definitiva en lo concerniente a la transferencia de los fondos que sustenta el innovado proceso de descentralización.

“En Cuba los recursos para la educación son captados por el nivel central de Gobierno y se aprueba por Ley de la Asamblea Nacional del Poder Popular, asignándose en forma de presupuesto al Ministerio de Educación (MINED) y a los niveles subnacionales (provincias). Desde la Provincia, el presupuesto es desagregado a municipios y de estos a las escuelas. El presupuesto asignado representa el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) y de un 20 a un 23% del presupuesto total del país”.⁽¹⁹⁾

2.2. Antecedentes históricos de Bolivia.

A lo largo del desarrollo de las civilizaciones en el mundo, el pueblo estuvo siempre sometido al poder de una autoridad (llámese Rey, emperador u otra forma de patrón) o una aristocracia (gobierno de unos pocos). Con el transcurrir del tiempo, la sociedad comenzó a luchar por su libertad, poco a poco la autoridad suprema se vio en la necesidad de generar mecanismos de representación entre su persona y el pueblo.

Con la Revolución Francesa se conquista la soberanía para el pueblo y se consolida el concepto de Estado Popular.

Antes de la colonización española, en el territorio boliviano existían varios pueblos y naciones originarias. Éstas tenían su propia cultura y organización social, cuando llegaron los españoles, rompieron con toda esta estructura, imponiendo la visión política económica y jurídica europea.

Luego de siglos de colonización, los habitantes latinoamericanos tanto originarios, criollos y mestizos, decidieron romper con el dominio español e iniciaron con la guerra de la Independencia. A partir ello, Bolivia se consolidó en 1825 como república libre, soberana e independiente. Para tal efecto, un año

¹⁹ MINED, Cuba, Pág. 32

después, se convocó a la primera **Asamblea Constituyente** (conformado en aquel entonces por los libertadores y algunos ciudadanos notables), para redactar la primera Constitución Política del Estado.

Una de las experiencias educativas más significativas del Altiplano aymara que se extiende luego hasta el altiplano peruano, fue la de la Escuela Ayllu de "Warisata", impulsada por el maestro Elizardo Pérez y el Amauta Avelino Siñani. Posteriormente, en 1952, con la revolución nacionalista, se establece finalmente la educación universal y la obligatoriedad de la misma, incluyendo a los indígenas a través del Código de la Educación Boliviana promulgado en 1955.

Desde los primeros días, la escuela y la educación de las poblaciones indígenas fueron vistas como herramientas que apoyaban el proyecto político-cultural de la minoría gobernante, el mismo que apuntaba también hacia la construcción del estado boliviano, reproduciendo el método utilizado para cristianizar, occidentalizar y castellanizar a las mayorías indígenas e incluso intentar "borrar" sus condiciones étnicas diferenciadas, a través de su "campesinización". Por ello que hasta hoy, la gran mayoría de indígenas bolivianos prefieren para sí, la denominación de campesino antes que la denominación étnica despectiva: quechua, aymará, uro, etc.

2.3. Tendencias de descentralización en Bolivia.

La descentralización administrativa y territorial se enmarca en la forma del Estado Unitario y se halla sustentada en la Constitución Política del Estado, Art. 109, 110 y 140, implicando fundamentalmente la transferencia de competencias del gobierno central a los departamentos. Durante la colonia, la Audiencia de Charcas, creada en 1551, centralizó todos los poderes y su influencia se extendía no sólo a lo que hoy es Bolivia, sino al Paraguay, parte del Perú, Uruguay, Chile y hasta Brasil.

Pero la Audiencia de Charcas, concentrando el poder, no pudo gobernar sus territorios por lo que en 1782, se crea una estructura paralela de gobierno en base a las intendencias de: Chuquisaca, Potosí, La Paz y Santa Cruz.

2.4. Primer intento descentralizador.

El primer intento descentralizador se da en 1931, a través de un Referéndum convocado por la Junta Militar pronunciándose para la designación de un Prefecto nombrado por el Presidente de la República, de listas propuestas por la Asamblea Departamental.

Daniel Salamanca, sucesor de la Junta Militar sometió a consideración del Congreso un proyecto de Ley orgánica administrativa departamental, que recogía las reformas aprobadas en el Referéndum, el Congreso aprobó la Ley; sin embargo, Salamanca la vetó a consecuencia de las primeras acciones de la guerra del Chaco, porque pretendía descentralizar el poder.

La Guerra del Chaco fue el escenario donde se profundizó y manifestó la necesidad de modernizar el Estado. Con el tiempo, La Paz hace olvidar el federalismo y se mantiene el centralismo.

En 1944, Gualberto Villarroel instruye por primera vez el estudio de la Reforma Administrativa.

Durante la UDP. y ante la presión de los comités cívicos que planteaban medidas descentralizadoras, se emitió un decreto para reformar los gobiernos departamentales. La misma que fue rechazada; sin embargo, en Santa Cruz se intentó su aplicación pero se frustró.

Los derechos departamentales empiezan a adquirir fuerza. En este contexto se dicta la Ley de 10 de junio de 1938, durante el gobierno de German Busch, transformando las regalías y el impuesto del 11%, creado en 1924 para ser administrado directamente por los tesoros departamentales.

El cuestionamiento al centralismo se siente desde la creación del país, pero se manifiesta en la Asamblea Constituyente de 1871, donde nuevamente surgen tendencias federalistas y unitarias de la época.

La Guerra del pacífico influye en las luchas regionales y se inicia la pugna entre el norte minero de La Paz y el sur agrario de Sucre, que ocasiona la guerra civil de 1898.

En tal sentido, para las elecciones generales de 1989, los partidos políticos incluyeron en sus propuestas la descentralización a exigencia de las regiones.

2.5. Impulsores de la descentralización.

En los últimos años los comités cívicos se han constituido en importantes impulsores de la descentralización. El Comité Cívico Pro Santa Cruz, creado en 1951 ha servido como modelo para que en todas las regiones promuevan la regionalización del país.

Desde las décadas de los 80, se empieza a luchar por la Democracia y a partir de 1982 logran movilizar las regiones en defensa sus intereses y beneficios departamentales.

Los partidarios del centralismo reconocen la limitación al progreso de los departamentos como también privar el desarrollo armónico de los departamentos en desarrollo.

En la actualidad se exige que la Descentralización y autonomías departamentales sean de forma asimétrica, es decir, sea un proceso gradual de acuerdo a la capacidad económica de cada Departamento. Una Autonomía con solidaridad hacia los departamentos con menores ingresos. Para esto, se creó el Fondo Nacional de Compensación Departamental para superar las agudas diferencias económicas y sociales, a partir de 1993 para priorizar: Educación, Salud, Vialidad y Agropecuario. Garantizando de esta forma la unidad territorial del país.

Mientras que la escuela y la comunidad concreta en base a la Ley 1551 de Participación Popular, mediante Decretos Supremos 23949 y 25273 que reglamentan los órganos de Participación Popular del sistema educativo, de esta manera se involucra a la sociedad civil en el proceso de la administración y gestión educativa. Se realiza un conjunto de actividades socioeducativas que promueven la participación de los diferentes actores de la educación en estrecha relación con las normas o reglamentos de la Participación Popular.

De alguna manera existe una descentralización a medias debido a que sólo la infraestructura y lo técnico pedagógico está descentralizado; sin embargo, lo administrativo aún está a cargo del nivel central. El gran desafío está lanzado para que las autonomías departamentales se profundicen en la administración del servicio educativo a partir precisamente de los gobiernos departamentales.

En cuanto a la infraestructura y mobiliario, en el marco de la descentralización es para dar una mayor cobertura en cuanto al servicio educativo, por eso la administración de infraestructura y mobiliario está a cargo de las alcaldías, según establece la 1551. esto comprende lo que es: aulas, centros de recursos pedagógicos, oficinas, talleres, laboratorios, teatro, bibliotecas, viviendas, campos deportivos, lugares de recreación, jardines, espacios de recreación, terrenos de experimentación, así como el mobiliario escolar, equipos técnicos y

tecnológicos. El mantenimiento queda a la responsabilidad de los directores, equipo de gestión, la junta escolar y personal docente así como a los propios alumnos.

2.6. Ejercicio de la autonomía educativa.

La autonomía de la educación se ejercita en los escenarios que se detallan a continuación:

1º Escenario.- Las relaciones del sistema con la escuela y con la sociedad.

- Establecer pautas para iniciar y mantener sus relaciones con la región de la que depende.
- Coordinar las ofertas de educación con los otros establecimientos de otras regiones en cuanto se refiere a la atención de matrícula en su zona de influencia.
- Establecer un sistema que le permita el conocimiento de las necesidades educacionales no manifiestas y las demandas explícitas de educación. Deriva así, según el nivel de estudio de las necesidades de recursos humanos del medio socioeconómico cultural y una seria investigación acerca de los rasgos del perfil de la persona educada con relación al medio del que surge y en el que se insertará.

Por otra parte, la institución educativa reorienta la demanda del grupo social con una tarea sistemática de orientación e información escolar y con diseños curriculares de actividades optativas, donde el educando ejercitándose pueda conocer los campos de estudio y de trabajo posibles dentro de lo que puede optar.

- Según el nivel que atienda tendrá en cuenta el sistema ocupacional para programar sus actividades curriculares.
- Adecuar las ofertas educativas a las posibilidades y necesidades del desarrollo de la ciencia y tecnología además los cambios respectivos a las modalidades en los planes de estudio.
- Determinar los medios para transmitir el mensaje educativo, desde los ambientes escolares de la escuela tradicional, hasta la comunicación por Internet la educación se comporta como un proceso de comunicación.
- Acentuar la descentralización en la programación a nivel de educandos para que encuentren la forma de lograr su realización personal en la apertura transversal del currículo. Los módulos, proyectos, fichas y toda otra forma de enseñanza individualizada es tarea de la escuela.
- Resguardar la pertinencia del mensaje educativo en función de la identidad cultural de la población, ese continuo nacimiento que asegura a una comunidad su identidad y su crecimiento, incorporando o rechazando todo aquello que se relaciona con las formas de vida que cohesionan a los miembros que la componen.
- Atender al impacto social de la tarea educativa, dado que en las relaciones de la institución educativa con la comunidad, muchas veces se tienen que enfrentar problemas; ya que todos los aspectos de la vida escolar son analizados como si estuvieran encerrados y a nadie dejan de importarle.
- Resolver el intercambio cultural con otras regionales y organismos nacionales, provinciales o internacionales.

2º Escenario.- Ahora, cómo sería la entrada a la escuela autónoma:

- Establecer los requisitos mínimos de ingreso del estudiante a determinados ciclos o años del sistema y determinará los aspectos legales de la admisión, contenidos mínimos que debe dominar el interesado en lo conceptual, actitudinal y procedimental entre otras exigencias según las modalidades o profesiones, requisitos físicos, de salud y el Reglamento de la escuela.
- Establecer los requisitos de ingreso para el personal de investigación y educadores en general, auxiliares y toda persona que ingrese a la escuela en forma permanente o transitoria.
- Determinar el ingreso de la comunidad al sistema, es decir: organización de juntas escolares o directivas, de las asociaciones de padres, educandos, educadores y el cumplimiento de sus funciones para una administración eficaz.

3º Escenario.- El accionar educativo en relación al sistema tiene que promover:

- Elaborar el Proyecto Pedagógico Institucional, su revisión permanente a los planes anuales.
- Decidir sobre el contenido dado al concepto de “calidad” de la educación que ofrece.
- Organizar las actividades de aprendizaje de acuerdo a los planes y proyectos en marcha. Realizar la evaluación permanente para reorientar y mejorar el proceso de educación de acuerdo a las aptitudes personales de los educandos y el desarrollo de la ciencia.

- Atender al alumnado en los problemas tales como: servicios adecuados como: salud, recreación, transporte, terapias de audición, lenguaje, acceso a los laboratorios científicos, laboratorios de idiomas, salas de computadoras, pistas informáticas, campos deportivos, centros de Internet en donde se produce y comunica el conocimiento (Bibliotecas, centros de investigación, bases de datos, revistas, etc.) así como la participación en la toma de decisiones.
- Para el personal docente, elaborar una política definida con referencia a: reclutamiento, condiciones laborales (tareas, dependencia, educación permanente, cambio de tareas, gobierno, participación en las decisiones, salarios, licencias, etc.).
- Seleccionar y adquirir los elementos no humanos necesarios para el funcionamiento de las tareas educativas; elementos que abarcan desde libros clásicos hasta las actuales y nuevos soportes textuales, desde aparatos de laboratorio hasta comedores escolares.
- Flexibilizar los tiempos y espacios para adecuar las necesidades y actividades educativas.
- Determinar las unidades de organización (centros de orientación, bibliotecas, centros de tecnología y otros.
- Diseñar el currículo educativo de modo vertical y horizontal.
- Hacer un diagnóstico real y crítico del establecimiento y posibilitar acciones para que los miembros de la comunidad educativa intervengan en el planeamiento, ejecución y evaluación de tareas educativas.

- Determinar el límite de las tareas fuera de la escuela en las que la escuela pueda influir efectivamente.
- Distribuir el presupuesto en forma equilibrada por proyectos, programas y tareas permanentes, teniendo en cuenta que las tareas principales son las que primero se deben programarse.

4º Escenario.- Evaluación permanente de la administración educativa bajo los parámetros de descentralización.

- Realizar la evaluación de la calidad de la educación de acuerdo al concepto acordado y publicar los resultados para conocimiento de los padres e interesados.
- Promover a la evaluación permanente de los planes y proyectos.
- Recordar la calidad de la educación y tener en cuenta que ese concepto debe estar a disposición y conocimiento de todos.
- Organizar y poner en funcionamiento un banco de datos que recoja, procese y difunda datos de la operación realizada por el sistema.
- Organizar actividades dedicadas a la capacitación permanente del personal docente y la comunidad, bajo el principio de una educación abierta.

En función a estos escenarios la sociedad en general siempre ha afirmado que la educación es asunto de todos y ningún proyecto educativo logrará resultados si se prescinde de su planeamiento, ejecución y evaluación en bien de la sociedad.

2.7. Aspectos centrales del código de la educación.

El Código de Educación Boliviana, vigente desde 1955 hasta julio de 1994, se mantiene su estructura central, habiendo sido modificados ciertos preceptos en el transcurso de casi cuatro décadas, existiendo varios intentos de reforma a este cuerpo legal, varias comisiones revisoras y varios anteproyectos del nuevo Código. Sin embargo, con la reforma estructural del Estado Social boliviano hacia el libre mercado, la administración del Presidente Sánchez de Lozada, logra cumplir con esta meta. Esta Ley, conocida como la “Reforma Educativa”, modifica en su integridad el Código de la Educación boliviana (en sus 5 títulos, 63 capítulos y 329 artículos), convirtiéndose en el Nuevo Código de Educación Boliviana, nombrado por el Art. 184 de la Constitución Política del Estado. Es la norma legislativa que regula la educación boliviana en el presente, diferenciando el ámbito de aplicación para el Sistema de la Universidad Boliviana y para las Universidades Públicas, en jerarquía normativa se somete a la Constitución, pero es debatida por la legislación universitaria en base a su principio de autonomía y cuenta con III Títulos y 62 artículos, resumidos en: Título I. (De la Educación boliviana). Capítulo Único (Bases y fines de la educación boliviana).

El código de 1955, establecía la formación integral, la defensa de valores biológicos del pueblo, formación individual ético-práctico, integración de las minorías mineras y obreras, la enseñanza técnica, los sentimientos de bolivianidad y la soberanía en los mismos términos actuales. En 1955 se da una nueva visión del nacionalismo y reivindicación de las clases mayoritarias relegadas mediante la enseñanza técnica; mientras con la Reforma se proclaman valores integradores con visión tecnológica a nivel no sólo de la nación, sino de la región latinoamericana y del mundo, se rescatan algunos principios de la Escuela Ayllu de Warisata, en especial con la educación bilingüe; en cambio, con la Ley 1565 los conceptos y valores de solidaridad,

interculturalismo, bilingüismos, carácter social, integración nacional, regional y mundial, como elementos nuevos definitorios de la nueva filosofía del Estado, se ajusta a los parámetros de la globalización a nivel de integración y al reconocimiento del multiétnismo, pluriculturalismo y las bases de unión y solidaridad, que proclama el Art. 1 de la Constitución Política del Estado.

2.8. Aspectos generales de los procesos de la Reforma Educativa.

Un hito importante para el Sistema Educativo Boliviano fue la realizada en el marco de la Revolución Nacional del 52, con el objetivo de ampliar el servicio escolar a la población indígena, asentada mayoritariamente en el área rural, y que había estado hasta ese momento prácticamente excluida de éste y otros derechos ciudadanos. Para lograr ese objetivo, se masificó la formación de maestros creando nuevas escuelas normales para promocionar egresados, se oficializó la contratación de personas sin formación como "maestros interinos". Si bien todo esto permitió aumentar la cobertura del servicio escolar y reducir el analfabetismo, a la larga produjo un serio deterioro de la calidad educativa.

El aspecto relevante fue la deliberada decisión de castellanizar al indígena, cuya identidad se pretendió ignorar denominándola con el eufemismo de "campesino". La escuela se constituyó así en la punta de lanza del intento de homogeneización lingüística y cultural de la sociedad boliviana. No obstante, el porcentaje actual de hablantes de lenguas indígenas en Bolivia no es significativamente diferente al que existía en 1955 y en términos absolutos, incluso es mayor. Además, la imposición de castellano se convirtió en una de las principales causas del fracaso escolar en los niños indígenas.

Los problemas se evidenciaron en el rendimiento escolar y deterioro de la calidad de la educación superior que el Ministerio de Educación intentó corregir

entre los años 70 y 80 con acciones puntuales y de corta duración que no lograron los resultados deseados.

Al inicio de la última década del siglo se planteó la necesidad de llevar adelante el Programa de Reforma Educativa (PRE). Esta iniciativa nació fuera del sector, en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, por la visión global que desde este Ministerio se tenía.

En 1992 se creó el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), conformado por profesionales de distintas especialidades que hicieron un diagnóstico de la situación de la educación, recogiendo investigaciones y estudios existentes y complementándolos con otros sobre necesidades de aprendizajes en ocho regiones del país. También se evaluaron innovaciones educativas que habían desarrollado en Bolivia en las últimas décadas, entre otras, el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), el Programa de Escuelas Multigrado (PEM), el núcleo educativo, Warisata las *Yachaywasi*, el Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE) y Fe y Alegría. De esta manera, la propuesta de Reforma Educativa que diseñó el ETARE recogió las innovaciones exitosas desarrolladas por maestros bolivianos, y las enriqueció con aportes de nuevas corrientes pedagógicas vigentes en países con altos índices de calidad educativa.

En Ley 1565, el currículo educativo ha permitido cambios en la pertinencia del mensaje educativo; sin embargo, los cambios profundos del texto constitucional, hace que se reoriente la oferta del currículo educativo cada vez más a nivel regional por muchos aspectos. Cuando no se hace esta adecuación, los contenidos curriculares hablan otro idioma, entonces, no encuentran en el educando resonancia y aceptación. La escuela difunde y certifica el conocimiento de un mensaje sin receptor, al que se responde a medias con una adecuación personal del mismo, lo cual constituye una suerte de dominación

cultural, es como decir, tienen emisor pero carecen de receptor. Sólo cuando se produce el ir y venir del mensaje existe el proceso educativo, cuando se produce el diálogo, cuando lo que se habla interesa o es relevante para los interlocutores.

Se puso en evidencia que los problemas educativos en Bolivia no sólo eran pedagógicos debido a la falta de pertinencia cultural, lingüística, y obsolescencia metodológica y curricular, sino también eran de carácter administrativo. En cuanto a problemas más relevantes aún se mantiene el centralismo en la toma de decisiones; la predominancia de criterios político-sindicales y político-partidarios en la designación del personal en todo el Sistema Educativo; un inadecuado sistema de reclutamiento, promoción y remuneración del personal docente y una inequitativa e irracional distribución de recursos dentro del sector.

A diferencia de otros programas, no existía una definición entre etapa de diseño y de ejecución, en la primera se realizaron acciones que ya introdujeron cambios importantes en el Sistema Educativo. Dos de los más relevantes fueron los levantamientos de información estadística: un censo de edificaciones escolares, establecimientos, alumnos y recursos humanos, que constituiría el Mapa Educativo Básico (MEB, 1993); y un registro individual del personal docente y administrativo (RDA, 1994), realizadas en el marco de la Reforma Educativa.

Para fines de ordenamiento de un informe, se implementa la Ley 1565, el 7 de julio de 1994, como fecha de inicio de la realización de uno de los proyectos educativos más ambiciosos en Bolivia y como la reforma de segunda generación más compleja.

El marco legal es respaldado por la Constitución Política del Estado que define la educación como la principal responsabilidad de éste y establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, donde sus decretos reglamentarios establecen en sus puntos fundamentales:

- La introducción del enfoque intercultural en la educación, en todos los niveles del sistema.
- La ampliación de la educación primaria de cinco a ocho años.
- La estructura desgraduada en el nivel primario.
- La planificación de un currículo que responde a las necesidades básicas de aprendizaje y a la realidad heterogénea del país.
- La organización del currículo en áreas de aprendizaje que integran el tratamiento de temas transversales.
- La aplicación de la modalidad bilingüe.
- La integración de niños con necesidades educativas especiales a la escuela regular.
- La transformación de la formación docente mediante la vinculación de los centros formadores a la educación superior universitaria.
- La participación social y comunitaria en la gestión educativa y en la definición del currículum diversificado y del calendario escolar, creando como principales órganos de participación: las Juntas y los Consejos Educativos de Pueblos Originarios.

- La descentralización de la administración educativa hasta el ámbito donde se desenvuelve la escuela, sección de provincia o municipio.
- La organización de las escuelas en núcleos educativos (redes de apoyo) para generar permanentes intercambios y trabajo conjunto entre los maestros, directores y los demás actores.
- La Ley de Participación Popular que establece como responsabilidad de los gobiernos municipales la infraestructura y los equipamientos escolares.
- La Ley de Descentralización Administrativa que establece como atribución de las prefecturas (órganos desconcentrados del gobierno central) la contratación del personal educativo: maestros, directores, técnicos y personal administrativo.

En consecuencia, la nueva Ley de Educación Boliviana debe satisfacer las necesidades de aprendizaje de los educandos y responder a las necesidades de desarrollo de los departamentos del país en su conjunto.

En el anteproyecto de la nueva Ley de la Educación Boliviana “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, el tema de la descentralización de la educación de forma específica figura entre los artículos 80 al 87, ocho de los 105 que tiene el texto.

La “Participación Comunitaria Popular”, que también hace a la administración territorial de la educación, está comprendida entre los artículos 95 al 98 del anteproyecto.

En sus primeros artículos señala que el ministerio tiene “*tuición exclusiva sobre todo el Sistema Educativo Plurinacional. Las prefecturas y municipios apoyan a la gestión de infraestructura y equipamiento en todos los subsistemas de educación*”.⁽²⁰⁾

En relación a la “Estructura Administrativa y Gestión de la Educación”, el anteproyecto de ley afirma: “*estará formada por seis instancias, en jerarquía descendente: Ministerio de Educación y Culturas, Direcciones Generales de Educación Pluricultural, Direcciones Regionales de Educación, Direcciones de Zona, Direcciones de Núcleo y Direcciones de Unidades Educativas*”⁽²¹⁾

Los mecanismos institucionales que serán necesarios para implementar la nueva administración y gestión del proceso educativo, señala el artículo 84 del anteproyecto de ley, serán creados considerando los criterios de: área geográfica, piso ecológico, sociocultural, territorial, histórico y lingüístico que responden a las necesidades e intereses de cada contexto.

El primer criterio se funda en la constatación de que Bolivia no ha resuelto aún problemas básicos, por tanto, la reforma dirige sus primeros esfuerzos a crear condiciones para reducir la posibilidad de que continúen produciéndose analfabetos por falta de oferta, por la insuficiente permanencia en la escuela, o por la mala calidad educativa. Para esto, la reforma institucional se centra en la consecución de logros cualitativos y de extensión de la cobertura escolar.

El segundo criterio alude a la necesidad de abarcar en el proceso de transformación tanto el área pedagógico-curricular como el institucional-administrativo, de ahí su carácter global. Finalmente, la reforma institucional también se inicia en la estructura central del sistema, para continuar con la

²⁰ Ante proyecto de la nueva Ley de Educación, Pág. 5

²¹ Idem. Pág. 5

estructura desconcentrada hasta llegar a la descentralización en su verdadera dimensión en cualquiera de los sistemas:

1. **Unitario.**- Dentro de los modos unitarios como el nuestro existen: centralizado o desconcentrado y descentralizado.
2. **No unitario.**- Dentro de estas están: el Federal, el autonómico entre otros.

En ambos modos de Estado se mantiene la UNIDAD del país, así como las bases y objetivos de la educación boliviana.

2.9. Documentos Legales Complementarios.

- 1.- Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa 28 de julio de 1995.
- 2.- D. S. N° 23949. Órganos de Participación Popular 1° de febrero de 1995.
- 3.- D. S. 23950, Organización Curricular 1° de febrero de 1995.
- 4.- D. S. 23951, Estructura Administrativa Curricular 1° de febrero de 1995.
- 5.- D. S. N° 23952, Estructura de Servicios Técnico-Pedagógicos 1° de febrero de 1995.

CAPÍTULO III

SITUACIÓN ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA Y EN ESPECIAL EN LA PAZ.

En Bolivia, los procesos de descentralización tienen fundamentalmente una motivación política que la eficiencia, sin embargo, mediante la descentralización se acerca la toma de decisiones a personas que pueden tener información más oportuna y mejor, lo que puede mejorar la oportunidad y calidad de las decisiones.

En realidad existe un conjunto de respuestas que buscan resolver estos problemas de eficiencia de la provisión pública centralizada, la descentralización no es una opción única. Las alternativas han sido clasificadas en mecanismos de control jerárquico, voz y competencia. Asimismo, puede haber complementariedad entre las distintas formas de descentralización.

La Descentralización determina la autonomía de las Direcciones Departamentales de Educación, la elaboración del Proyecto Pedagógico Institucional, el diseño del currículo escolar de acuerdo a las necesidades de aprendizaje regional y científico sobre la base de los contenidos básicos comunes aprobados por el Consejo Autónomo de Educación, etc. algunas jurisdicciones pueden promover la organización de la comunidad educativa en base a los regímenes de convivencia elaborados por los directivos, docentes y alumnos, y muchas otras iniciativas dedicadas a la autoorganización de la escuela y elevada a rango de Ley. De acuerdo al Régimen Cultural estipulado en los Artículos 177 a 192 de la actual Constitución Política del Estado.

“La descentralización del poder supone la existencia de una pluralidad de centros autónomos de decisiones, es decir organismos locales que disponen del control jurídico”⁽²²⁾

²² L. Tiburcio. (1985)

Se caracteriza la descentralización como un proceso que tiende a que la toma de decisiones se concrete en el sistema, ejecuta las tareas emergentes de su propia actividad. En el sistema escolar boliviano, la descentralización educativa es una tarea de la Asamblea Constituyente y a través de las autonomías departamentales haga realidad la participación consensuada de la sociedad.

La descentralización no se limita a la simple traslación de parte del poder central a las unidades en las cuales se delegan determinadas funciones, sino a través de ella se crea una persona jurídica, como sujetos de derechos y deberes propios, la fuente generadora de la descentralización es la ley en el sector público. En este sentido, *“Descentralizar es el abandono de una atribución por el poder central o nacional a favor de una autoridad”*.⁽²³⁾



- ❖ El nivel departamental es desconcentrado, porque las prefecturas aún dependen del nivel nacional.
- ❖ El nivel municipal es descentralizado porque gozan de autonomía: normativa, ejecutiva, administrativa y técnica.

²³ Tejera, Ob. Cit. Pág. 43

DESCONCENTRACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN
Se da una desconcentración cuando los órganos de la administración central son distribuidos en distintos lugares del país, pero dependen de la administración central.	Una descentralización ocurre cuando los departamentos y municipios reciben competencias y funciones propias, además de tener la capacidad de crear normas en su territorio y tienen autonomía.

Esto, según la división política en Bolivia puede ser: estatal (Nacional), departamental (Regional), provincial, seccional (Municipal) y cantonal o en todo caso, en una institución autónoma.

Se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización. No obstante, para muchos autores la idea de la descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión a las comunidades territoriales que constituyen el primer escalón de decisión -comunas o municipios-. Según esta concepción, para hablar de descentralización no bastaría con la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización, ni siquiera sería suficiente una distribución del poder de decisión entre el Estado y otros entes intermedios, llámense estos estados autónomos, federados, regiones, departamentos, cantones y comunidades autónomas, etc. sino sería necesaria una transferencia de poderes a las llamadas comunidades territoriales, comunas o municipios.

3.1. Problemas que confronta actualmente la descentralización educativa.

- a) La enorme deuda acumulada con los pasivos laborales: prestaciones, jubilaciones, pensiones, suplencias, entre otros.
- b) La situación actual de la infraestructura y su mantenimiento precario por parte de las alcaldías, sobre todo en las áreas rurales.
- c) La administración de la nómina de personal por parte de los encargados del proceso.
- d) Excesivo centralismo y burocracia estatal.
- e) El problema que ocasiona por la provisión de ítems para el personal docente, obreros y administrativos.
- f) La idea arcaica del nivel central de mantener la hegemonía y control absoluto del proceso educativo argumentando incapacidad de las regiones, corrupción y otros factores.
- g) Inexistencia o precariedad de una base jurídica nacional y regional referidos a la atención de la educación.
- h) La cultura centralista estimulada y multiplicada por los gobernantes de turno, etc.

3.2. Situación Actual.

A mediados de la década de los ochenta (1985) Bolivia ingresa en un proceso de implantación de una serie de ajustes y reformas estructurales y sociales con

el apoyo de la comunidad internacional, profundizando el proceso democrático, manteniendo y reestableciendo el equilibrio macroeconómico. Entre las principales reformas de carácter estructural que se implantaron son la reforma al sistema educativo, al sector salud, el sistema de pensiones, el proceso de capitalización, descentralización administrativa y de participación popular. Adicionalmente, Bolivia se ha convertido en país líder en relación a las iniciativas de coordinación con la Cooperación Internacional. En el marco de las tres iniciativas convergentes: “Comprehensive Development Framework (CDF) del Banco Mundial, “Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (UNDAF), y el documento “El Papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en los Albores del Siglo XXI” propuestos por países miembros de la OCDE/DAC, que se ha elaborado en el nuevo marco de relación gobierno – cooperación internacional, mecanismo que ha guiado el trabajo de coordinación en los últimos 4 años.

El conjunto de iniciativas y reformas económicas y estructurales pretendían mejorar las condiciones de la población y lograr un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, debido a factores externos como los ocurridos a fines de la década de los 90, la devaluación del real en Brasil, los efectos de la crisis Argentina, la asiática y las condiciones climatológicas adversas, han afectado definitivamente los ingresos de los bolivianos y las condiciones de vida de la población. Esta situación provocó una caída en la tasa de crecimiento anual promedio de la economía boliviana.

Las propuestas sobre la naturaleza de la descentralización en Bolivia, tienen coincidencias tanto en la plataforma de análisis como en el enfoque propositivo que hacen los autores que se ocupan de la problemática.

El propósito de la descentralización administrativa en Bolivia es ingresar a la modernidad, y en el circuito de los países que luchan con éxito por salir del

círculo vicioso de la pobreza. En el campo educativo estas propuestas se están concretando y materializando con la capacitación del magisterio y con la creación de materiales didácticos acordes al nuevo currículo, que incidirán en la calidad educativa, y en la mejora de la infraestructura escolar.

La Revolución del 52 abrió la posibilidad de una educación para los campesinos, política que se materializó en el Código de la Educación Boliviana de 1955 e hizo posible que Bolivia superase los altos índices de analfabetismo reinante en el campo. Sin embargo, el estancamiento y la evolución de los procesos educacionales, los continuos conflictos sociales que ocuparon la escena nacional durante 15 años y la poca inversión que se dio en el sector educativo provocaron la gran crisis de la educación que se manifestó a finales de la década de los ochenta. Este hecho despertó el deseo de todo el país por una mejora substancial de la formación de los recursos humanos, empezando desde los primeros años, en los cuales se inculcan y se forman los hábitos de trabajo y de estudio, promoviendo habilidades, adquisición de competencias y capacidades.

La modernización de la educación se ha enfrentado gracias a un préstamo del Banco Mundial, y del BID, donaciones de países solidarios como Suecia, Suiza, Holanda, Bélgica, Canadá, y asistencia técnica de Francia. El surgimiento del Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa, (ETARE) fue un producto de estos financiamientos y de la política puesta en marcha por el gobierno de entonces.

El año 1995 fue declarado el año de la Reforma Educativa, para señalar el proceso irreversible que se ha iniciado en Bolivia con metas muy claras en cuanto al aumento de la cobertura de la educación preescolar y primaria, la mayor retención de los alumnos y alumnas por lo menos hasta completar el

segundo ciclo de la educación primaria, el mejoramiento de la calidad de la educación.

El análisis de la lógica y consecuencias de la descentralización educativa es complejo, por la variedad de conceptos, sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos está en el proceso de descentralizar sus servicios de educación.

De hecho, por lo reciente, la mayoría de las experiencias no se evaluó, solamente los casos de Chile, Argentina y Brasil se prestan a una evaluación, aunque incompleta, de sus resultados; en los otros casos sólo es posible identificar algunas tendencias iniciales. Lo que ha tenido mayor influencia en el grado de eficacia lograda han sido las motivaciones iniciales de las reformas. De hecho, en Nicaragua, y, en menor medida, en Brasil y en Bolivia se registran los mayores avances en materia de participación y esto tiene que ver con la importancia de los objetivos de democratización en estos países.

Es fundamental contar con un marco regulador adecuado a las exigencias de regulación y supervisión de un sistema descentralizado de provisión de servicios educativos. Porque la Reforma debe ir acompañada de medidas y programas de capacitación específicos, sobre todo en los aspectos de gestión, la falta de habilidades técnicas y administrativas ha tenido efectos adversos en los resultados de Brasil y Nicaragua, particularmente en Bolivia.

Bolivia es un país de gran diversidad étnica, cultural y lingüística. Conforman la sociedad boliviana alrededor de 38 pueblos, cada uno tiene su propia lengua. El idioma de uso predominante es el castellano, con distintos grados de apropiación de parte de la población indígena, existiendo aún comunidades monolingües indígenas alejadas de las ciudades principales.

El sistema educativo no está descentralizada administrativamente, sin embargo, su operación está bajo responsabilidad de los siguientes órganos:

Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) con sus dependencias desconcentradas en las direcciones departamentales y distritales.

El SEDUCA, creado en diciembre de 1998 por D.S. No. 25232, es un órgano sólo para fines operativos y desconcentrado a nivel prefectural del departamento, con competencia de alcance departamental e independencia de gestión administrativa. Tiene como misión fundamental la administración de la educación pública y privada en el ámbito de su jurisdicción territorial.

De acuerdo a la Ley de Municipalidades promulgada en 1997, los órganos de gobierno que ejercen las funciones de administración local son el Alcalde y el Concejo Municipal. Adicionalmente las Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular otorgan responsabilidades para la administración de las unidades educativas garantizando los recursos de inversión y funcionamiento en el ámbito de su jurisdicción.

Actualmente, la descentralización de la enseñanza responde a exigencias propias de la racionalidad instrumental, es decir, a una racionalidad que agota en la mera coordinación de medios para alcanzar, con economía de tiempo, de fuerzas y de recursos, los objetivos prácticos mensurables.

Por ejemplo: con el retorno de la Democracia (1990), Chile inició una segunda ola de reformas en su sistema educativo. Los magros resultados de aprendizaje de los alumnos y la agudización de la desigualdad en la distribución social de las oportunidades educativas motivaron una reforma, que a diferencia de los 80 se centró en los aspectos estructurales del sistema y los contenidos. En la última década del Siglo XX, prevaleció la lógica pedagógica (orientada al

contenido de los aspectos pedagógicos y curriculares de la educación) y una concepción democrático-participativo que promovió el acceso de todos los ciudadanos a una educación de calidad, equidad y de respeto.

En cuanto a los resultados de las reformas educativas, en el caso chileno no se observa mejoras en lo referente a la distribución de las oportunidades educativas (equidad), a diferencia de la administración pública y a los niveles de aprendizaje de los alumnos, ni la participación de los actores de las regiones. Por eso, en ambos países se observa una mayor intervención del gobierno central a nivel local a través del ejercicio centralizado de nuevas funciones tendientes a mejorar la calidad y la equidad de la educación. A pesar de los grandes cambios políticos, económicos y sociales del Siglo XX, de la creciente influencia de los organismos internacionales en la definición de políticas públicas internas de los países.

Las experiencias de Argentina y Chile, en materia de Reforma Educativa demuestran que la descentralización absoluta de la educación no es posible ni destacable. Por tanto, el Estado debe redefinir sus funciones sin descuidar el fin de integración social que le dio origen.

La descentralización curricular, en cambio, se encuentra animada por la lógica de carácter más bien político y por una lógica de participación social.

Por analogía de estos dos países, en conclusión podemos decir: a pesar de que tanto en Chile (décadas de los 80) como en Argentina (décadas de los 90) se implementaron reformas estructurales fundadas en una lógica política economicista y tecnocrática, la estrategia chilena de reforma educativa combinó la gestión local (Municipal) de las escuelas con un esquema de subsidios per cápita para escuelas públicas y privadas. A diferencia de la Argentina que ha constituido un experimento único en la región y en el mundo.

En tanto, la lógica subyacente a la descentralización es tanto política como educativa, por consiguiente, la mayoría de las reformas ha sido una combinación de estructura y de contenido. Igualmente, las motivaciones que rigen las sucesivas reformas posteriores que pueden evolucionar a lo largo del tiempo, tal como demuestra en el caso de Chile, donde la descentralización educativa se implementa en función a una política de ajuste estructural, para luego evolucionar hacia un modelo de descentralización pedagógica-curricular orientado a mejorar la calidad educativa, con intervención del Estado mediante programas de discriminación positiva que promueva la equidad.

Ahora bien, el hecho de que algunos países propugnen la descentralización de la educación, esconde sin embargo, notorias diferencias entre uno y otro. Algunos países como El Salvador, Guatemala o Nicaragua han concebido y aplicado la descentralización como transferencia de algunas responsabilidades del gobierno nacional a los planteles educativos, es decir, a las escuelas o a los colegios.

Otros países por el contrario, han manejado el proceso de descentralización como una transferencia de responsabilidades al Municipio. El documento presentado por Cuba claramente señala la tendencia para ese cometido, lo cual ha sido y hoy con más fuerza, descentralizar hacia el Municipio y las escuelas en lo posible con la aprobación de su Constitución de 1976, se produjo la reorganización del Estado y se estableció el principio de la doble subordinación en lo administrativo-financiero, al órgano correspondiente del Poder Popular (Gobierno Local), y en lo normativo-metodológico, al Ministerio de Educación.

Los países: República Dominicana, Honduras, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador y Nicaragua, en mayor o menor grado, dan muestras de haber encaminado un proceso para la descentralización de la

educación, pero en este proceso se detecta una tendencia de parte de sus ministerios a mantener sus funciones tradicionales.

Por otra parte, la incapacidad de los gobiernos locales o regionales como en el caso de Bolivia, para asumir el rol que les corresponde en materia educativa crea una dependencia con el ente central, hace que prevalezca el sistema tradicional de toma de decisiones homogenizantes por el Gobierno central.

Del mismo modo se implementaron la descentralización en los países como Perú y Venezuela, sin embargo, no generan mayor impacto a nivel de otros países de la América latina.

Un aspecto importante es lo que Cuba puede aportar hoy con su experiencia en la descentralización en la práctica educativa en ejercicio, es decir, hacer de éste un proceso verdaderamente descentralizado, de tal manera que, el maestro o profesor lo asimile los contenidos de las asignaturas, la metodología o los procedimientos de la práctica docente.

De hecho, toda estrategia de descentralización educativa del país tiene que pasar a través de dos grandes canales: uno directo con la delegación de autoridad, nivel de análisis y de recursos; y de otro indirecto, pero no menos importante, que es la creciente, constante y periódica participación de los demás profesores, en los sucesivos niveles de planeación, análisis y elaboración de las estrategias educativas del país. Actualmente, esta descentralización indirecta no se ha estudiado lo necesario ni tampoco valorado su eficiencia y su repercusión moral en toda la sociedad boliviana, hacia la cual va dirigida la educación. Con ello se coadyuva también a una mejor articulación racional en el proceso educativo que armoniza las posibilidades en correspondencia con los intereses departamentales de la sociedad.

Con este trabajo se pretende dar las bases y algunas alternativas para emprender la descentralización en el ámbito educativo y los principales argumentos en torno a su conveniencia para una política educativa y fiscal. Además de algunas medidas que complementan y refuerzan los esfuerzos para lograr una descentralización educativa a partir de los gobiernos departamentales, en este sentido, el establecimiento en torno a sus efectos de la nueva Ley de educación.

La principal conclusión es que no existe receta única, y que la coherencia en el diseño institucional para lograr las conductas deseadas. Al mismo tiempo, las medidas que buscan resolver determinados problemas y pueden crear problemas nuevos, por lo que, es conveniente anticiparlos y evaluar permanentemente la situación en términos de los objetivos y metas más importantes, no sólo en términos de eficiencia y calidad sino también equidad e integración departamental.

Los detalles de la implementación son tan importantes como el adecuado diseño para asegurar el proceso educativo que ocurre en la escuela sea de calidad y con equidad. Las capacidades de las unidades descentralizadas y la provisión del financiamiento necesario son factores críticos del éxito de los procesos. Es importante también tomar en cuenta, hay países con sistemas centralizados que obtienen muy buenos resultados en las pruebas internacionales, por lo que, no se puede considerar la descentralización como una panacea.

La conveniencia del proceso y los mecanismos precisos que lo acompañen dependerán de las circunstancias particulares y características del país.

Por otra parte, aún los países con mejores rendimientos están considerando alternativas para mejorar sus resultados y las experiencias exitosas no

abundan. Por ello, varios países han incrementado sus gastos sin mejoramientos ostensibles en el largo plazo.

Las opciones de salida son las que potencian este sector en el ámbito educativo. Las concesiones y los subsidios a la demanda son los ejemplos más destacables de estos mecanismos, ambos con sus virtudes y defectos. Para lo cual el surgimiento de una oferta privada de calidad es importante la estabilidad y transparencia de las reglas de juego, que permitan a los actores planificar un horizonte de largo plazo. Asimismo, es importante que la regulación y el financiamiento promuevan que los actores privados persigan el mejor interés social, lo que no está de modo alguno garantizado debido a las fallas que presentan el mercado educacional.

La descentralización exige personal capacitado de manera diferenciada, tanto a nivel de la escuela como a nivel del sistema educativo. Hay un cambio en el enfoque del rol de los gestores según los niveles de gestión y cambios en las formas de comunicación entre estos. Los directores y docentes en la escuela son actores importantes de considerar en estos procesos para asegurar que la descentralización sea capaz de transformar la escuela misma y provea cambios en la cotidianeidad de la sala de clases, porque si se propone cambiar la educación se debe cambiar lo que ocurre en la escuela.

Lo ideal es que los docentes y las familias apoyen y sean parte de los procesos, por ser conscientes de las deficiencias del sistema educacional y la necesidad de cambio. Muchas veces las reformas no responden a un convencimiento de toda la ciudadanía, incluyendo profesores y familias, respecto a la necesidad de una reforma importante, y éstas son promovidas por grupos más bien reducidos que asumen un fuerte liderazgo.

La equidad es otro aspecto importante que a veces queda de lado por privilegiarse la eficiencia y la calidad en términos agregados. Lo importante es, independientemente del camino elegido para mejorar la eficiencia y la equidad de los sistemas escolares, es que la reforma llegue a la escuela y modifique las conductas de los actores, cambiando tanto la cantidad de los recursos como la forma en que se utilizan.

El tema de la descentralización releva la importancia de la organización, los incentivos, la coordinación, los apoyos, los controles, las conexiones, los flujos, y los mecanismos que permiten el cambio y la innovación, además lo importante es la coherencia del conjunto del sistema para alcanzar los objetivos de la política educativa.

Como se puede evidenciar que existió y más aún ahora los intentos de descentralizar el país a niveles de sub-nacionales, pero han sido fallidos e insuficientes. Ahora la demanda ya no es sólo descentralización administrativa, sino también política normativa. Esto quiere decir tener autonomías departamentales:

a). En primer lugar, la solidez y estabilidad institucional del país son la base fundamental para descentralizar la educación. La madurez con la que se firma el «contrato social» entre el Estado y la sociedad debería ir más allá de las normas y niveles de interdependencia.

b). Es fundamental diseñar e implementar eficientes canales de participación social. La descentralización es un medio para democratizar el Estado y no un fin en sí misma. En la medida en que estas instancias pueden ser nombradas o elegidas, pueden actuar en nombre del gobierno central o ser representativas,

desde ya se supone que las relaciones entre el gobierno central con alguna de sus instancias del gobierno central, no constituye un bloque monolítico- y una instancia nombrada por él, como los gobiernos departamentales, son muy distintas a las que se establecen entre el gobierno central y una asamblea representativa de la población de un determinado territorio. Éstas, a su vez, son muy diferentes de las que se establecen entre un ministerio y sus dependencias departamentales.

La descentralización educativa se entiende como el proceso en el cual los departamentos con grados significativos de autonomía, definen las formas propias de organización y administración del sistema educativo público en sus respectivas áreas. Es decir: es la transferencia de poder de instancias jerárquicas superiores a las instancias inferiores. Es un proceso político de transferencia de poder, de capacidades de decisión y de recursos del centro a la periferia. Sin embargo, este proceso no es automático ni inmediato y, definitivamente, es muy complejo. Porque el dejar de lado la férrea tradición centralista del país, la presencia omnipotente del Estado, la incipiente participación real y activa de la comunidad, y su consecuente actitud de espera frente a un poder paternalista, son algunos de los escollos que debemos enfrentar antes de optar por un modelo de descentralización.

La única forma de explotar al máximo las posibilidades de la descentralización educativa con autonomías, es implementar un nuevo modelo de descentralización a partir de los gobiernos departamentales conjuntamente con los actores sociales, de tal manera que, ellos se apropien gradualmente del servicio de la educación e introduzcan innovaciones técnicas en la producción del servicio educativo, en la generación y asignación de los recursos, empezando con la ruptura del monopolio legislativo y creando otras normas con rango de Ley.

Para lograr la participación de la comunidad y/o de los agentes departamentales y locales, hay que partir de la sensibilización, estimulándola por medio del respeto a la cultura de cada departamento y el impulso de tomar en cuenta sus decisiones. Esto va legitimando la Democracia y da como resultado una propuesta global en la búsqueda de política educativa y soluciones para mejorar la calidad de la educación del país.

Las autonomías se dan como un hecho político dentro de un contexto amplio e integral. Sin embargo, los resultados del Referéndum Vinculante por las autonomías departamentales, han fracasado en el lado occidente y no así en el oriente, es decir cuatro departamentos optan por las autonomías y otros cinco departamentos aún continuarán con dependencia al gobierno central, aunque durante la guerra federal había una clara visión de autonomías. En general, lo cierto es que en Bolivia luego de promulgarse el nuevo Pacto Social entrará en un proceso asimétrico gradual.

En el caso particular del Departamento de La Paz, La posición de las autoridades departamentales y educativas es óptima, porque La Paz genera mayores ingresos al TGN, en ese sentido, existen las fortalezas económicas y técnicas como para asumir nuevos desafíos en el ámbito educativo.

Los planes, programas y proyectos educativos deben ser elaborados por todos, es decir de forma integral porque las características socioculturales ameritan su planificación de acuerdo a las situaciones y necesidades educativas de los departamentos.

Las autoridades departamentales indican que el currículum educativo debe ser elaborada de acuerdo a la diversidad de nacionalidades existentes en Bolivia, porque más allá de las autonomías departamentales, en el fondo, los objetivos de la educación deben ser únicos, con la descentralización de la educación sólo

se busca una eficiente administración y aminorar la burocracia en el sistema educativo.

En síntesis, la descentralización educativa a partir de los gobiernos departamentales se convierte en una herramienta que, desde el punto de vista de la política fiscal, permite mejorar la eficiencia y efectividad del gasto en el sector educativo, promoviendo mejores resultados de aprendizaje, mejorando coberturas, aumentando la equidad, reduciendo costos o allegando más recursos de otras fuentes.

Esto a fin de potenciar su impacto y debe acompañarse de uno o más mecanismos que permitan una mayor participación de las comunidades escolares para que aseguren una mayor autonomía y capacidad administrativa de las escuelas para que fortalezcan las relaciones de confianza entre los actores, clarifiquen responsabilidades y rendiciones de cuenta, o desarrollen las capacidades en los niveles descentralizados. De tal manera que, el núcleo del sistema debe concentrarse en funciones de coordinación, control y apoyo, además debe reestructurarse y fortalecer otras capacidades, especialmente relacionadas con el ámbito de su competencia.

3.2.1. Desde el sistema nacional hacia el referente departamental.

El sistema educativo, desde su origen, busca llevar a cabo por medio de la educación, la homogeneización de los ciudadanos, la eficiencia de los sistemas se calculaban, asimismo, por medio de indicadores globales y su administración se realizaba centralizadamente por el Ministerio de Educación.

Desde la finalización del Siglo XX y en estos tiempos se tiende a la regionalización y localización de los currículos y de la administración de las instituciones educativas. Se busca la proyección de la enseñanza a nivel de los

departamentos en que vive el ciudadano que hasta entonces había recibido un mensaje educativo sólo relacionado con los problemas nacionales y con la adquisición de los símbolos aritméticos y lingüísticos, básicos y elementales para la comprensión entre los miembros del Estado.

Se ha escrito y hablado de este acercamiento de la escuela a la comunidad desde distintos enfoques, así como lo enfoca la Ley 1565 de la Reforma Educativa, donde se aplican aún los esquemas extraídos de otras naciones para lograr los nuevos objetivos de la educación escolarizada. Ahí están como prueba los aciertos y fracasos de la Reforma Educativa, muchos de cuyo programa llevan años funcionando como una experiencia sin evaluación y por consiguiente sin extensión al sistema departamental.

CAPÍTULO IV.

MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA PARA EL DEPARTAMENTO DE LA PAZ.

La teoría de Fayol, quien presentó el 23 de junio de 1900, en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y metalurgia, sus principios de la verticalización en el dinamizar de la empresa, plantea la centralización de la autoridad; mientras que la administración científica de Frederick W. Taylor, en 1903, ante la sociedad Norteamericana de ingenieros mecánicos un documento sobre los principios científicos de la administración de talleres, donde defendía la organización funcional caracterizada por la descentralización de la autoridad, la valorización y medición científica de la tarea desde la caída del muro de Berlín y el resurgimiento del neoliberalismo vuelve los ojos hacia la descentralización como expresión práctica del capitalismo al tratar de resolver los problemas de millones de usuarios en las dependencias gubernamentales.

Aún cuando el problema no es nuevo, la intensidad del planteamiento si lo es y siempre va acompañado del modelo político de concepción del estado totalitario, allí de alguna manera está la fuente generadora para incubar este estilo, forma y manera de hacerle llegar al pueblo las decisiones que lo afectan.

No tienen relación con la educación, sin embargo, los dos autores son reconocidos como los padres de la administración. Lo cual puede ser aplicado a distintas áreas sociales tales como la descentralización en el ámbito educativo.

En la actualidad, si bien las escuelas tienen una dependencia administrativa del municipio, no podemos decir que la educación sea municipalizada: los contenidos pedagógicos son definidos desde el Ministerio; los profesores se rigen por un sistema de contratación que imposibilita una gestión de personal, ya que los sueldos son fijados en una escala de remuneraciones entre el Ministerio de Educación y los Profesores; los sueldos están más ligados a

antigüedad que desempeñan; los municipios tienen poca o ninguna injerencia en la evaluación docente; es muy difícil generar políticas de incentivos asociadas a resultados, prácticamente difícil de despedir a los profesores de bajo rendimiento. Por otro lado, los directores son fundamentales para el buen funcionamiento de un establecimiento, esto amerita su legalidad y políticamente difíciles de remover.

Los municipios son hoy más bien una caja pagadora del nivel central. Apenas pueden tomar decisiones en ámbitos muy limitados, y difícilmente se llegan a traducir en cambios fundamentales de la calidad de la educación. Este último, sumado a la actual ineficacia de los resultados de una administración pedagógica centralizada, nos debería hacer pensar seriamente en la necesidad de emprender una descentralización real.

Para conservar las virtudes de tener una educación cercana a los ciudadanos, donde exista mayor participación de los padres y la comunidad, sería interesante considerar la posibilidad de formar agrupaciones de establecimientos de uno o más municipios, y luego, siguiendo el exitoso ejemplo de las concesiones de obra pública, licitar la gestión de éstos con estrictos estándares de calidad de servicio, en forma pública, internacional y abierto. Así tendríamos un indicador transparente de cuánto cuesta realmente educar en diferentes lugares y realidades socioeconómicas de Bolivia. De esta manera, el Estado dejaría de ser juez y parte en un sistema educacional de baja calidad. Además, podría exigir el cumplimiento de los contratos y no se vería capturado por la federación de maestros.

La conclusión más relevante de este estudio es que no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos, producto de un conjunto de factores que incide en la manera de organizar un sistema educativo. El autor se ha basado especialmente en los factores históricos y políticos porque son los más

relevantes, los que más condicionan, en un sentido u otro, la organización de la vida de un pueblo, de la cual la educación es una parte importante. Sin subestimar otros factores, parece empíricamente comprobada la tradición y las formas de organización política son decisivas a la hora de determinar cómo se va a organizar la educación. No es posible, por ejemplo, en una organización férreamente centralizada florezcan formas auténticamente descentralizadas; a veces ni siquiera es viable la aparición de tendencias de este signo. Tampoco parece posible cualquier implantación brusca de un modelo organizativo, a falta de una adecuada base social y política.

Otro elemento importante es, la organización de políticas educativas, porque no es algo que se determina de una vez para siempre, no puede olvidarse que las constituciones se reforman con el paso del tiempo. Y aunque la tradición avale una forma centralizada o descentralizada, las tradiciones no son tampoco bloques monolíticos, sino un conjunto de pautas, creencias y costumbres que muchas veces alimentan en su seno a sus contrarios, es decir, la tensión centralizada *versus* descentralización nunca es estática, incluso en países que parecían fijados desde hacía siglos en una forma determinada.

Por tanto, el objetivo de descentralizar, en general, es a un mismo nivel de gasto, logrando resultados más alineados con las necesidades de la población. En el caso de Bolivia, los municipios son la cara más visible y cercana del Estado hacia los ciudadanos. Porque los municipios se consideran como el lugar que mejor puede solucionar los problemas educativos locales que a nivel del gobierno central.

Ha sido novedad, por otra parte, tratar el tema de la descentralización desde la consideración de sus ventajas y de sus inconvenientes. Aunque no sea éste el enfoque que se adopta en este documento. Desde esta perspectiva, dos son los argumentos que suelen reconocerse como beneficios de la descentralización:

mayor participación ciudadana y mayor eficiencia, es decir, unir los argumentos políticos y técnicos):

- a) Desde el punto de vista político, se dice que la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos democráticamente, se unen, descentralización y participación.
- b) Desde el punto de vista de la eficiencia, la descentralización descongestiona el poder central, agobiado por innumerables problemas, permitiéndole centrarse en los asuntos más importantes. Por otra parte, la descentralización facilita la gestión de los asuntos al entregar a órganos que por su proximidad, pueden conocerlos mejor y resolverlos con más prontitud.

De acuerdo a estas consideraciones, no dejan de ser abstractas. Porque los pueblos no eligen fórmulas centralizadas o descentralizadas por un análisis objetivo de sus ventajas e inconvenientes. En realidad, se trata de una opción sobre la que pesan factores históricos y políticos que condicionan fuertemente la opción escogida.

Por tanto:

- La educación en el marco de las autonomías deben tomar en cuenta las comunidades educativas y todos aquellos actores que participan en el proceso de la enseñanza sobre la misma base de la pirámide del sistema educativo.
- La educación debe trabajarse desde los proyectos más flexibles, adecuarse a las realidades cambiantes de los hechos sociales y

crearse otros sistemas educativos, los cuales pueden ser: Modelo de descentralización a nivel Municipal, modelo centralizado, modelo a nivel del sistema escolar, modelo de descentralización intermedia, modelo de descentralización federal, modelo de descentralización federal y comunal, modelo de descentralización comunal y académica.

4.1. Etapa previa para iniciar la descentralización educativa.

- ✓ Presentar estudios de pre-factibilidad de cada departamento.
- ✓ Elaboración de programas y proyectos regionales para emprender la descentralización educativa a nivel de los gobiernos departamentales.
- ✓ Determinación de las realidades educativas de cada departamento a nivel de todas las variables educativas: Planta física, matrícula escolar, personal, etc.
- ✓ Diseño de políticas con autoridades de cada departamento: Prefectos, alcaldes, gremios, sociedad civil y cámaras de producción sobre aspectos concretos de la descentralización.
- ✓ Determinación de pautas sociológicas y políticas de cada departamento.
- ✓ Evaluación total de experiencias en materia de descentralización educativa.
- ✓ Efectuar diagnósticos a través de técnicas como la matriz FODA u otras.

4.2. Formas de Descentralización.

Una Descentralización efectiva de los sistemas educativos a nivel de los gobiernos departamentales, puede adoptar dos formas genéricas:

- ⇒ La descentralización educativa como política, que lleva al reconocimiento de los gobiernos departamentales.

- ⇒ La descentralización administrativa, y la existencia de los organismos autónomos según el caso, es decir, en función a las simetrías y asimetrías.

4.3. Estrategias para una descentralización administrativa efectiva.

Para tener éxito en el proceso de descentralización educativa a través de los gobiernos departamentales hay que partir de delinear y precisar cuáles son las estrategias a seguir y darles carácter de Ley o regulación. Es decir, lo único inamovible, rígido, es que el proceso tiene que estar descentralizado. Para ello, es importante definir tres tipos de estrategias:

- a. Política.
- b. Administrativa-financiera.
- c. Técnico-pedagógico.

El principal elemento de la estrategia **Política** es la amplia participación de toda la sociedad en la educación, definida en una expresión que guíe las acciones, bajo el lema “La educación es tarea de todos”. Resuelto el problema de la demografía poblacional y la escolarización, puede ocurrir una ampliación sucesiva de la estrategia política, fundamentalmente encaminada a:

- a) Elevar la calidad en condiciones del crecimiento demográfico, a través de un perfeccionamiento continuo del proceso docente.
- b) Resolver la contradicción dialéctica entre la unidad del Sistema Nacional de Educación y la diversidad de la práctica educacional.
- c) Perfeccionar el proceso a nivel de Municipio para que sea, realmente, el soporte principal de todas las acciones de descentralización.

La estrategia **administrativa-financiera** de descentralización tiene que empezar con el fortalecimiento a la Ley de Participación Popular, cambiando las condiciones existentes, dando lugar a formas más eficientes y a una Reforma de la enseñanza. Con la aprobación del nuevo Texto Constitucional por vía Asamblea Constituyente que se viene desarrollando, el Estado estará reorganizado y tiene que establecer el principio de la doble subordinación: en lo administrativo-financiero, al órgano correspondiente del poder público y en lo normativo-metodológico, al Ministerio de Educación.

Lo **técnico-pedagógico** tiene que encaminar a garantizar la unidad del sistema para que responda al encargo social y a la vez su diversidad, como por ejemplo: la elaboración de planes de estudio, programas, contenido curricular y textos de ayuda, etc. promoviendo la necesaria flexibilidad en la aplicación de estos planes y programas de estudio, acercando la escuela a la comunidad y viceversa, situando a la inspección escolar como una fuerza motriz, el perfeccionamiento docente y dándole cada vez más la potestad de definir sobre los objetivos a lograr, formas metodológicas y medios a utilizar, a los profesionales calificados en educación durante el proceso docente-educativo.

4.4. Qué descentralizar.

- a) Recursos financieros.

- b) Recursos humanos.
- c) Planta de infraestructuras.
- d) Funciones del Ministerio de Educación, a largo plazo.
- e) Estrategias educacionales.
- f) Planes, programas y proyectos.
- g) Los objetivos que se persiguen con la descentralización deberían determinar en buena medida qué funciones descentralizar.

En términos generales, es posible distinguir dos tipos de argumentos relacionadas con la necesidad de descentralizar y que se pueden combinar entre sí; la primera vinculada con la decisión de descentralización del financiamiento y la segunda con la descentralización de la gestión.

En la descentralización de la gestión se producen las mayores posibilidades de ganancia de eficiencia. Cuando hay devolución y descentralización política, existe responsabilidad sobre el sistema educativo y por ende mayor impacto social.

En la decisión sobre qué funciones descentralizar hay elementos técnicos y políticos: La primera tiene más relación con la administración cotidiana de las escuelas y la segunda se funda con las reglas del juego dentro de las cuales esta cotidianidad se desenvuelve.

4.5. Cómo descentralizar.

A través de una comisión técnica dependiente del ciudadano Ministro que abordará esta compleja materia para presentar un plan coherente y democrático para todo el país; mientras tanto se adopte alguna otra modalidad, porque es un

proceso gradual tomando en cuenta las diferencias y características de cada departamento y sus regiones. Dicho plan o programa tiene que establecer metas a corto, mediano y a largo plazo evaluable a cada tramo de su desarrollo.

El elemento notable y fundamental para asegurar el proceso de descentralización educativa es la formación y superación profesional del personal docente. Sólo si se cuenta con un profesor bien preparado, capaz de asimilar nuevas tecnologías dado su amplio perfil, que se supere constantemente, tanto por las vías formales como autodidacta y con una profunda conciencia de su papel en la sociedad podrá tener éxito durante el proceso de descentralización educativa.

Hoy en día existen las políticas sobre contenidos educativos, de promoción, selección y evaluación de los docentes que requiere ser adecuados a la realidad sociocultural del territorio. La tendencia ha sido y hoy es con más fuerza, descentralizar hacia los municipios las escuelas y trabajar por lograr que el Director de las escuelas sea el dirigente más importante del fenómeno educativo.

4.6. Quiénes participarán en la descentralización educativa.

Todos los actores que tengan que ver con el proceso educativo: Gobierno, prefectos, consejeros departamentales, diputados uninominales, alcaldes, miembros del concejo, educadores, juntas de distrito, ejecutivos estudiantiles, planificadores, órgano: Legislativo y dependencias gubernamentales; con el objeto de lograr un vasto consenso en torno al camino deseado. El éxito de la determinación nacional dependerá de la administración y acierto a las peculiaridades de las regiones comprendidas en el ámbito educativo. Dicho proceso en base a un justo equilibrio de todas las regiones de manera conjunta operando como una sola unidad y llegando a ser la piedra fundamental, de esa

forma eliminando los conflictos de polarización, facilitando un ajuste armónico de todos los elementos integrantes del proceso.

Funciones de la Dirección Departamental, una vez descentralizada:

- ❖ Determinación de estrategias educacionales.
- ❖ Diseño de políticas educativas adecuados a los cambios sociales.
- ❖ Coadyuvar, orientar y promover a la implantación de planes, programas locales propios de las regiones y municipios.
- ❖ Interactuar políticas regionales con otros departamentos.
- ❖ Asesorar investigaciones y proyectos educativos.
- ❖ Discusión, aprobación, fijación de políticas, estrategias y firma de contratos con organismos multilaterales en el campo educativo.
- ❖ Determinación de grandes pautas para la elaboración de normas con rango de Ley, respetando la descentralización.
- ❖ Programación de congresos de Pedagogía, talleres, seminarios y otros.
- ❖ Estudio y consideración del presupuesto asignado a cada región.
- ❖ Supervisar las labores educacionales.
- ❖ Evaluación y distribución total e integral de todos los recursos disponibles en materia educativa.
- ❖ Firmar los convenios referidos a la descentralización.
- ❖ Establecimiento de políticas departamentales, planes y programas, tomando en cuenta todos los factores que intervienen en el proceso educativo.

- ❖ Iniciar el establecimiento de las bases jurídicas que le den soporte a las decisiones que se tomen: leyes de presupuesto, reglamentos, normativos, etc.
- ❖ Dotación, cuidado y mantenimiento de toda la infraestructura escolar.
- ❖ Creación o rediseño de los órganos específicos dedicados a la educación.

4.7. Gobiernos departamentales autónomos.

En el marco de las autonomías departamentales, las competencias en el ámbito educativo se basan en las siguientes áreas:

Política.- Elaborar políticas educativas, planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo cultural, considerando las necesidades educativas y la vocación social del Departamento y sus regiones.

Sancionar leyes y decretos de interés con rango de Ley y de alcance netamente departamental. Todo esto dentro de los límites establecidos en el Texto Constitucional y reglamentos autonómicos.

Económicas.- Para recaudar fondos económicos y distribución según las necesidades educativas de cada región, en base a un presupuesto departamental o regional, porque actualmente es el gobierno central quien asigna y controla el presupuesto educacional.

Sociales.- Para prevenir y responder a las necesidades sociales como la educación y cultura, etc. Hoy, si bien los municipios son los propietarios de los centros educativos; sin embargo, es el gobierno quien determina la cantidad de

ítems y hace el control respectivo. Por ello, existen escuelas pero sin profesores, por lo que, existe la imperiosa necesidad de hacer una reingeniería del sistema educativo en Bolivia. Estas competencias, entre otras, tienen que estar claramente establecidas en un Nuevo Contrato Social y los estatutos autonómicos aprobados por la Asamblea Constituyente y el Congreso de la República.

4.8. Modelo de descentralización educativa a nivel municipal.

En cuanto al concepto de municipalización, primero debemos diferenciar. El gobierno tiene un concepto y nosotros otro. El gobierno la entiende como una estrategia económica y política que garantizará resolver sus problemas presupuestales de caja, fortaleciendo los municipios, pero atomiza la lucha del magisterio por no entrar a este tipo de administración educativa. Sin embargo, es el camino que permitirá entenderse de sus obligaciones ante la sociedad.

El magisterio tiene que entender la Municipalización de la Educación como uno de los desarrollos de la descentralización administrativa, así como la oportunidad histórica de proponer su propio concepto de municipalización de la educación, tal que se ajuste a las luchas del pueblo boliviano y profundizar la participación popular, por libertades políticas y por cambios estructurales en la sociedad boliviana.

El Modelo de Descentralización Educativa que se propone para el Departamento de La Paz es a: Nivel Municipal, sin embargo, Inicialmente se tiene que efectivizar la cooperación con el ministerio de educación en términos de:

- Complementación de la formación de agentes educativos en aspectos de realidad local y su rol como agentes de cambios sociales.

- Implementación de programas de formación de líderes juveniles escolares.
- Implementación de programas de educación en valores cívicos y ambientales.
- Realización de investigaciones sobre la realidad local para incorporar contenidos en las estructuras curriculares.
- Implementación de programas complementarios como alimentación y salud.
- Alfabetización.
- Implementación de bibliotecas municipales.
- Articulación de la escuela y la comunidad.

Porque los municipios han sido históricamente relacionadas con procesos de democracia y, en muchos casos, asociadas a altos niveles de participación comunitaria. Sin embargo, el autor de este trabajo ha visto un tanto distorsionada por la presencia de componentes políticos.

A nivel Municipal la educación puede ser siempre muy estrecha con la sociedad educativa al menos existe un marco legal que favorece y alimenta esta relación. Específicamente este modelo sería la responsable de la educación en sus jurisdicciones. Para ello requiere contar con una significativa autonomía económico-financiera en la toma de decisiones y, sobre todo, en los lineamientos específicos de los contenidos educativos. El aspecto fundamental para este cometido radica en el ajuste a la realidad de los contenidos de

enseñanza, administración y organización de las escuelas y la participación directa de la comunidad.

La factibilidad de descentralizar bajo este modelo radica básicamente en dos puntos:

- a) La transferencia pertinente y apropiada de recursos financieros del gobierno central para que, junto con sus ingresos propios (impuestos, tasas, etc.), pueda construirse un presupuesto que cubra todas las necesidades que implica el sistema educativo.
- b) La consolidación de sus capacidades institucionales, su respectiva institucionalización y su cuota de autonomía política administrativa.

Se organizará de acuerdo a los niveles del sistema educativo según fije el nuevo texto constitucional en el marco de las autonomías departamentales que serán aplicadas de forma asimétrica.

4.8.1. Niveles de educación.

Educación inicial: Constituida por el Jardín de Infantes para niños de 3 a 5 años de edad.

Educación General Básica (EGB): Obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en 3 ciclos.

Educación Polimodal: Ciclo impartido por instituciones gubernamentales y no gubernamentales de 3 años de duración como mínimo.

Educación superior, profesional y académica: Su duración será determinada por las propias instituciones universitarias y no universitarias, según corresponda. Las universidades públicas bolivianas de cada departamento tienen su sede en las capitales de departamento. Estos niveles, ciclos dentro de los regímenes autonómicos integran la estructura del sistema educativo y deben articularse a fin de profundizar los objetivos, facilitar la continuidad de los estudiantes.

El Estado, el departamento, las provincias y municipios autónomos se obligarán mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes.

Otros tipos y modalidades de educación: El sistema educativo comprenderá también otros regímenes especiales que tienen por finalidad atender las necesidades que no pueden ser satisfechas por la estructura básica del sistema, y que exigen ofertas específicas diferenciadas en función de las particularidades y necesidades del educando o del medio.

Educación especial: Su objetivo es garantizar la atención de las personas con necesidades educativas especiales desde el momento de su detección a cargo de las respectivas autoridades educativas municipales. Las escuelas de capacitación laboral recibirán a jóvenes discapacitados, brindándoles la oportunidad de especializarse en talleres, de acuerdo con sus capacidades, se les imparten contenidos mínimos indispensables de algunas asignaturas.

Educación de adultos: Tiene como objetivos el desarrollo integral y la cualificación laboral de todas aquellas personas que no cumplieron con la EGB, o de aquellas que desean adquirir o mejorar su preparación continuando sus estudios en los siguientes niveles del sistema; promover la organización de

sistemas y programas de formación y reconversión laboral, que serán alternativos o complementarios a los de la educación formal. Estos sistemas se organizarán con la participación concertada de las autoridades laborales y de las organizaciones sociales vinculadas al trabajo y la producción; brindar la posibilidad de acceder a servicios educativos en los distintos niveles del sistema a las personas que se encuentren privadas de libertad en establecimientos carcelarios, y alfabetización a quienes se encuentren cumpliendo con el servicio militar obligatorio.

Educación rural: El sistema educativo formal en las áreas rurales es una extensión del modelo urbano a este ámbito. La educación agropecuaria comprende sistemática y parasistemática. Su objetivo será satisfacer las crecientes exigencias de la actividad agropecuaria en materia de recursos humanos, con diversos niveles de capacitación. La educación agropecuaria sistemática de nivel medio comprenderá el ciclo de expertos (3 años) y ciclo de agrónomos (3 años). El ciclo de expertos se equipara con el ciclo básico y su objetivo es formar trabajadores rurales calificados. El ciclo de agrónomos se propone formar técnicos de nivel medio para la conducción de la empresa agropecuaria. Las especialidades se desarrollarán en el tercer año de este ciclo de acuerdo con ella se otorgará el título correspondiente.

4.8.2. Estructura del sistema educativo a nivel municipal.

La estructura y las características generales del sistema educativo a nivel municipal para el Departamento de La Paz será implementada en forma gradual y progresiva, estará integrada por:

Educación inicial.- Constituida por el Jardín de Infantes para niños de 3 a 5 años de edad, siendo obligatoria el último año. Se proveerá el establecimiento de servicios de jardín maternal para niños menores de 3 años.

Educación General Básica.- Obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos.

Educación Polimodal.- Después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas, y de 3 años de duración como mínimo.

Educación Superior, profesional y académica de grado.- Luego de cumplida la Educación Polimodal; su duración será determinada por las instituciones universitarias y no universitarias, según corresponda.

Educación Cuaternaria.- El sistema educativo comprenderá, también, otros regímenes especiales que tienen por finalidad atender las necesidades que no pueden ser satisfechas por la estructura básica del Sistema, y que exige ofertas específicas diferenciadas en función de las particularidades y necesidades del educando.

Los departamentos, las provincias y los Municipios de Bolivia acordarán, en el seno del Consejo Autónomo de Cultura y Educación (CACE). En la cual elaborarán ofertas educativas de menor duración y con preparación ocupacional específica, para quienes hayan terminado la Educación General Básica y obligatoria. Ello no impedirá a los educandos proseguir estudios en los siguientes niveles del sistema.

Los niveles, ciclos y regímenes especiales que integren la estructura del sistema educativo deberán articularse a fin de profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad y asegurar la administración horizontal de los estudiantes.

En casos excepcionales, el acceso a cada uno de ellos no exigirá el cumplimiento cronológico de los anteriores sino la acreditación, mediante evaluación por un jurado de reconocida competencia, de las aptitudes y conocimientos requeridos.

Entre los regímenes especiales previstos se pueden mencionar: Educación Especial, Educación de Adultos, Educación Artística, Educación Abierta y a Distancia, Alfabetización Informática y Programas Especiales para alumnos talentosos.

La Educación no formal, cuyos servicios pueden estar vinculados o no con los de la Educación formal, deberá responder a los lineamientos de la política educativa nacional y Municipal; es decir, ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; y brindar toda la información necesaria para el control pedagógico, y laboral por parte del Estado.

El sistema educativo estará integrado por los servicios educativos de los niveles y modalidades antes señalados, de las jurisdicciones: nacional, departamental, provincial y municipal. En esto se incluirán entidades de gestión no gubernamental de reconocida trayectoria en el ámbito educativo.

Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión y seguimiento de las autoridades educativas, se otorgará derecho a prestar estos servicios a la Iglesia mediante convenios y demás confesiones religiosas reconocidos por el Estado, asimismo a las organizaciones, sociedades, asociaciones y fundaciones con personería jurídica a través de sus representantes de existencia visible. Para lo cual se elaborará un programa municipal de educación (PROME) enfocada en base a los resultados. Este programa se desarrollará con la participación de varios municipios con el objetivo de mejorar la calidad de educación a nivel local y

Nacional. Ofrecerá incentivos a los ayuntamientos para que presenten un presupuesto desglosado en diferentes unidades fiscales (escuelas, centros de atención social, etc.). Paralelamente, la publicación de esas cifras permitirá un debate en el seno de la comunidad y con los responsables del presupuesto sobre cómo reglamentar la utilización de los recursos disponibles. Para ello se evaluará cuantitativamente el aspecto demográfico.

Por lo tanto, se tiene que priorizar aquellas necesidades educativas, establecer los objetivos estratégicos para efectivizar el cambio, en base a la movilización de recursos durante el proceso de gestión educativa. Donde los resultados servirán para elaborar estrategias de evaluación para profundizar su sostenibilidad producto de la transferencia competencial y el perfil financiero del Municipio.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ANDER-EGG, EZEQUIEL 1993. La Planificación Educativa, Editorial, Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires Argentina.
2. ARANA ARENAS, MARÍA E. 1998. Principios y Procesos de la Gestión Educativa, Editotial San Marcos - Perú.
3. BRASLAVSKY, C. 1993. Autonomía y Anomia en la Educación Argentina, Documento de Discusión, Nº 8, FLASCO.
4. CAMPORA, C. 1996. "Hacia una escuela con mayor autonomía", Buenos Aires.
5. CARCIOFI, R. 1996. Evaluación del Proceso de Descentralización Educativa en Argentina, CEPAL, Santiago de Chile.
6. CASASSUS, JUAN 1996. ¿Es posible concertar las políticas educativas?, Editores Miño y Dávila S.R.L.-Unesco, Buenos Aires.
7. CEPAL - UNESCO 1992. Educación y Conocimiento eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile.
8. CEPAL - UNESCO 1992. Eduacción y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 2005. Ministerio de la Presidencia, La Paz-Bolivia.
10. CULLEN, C. 1996. Autonomía Moral, Participación Democrática y Cuidado del Otro. Ediciones, Novedades Educativas, Bs. As.
11. ESPINOLA, V. 1994. La Descentralización Educativa en Chile, Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI, Nº 16.

12. FIEL. 1993. "Descentralización de la Escuela Primaria y Media". Una propuesta de reforma, Buenos Aires.
13. GARCÍA HOZ, VÍCTOR 1964. Diccionario de Pedagogía, Edit. Labor, Barcelona.
14. GENTILI, P. 1994. "El discurso de la calidad como nueva retórica neoconservadora en el campo Educativo", CEAL, Buenos Aires.
15. GIROD, R. 1980. Política Educativa. Lo llosorio y lo Imposible, Edit. Kepelusz, Bs. As.
16. GUTIÉRREZ LOZA, FELICIANO 2002. Glosario Pedagógico, Ediciones G.G. 1ra Edición, La Paz – Bolivia.
17. GUTIÉRREZ LOZA, FELICIANO 2003. Diseño Curricular, Editorial G. y G. 1º Edición, La Paz-Bolivia.
18. H. DE MATERI, LIDIA 1998. Autonomía de las Instituciones Escolares, Edit. La Colmena, Buenos Aires - Argentina.
19. HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO et al 2004. Metodología de la Investigación, Ediciones Mc Graw Hill, 3ra Edición, México.
20. HEVIA RIVAS, R. 1991. Políticas de Descentralización Básica y Media en América Latina, Estado del Arte, UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.
21. LATORRE, C. L. et al. 1991. La Municipalización de la Educación: Una Mirada desde los administradores del sistema, PIIE, Santiago de Chile.
22. LEY DE REFORMA EDUCATIVA 1995. Decreto Supremo, N° 23950, Reglamento Sobre Organización Curricular. 1º de febrero.
23. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. 1994. Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI "Cuadernillos".

24. MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTES. 2001. Programa de Gestión Educativa, Bases Generales para la Administración Educativa, Editorial, Oquendo, 2º Edición, La Paz-Bolivia.
25. NUÑEZ, VERA R. 1990. Participación de las Organizaciones de Docentes en la Calidad de la Educación, UNESCO-Crealc - Santiago.
26. PALLADINO, ENRIQUE 1995. Diseños Curriculares y Calidad Educativa, Editorial Espacio, Buenos Aires Argentina.
27. PEREYRA, M. 1996. Globalización y descentralización de los sistemas educativos, Edit. Pomarres Corredor, Barcelona.
28. POMA M., MARCOS 1991. Currículum, Impresores y Editores CLIP S.R.L. 2da Edición, La Paz-Bolivia.
29. PROYECTO EDUCATIVO ESPECIAL OEA/097 1987. La Función del Supervisor en el Proceso de Descentralización del Sistema Escolar - Regionalización Escolar, Bs. As.
30. QUISPE, JUVENAL 2005. Las Autonomías, Editorial Verbo Divino SRL, 2da Edición, Cochabamba-Bolivia.
31. ROGGI, L. 1994. Descentralización y Calidad de la Educación, Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI, Nº 16.
32. SABOTO, TIRAMONTE. 1995. Política Educativa, Revista No 53, Buenos Aires.

CUESTIONARIO

Fecha:..../.../06

Departamento: Provincia: Cargo:

INSTRUCCIÓN: Marque con una X, sólo una de las opciones de las preguntas.

I. En su criterio, en el marco de las autonomías departamentales, la Educación debe ser competencia del Gobierno:

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a). Nacional.	b). Departamental.	c). Municipal.

II. ¿Usted estaría de acuerdo con la descentralización completa de la Educación?.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SÍ	NO

III. ¿Usted está de acuerdo que a través de las autonomías departamentales, los Consejos Departamentales se conviertan en asambleas legislativas regionales con capacidad para dictar leyes?.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SÍ	NO

IV. Si las autonomías departamentales otorgan capacidad Legislativa a los Consejos departamentales, Usted estaría de acuerdo en que los consejos departamentales, definan políticas educativas regionales?.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SÍ	NO

V. Los planes, programas y proyectos educativos, en su opinión deben ser Elaborados por el Gobierno:

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a). Nacional.	b). Departamental	c). Municipal.	d). Todos.

VI. El Currículum del sistema educativo, en su criterio debe ser:

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a). Homogéneo.	b). Diferenciado.	c). Integrado.

VII. La nominación y designación de las autoridades educativas regionales debe ser atribución del:

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a). Ministerio de Educación.	b). Consejo Departamental.	c). Elección directa.

VIII. Los recursos Técnico Pedagógicos deben ser solventados por fuentes de:

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a). Estado.	b). Prefecturas.	c). Municipios.	d). Todos.

IX. ¿El salario de los profesores debe mantenerse a cargo del Tesoro General de la Nación?.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SÍ	NO

X. La Política salarial de los profesores y técnicos debe ser de competencia:

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
a). Nacional.	b). Departamental.	c). Municipal.

GUÍA DE ENTREVISTA

Dirigido a Prefecto y Secretario General de la Prefectura del Departamento de La Paz.

1. “Si se concreta el Referéndum Vinculante para las Autonomías departamentales, en su criterio, la Educación debe ser descentralizada en su integridad, sabiendo que lo administrativo aún está a cargo de la Prefectura, sin dejar de lado los fines y objetivos de la educación boliviana?. O existe una propuesta por parte de la Prefectura.

2. ¿La Prefectura qué competencias tiene a nivel educativo?.

3. Usted como autoridad departamental, cree que es posible realizar la Reingeniería del sistema educativo?. y se es posible Cómo?.

4. En el marco de las autonomías: quiénes deben elaborar los planes, programas y proyectos educativos.

5. El currículo educativo, cómo debe ser elaborado: en forma homogénea, diversificado o Integrado, en comparación de otros departamentos. y por qué?.

6. La política salarial para los maestros y técnicos a nivel de qué instancia se debe generar.

ANEXOS



SESIÓN PREPARATORIA PARA BRINDAR INFORMACIÓN



PALACIO PREFECTURAL – LA PAZ



SESIÓN DEL HONORABLE CONSEJO DEPARTAMENTAL – LA PAZ