

Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista Académica evaluada por pares

Editor: Sherman Dorn

College of Education

University of South Florida

Editores Asociados para Español y Portugués

Gustavo Fischman
Arizona State University

Pablo Gentili
Laboratorio de Políticas Públicas
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Volumen 15

Número 14

Junio 28, 2007

ISSN 1068-2341

Descentralización, Poderes Locales y Participación Social en Educación en Bolivia. Los Casos de Tarabuco y La Paz (1997-2003)

Mario Yapu

Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia, U-PIEB

Citación: Yapu, Mario (2007). Descentralización, Poderes Locales y Participación Social en Educación en Bolivia. Los Casos de Tarabuco y La Paz (1997-2003). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15 (14). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Resumen

Desde la Declaración de ministros de educación de países iberoamericanos en Santa Fe de Bogotá, 4-6 de noviembre de 1992, la descentralización educativa ha sido un tema recurrente de las reformas educativas en los países iberoamericanos, donde en algunos de ellos las experiencias de descentralización antecedieron a esta Declaración y en otros fueron posteriores. Las reformas educativas desarrolladas en los últimos años asociaron la descentralización educativa a la participación social y la mejora de la calidad educativa, entre otros temas. Este artículo aborda precisamente estos



Los lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se dé crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada conjuntamente por el Mary Lou Fulton College of Education at Arizona State University y el College of Education at University of South Florida y, en su versión en español y portugués, por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED) del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP). Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals <http://www.doaj.org> y por H.W. Wilson & Co. Contribuya con comentarios y sugerencias a Fischman@asu.edu y/o pablo@lpp-uerj.net.

aspectos, interrogándose sobre qué tipo de descentralización estaría vigente en Bolivia, cuáles serían sus características en cuanto a la participación social y cómo estaría incidiendo en la calidad educativa. Se ha optado por un enfoque de análisis de las micropolíticas y de las prácticas sociales de los actores, apoyándose metodológicamente en dos estudios de caso: La Paz y Tarabuco (Bolivia). El artículo sugiere que tanto las políticas de descentralización educativa como los enfoques teóricos de análisis desde las ciencias sociales han avanzado poco en explicar el fenómeno de las relaciones sociales de poder a nivel local que afecta a la naturaleza de cualquier proceso de descentralización, porque en los poderes centrales del Estado persiste una hegemonía del enfoque gerencialista y una visión esencialmente burocrática de la educación.

Decentralization, Local Powers and Social Participation in Education in Bolivia. The Cases of Tarabuco and La Paz (1997-2003)

Mario Yapu

Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia, U-PIEB

Abstract

Since the Declaration of ministers of education of iberoamerican countries held in Santa Fe de Bogotá, November 4-6, 1992, the decentralization of education has been a recurrent subject of educational reforms in Latin American countries, where in some of them the experiences of decentralization have preceded said Declaration while in others they have followed it. The educational reforms that have come about within the last years associate the decentralization of education with social participation and improvements in the quality of education, among other subjects. This article discusses these topics, questioning what type of decentralization would be effective in Bolivia, which would be the characteristics of social participation and how it is affecting the quality of education. The analysis is done using a micropolitical approach and its emphasis is on the social practices of the actors (i.e., local authorities, teachers and parents), grounding its methodology in two case studies: La Paz and Tarabuco (Bolivia). It is suggested that policies of education decentralization and theoretical social sciences approaches have not been successful in explaining the phenomenon of social relations of power at the local level that affects the nature of any decentralization process, because at the core of State power there is a hegemonic dominance of the managerial approach and a vision of education that is essentially bureaucratic.

Las políticas de descentralización de los últimos años se definen como estrategias innovadoras y necesarias para mejorar la educación en diversos países industrializados, latinoamericanos y en Bolivia. Los especialistas consideran que se trata de un escenario duradero. Para Bolivia, cabe recordar, la experiencia de descentralización o municipalización no es nueva ni puede ser, a priori, suficiente para mejorar la calidad educativa. Ya fines del siglo XIX, entre los años 1872–1898 (Martínez, 2000), el Estado boliviano, a través de la Ley de Libertad de Enseñanza del 15 de enero de 1874, dejó la educación a cargo de las parroquias, entidades privadas y municipios. El tema de la participación social tampoco es nuevo. Las experiencias de la escuela nueva, la escuela activa y la educación popular, desarrolladas desde fines del siglo XIX—en paralelo a la política

oficial de la escolarización, —ilustran el esfuerzo de hacer partícipe a los educandos y la comunidad en la labor educativa. Lo específico del tema es que con la nueva política educativa (NPE), el discurso de participación social fue asumido por el propio Estado, reflejado en la ley de participación popular y la ley de reforma educativa y sus reglamentos de 1994. Aún cuando la noción de participación popular no deja de ser contradictoria en un contexto económico de libre mercado y de competencia.

Los conceptos de descentralización y participación social en educación se abordan en este texto como dos aspectos esenciales de la dimensión política escolar: las formas y las prácticas de decisión; conflictos y distribución del poder. Sabemos que ambos conceptos no tienen relación directa pero son afines a la acción política escolar. Atañen a la presencia de los actores en la escena escolar, toma de decisiones, delegación de poderes, mecanismos de participación, logro de consensos y deliberación, gestión y liderazgo, control, etc. En esta relación se destaca la tensión entre el significado de la participación de los actores y el alcance de la delegación de poderes. Tal vez por esta razón las reformas educativas de América Latina los han tratado como temas afines, sin mucho análisis profundizado, tratando de explicar más bien las prácticas de descentralización a través de la diversidad de objetivos, y estableciendo tipologías que van desde aspectos económicos y financieros hasta dominios simbólicos de apropiación del poder local por parte de los actores.

En ese marco, el presente texto pretende aportar elementos conceptuales sobre el tema y reflejar los avances de la reforma educativa en cuanto se refiere a la participación social y el desarrollo del poder local, a la luz de las experiencias de descentralización en América Latina. El trabajo trata de responder a dos tipos de interrogantes. Las unas son prácticas, se refieren a la aplicación de una política educativa que enfatiza la participación de los padres de familia en los quehaceres de la escuela: ¿Para qué participan los padres de familia? ¿para mejorar la relación enseñanza y aprendizaje? ¿cómo pueden hacerlo si los docentes estiman que ellos no son competentes en temas curriculares? ¿participan para controlar el proceso enseñanza–aprendizaje? ¿cómo se puede conjugar el concepto de democracia y libertad de trabajo de los docentes con el control que ejercen los padres de familia? ¿participan los padres para ser co-responsables de la educación? ¿se trata realmente de una participación efectiva? ¿en qué consistiría esta idea?

El otro tipo de interrogantes aborda lo siguiente: ¿En qué consiste la descentralización? ¿cuál es su relación con la participación social? ¿cómo la descentralización aplicada y discutida por los especialistas del tema es conceptualizada principalmente como un tema técnico–administrativo? ¿se trata de una estrategia de regulación del Estado actual en sus nuevas formas de gobernar?

Metodología de Investigación

Los datos de este trabajo fueron producidos en dos contextos, en dos momentos y mediante métodos distintos, pero bajo un mismo marco político de la reforma educativa boliviana: la ley 1565 de 7 de julio de 1994, la cual promovió la descentralización educativa hacia los municipios y distritos, además de la participación de los padres de familia.

El primer estudio fue realizado en un distrito educativo rural de Tarabuco ubicado en el departamento de Chuquisaca al sur–este de Bolivia. La investigación se realizó en 1997 como parte de un proyecto de investigación sobre la socialización de niños en escuelas rurales y la formación docente. El enfoque de este estudio cuali–cuantitativo sobre la micropolítica educativa fue motivo para considerar el aspecto de gestión institucional escolar en el que se observó la participación de los padres de familia en reuniones y se entrevistó a directores distritales, directores de núcleo—una

organización del sistema educativo boliviano, especialmente en áreas rurales¹, —y a los representantes de padres de familia o juntas escolares de los distritos y de los núcleos². Los años 1995-1997 fueron marcados por el inicio de la aplicación de la reforma educativa, especialmente en áreas rurales. Se reorganizaron los distritos y los núcleos educativos con el correspondiente cambio de autoridades escolares. En ese contexto, las técnicas de recolección de datos fueron las entrevistas, la observación y la aplicación de cuestionarios a directores y docentes. En este texto nos basamos principalmente en los resultados de las entrevistas y observaciones (Yapu & Torrico, 1999).

El segundo estudio es producto de una investigación diferente que por su historia, no siempre premeditada ni intencional, se aproxima a una *investigación-acción* cuya sistematización y reflexiones presentamos en esta ocasión. Se refiere a la experiencia de la aplicación de la reforma educativa en el municipio de La Paz, un centro urbano donde la reforma llegó tardíamente. Hacia 1999 recién había iniciado la reorganización de núcleos educativos o redes educativas en la ciudad de La Paz. Es en ese momento que la segunda investigación se desarrolló a través de la participación directa³ en la conformación de nuevas redes educativas, el apoyo a la conformación de juntas escolares, la capacitación de directores en gestión escolar, la capacitación de docentes en el nuevo enfoque curricular de la política educativa nacional, etc. Los medios privilegiados de investigación fueron los talleres y las evaluaciones por taller y anuales, llevados a cabo durante los años 2000 y 2001. A los resultados de estas actividades se complementó con entrevistas a directores distritales y al director departamental de educación. Finalmente, se obtuvo la sistematización de experiencia correspondiente a la gestión 2003, realizada por Carmen Rosa Huanta (2004), dando continuidad a la política educativa en el Municipio de La Paz⁴.

Descentralización y Participación Social. Objeto de Estudio

La amplia literatura existente acerca la descentralización educativa y la participación social en educación define comúnmente este concepto como la delegación de funciones, responsabilidades y tareas administrativas del nivel nacional a los niveles intermedios o departamentales y locales o municipales, distritales, incluso, en algunos casos, a las unidades educativas (Di Gropello, 1999; Winkler, 1997 & 2000). Esta tendencia se ilustra en las publicaciones afines al Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Banco Interamericano de

¹ La noción de núcleo escolar viene desde la década de los años 1930 cuando comenzaron las experiencias de las escuelas indígenas de Warisata (La Paz) y otros departamentos del país. Actualmente, se sostiene que el modelo nuclear de la organización escolar no apareció en Warisata con el trabajo de Elizardo Pérez, sino en Caiza D. Potosí, cuando Raúl Pérez, hermano de Elizardo, organizó sus unidades educativas indígenas en torno a la escuela de Caiza D. como testimonia Ana Pérez, hija de Raúl Pérez.

² Esta investigación fue apoyada por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Parte de los datos retomados aquí fueron presentados en un capítulo del *Informe Final en 1999*, pero no fueron publicados. Al PIEB y a las personas que participaron en la investigación: Cassandra Torrico, Carmen Terceros, Nery Fuertes, David Gamboa y Arturo Aliaga, expresamos nuestro agradecimiento.

³ Durante los años 2000-2002, el autor fue responsable de la reforma educativa en el Municipio de La Paz; por consiguiente participó o, en todo caso, conoció de cerca las formas de decisión de los padres de familia, los directores distritales y los directores de redes educativas, igualmente estableció las relaciones con el Ministerio de Educación a nivel nacional.

⁴ En la experiencia de la investigación de La Paz participaron muchas personas y autoridades educativas entre 2000 y 2003 a quienes expresamos nuestra gratitud. Especialmente agradecemos a Carmen Rosa Huanca de la Dirección Municipal de Educación quien muy amablemente aceptó realizar la sistematización del año 2003 y permitió usar su trabajo para este texto.

Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), que prosiguen la agenda de temas planteados en la *Revista Iberoamericana de Educación* en sus números 3 y 4 de fines del año 1993 y principios de 1994, respectivamente. En cambio existe otra tendencia que aborda el tema desde el punto de vista crítico, político y económico, poniendo al centro de su análisis los sistemas de regulación del poder, los procesos de dominación de los cuales es parte la escuela, cuyo icono de poder es el mismo Estado, impregnado en la ideología de mercado y globalización. En esta corriente se alinean los investigadores neomarxistas e institucionalistas críticos (Popkewitz, 1994a & 1994b; Pereyra, 1996; Whitty, Power & Halpin, [1998] 1999; Morrow & Torres, 2002).

Cerca de esta última tendencia, replanteando la visión tradicional del Estado y sus estudios sociológicos y políticos, el presente estudio analiza las políticas educativas, especialmente la descentralización y participación social, partiendo del punto de vista de los *nuevos estudios de poder y política* provenientes de la antropología y etnografía del poder que ofrecen instrumentos de interpretación mucho más complejos y pertinentes a las experiencias y dinámicas sociales y educativas actuales. Se propone un abordaje combinado entre la corriente neomarxista que hace una crítica del Estado y la producción de aparatos normativos incluida la justicia, la teoría de la práctica como una construcción de conocimientos y de clases sociales y lo que, en los últimos años, viene explorando el campo de la micropolítica escolar (Bourdieu, [1972] 2000; Foucault, 1975; Ball, 1994a & 1994b; Carr, 1999; Chaiklin & Lave, 2001; Yapu & Torrico, 2003; Yapu, 2003). Esto debido a que el tema de descentralización educativa y de participación social no es la solución directa a los problemas de dominación social y escolar producida y reproducida permanentemente porque no hay una relación simple entre esas prácticas y la lucha contra la dominación, a la que persiste asociada la desigualdad y la inequidad social (Whitty, Power & Halpin, [1998] 1999).

Además, los informes de los especialistas en el tema no esclarecen las relaciones sociales de poder a nivel local, no muestran cómo se produce y reproduce la autoridad, el liderazgo y la participación en sociedades y culturas indígenas. Al contrario, ellos continúan imponiendo una forma peculiar de gestionar el poder y la participación social, priorizando una racionalidad responsabilizante muy propia de la sociedad moderna y urbana⁵. Por eso vale la pena explorar otro enfoque de análisis capaz de explicar los problemas que se generan en las prácticas de descentralización, las relaciones entre lo nacional y lo local, el manejo de espacios y tiempos sociales y escolares particulares y generales, etc. El enfoque adoptado plantea un análisis de la política social y educativa desde la micropolítica y/o geopolítica escolar, desde la política de conocimientos y de sujetos, ya que la descentralización política y educativa implica una movilización demográfica, una percepción y uso de espacios de poder diferentes (geografía social y política diferente), la gestión de tiempos y ritmos diversos, formas y niveles de decisión distintos, percepción y práctica de relaciones sociales y culturales conflictivas vinculadas a pequeños grupos, etc. En ese sentido se puede mostrar que los intereses de poder no cambian de naturaleza completamente cuando se estudian al nivel local y más próximos a los propios actores. El mundo local es casi tan complejo como el nivel nacional.

⁵ Las investigaciones antropológicas, de sociología rural y antropología política muestran diferentes formas de construir las relaciones de poder y que no hay una sola forma de concebir y construir la autoridad. Por ejemplo, es conocido el sistema rotativo de autoridad y su sentido de servicio en las comunidades rurales bolivianas. Así, dentro de los sindicatos agrarios el proceso de devenir autoridad máxima de la organización implica el cumplimiento de una serie de criterios y no representa un proceso corto y simple (Yapu & Torrico, 2003). Algunas investigaciones han destacado la participación y aporte de las comunidades rurales recurriendo al uso del concepto de “capital social” (Kliksberg & Tomassini, 2000; Atria & Siles, 2003). Sin embargo, esta propuesta debe ser analizada a la luz del aporte de los estudios de Pierre Bourdieu quien fue el primero en usar este concepto en sociología y que muy rápidamente se lo ha olvidado o se lo ha sometido al fervor de la aplicación de las políticas sociales de los años 90 (Bevort & Lallement, 2006).

Desde este punto de vista, es pertinente interrogarse sobre el sentido de la descentralización educativa.

La Naturaleza Política del Problema

Hay que comenzar recordando que la educación en los Estados modernos está relacionada a la *escolarización* como procesos de selección, organización y control de conocimientos en torno a la formación de sujetos con capacidades técnicas, instrumentos, destrezas y una serie de valores sociales desarrollados en espacios y tiempos determinados por el Estado como espacios públicos. Dichos procesos están de una u otra forma relacionados con la división social y técnica del trabajo específica a la evolución de la sociedad moderna y, por tanto, igualmente a la concepción del sujeto en ella (Bowles & Gintis, 1986; Lundgren, 1997). En ese sentido, la descentralización y la participación social constituyen estrategias políticas, pues las políticas educativas, centralistas o no, participativas o no, siempre ponen en juego la relación entre actores que deciden y ejecutan, entre los que producen normas y los que las cumplen, los que asumen autoridad y los que deben someterse. A menudo, estas políticas, por la tradición centralista de los Estados–Nación modernos, como es el caso de Bolivia, han ido de lo nacional a lo regional (“subnacional” han denominado otros) y lo local, con matices diferentes en los Estados Federales y descentralizados. Sin embargo, con frecuencia se ha simplificado su concepción y acción a dimensiones administrativas (burocracia y formas de gestión), políticas (participación y autonomías) y financieras (disminución de gastos públicos), dejando de lado la complejidad política a nivel local que conlleva a tomar en cuenta la enseñanza y aprendizaje escolar, los tipos de conocimiento que las escuelas deben impartir, la definición de los propios sujetos a partir de las culturas locales, los criterios de calidad que emergen de estas culturas, la participación de los padres de familia de esas comunidades, etc.

De esta manera, en torno a la educación como política de conocimientos y de formación de sujetos, se estructuran diversas estrategias institucionales y relaciones de poder donde los actores, con normas y creencias simbólicas divergentes, compiten y pretenden hacer valer sus intereses. Situación que a menudo los grupos sociales en el poder deniegan u ocultan. Difunden discursos particulares como discursos universales. De ahí que estos hechos políticos se convierten en simples hechos administrativos que se sancionan como decisiones que los subalternos deben aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos determinados por los grupos sociales en el poder. Se trata de una visión *gerencialista* y burocrática del Estado que descuida la naturaleza conflictiva de las prácticas sociales locales y exime artificialmente de la naturaleza política y conflictiva de la gestión institucional a los distritos, núcleos educativos, y al municipio.

Sin embargo, como lo sugirió Popkewitz, la historia de las políticas educativas muestra diversas formas de centralizar o descentralizar los sistemas escolares y las formas de hacer participar o no a los actores en el quehacer escolar como parte de las prácticas regulatorias de los Estados modernos (Popkewitz, 1994a; Whitty, Power & Halpin, [1998] 1999). Hipótesis que en nuestras propias investigaciones (Yapu & Torrico, 2003; Yapu, 2003) hemos tratado de fundamentar mejor. Hemos descrito los enlaces entre lo nacional y lo local, y a este nivel, entre lo institucional y sus contextos. En ningún caso las prácticas escolares locales fueron el reflejo de la política nacional, al contrario expresaban escenarios conflictivos y tensiones de poder propias de las relaciones sociales de convivencia local, resultado que puede ser afín al punto de vista de análisis de la teoría de las prácticas sociales (Bourdieu, [1972] 2000 & 1980; Ball, 1994a; Chaiklin & Lave, 2001; Carr, 1999).

Las reformas educativas de los últimos treinta años, en la mayoría de los casos, han planteado como uno de sus temas centrales la participación social y el fortalecimiento de los poderes locales (Navarro, Carnoy & Moura Castro, 2000). Han tratado de delegar responsabilidades a las

autoridades locales (consejos locales), a las instituciones educativas, e inclusive, al colegiado de docentes, como sucedió con las reformas educativas europeas a principios de los años 70 (OCDE, 1972 & 1979). Las reformas han promovido una nueva visión de actores y espacios sociales locales respecto al Estado central como una estructura de poder y normativa que no respondió a las necesidades de formación y logro de competencias educativas. Los actores se han valorado desde su condición activa y productiva social y culturalmente, no sólo como una correa reproductiva tal como fue vista desde un cierto marxismo mecanicista. Al respecto, un momento importante de cuestionamiento y de reformas en los sistemas educativos centralistas de los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue cuando a fines de los años 60 y primera mitad de la década de los 70 se produjeron reformas importantes en los colegios secundarios con *comprehensive school* en Inglaterra, *Colegio único* en Francia, *enseñanza renovada* en Bélgica, etc. (Yapu, 1994; Pereyra et al., 1996). Estas reformas fueron acompañadas de debates intelectuales y prácticas delegativas de poder que iban desde la administración central a los poderes locales, incluso, se transfirieron responsabilidades a los docentes de las propias instituciones educativas. Los centros educativos fueron valorados como espacios de innovación con relativa autonomía.

En América Latina, Bolivia incluida, este período se caracterizó igualmente por notorios movimientos pedagógicos. La educación popular y liberadora, emblemática en la *Pedagogía del Oprimido* de Paulo Freire fue uno de estos casos, con variados impactos en intelectuales latinoamericanos y norteamericanos. En Bolivia, el impacto llegó mediante un sector de la Iglesia que promovía la educación popular, especialmente, para adultos. Los intelectuales comprometidos con esta línea criticaron la educación tradicional de entonces como memorística, autoritaria y burocrática. Fenómeno que no fue muy diferente de lo que sucedía en otros países latinoamericanos. En Estados Unidos, las ideas de Freire hasta la actualidad tienen repercusiones en el grupo de intelectuales universitarios que asumen la ideología emancipatoria en la corriente denominada “pedagogía radical”, entre cuyos representantes podemos mencionar a Henry Giroux y Peter McLaren (Giroux, 1995 & 2003; McLaren, 1995; Torres, 2002). Esta corriente crítica de la pedagogía no habla de descentralización educativa como tal. Aquí, lo que el Estado hace aparece a menudo confundido con reflexiones abstractas sobre el Estado. Más bien, pone en juego la concepción del sujeto, la conciencia crítica y política del pueblo, el multiculturalismo, las ideologías modernas y postmodernas, los temas de género y de racismo, etc. Para ellos el desarrollo de la conciencia crítica y transformadora es un criterio intrínseco de la visión educativa como política y práctica cultural, donde la “descentralización educativa” no es un concepto pivote, a diferencia de “participación social” como indicio de la agentividad del sujeto, de tal manera que la delegación de poder a los propios sujetos no sería otra cosa que permitir ejercer su atributo “natural” como sujetos.

El debate de los años 1980 y 90 es diferente. Las relaciones sociales de producción material y cultural han cambiado profundamente. Después de varios años de tensión se han tenido que admitir las limitaciones estructurales del pleno empleo o la difícil relación directa entre formación y empleo. Este tema se ha investigado mucho en Europa y se han creado revistas especializadas como la *Formation Emploi* del CEREQ (Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications) para tratarlo. Después de casi 20 años de investigación parece estar claro que no hay una relación simple entre formación y empleo, ni que la formación garantice el ingreso a un determinado tipo de empleo. Varios estudios han sugerido ver esta relación como un largo proceso de transición hacia el mundo laboral: se ha hablado entonces de socialización laboral o profesional. Lo cual no ha liberado a la escuela de ser aún el foco de muchas críticas.

En ese contexto, la sociedad moderna y post-industrial ha perdido gradualmente la ilusión de continuar con la ideología del Estado benefactor. Así, las transformaciones estructurales de la década pasada en América Latina han tenido que aceptar el efecto de la globalización, cuyo eje discursivo de la descentralización educativa y la participación social introdujo con fuerza los criterios de eficiencia

y eficacia institucional, la rendición de cuentas, la evaluación por resultados. En la versión mercantil de la escuela se habló de la demanda escolar como clientes y consumidores donde los padres de familia deben ser partícipes responsables o co-responsables. De esta forma emergió nuevamente la hegemonía de la racionalidad técnica y economicista, reconfigurando una nueva relación entre Estado, escuela y sociedad, es decir, una nueva relación social democrática que ha dejado al margen aquel sujeto emancipatorio de los años 60 y 70.

América Latina: los Vaivenes de Descentralización y Participación Social

En ese marco, desde mediados de la década de los años 80, la descentralización educativa en América Latina ha sido un tema importante en las políticas nacionales de varios países tales como Chile (1977-1990), Brasil (1984), Argentina (1989-1993), México ([1973], 1989-1993), Colombia (1986-1991), Perú (1985, 1987, 1988) (Malpica, 1994; Novick de Senén, 1994; Iguñiz & del Castillo, 1995), como presenta la *Revista Iberoamericana de Educación* de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en sus números 3 y 4. La introducción del número 4 de 1994 retoma las ideas de la Conferencia de Ministros de Educación de la región (noviembre, 1992) que había ratificado la:

Voluntad política de gobiernos iberoamericanos de poner en práctica o de explorar las posibilidades de la descentralización educativa como herramienta para lograr sistemas educativos más eficientes, que aseguran una mayor calidad de la educación y que cumplieran con los principios de justicia social y de equidad, facilitando la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema a todos los ciudadanos sin distinción de ningún tipo (*Revista Iberoamericana de Educación, No 4, 1994: 10*).

Este discurso de descentralización educativa se expresa de manera menos elaborada en Bolivia, aunque existen avances importantes con la dotación de las diferentes leyes y reglamentos acerca de la “reforma educativa”, “participación popular”, “municipalidades” y “descentralización administrativa”. Tema al que nos dedicamos precisamente en este documento⁶.

La cita anterior refleja los criterios generales de análisis de la descentralización educativa. Sus propósitos indican mejorar la “calidad educativa”, “eficiencia”, “justicia social”, “equidad”, “igualdad de oportunidades de acceso y permanencia” de los ciudadanos, aunque, después de más de una década de aplicación de políticas educativas descentralizantes no se conocen sus impactos, solamente hay descripciones de experiencias y elaboración de tipologías (Hanson; 1997; Di Gropello, 1999; Winkler, 1997; Machado, 2001).

Como dijimos al inicio de este texto, las políticas de descentralización educativa no se basan en estudios detallados sobre las relaciones de poder en nuestras sociedades, particularmente, como la

⁶ Después de la elaboración de este artículo, se publicó un estudio sobre descentralización en Bolivia, cuya reseña temática y resultados no difieren fundamentalmente de las ideas sostenidas en este documento, aún cuando su enfoque y objetivo son distintos (Bejarano, Salazar & Nina, 2006). El estudio trata de manera conjunta el tema de descentralización educativa y participación social. Concluye afirmando que en Bolivia la política educativa no está en proceso de “descentralización” sino de “desconcentración” administrativa de la educación. Existen indicadores que ilustran la mejora en la atención de los servicios escolares como la cobertura, disminución de la deserción, etc.; que la participación social ha incorporado a los padres de familia y en ciertos casos ha forzado la participación de los municipios. A nivel de las prefecturas, la delegación de funciones no fue apoyada con los recursos financieros; finalmente, aún está pendiente conocer la relación entre la descentralización y la calidad educativa.

boliviana donde se entrecruzan diversas formas sociales, productivas y culturales de convivencia que configuran una sociedad muy peculiar entre lo moderno y lo pre-moderno⁷. Estas políticas asumen el Estado–Nación en su constitución formal, de tal manera que solamente llegan a reiterar la crisis del Estado benefactor y, en el caso de Bolivia, la crisis del Estado nacional y centralista generado desde 1952. No analizan los grupos de poder en los Estados, y menos en los niveles intermedios, micro o locales. Abandonan rápidamente el hecho de que la educación compromete diversos intereses sociales y no es simplemente un asunto administrativo y gerencial. Si así fuera, no se explica cómo en más de 50 años de políticas educativas centralistas del país, postulando el mismo discurso de hoy—ampliar la cobertura, reducir la deserción y las repitencias, mejorar la calidad educativa, etc., hayan tenido resultados tan “deficientes”, diagnosticados al inicio de la reforma educativa de 1994.

Creemos que estas políticas tienen un matiz eminentemente gerencial y técnico. Y, mientras no se asuma la educación en toda su complejidad social, cultural, económica y política en torno a la cual se despliegan intereses y expectativas diferentes si no opuestas, sobre todo en países multiculturales y plurilingües como Bolivia—con larga historia de dominación y discriminación interna—, el contenido de la descentralización no dejará de provocar malos entendidos semánticos y pragmáticos. Pues las más de 35 culturas originarias y dominadas por décadas, producen y reproducen lógicas distintas de conocimiento y escolarización; develan diversas formas de valoración de “personas” y “profesionales”, cuyas características se resumen en *competencias cognoscitivas* entrañablemente ligadas a la *formación de personas* socialmente construidas (Yapu & Torrico, 2003), competencias necesarias y suficientes para desenvolverse (implica la traducción en procesos *técnicos* y los *saber-hacer*) en una “sociedad abierta” y asediada de sus “enemigos”, para referirnos al filósofo liberal Karl Popper. Bolivia es parte de esta sociedad liberal y globalizada. Es un país complejo e híbrido en sus relaciones sociales, descrito por el intelectual boliviano René Zabaleta Mercado como un país abigarrado. Actualmente, continúa debatiéndose entre relaciones sociales premodernas y modernas⁸ donde cada uno de sus actores pretende hacer valer su visión social como “verdad”. Este hecho se ilustra en los debates del período preparatorio al Congreso Nacional de Educación— iniciado desde principios de 2004—y en el propio Congreso realizado en julio de 2006. Los debates fueron animados por bloques sociales de indígenas, el gremio del magisterio, los representantes del Gobierno Nacional, la empresa privada, la Iglesia, etc., siendo uno de los temas de discusión la descentralización educativa y la participación social.

En esta diversidad de actores y posiciones hay que interrogarse sobre los “consensos” sociales y políticos en torno al desarrollo de la educación—incluyendo la ley 1565 de la reforma educativa en su vertiente descentralizante y participativa—, porque el desplazamiento de lo nacional a lo local no es unívoco ni lineal. En América Latina, como describe el *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (UNESCO, 2001), el cambio ha tomado más

⁷ Existen intelectuales dentro del actual gobierno de Evo Morales que no dudan en plantear economías comunitarias, formas de gestión de poder local bajo el sistema de *ayllus* como rotación de servicios, institución de ritos tradicionales en todos los eventos nacionales e incluso cambiar la bandera boliviana por la *wiphala*, un emblema que los indígenas han construido y apropiado como suyo.

⁸ Esta relación moderna y premoderna en la sociedad boliviana fue evocada en varias oportunidades por García Linera, Vice-presidente actual de la república. Él representa una corriente intelectual de izquierda radical que no duda en aprovechar al máximo las ventajas que el sistema liberal puede otorgar a la visión comunitaria de la sociedad. El debate actual sobre la premodernidad, modernidad y postmodernidad sigue siendo tan diverso y confuso que hace treinta años, cuando la propia sociedad occidental autodefinida como moderna, iniciaba su auto-cuestionamiento y abría sus reflexiones hacia el “otro” premoderno o para-moderno que fue su objeto natural del proceso colonizador. Y Bolivia con el resurgimiento, presencia e interacción de más de 35 etnias y culturas que los Censos Nacionales están ayudando a precisar, es el reflejo, ciertamente, de un país complejo.

de dos décadas, donde el contenido ha evolucionado desde una situación centralizada que busca “desconcentrar” algunas funciones hasta una posición que sostiene las autonomías institucionales o de la escuela, es decir, desde una visión más técnica hasta otra más política y participativa.

Según especialistas del tema (Malpica, 1994; UNESCO, 2001; Di Gropello, 1999; Gajardo, 1999; Winkler, 1997 & 2000), la descentralización educativa en América Latina respondió a diversos problemas económicos y financieros, políticos y administrativos, sociales, culturales y pedagógicos. Algunos de estos *problemas* son: las tensiones y conflictos sociales y políticos, por ejemplo, entre los grupos de elite—desinteresados en la educación pública—, lo que supondría que la descentralización vaya ligada a la justicia social; la crisis económica y fiscal en diversos países, donde el fortalecimiento institucional debía ir acompañado de eficiencia administrativa y financiera; la pobreza y la exclusión social y cultural fruto de más de 30 años de vigencia de los Estados–Nación que no lograron integrar la diversidad de la población en la mayoría de los países (Bolivia es un ejemplo revelador); la desigualdad en la distribución de ingresos, resultado de la vigencia de un Estado benefactor que no hizo efectiva la equidad social, respecto al cual la descentralización conllevaría nuevas formas de redistribución social y de oportunidades; el agotamiento de los modelos de desarrollo centrados en los Estados–Nación, razón por la cual la descentralización se acompaña de un discurso modernizante del Estado actual; los programas de ajustes y reestructuración económica han afectado a las reformas sectoriales, entre una de las políticas sociales está la educación (Malpica, 1994; Hanson, 1997). En fin, se ha insistido en que el sistema administrativo de la educación es burocrático, centralista e ineficiente⁹.

Estos problemas no ponen en relieve lo curricular ni los aprendizajes, aunque las evaluaciones esperan que la descentralización educativa mejore la calidad de aprendizajes y su contextualización, como un documento de la UNESCO destacó en el año 2001. Entre los ocho objetivos de descentralización mencionados por Mark Hanson (1997), solamente el último corresponde a lo curricular y los aprendizajes. El resto se refiere a temas como la aceleración del crecimiento económico, eficiencia administrativa, responsabilidad financiera, mayor democratización y legitimación del Estado, mayor control en las escuelas, ingreso a la lógica de mercado con el fomento de competencia entre escuelas, neutralización de centros de poder generando otros (pp. 6-7). Si esto es cierto, confirma la hipótesis de que las políticas de descentralización y participación social son esencialmente de naturaleza política, económica y financiera, y no tanto pedagógica. En ese sentido, se admite comúnmente que éstas obedecen a consideraciones ideológicas, políticas,

⁹ Existen muchas otras tensiones que circunscriben el problema de descentralización. Por ejemplo: lentitud/agilidad administrativa; dependencia/autonomía administrativa; desarrollo heterónomo/desarrollo endógeno; burocratización/des-burocratización; regulación/desregulación; ineficiencia/eficiencia (administrativa, económica y pedagógica); inequidad/equidad; estatización/federalización; imposición de normas/gestión de conflictos; crisis de los Estados–gobiernos/gobernabilidad; identidad nacional/identidad regional y local; concepción de una pedagogía homogeneizante/innovación pedagógica diferenciada; dependencia de enseñanza/libertad de enseñanza; baja calidad de la educación/mejora de la calidad educativa; más Estado/menos Estado; escuelas dependientes del Ministerio de la Educación/Ministerio sin escuelas; recursos centralizados en y vía el Estado/movilización de recursos vía los poderes locales; sistema estatista/descentralización vía municipalización; educación sin participación/educación con participación social; educación sin relevancia al contexto cultural y nacional/pertinencia y relevancia del currículo; competencia y control total del Estado/privatización o intervención de otros sectores de la sociedad; irracionalidad económica, financiera y en recursos humanos/racionalización; lógica administrativa de implementación/redistribución de poder; crisis fiscal/reducción de costos; crisis del Estado centralista generado desde más de 50 años/reformas del Estado o el reposicionamiento ante la sociedad civil; Estado asistencialista y/o de providencia/responsabilización social y ciudadana; Estado/movimientos sindicales, etc.

económicas, administrativas o pedagógicas diversas¹⁰, inscritas en las reformas del Estado y de la administración pública de los países. Se entiende también que las formas de descentralizar la educación configuran una variedad de situaciones y contenidos tales como: a) *Desconcentración*: delegación regulada de la autoridad (sujeta a directivas, reglas y control, rendición de cuentas) que no supera la subordinación de la toma de decisiones administrativas y responsabilidades consiguientes, tiene carácter funcional y técnico; b) *Mixtos o híbridos*: Estado delega algunos aspectos normativos y de control de la administración, pero otros los mantiene, e, incluso, los refuerza; c) *Delegación*: transferencia de algunas competencias a otros niveles de decisión y gestión autónoma, con personería jurídica distinta, por ejemplo, la municipalización y federalización. Éstas pueden tener autonomía de decisión y responsabilidades, aunque, según Hanson (1997), el poder central todavía influye con decisiones discrecionales; d) *Traspaso*: en este caso los niveles inferiores logran una autonomía gestiona y decisoria a nivel local; y e) *Privatización*: traspaso de responsabilidades del sector público al sector privado (Hanson, 1997; Novick de Senén, 1994).

¿Descentralización Educativa en Bolivia?

Aún carecemos de estudios históricos de la educación boliviana en el siglo XX que nos permitan ver sistemáticamente la educación en general y la evolución de las políticas de descentralización y participación social, en particular. A continuación destacamos algunos elementos de este tema, motivado por la reforma educativa de 1994 cuyos avatares aún no han cesado de revelar sus conflictos. Nuestro objetivo es tratar de responder las siguientes interrogantes: ¿Cómo se articula la experiencia boliviana al marco diseñado por las políticas educativas latinoamericanas descrito anteriormente? ¿cuáles son sus especificidades? ¿qué elementos nuevos puede aportar el enfoque de las micropolíticas escolares al tema de descentralización y participación social?

Planteamiento Institucional de la Educación

En el período pre-reforma educativa, Ivan Finot (1990) publicó un ensayo sobre democratización y descentralización del Estado donde expresa el sentido político e institucional y menos económico, financiero o educativo del tema. En 1988, el gobierno de Paz Estenssoro presentó al Congreso una propuesta de “descentralización” de los sectores de educación y salud, siendo resistida por las organizaciones sociales que percibieron una forma de iniciar la privatización y los riesgos de la desigualdad que podía generarse entre las regiones pobres y ricas del país. Esta idea se constata en el *Documento Propuesta* del Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE, 1993a), donde además de notar estas relaciones de fuerza contrarias, se sugiere la “desconcentración” administrativa en los niveles departamentales o, en ciertos casos, la descentralización educativa a nivel municipal. De forma general, institucionalmente, el diagnóstico hecho en ese período reporta el carácter centralista y burocrático del sistema educativo nacional, la

¹⁰ En lo *ideológico*, el proyecto puede responder a una mejor articulación entre el Estado y la sociedad civil, a una mayor democratización y legitimación; en lo *político*, concierne al cambio de los patrones de gestión del gobierno respecto a la educación, transfiriendo y compartiendo responsabilidades y poder de decisión entre diferentes niveles administrativos, incidiendo así en la descentralización; en lo *económico*, puede ser una estrategia de movilizar recursos públicos y privados para mejorar la eficiencia financiera; en lo *administrativo*, se trata de racionalizar y hacer menos burocrática la organización y la gestión del sistema educativo; en lo *pedagógico* y lo *cultural*, se introduce el tema de la diversificación del currículo nacional de forma flexible y que responde a las necesidades regionales y locales.

división entre educación rural y urbana, el presupuesto restringido, el alto grado de ingerencia del sindicato de maestros¹¹. En esta línea, el documento de propuesta de reforma educativa plantea:

la activación de la participación social permanente en la gestión y control de la educación [...], la adopción de una estructura institucional flexible y abierta, capaz de adecuarse permanentemente al cambio y a las nuevas necesidades, introduciendo principios de eficiencia y eficacia para establecer sistemas de operación modernos que permitan contar con una administración educativa competente, [y] el fortalecimiento de la educación fiscal en las zonas rurales y de frontera con la finalidad de contribuir al afianzamiento de la unidad y de la identidad nacional (ETARE, 1993a).

Este discurso combina una visión política de fortalecimiento de la educación pública para afianzar la identidad nacional con una gestión institucional a la vez flexible y capaz de responder al control y a la competencia del sistema educativo. La propuesta enfatiza además la relación entre la enseñanza y aprendizaje en el aula y sus vínculos con el contexto (p. 59). La prioridad se da a los aprendizajes relacionados con el contexto, que se convierten en el punto central de su enfoque porque permite responder a las necesidades de la “comunidad”¹². La propuesta sostiene que para:

Construir un sistema educativo *eficiente* es necesario garantizar la *participación de la comunidad* en la vida de la escuela y en cuanto sucede en el aula. También se debe asegurar que esta participación atraviese todos los niveles del sistema a partir de la escuela, mediante las diversas formas en las que la comunidad puede actuar, en el ámbito local, en la micro-región, la región y, finalmente, en la nación (p. 60).

En los hechos, por la debilidad de las instancias departamentales y distritales en tanto estructuras de gestión y políticas con normas ya instituidas¹³, la gestión educativa de la reforma inicia en las unidades de enseñanza y aprendizaje, esto es, principalmente en las unidades educativas y las aulas, donde apoyaron los “asesores pedagógicos” como técnicos capacitados en la reforma educativa. Esta tendencia coincide con una de las formas de descentralización focalizadas en las escuelas o las unidades educativas, que valora las autonomías institucionales y la participación de la “comunidad”. Este hecho revela el carácter político y pedagógico de la propuesta.

Ahora bien, el esquema de la propuesta (p. 61) esboza la concepción de gestión que se muestra gráficamente en la Tabla 1.

¹¹ Para otros datos sobre este diagnóstico e ideas acerca de la descentralización educativa, véase los textos de Salvador Romero, Víctor Hugo Cárdenas, Enrique Ipiña y Juan Carlos Pimentel en el documento de ETARE (1993b) sobre reformas educativas comparadas.

¹² Estas ideas muestran un cambio que se produjo en el discurso sobre la escuela. En efecto, después de los diagnósticos institucionales a fines de los años 80 y la *Declaración de Jomtien de 1990*, reflejado en la Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, PROMEDLAC IV (1991), el discurso predominante que define la reforma educativa de 1994 gira en torno a las necesidades básicas de aprendizaje, la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje, el aprendizaje significativo y participativo en el aula, la construcción de los conocimientos, etc.

¹³ Los reglamentos y otros documentos normativos del aspecto institucional fueron publicados en 1997, tres años después de la ley de reforma educativa y fueron modificados en 1999 y 2000. Lo que no impidió que durante los años 1995 y 96 iniciara la reorganización del sistema educativo a nivel local mediante la “renuclearización” y la “redistribución” educativas, al mismo tiempo que los municipios se reconfiguraban como entidades y estructuras de poder local a partir de la ley de participación popular de 1994.

Tabla 1

Esquema de la Concepción de Gestión de la Propuesta de Reforma Educativa Boliviana de 1994

Insumos	Funciones en Proceso	Productos Esperados
Realidad nacional. Régimen legal desde la Constitución Política del Estado hasta los reglamentos de la reforma educativa.	Decisiones en torno a enseñanza y aprendizaje, planificación y administración, investigación y evaluación, participación.	Propone diez puntos para mejorar la gestión educativa que vela el funcionamiento del sistema nacional de educación. Entre ellos se resume: coherencia fines y objetivos, necesidad de un plan estratégico, relación entre currículum y necesidades locales, ordenación del gasto educativo, medición de calidad, mejoramiento de condiciones laborales del docente, mejoramiento de la administración de recursos materiales y humanos, capacidad de corrección de anomalías, capacidad de innovación y adecuación a la realidad en cambio, logro de los objetivos constitucionales.

Nota. Fuente: ETARE, 1993a: 61

Este esquema refleja el punto de vista administrativo y gerencial de la propuesta, coincidente con el discurso de los años 80 sobre *eficiencia, eficacia, gestión de insumos, procesos y productos* que orientó las políticas educativas en varios países latinoamericanos (Gajardo, 1999; Navarro, et al., 2000), aunque, como ya se dijo, el foco de la reforma educativa boliviana fue la enseñanza y aprendizaje. En tal sentido, la propuesta destaca las *funciones* institucionales presentadas en el Recuadro 1.

La función de las *decisiones* se refiere a la capacidad de decidir entre varias opciones y llegar al nivel local en las dimensiones curricular e institucional.

La *planificación* procede de abajo hacia arriba, de las unidades educativas a la administración central. Y para evitar un eventual “caos” en el proceso, la propuesta plantea que la administración central elabore normas precisas y difunda datos exactos de los recursos financieros y materiales (p. 62). Con esto pretendía marcar un referencial para la planificación en los diferentes niveles departamentales, distritales y nucleares, aunque, la planificación a mediano y largo plazo estaba consignada como tarea de la administración central. De modo tal que prácticamente sólo los Planes Operativos Anuales (POA) estarían bajo la competencia local (p. 62).

La función de *dirección* se ejercerá igualmente desde el nivel central o superior hacia los niveles inferiores, elaborando la normatividad que tome en cuenta las necesidades de “abajo hacia arriba”; lo cual supone reorganizar los cuatro niveles administrativos: *núcleos, distritos, departamentos y nacional*. El proceso deseado de “abajo hacia arriba” no se concretó hasta el presente.

La función *normativa* se refiere a la producción de decretos, normas y reglamentos en el nivel central.

La función *administrativa* designa aplicar las normas y los recursos humanos y financieros aprobados en la administración central, referidos a los niveles locales. Este planteamiento debilita la expectativa de generar acciones desde lo local, porque los niveles locales se convierten en simples aplicadores y cumplidores de normas; lo que efectivamente ha ocurrido en el transcurso de la implementación de la reforma educativa.

La función de *investigación* consiste en un proceso de clarificación de las causas y efectos de la problemática educativa. En los hechos, el discurso de la investigación se vinculó estrechamente con el proceso de implementación de la reforma, sus actividades y resultados no han trascendido hacia la sociedad civil, lo que no permite conocer el rol que jugó esta función.

La de *asesoramiento técnico*, consiste en el apoyo y seguimiento de las nuevas metodologías.

La de *evaluación* indica el estudio de los procesos de cumplimiento de normas, decisiones, acciones, etc.

La función de *información* debe hacer llegar los resultados y las normas a los actores involucrados.

La función de *participación* atraviesa todos los ámbitos del sistema educativo y consiste en el ejercicio de los derechos y obligaciones de todos los actores en cada uno de los niveles del sistema.

Recuadro 1. Funciones Institucionales en la Propuesta de Reforma Educativa Boliviana de 1994.

Nota: Fuente ETARE, 1993a: 62-64.

Estas funciones manifiestan muchos desafíos, entre ellos aparece la tensión entre lo local y lo nacional, respecto a las competencias de decisión y ejecución. Nos encontramos, entonces, ante una concepción institucional compleja donde el significado de la descentralización y participación social en educación sigue sin elucidar.

La Producción Jurídica y Normativa

René Girard, en sus ensayos sobre la violencia y lo sagrado, sostenía que ante la violencia latente de las sociedades humanas, la sociedad moderna ha tenido el ingenio de inventar el “derecho” entendido como el campo de la producción y gestión de normas sociales que canalizan la violencia de las prácticas sociales. El dominio jurídico corresponde en efecto a una peculiar forma de gestionar las relaciones sociales, incluidas las del poder—de dominación o de resistencia—, los conflictos sociales y políticos macro o micro. Como sugiere Pierre Bourdieu (2000), habría que hacer una historia social jurídica para comprender los significados de la producción de las leyes y normas, en este caso, relativas a la educación—su descentralización y participación. Para el caso que nos interesa: la reforma educativa en Bolivia, se puede decir que después de varias propuestas de ley desde fines de los años 80, la ley 1565 aprobada el 7 de julio de 1994, en sus artículos 5, 6 y 7 plantea el objetivo de la “participación popular”: “responder a las demandas de los ciudadanos, hombres y mujeres, y de sus organizaciones territoriales de base para lograr la eficiencia de los servicios educativos, ampliando la cobertura con igualdad de oportunidades para todos los bolivianos” (Ley 1565. Art. 5).

Se refiere a las demandas de la comunidad, a optimizar el funcionamiento de la administración, asumir las opiniones de la comunidad educativa, tomar en cuenta las necesidades de los sujetos de la educación (Art. 5). Los mecanismos definidos son las *organizaciones de participación popular*: juntas escolares, juntas de núcleo, juntas subdistritales y distritales, concejos y juntas municipales, consejos departamentales, consejos educativos de pueblos originarios, consejo nacional de educación (MECyD, 2002). Estas son las instancias de participación social en educación, referidas principalmente a los padres de familia que, en la práctica, según los niveles políticos y administrativos y las condiciones sociales de los pueblos, desarrollan experiencias particulares de apoyo institucional con infraestructura, de servicio a los directores y docentes, de control y vigilancia al trabajo de estos, etc.

El Decreto Supremo (DS.) 23949, Reglamento sobre Órganos de Participación Popular (febrero 1, 1995), establece que la ley 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994:

[R]econoce, promueve y consolida el proceso de participación popular en pro de una mejor calidad de vida y de cara a fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, y la equidad social y de género (DS. 23949).

Varios Artículos de este Decreto fueron derogados por el DS. 25273 de 8 de enero de 1999 sobre la Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de Núcleos y Distritos, pero mantuvo el principio rector de la ley 1551 en lo que “promueve y consolida el proceso de participación popular articulando las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica y económica del país” (DS. 25273).

Asimismo, el DS. 25232 de Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) de 27 de noviembre de 1998 describe ampliamente el SEDUCA como un órgano operativo y desconcentrado de la prefectura, circunscribiendo además los distritos educativos con miras de crear las condiciones normativas de funcionamiento de la escuela a nivel local. Se constata la ausencia de autonomía financiera, pues, los SEDUCA, aparte de

los recursos propios de la venta de valores y otros ingresos laterales destinados a gastos de funcionamiento, dependen completamente del presupuesto del Ministerio de Educación. El DS. 25232 establece que la prefectura provee un presupuesto educativo destinado a la inversión y que los directores distritales pueden gestionar otro presupuesto ante los gobiernos municipales.

La ley 2028 de Municipalidades añade otros elementos, especialmente la ley 2235 del Diálogo 2000 de 31 de julio de 2001 que sugiere que la municipalización debería entenderse como una descentralización vía los municipios porque la combinación de las leyes 2028 y 1551 (Participación Popular) permite en efecto que se efectivice una *desconcentración* importante de funciones que el Estado no puede cumplir ante las necesidades locales. Sin embargo, y desafortunadamente como lo muestran las siguientes citas, las competencias del municipio relativas al sector educativo, especialmente pedagógico, son reducidas.

Art. 8 (Competencias, ley 2028):

Supervisar, de acuerdo con el Reglamento, el desempeño de las autoridades, personal docente, médico, paramédico [...], proponiendo a la autoridad departamental o distrital correspondiente la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada del personal docente [...]

Supervisar el uso del equipamiento, mobiliario, material didáctico, medicamentos y alimentos y otros insumos que usan los servicios de educación y salud bajo su tuición [...] (MECyD, 2002).

Estas competencias municipales, con relación a la ley de participación popular, sólo aportan la función de dotación de la alimentación complementaria escolar o el desayuno escolar. Es decir que las competencias municipales se restringen a la atención de infraestructura y mobiliario, alimentación complementaria y supervisión de desempeño de los recursos humanos. El municipio no se involucra en la formación y capacitación de recursos humanos ni en aspectos curriculares a nivel local, ya que son tareas del Ministerio de Educación o de sus instancias correspondientes a nivel local: las direcciones distritales. Por esta dualidad de competencias se dice que en la gestión y política educativa a nivel municipal se produce una bicefalia entre las direcciones distritales y las direcciones municipales de educación (Lea Plaza, 2002).

Finalmente, la Ley 2235 del Diálogo 2000 plantea “mejorar los servicios educativos” a través de la “descentralización vía municipalización”. Lo cual requiere mayor dotación de infraestructura y equipamiento, recursos humanos calificados, asignación de recursos públicos, fortalecimiento de la institucionalidad y gestión de las diferentes instituciones públicas involucradas en educación. Además, entre sus estrategias, esta ley sugiere promover la planificación y gestión educativa descentralizada en el ámbito municipal con participación social (por ejemplo: los PER/PEN, la transferencia de la facultad de administrar, supervisar y controlar los recursos humanos, pago de servicios en educación), fortalecer la capacidad normativa y supervisora del órgano rector, esto es, el Ministerio de Educación, mediante una reforma institucional que busque la estabilidad y la calidad de los recursos humanos, y una producción sistemática de la información (pp. 52-54) (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, 2001).

Lo que precede sugiere que la descentralización educativa y participación social boliviana representa aún un ámbito de múltiples tensiones. Oscila entre una perspectiva de racionalidad técnica que enfatiza la eficiencia y eficacia educativa, habla de insumos, procesos y productos, pretende desburocratizar el sistema, etc., y otra racionalidad política ambigua que valora al actor social y su participación en el quehacer de la escuela, al mismo tiempo que conduce al control y vigilancia. En efecto, falta mucho por elucidar el campo semántico de lo “popular”, “social”, “control”, “vigilancia” y “participación”. Lo que llama la atención es que esta terminología de

control y vigilancia social se ha hecho masiva y “natural” en los últimos años, permitiendo interrogarse sobre la función principal de la participación de los padres de familia.

La Mirada Desde Lo Local: los Casos de Tarabuco y La Paz

Más allá del aparato normativo generado en torno a la reforma educativa (MECyD, 2002) y los comentarios de los consultores internacionales (Gajardo, 1999), lo que estamos describiendo muestra que en la política educativa actual en lo que respecta a la descentralización y participación social no hay una sola línea de acción. Pues el conjunto de las cuatro leyes: de Participación Popular, Descentralización Administrativa, Municipalidades y Reforma Educativa, que atañen al tema tratado aquí, tienen objetos distintos: configuran un espacio de competencias diverso y no constituye una política lineal¹⁴. Lo cual refleja la complejidad del proceso político nacional y local y de la misma sociedad boliviana. A continuación describimos las experiencias de dos distritos distintos, uno rural (Tarabuco) y otro urbano (La Paz); el primero abordado desde el punto de vistas de las direcciones distritales y el segundo desde el municipio.

El Caso de Tarabuco

Contexto socio-histórico.

La zona de Tarabuco inicialmente fue multiétnica de colonos (mitimaes), traídos por el Inca con el fin de proteger la frontera sur-oriental del Tawantinsuyo de las invasiones chiriguanas, plasmándose, con el correr del tiempo, una nueva “identidad cultural”, conocida hoy en día como los “Tarabuco” (Barragán, 1994; Presta & del Río, 1995; Langer, 1989). Según datos históricos más recientes de la zona (Langer, 1989), se sabe que a principios del siglo XX, con la expansión de la frontera agrícola del sur de Chuquisaca, una vez lograda la sumisión de los Chiriguanos y la colonización de esa zona por los “cristianos”, surgió una industria ranchera dinámica, y Tarabuco, por hallarse sobre la ruta comercial entre el área rural del sur y la capital Sucre, revivió económicamente.

Progresivamente, como resultado del mercado dominical, el pueblo de Tarabuco se convirtió en un centro de compra y venta de ganado y de cebada. La cebada fue uno de los cultivos más importantes en las pampas tarabuqueñas, de los cuales se beneficiaron tanto hacendados como originarios. Según Langer, este proceso productivo y mercantil dio lugar a una mayor inserción de los originarios en el mercado, tanto a través de la producción directa de este cultivo como por el alquiler de tierras a los vecinos del pueblo. La presión intensa para la venta de los terrenos de cebada no erosionaron la base de subsistencia de los originarios porque éstos tenían tierras dispersas a lo largo de varios pisos ecológicos. Sin embargo, contribuyó a una mayor diferenciación interna entre ellos. Langer sugiere que los hacendados continuaron manejando sus propiedades con métodos

¹⁴ Dos ejemplos pueden ilustrar esta situación. Primero, durante 1996 y 1997 se intentó transferir la competencia de gestión y dirección de los Institutos Normales Superiores (INS) de formación de maestros del ministerio de educación a las prefecturas departamentales. El estatuto propuesto entonces consideraba cómo estos INS se vinculaban a las autoridades educativas departamentales, pero por razones de orden político partidario y la debilidad en la gestión a nivel departamental el proceso se frenó y se volvió a centralizar en el ministerio de educación a partir del gobierno de la Acción Democrática Nacionalista (1997-2002). El segundo hecho revelador de la tensión descentralizante fue el lanzamiento del DS. 27457 de 19 de abril de 2004 sobre la *Estructura Organizacional de las Prefecturas de Departamento*, que se vio resistida por el sector educativo y de salud. El Decreto en cuestión modificaba la estructura de la prefectura y ponía la educación de este nivel bajo la tuición política de los departamentos. El resultado fue que el gobierno nacional retiró el Decreto.

andinos tradicionales centrados en la ideología de la reciprocidad y/o una economía moral donde se aseguraba una base de subsistencia por encima de la eficiencia de la producción (Langer, 1989).

La historia contemporánea de las organizaciones campesinas de la región es fruto de la revolución de 1952, cuyo efecto a nivel económico es el denominado *minifundio*, siendo animadas por las ferias comerciales dominicales. A nivel político, las antiguas estructuras de poder, los *ayllus*, han prácticamente desaparecido y han sido sustituidos por los sindicatos, los cuales tienen historias muy distintas según las comunidades. A nivel educativo, el incremento de las escuelas ha sido desigual de una comunidad a otra, según la capacidad del sindicato y su relación con los partidos políticos de turno, especialmente, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Esta situación produce un contexto sociocultural actual híbrido.

Tarabuco es la primera sección de la provincia de Yamparáez en el departamento de Chuquisaca. Tiene tres cantones: Tarabuco, Pajcha y Sotomayor. Según los Censos de 1992 y 2001, la provincia de Yamparáez disminuyó en su población de 31.263 habitantes—47,8% varones y 52,2% mujeres—a 29.567 habitantes—48.13% varones y 51.87% mujeres, respectivamente. La sección de Tarabuco disminuyó de 22.071 habitantes a 19.554 habitantes. Actualmente cuenta con 62 unidades educativas con 74,2% de población de habla quechua.

Las leyes de Participación Popular y Municipal han reforzado el poder municipal. El municipio tiene su gobierno local, personal técnico y administrativo. Durante 1997, el Alcalde de Tarabuco era del Movimiento Nacionalista Revolucionario, un campesino de Pampa Lupiara que nunca llegó a ser aceptado en el pueblo de Tarabuco, es decir por los tarabuqueños de origen, los del pueblo¹⁵. En 1998 el alcalde fue cambiado por otra persona del pueblo y de otro partido político, la ADN (Acción Democrática Nacionalista).

Con respecto a la educación, la Alcaldía debe ocuparse del desenvolvimiento escolar en su jurisdicción, ante todo en cuanto a la atención de la infraestructura. Para ello fueron creados los Directorios Locales de Educación (DILE) mediante el DS. 24447 de 1996, estando conformados por un representante del Alcalde, uno del Comité de Vigilancia y el Director Distrital. Los DILE debían planificar los proyectos educativos del Municipio; sin embargo, después de 1997, los DILE fueron cuestionados por su labor ineficiente, según las autoridades educativas (La Prensa 6/11/98). En Tarabuco, el último Director Distrital de 1997 solamente pudo utilizar un pequeño fondo de la Alcaldía para algunos premios de fin de año destinado a los niños más destacados. Finalmente, a partir de agosto de 1997, con las normas del nuevo gobierno de la ADN¹⁶, los DILE fueron suprimidos.

El distrito de Tarabuco, sus autoridades y maestros.

El hecho de que los DILE no hayan tenido éxito, y la escasa interacción constatada entre la Alcaldía y la dirección distrital en Tarabuco indican que estas dos instancias no están integradas. Desde el punto de vista del análisis organizacional y de gestión escolar, la dificultad proviene no sólo

¹⁵ En Bolivia, como probablemente sucede en los pueblos o pequeños centros urbanos de otros países latinoamericanos, las relaciones entre los campesinos y los pobladores de estos centros urbanos casi siempre han sido conflictivas. Los habitantes de los pueblos excluían la participación de los campesinos e indígenas en la gestión local. Sólo a partir de la ley de participación popular y de municipalidad, y las prácticas eleccionarias de los últimos diez años han logrado que la situación esté cambiando. Existe mayor participación de indígenas y campesinos, en algunos casos, éstos han ganado las elecciones municipales. Esto se explica por la emigración de los habitantes de los pueblos a las ciudades y de los campesinos e indígenas a los pueblos.

¹⁶ A mediados del año 1997 se realizaron las elecciones nacionales y el nuevo gobierno de la Acción Democrática Nacionalista tomó el cargo el 6 de agosto de 1997.

de la multiplicidad de factores que intervienen en esta tarea a nivel del poder local, sino también de los grupos sociales en acción e interacción con militancias partidarias e intereses diferentes y la articulación entre diferentes organizaciones sociales locales: los sindicatos, las juntas vecinales, etc.; esto, además de la relación específica entre la dirección distrital y la Alcaldía. Pues, si bien, la dirección distrital y las escuelas dependen, en parte, de las Alcaldías que son propietarias de la infraestructura y el mobiliario, la organización y funcionamiento de las escuelas escapan al Gobierno Municipal ya que dependen de las direcciones de núcleo y los distritales. La dirección distrital no reconoce al alcalde como su autoridad superior y se ciñe a su subalternidad administrativa respecto al SEDUCA y al MECyD.

Esto pone en juego la cuestión de cómo integrar la dinámica de los actores sociales (partidos políticos, sindicatos y organizaciones vecinales y originarias) con intereses distintos según sus posiciones y relaciones entre ellos (no hay razón para suponer que todos se alineen a la propuesta de la reforma educativa), con el ámbito normativo que a nivel de sus leyes, como hemos dicho, responden a objetos distintos y, a nivel de sus decretos y reglamentos administrativos de educación, reflejan una estructura jerárquica de “arriba abajo” poco flexible. Sumado a esto la cultura de dependencia de los actores educativos que en general asumen una línea de mando administrativo de arriba abajo, ciertamente no facilita lograr una unidad orgánica y un espíritu de cuerpo de acción en torno al desarrollo educativo local, provocando una imagen de una constelación de poderes y de actores en conflicto.

Por otro lado, ¿qué sucede con el objeto principal del sistema educativo?: el aprendizaje de los niños. Al respecto, la propuesta curricular involucra poco a los actores locales. El tronco común curricular (TCC) llega al aula vía la dirección distrital y nuclear como *paquetes de saber* o *diseños pedagógicos* en el que el municipio no interviene. Este proceso que margina la alcaldía está normado y cumplido bajo el sistema de la administración curricular tradicional que va del ministerio hasta las escuelas. En la política curricular nacional está contemplado, no obstante, la elaboración de los currículums diversificados que respondan a las necesidades locales, pero hasta la actualidad no se ha visto cambios en este tema, ni en Tarabuco ni en ningún otro distrito del país.

Este aspecto curricular y de aprendizajes que apunta a la calidad educativa es débil en la mayoría de las experiencias de descentralización en América Latina. Y Bolivia con su política educativa apenas desconcentrada ratifica esta debilidad. Sin embargo, está claro que cualquier política de descentralización educativa no dejará de interrogarse sobre qué hacer con el dominio curricular y los recursos humanos: ¿qué sentido tiene la descentralización de la educación con relación a la calidad de aprendizajes? (SNE, 1997).

Los directores distritales.

La dirección distrital es la instancia de administración educativa, homóloga a la dirección municipal de educación que en municipios pequeños como los rurales no existen. En municipios pequeños solamente existen responsables de educación. En cambio, la dirección distrital ocupa el lugar de la antigua estructura de los supervisores escolares. Esta dirección tiene varias limitaciones: no tiene infraestructura propia, se instala donde el gobierno municipal otorga, no tiene presupuesto autónomo y el personal de apoyo se restringe a una secretaria. Su instalación es precaria, allí registran los materiales pedagógicos que reciben del SEDUCA-Chuquisaca (ciudad capital Sucre), así como recibe y atiende a los directores de los núcleos educativos. Los asesores pedagógicos coordinan con el director distrital que, en ciertos casos, resultan ser un buen personal de apoyo. Sin embargo, no siempre es así porque cada autoridad tiene diferentes “estilos” de trabajo.

En estas condiciones, el trabajo del director distrital se limita al cumplimiento administrativo, con matices particulares de acuerdo a cada profesional que llega al cargo, porque no hay una

estructura institucional sólida a nivel local que lo integre. Precisamente esa estructura está en mutación, razón por la cual se requiere mucho de parte de los directores distritales que deben divulgar la ideología institucional y las metas superiores de la reforma educativa. Por estas razones, la designación de los directores distritales es de vital importancia en las políticas educativas. Durante el año 1997 hubo tres directores distritales en Tarabuco.

El primer director de 1997, profesor Zurita, inició retrasada su gestión, al igual que el año escolar, que debía comenzar el 2 de febrero de 1997, sin embargo, cuando se visitó a las escuelas y comunidades el 18 y 19 del mismo mes, de las once escuelas visitadas todas estaban en dificultades por falta de maestros, de director, del alumnado o del asesor pedagógico ausente o rechazado. El profesor Zurita venía de Yotala, un distrito cerca de la ciudad de Sucre, por mutación con el antiguo director distrital de Tarabuco, profesor Dávila, quien, antes de asumir esta dirección en 1995 había sido técnico del PEIB (Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe) implementado en los núcleos de San José del Paredón y Potolo. Ambas autoridades tienen una larga trayectoria en el magisterio, con cursos de formación complementarios. La diferencia fue que el profesor Zurita no tenía capacitación en educación intercultural bilingüe y no estaba informado de los planteamientos institucionales y curriculares de la reforma educativa. Él venía con su formación y experiencia del sistema antiguo. Su gestión no duró más de tres meses.¹⁷

El segundo director distrital, profesor Baptista, accedió al puesto mediante convocatoria nacional de institucionalización. Trabajó como profesor y director académico en la Normal Simón Bolívar de Cororo por varios años, lo cual lo hizo familiar a la zona. Tenía un perfil más técnico-pedagógico que administrativo. Desafortunadamente, las elecciones nacionales de ese año y el cambio gubernamental producido coartó el horizonte de su trabajo, pues como la mayoría de las direcciones distritales, sino todas, fueron removidas. El distrito de Tarabuco sufrió un vacío de dirección durante los meses de agosto y septiembre. Había una pugna entre un profesional que había ganado el concurso en examen de competencia unos meses antes y la nueva autoridad distrital que llegaba en el marco del nuevo gobierno. La pugna en cuestión ilustró la dinámica de relaciones de fuerza entre un profesional que quería hacer prevalecer sus derechos ante la dirección departamental de Sucre y el mando político-administrativo que ya había cambiado. Era un hecho que el profesor Baptista había perdido, pues las condiciones administrativas y políticas en las que había ingresado ya no eran las mismas. El período de incertidumbre no fue corto para el profesor Baptista y la pugna se hizo una rutina. La fatiga y la indiferencia de los “otros” comenzó a pesar¹⁸ y el profesor tuvo que replegarse al lugar inicial de donde había salido, si no deseaba ser “reubicado” como maestro de aula en una pequeña escuela rural—como se lo habían manifestado las nuevas autoridades del SEDUCA.

El tercer y último director Distrital de Tarabuco de la gestión 97 fue el profesor Unzueta. Por entonces, ya estábamos en el mes de octubre, prácticamente a sólo un mes del fin de la gestión.

¹⁷ Más información sobre las causas de este cambio, la población estudiantil y la diversidad del profesorado del distrito de Tarabuco, exponemos en otro estudio (Yapu & Torrico, 1999). Sobre las características de estas autoridades, cabe destacar que los primeros directores distritales y asesores pedagógicos eran profesores de larga experiencia como maestros de aula y autoridades de dirección. Actualmente, estas características han cambiado enormemente, llegan a ser directores cada vez más jóvenes y con formación de licenciatura.

¹⁸ Para la gente entrevistada de la nueva administración departamental no extrañaba tanto la insistencia del profesor en su reclamo (el profesor viajó hasta La Paz, como habitualmente se hace en la administración centralista cuando en Sucre no se resuelve algún problema), sino (lo que es lo mismo, pero visto desde otro punto de vista) el porqué de no aceptar el cambio: como queriendo asentir que “es normal” este tipo de mutaciones, es “ridículo que eternice un puesto”, o bien, “es poco profesional” no aceptar cambios.

El profesor Unzueta vino del distrito de Yotala donde, antes de venir a Tarabuco, había sido designado como director distrital y ejerció durante un mes. Este director cuenta:

Una vez que se promulga la ley de la reforma educativa, nosotros seguíamos trabajando en la Dirección Distrital como *supervisor de la zona 1*, salió la ley, bueno, los cargos fueron nomás pues, como se dice, distribuidos de acuerdo al color político; pese a esta situación habíamos presentado el perfil que nos pedían para poder hacer la defensa posterior y estar dentro del trabajo... Hay cosas tan amargas que carámbitas da pena dentro de la profesión del magisterio, no? Yo, he postulado a Poroma. He ganado el concurso para Poroma, pero lastimosamente me faltaba pues el último documento, tener una tarjeta rosada, no? Me lo plantearon así, me dijeron trabajaremos por el partido y bueno te ubicamos. Yo le dije no, yo he postulado como profesional no he postulado como político, por tanto si gustan me dan mi cargo y si no reubíquenme, bueno le dieron al que ocupó el quinto lugar porque los que seguían al primero, segundo, tercer puesto también tenían ese mismo criterio, no?, no venderse así tan libremente a un color político, siendo profesionales. Entonces me destinaron a Yamparáez como asesor del profesor A. Rodríguez. Con él trabajé unos cuatro meses, he tenido la suerte de poder demostrar de que sí sabía administrar y creo que ha aprendido bastante de mí el Profesor Rodríguez, como yo he aprendido de él (Entrevista con profesor Unzueta).

A Max Weber le hubiera agradado constatar la distinción entre la función profesional y la función política, pero al mismo tiempo, le hubiera dejado estupefacto la imbricación de las dos funciones. El dato es que en la gestión anterior (antes de 1997) le piden al profesor Unzueta una adhesión política para asumir un cargo, ahora le invitan solamente como profesional: ¿quiere decir que actualmente él es únicamente profesional y no político?

En una larga entrevista, él cuenta el proceso de invitación al distrito de Yotala, donde estaba el profesor Dávila, quien había entregado el cargo “muy profesionalmente”, dejando los materiales y la documentación en orden, en presencia de los representantes de la Alcaldía. Esto no sucedió en Tarabuco, sobre todo por parte del distrital saliente, el profesor Baptista, ya que la Alcaldía, la Subprefectura y el Comité Cívico le dieron la bienvenida, tomaron la posesión correspondiente. El profesor destaca que muchas veces “quienes estamos temporalmente en un cargo jerárquico pensamos que somos los únicos y somos los dueños”, refiriéndose al hecho que su predecesor no había dejado la llave de las oficinas ni la documentación en orden.

Estos ejemplos permiten destacar la debilidad institucional a nivel local—que en realidad es nacional—y una administración sometida a los vaivenes políticos, así como la distinción entre lo profesional y lo político que está en juego en las autoridades. De alguna manera, los dos últimos directores parecen reivindicar lo profesional y lo técnico, y los dos parecen sufrir el efecto de los cambios en el campo político, sólo que en condiciones distintas: el uno debe dejar el cargo y el otro, tomarlo. Para el primero, profesionalmente debería permanecer en el puesto, ya que lo ganó por concurso, en cambio, para el segundo, bajo el mismo rótulo, el director saliente debería aceptar el cambio y entregar “como buen profesional”, ya que “sabemos” que el cargo es temporal.

Con este razonamiento de sentido común se actúa mejor en política, criticando que los cargos no son vitalicios y conduciendo hacia una meritocracia “popular” y “política”. Mientras tanto no sabemos qué se hace con la dimensión técnico-pedagógica, la cual, según la reforma educativa, es el centro del cambio escolar.

Asimismo, las dos autoridades ilustran dos estilos distintos de abordaje de la dirección distrital. El profesor Baptista enfatizó más el aspecto técnico y pedagógico, en cambio, el profesor Unzueta resaltó lo administrativo. Para él fue muy importante tener los registros y toda la

documentación en orden que, en efecto, en el poco tiempo que estuvo a cargo esa gestión, preparó los informes de fin de año “como se debe”. Estos estilos de gestión, como efectos de personalidad, a menudo pueden condicionar la implementación de políticas educativas, especialmente en contextos de mutación social e institucional como el actual. Habrá que interrogarse si estos conflictos y gestiones diversos favorecen la eficiencia institucional que se busca.

Aspectos curriculares a nivel distrital.

Según los reglamentos, el director distrital tiene que cumplir treinta y ocho funciones establecidas, de las cuales cuatro son institucionales, diez y siete de planificación, ocho de administración de recursos humanos y nueve pedagógicas (SNE, 1997). Su situación habría que analizarla desde, al menos, dos puntos de vista: primero, desde el sistema institucional que le permite ser director distrital, es decir, de las condiciones cómo llega a ser autoridad. A este efecto, lo descrito más arriba ofrece indicios de inestabilidad institucional, donde además no participan los representantes de los padres de familia, esto es, las juntas distritales, ni tampoco ninguna otra representación de la comunidad. Segundo, habría que ver desde el cumplimiento de su rol de director como la autoridad educativa superior a nivel local. Para ello es importante conocer la población con que trabaja.

El año de la investigación (1997), el director distrital debía atender a 8 núcleos y 65 unidades educativas, alcanzando en 1996 un total de 3.915 alumnos efectivos, de los cuales 3.202 (82%) eran estudiantes del nivel primario (1ro a 5to año). El 61% de docentes eran mujeres y el 39% varones, el 31% son solteros y el 67% son casados. Este dato refleja un cambio importante respecto a la imagen antigua del magisterio rural en Bolivia, como el reino masculino. Cabe también destacar que la mayoría de estas maestras son más jóvenes: el 60% está por debajo de los cuarenta años de edad. La edad promedio de los varones es de 36 años y de las mujeres 33 años. Según la antigüedad en el magisterio, el 31% de maestros tiene en promedio 1.8 años de antigüedad, el 20% alcanza los 4.8 años y el 17% los 10 años. Es decir, más del 50% de maestros del distrito tienen menos de 8 años de trabajo, lo cual concuerda con la presencia de maestros jóvenes ya mencionada. De estos maestros el 27% son interinos¹⁹, 17% son formados en la Normal Mariscal Sucre (urbana) y al rededor del 50% se han formado en diversas normales rurales, entre ellas la Normal de Cororo (32%) y la normal Franz Tamayo de Villa Serrano de Chuquisaca (10%), el resto no respondió.

Este perfil de maestros y las condiciones lingüísticas de la zona, donde más de 10.301 habitantes sólo hablan quechua (INE, 2001), plantean tareas desafiantes que no pueden desarrollarse si no se toman en cuenta los factores institucionales, la capacidad de liderazgo y técnico de las autoridades y las condiciones socioculturales de los maestros y de la sociedad local. De otro modo será arduo fortalecer las características de los maestros (mediador, guía, organizador, etc.) que la reforma educativa establece.

Como acciones de los directores distritales—considerando los períodos irregulares de cada uno de ellos—, se registró que en el mes de mayo hubo un seminario—taller en Sucre para los núcleos en transformación a la reforma educativa; luego a fines de julio se realizó otro taller en Tarabuco, y el último se efectuó en Sarufaya, dedicado al apoyo de los núcleos con el programa de

¹⁹ Los maestros interinos son aquellos que no han tenido la formación normalista, por tanto incluye los/as jóvenes universitarios/as. Este grado de “interinato” es muy próximo al dato oficial proporcionado por la Dirección Departamental de Educación de Chuquisaca (26.6%), lo que significa que los datos del cuestionario aplicado reflejan la situación real del profesorado. No sucede lo mismo con los normalistas porque en la oficina central los datos se discriminan entre normalistas egresados y normalistas titulados, distinción que no se ha hecho en las respuestas al cuestionario.

mejoramiento²⁰. El distrito no tenía un proyecto institucional que especificara el planteamiento del tronco común curricular y desarrollara las ramas diversificadas. El trato del tronco común curricular consistió sólo en aplicar y hacer seguimiento, con lo que se replicó el modelo centralista del sistema educativo nacional. Asimismo, en los tres casos de directores distritales descritos, la gestión de recursos humanos no ha sido óptima, principalmente a principios de 1997, porque muy pocos maestros fueron seleccionados para trabajar con el programa de transformación de educación intercultural bilingüe en los núcleos del distrito donde se aplica la educación intercultural bilingüe (EIB). Los antiguos maestros que trabajaron con el PEIB (Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe)²¹ no fueron retomados en el programa de transformación con criterios pedagógicos, motivación, asimilación del enfoque, conocimiento de la lengua quechua para enseñar, método de enseñanza de la segunda lengua, métodos y técnicas de evaluación, etc. El trabajo de los distritales se redujo a recibir instructivos de Sucre, distribuir papeles o materiales como los módulos²² y guías, exigir y completar documentos administrativos para la dirección departamental y recibir los informes de los asesores pedagógicos.

El Caso de La Paz

El municipio de La Paz es uno de los más grandes del país, por tanto la relación con lo descrito en los puntos anteriores debe hacerse con cuidado y especialmente tomando en cuenta la aplicación de la reforma educativa, sus estrategias y sus conflictos. La población del municipio de La Paz incrementó de 715.900 a 793.293 habitantes, de los cuales el 47.8% son varones y el 52.2% mujeres (INE, 2000). Aproximadamente el 66.5% de los habitantes del municipio son de habla castellana y el 32.2% son bilingües castellano/aymara. Los distritos educativos urbanos como La Paz difieren enormemente de los distritos rurales en cuanto a la población estudiantil, unidades y “redes” (núcleos) educativas, número de docentes, etc. El Municipio de La Paz contaba en el año 2000 con alrededor de 166.459 estudiantes, 363 unidades educativas, 195 locales educativos y 7.695 docentes, sin tomar en cuenta el sector privado²³. Si comparamos Tarabuco y La Paz en términos poblacionales podemos constatar que los estudiantes de los 8 núcleos del distrito de Tarabuco apenas alcanzan a la población de una “red” educativa paceña. En muchos casos, la población estudiantil de un núcleo educativo rural equivale solamente a la de una unidad educativa urbana.

²⁰ La implementación de la reforma educativa contempló dos modalidades de ingreso al cambio: una es la de *transformación* donde se inician los cambios pedagógicos de la reforma y la otra es de *mejoramiento* que continúa con el antiguo sistema mientras se capacitan a los docentes y se producen los materiales pedagógicos.

²¹ La educación intercultural bilingüe es una de las características principales de la reforma educativa que se plasmó como una modalidad de enseñanza. Por tanto tiene muchos elementos por describir, pero no es el objeto de este documento. A la fecha, ya se han hecho sistematizaciones de la experiencia lograda con la EIB, aunque los informantes son a menudos los mismos ejecutores técnicos o políticos cuyas opiniones no reflejan la diversidad de posiciones y criterios que puede merecer aquella propuesta política (López, 2005).

²² Los *módulos* son los textos escolares que la reforma educativa propuso y produjo. Son textos que reflejan el nuevo enfoque de enseñanza y aprendizaje partiendo más de interrogantes y textos que de técnicas de decodificación. Las *guías* son libros de apoyo que deben orientar al maestro en el uso de los módulos y en el proceso de enseñanza y el aprendizaje del niño.

²³ Estos datos provienen del diagnóstico del Programa Municipal de Educación (PROME) realizado el año 2000 de manera conjunta entre la Dirección Municipal de Educación, la Dirección Distrital y el Ministerio de Educación. Es posible que difieran de los datos expuestos en el “Atlas Estadístico” de los municipios de Bolivia difundido el mismo año 2000 y el diagnóstico de Moscoso (1999) sobre el municipio paceño. Sin embargo, las diferencias no son significativas, se deben simplemente a las nuevas creaciones de unidades educativas o criterios de recolección de datos.

Las características sociodemográficas del municipio son variables. Existe una concentración de la población urbana—solamente 3.708 habitantes corresponden a la parte rural, Zongo y Hampaturi. La población se concentra en trabajos del sector terciario, servicio y comercio. Existe poca población ocupada en la industria y el sector agrícola. El analfabetismo disminuyó de 20% en 1992 a 13% en 2001, en promedio entre las áreas rural y urbano (DME, 2003; Moscoso, 1999). La lengua más hablada, como ya se dijo, es el castellano, pero también se habla el aymara (22%) y el quechua (7.5%) (DME, 2003). Es importante mencionar que estos datos extraídos del Censo de 2001 se basan en declaraciones de los habitantes, por lo que deben ser consideradas como referenciales. Lo cierto es que La Paz es un centro urbano con un alto grado de inmigrantes aymaras, entre los cuales la población femenina de las periferias representa la que habla más la lengua aymara y es semi-analfabeta o analfabeta en su propia lengua y en lengua castellana. Cabe destacar que casi el 50% de las juntas escolares de las escuelas públicas están representadas por esta población femenina.

El Municipio de La Paz está compuesto de 22 distritos municipales de los cuales el último es rural (Zongo y Hampaturi). Estos distritos están agrupados en siete macrodistritos: Cotahuma, Max Paredes, Periférica, San Antonio, Sur, Centro y Zongo y Hampaturi. Los macrodistritos son estructuras organizativas y administrativas ampliamente reconocidas en la historia social y política del municipio. Actualmente, los macrodistritos representan las subalcaldías, conformando, lógicamente, las siete subalcaldías del municipio de La Paz. La organización de los servicios de salud y educación se rigen tradicionalmente bajo esta estructura política municipal, lo que no va sin provocar dificultades en momentos de cambios institucionales. La Tabla 2 presenta un desglose de los datos por macrodistrito.

Tabla 2
Datos Educativos del Municipio de La Paz por Macrodistrito

Macrodistritos	Redes	Locales Educativos	Unidades Educativa	Matrícula 2000	Docentes
Cotahuma	5	35	65	29.269	1.366
Max Paredes	6	32	71	35.394	1.619
Periférica	6	35	61	30.282	1.288
San Antonio	4	20	41	19.623	885
Sur	4	27	42	17.558	790
Centro	6	31	68	33.455	1.712
Zongo - Hampaturi	2	15	15	878	35
Totales	33	195	363	166.459	7.695

Nota. Fuente: PROME, 2000. Datos educativos del Municipio de La Paz.

En educación, La Paz representaba un solo distrito educativo hasta el año 2000, sin llegar a organizarse en subdistritos tal como la ley de reforma educativa contempla. Las juntas escolares se organizaron por macrodistritos tradicionales, conformando siete juntas macrodistritales de educación. En el año 2001 el ministerio de educación reorganizó la redistribución de La Paz y desde entonces la administración educativa está dividida en tres distritos que van en discordancia con la estructura macrodistrital. No se explicó la razón de esta redistribución pero se asume que se buscó una mejor gestión y servicio escolar. Para el municipio, las relaciones con las nuevas direcciones distritales no mejoró, al contrario la coordinación fue mucho más dificultosa. En cuanto a la participación de los padres de familia, tuvieron que conformarse tres juntas escolares distritales, lo cual no fue fácil lograrlo porque éstas no corresponden a la estructura de los macrodistritos y actuales sub-alcaldías del municipio. En efecto, las subalcaldías representan estructuras de poder y de

gestión territorial que no conciben con los nuevos distritos educativos. Por tanto, las juntas escolares distritales están obligadas a coordinar con las juntas macrodistritales que, históricamente, tienen un reconocimiento *de facto*, aunque no jurídicamente. A la hora de los hechos, son estas juntas macrodistritales que con su participación activa conducen la política educativa.

A esta dificultad de reorganización distrital y sus efectos en las juntas escolares, no resuelta hasta el día de hoy, se sumó la conformación de “redes” (núcleos) educativas en La Paz en el año 2000. Las redes educativas son conceptos valiosos para la gestión escolar, sin embargo, la ley de reforma educativa no las define al igual que a los núcleos educativos que corresponden a estructuras territoriales delimitados y reconocidos por el municipio y por el Concejo Municipal. Esto hace que las redes educativas urbanas no tengan una base jurídica sólida ya que únicamente se apoyan sobre una resolución ministerial. Por otro lado, tampoco se logró el reconocimiento del Concejo Municipal como una unidad territorial. Finalmente, aún si se lograra este reconocimiento, la gestión de la delimitación territorial de la red no es fácilmente alcanzable porque a su servicio educativo acuden estudiantes provenientes de barrios que corresponden a otras redes educativas.

En cuanto a las juntas escolares que representan la participación de los padres de familia, éstas sufrieron dificultades de organización en los diferentes niveles educativos: distritales, macrodistritales, redes y unidades educativas. Y eso no sólo por lo que hemos expuesto a nivel institucional, sino también porque en contextos urbanos las juntas escolares están inmersas directamente en los movimientos sociales como juntas vecinales, organizaciones barriales, partidos políticos, gremios, etc. Todo esto hace que la participación social en contextos urbanos refleje la efervescencia de actores que complejiza el proceso educativo como un hecho social y político.

Los primeros pasos de la reforma en La Paz: Dirección Municipal de Educación, sus acciones y dificultades.

Lo que acabamos de describir ilustra la complejidad organizativa del municipio de La Paz y su potencial efecto sobre la planificación y gestión de los servicios educativos. Situación a la que debemos añadir los efectos organizativos de las leyes 1565 de reforma educativa, 1551 de participación popular, 1554 de descentralización administrativa y 2028 de municipalidades, que promueven nuevos actores: los comités de vigilancia, las juntas escolares a todos los niveles educativos, los núcleos escolares, etc., estos últimos siendo nuevos en áreas urbanas como organización en redes. El gobierno municipal, por su parte, asume varias tareas con relación a la educación. El *Recuadro 2* presenta un resumen de dichas tareas.

Según la organización de los gobiernos municipales puede haber un máximo de cinco Oficialías Mayores como instancias ejecutivas. Al interior de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano (OMDH) se encuentra contemplada la Dirección Municipal de Educación (DME) que tiene por misión la ejecución de la política educativa del gobierno municipal (hemos señalado que en áreas rurales no siempre es así). En el caso de La Paz, desde el año 2000, esta dirección tiene tres Unidades técnicas: a) la Unidad de Alimentación Complementaria, b) la Unidad de Infraestructura y Equipamiento y, c) la Unidad de Reforma Educativa (URE). Estas instancias atienden las demandas de todas las unidades educativas fiscales y las implicaciones de la política educativa nacional. Para el caso que nos interesa hablaremos de la URE que nació con cuatro profesionales, pero que gradualmente se fue reduciendo hasta que en fines de 2004 sólo quedaba una profesional trabajando con apoyo externo a través de convenios o acuerdos²⁴.

²⁴ En 2006 la URE cesó sus funciones. Terminó con personal de apoyo que eran estudiantes de último año de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz.

Atención de la alimentación complementaria o desayuno escolar, con más de 160.000 raciones por día.

Construcción y mantenimiento de infraestructura escolar, transferida por el gobierno nacional a los municipios mediante la ley de participación popular—aproximadamente 195 establecimientos escolares.

Atención al equipo y mobiliario (cuidado y reposición) de 363 unidades educativas y atención a 166.459 estudiantes.

Planificación y gestión a través de la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Municipal y, particularmente, los Programas Municipales de Educación (PROME).

Evaluación y supervisión de recursos humanos. A partir de 2002 el gobierno municipal de La Paz participa en la selección de autoridades educativas distritales. Aunque la evaluación y seguimiento al personal son muy limitados debido a la susceptibilidad en los directores distritales y los directores de redes. En ningún caso se presentó petición de remoción del personal docente o directivo por alguna falta o incumplimiento, tal como prevé la ley.

Recuadro 2. Tareas educativas del gobierno municipal.

Más allá del organigrama, la práctica es naturalmente mucho más compleja. Así, entre 2000 y 2004 cambiaron varias autoridades—se ha constatado el cambio de dos oficiales mayores de desarrollo humano y tres directores municipales de educación. En una gestión de cinco años, estos cambios representan una gran inestabilidad institucional del municipio. Las razones se encuentran principalmente en las demandas insatisfechas que el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) no pudo cumplir. Estas demandas se tradujeron en exigencias y cuestionamientos de las autoridades que posteriormente trascendió en su renuncia. Ahora bien, para nadie es desconocido que el sector educativo es el más complejo en la gestión social y, como era de esperar, el GMLP, aun aplicando un reajuste significativo en su política, no pudo responder adecuadamente a las demandas de las juntas escolares sin menoscabar los problemas internos entre los partidos políticos que gobernaban el municipio.

El Comité Municipal de Educación (CME) se conformó en el año 2000 y funcionó regularmente ese año, participando en el proceso de elaboración del Programa Municipal de Educación y la conformación de las 33 redes educativas. Posteriormente disminuyeron sus actividades, como veremos a continuación.

Cabe destacar que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECyD) desplegó un apoyo técnico notable en el año 2000 para la elaboración del PROME y la conformación de redes educativas, en el 2001 para la elaboración de los Proyectos Educativos de Red (PER) y en el 2002 para implementar la primera fase de ejecución de los PER correspondiente a la adquisición y entrega de materiales pedagógicos. El apoyo técnico se hizo con la designación de Asistentes Técnicos (AT): 14 técnicos en el año 2000, aproximadamente 30 el 2001 y unos 14 el 2002²⁵.

²⁵ Este apoyo corresponde al cumplimiento del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad en Educación (PFCEE), 1999-2002. El PFCEE representó un hecho importante dentro la política del gobierno de Hugo Banzer y Jorge Quiroga, cuyos ministros de educación fueron Tito Hoz de Vila y Amalia Anaya. Esta última participó en el diseño del programa de reforma educativa desde el principio, siendo directora del Equipo de Apoyo Técnico a la Reforma Educativa (ETARE) a principios de los años 1990. La importancia del indicado proyecto está en que desplegó una atención técnica masiva mediante un equipo de jóvenes economistas, administradores, agrónomos, etc., es decir, un personal con una visión estrictamente técnica para apoyar en la planificación y recolección de información tanto para la conformación de redes educativas como para los proyectos educativos de redes en los municipios (los proyectos educativos de núcleo en áreas rurales). Se puede calificar de un periodo eficiente en términos de elaboración de proyectos y de inversión, aun cuando no sabemos con exactitud si estas inversiones respondieron a las necesidades reales de la población, especialmente la rural.

Algunos aspectos de la reforma educativa en el Municipio: la participación social.

Como el diagnóstico de Moscoso (1999) destacó, hasta el año 1999 muy poco había avanzado el Programa de Reforma Educativa (PRE) en el municipio de La Paz. Moscoso reportó que en el 90.7% de unidades educativas se habían organizado las juntas escolares o, más propiamente, las Asociaciones de Padres de Familia. En cada establecimiento escolar habían entre uno, dos o tres juntas escolares, debido a que en cada uno de ellos funcionan varias unidades educativas—fenómeno conocido como los “turnos escolares” en centros urbanos como La Paz. Esta situación constituye uno de los principales problemas no resueltos en la gestión educativa de las ciudades porque afecta la organización de la participación social de las juntas escolares, el desarrollo curricular—por los cambios permanentes de aula— y, tal vez, el aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, Moscoso anotó que solamente se habían formado unos 15 a 16 núcleos escolares, es decir, el avance de la reforma no era significativo, además de mantenerse la idea de “núcleo” en la organización escolar, como en las áreas rurales.

El diagnóstico realizado para el PROME, en el año 2000, permitió constatar la existencia de unos 14 núcleos a los que se había destinado 14 asesores pedagógicos. Era evidente entonces que había un retraso importante en la implementación de la reforma educativa en centros urbanos, aunque otras investigaciones, como la de Talavera (1999), sugirieron avances cualitativos en el trabajo escolar que, a nuestro entender, eran más casos excepcionales y experimentales que una tendencia general. En el diagnóstico del PROME, las declaraciones de los docentes afirmaron que sólo el 30% de unidades educativas había ingresado al programa de transformación, que solamente algunas juntas escolares se habían conformado, y que pocos “núcleos” educativos comenzaron a funcionar (GMLP, 2000). Faltaba capacitación a directores, docentes y juntas escolares. Se sostenía que las juntas escolares enfrentaban dificultades en la conformación y cumplimiento de sus funciones por falta de información.

En rigor, la reforma educativa inicia en La Paz en el año 2000. Ese año el nuevo gobierno municipal impulsó la reforma educativa en esta ciudad. Así, dentro de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano y particularmente en la DME se crea la Unidad de Reforma Educativa (URE), como una instancia operativa para coadyuvar a la política de reforma educativa a nivel nacional mediante acciones de planificación y gestión (elaboración del PROME y elaboración de los PER) y capacitación a directores, docentes y padres de familia. En el Recuadro 3 presentamos algunos de los objetivos que más se destacan de la URE.

En los primeros años, la URE—junto al impulso del PRE, con la infraestructura del PROME y los Proyectos Educativos de Red (PER)—tuvo un lugar importante en la gestión y planificación de la dirección municipal de educación, al igual que en los procesos pedagógicos. Hacia 2004 dicha Unidad estaba prácticamente dedicada a la gestión y conclusión de los PER, aparte de cumplir otras tareas administrativas y llevar a cabo proyectos específicos de capacitación a docentes, directores y juntas escolares. El cumplimiento de estas tareas pedagógicas y curriculares es cada vez más difícil porque el gobierno municipal, desde el punto de vista de sus competencias establecidas, considera que no le incumbe. Por tanto, las acciones realizadas en esta línea corresponden más a iniciativas y esfuerzos particulares, que a una política municipal de educación con una visión amplia e integradora. Debe dejarse establecido que en los primeros años 2000-2002 hubo un apoyo importante desde el mismo poder ejecutivo municipal, ya que por primera vez se destinó un presupuesto específico a esta área de acción. Se espera que el avance de la descentralización educativa vaya ampliando la visión y acciones de la política educativa a nivel local, cubriendo aspectos curriculares y de aprendizaje al igual que administrativos.

Coordinar actividades con la dirección distrital para el PROME, a partir de la DME.

Coordinar con el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS) del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Coordinar y participar en la elaboración de los Proyectos Educativos de Red (PER).

Participar en la conformación de las Redes Educativas y su difusión. Las redes educativas son sistemas de unidades colaborativas organizadas bajo criterios técnicos afines a los núcleos educativos en áreas rurales.

Capacitar a los recursos humanos: directores y docentes de primaria y educación inicial. En este sentido se han realizado varios talleres anuales para docentes, directores y juntas escolares.

Coadyuvar en la conformación y capacitación de las juntas escolares, nucleares o de redes, subdistritales y distritales. En colaboración con el Consejo Educativo Aymara (CEA) y el MECyD se han realizado talleres de capacitación.

Promover el desarrollo de educación alternativa, educación ciudadana y educación técnica. Hasta el presente sólo se ha realizado un diagnóstico para planificar acciones de alfabetización o promover proyectos que promuevan vínculos entre escuela y trabajo.

Recuadro 3. Objetivos educativos de la URE.

Direcciones Distritales

Como ya se dijo, las direcciones distritales representan simplemente un escalón en la estructura de la administración nacional de la educación, pues no tienen ninguna autonomía de decisión. Son parte de las Direcciones Departamentales de Educación, orgánicamente integradas a las prefecturas, pero sin independencia respecto al mando nacional desde el ministerio de educación. Dicha dependencia se evidenció en algunos directores distritales que no compartieron la idea de coordinar con la DME porque, según ellos, su autoridad superior natural no es el GMLP, sino el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

También se mencionó que la Dirección Distrital (DD) se dividió en tres distritos educativos a partir de 2001. Por consiguiente, a partir de ese año, fueron designados tres directores distritales, de los cuales sólo uno permaneció sin cambio (distrito 3), los otros dos sufrieron al menos tres mutaciones (distritos 1 y 2). Esto ilustra, varios años después del inicio de la reforma educativa, los mismos vaivenes descritos en el distrito educativo de Tarabuco: la inestabilidad en la designación de las autoridades educativas, dificultad de coordinación entre la DME y las direcciones distritales, las tensiones en la conformación y el funcionamiento de las juntas escolares, la ausencia de generación de proyectos educativos autónomos, etc., lo que sin duda afecta en la calidad de la educación.

Además, un diagnóstico realizado por las autoridades municipales señaló la bicefalia en la responsabilidad de la educación en los Municipios (Lea Plaza, 2002). Por un lado, las competencias del gobierno municipal se restringen a la atención del desayuno escolar, la infraestructura, el equipamiento y mobiliario; y por otro, los directores distritales, docentes y administrativos destinados al desarrollo curricular y pedagógico dependen de la administración central tanto en sus normas como en sus salarios. Situación que ilustra orientaciones dispersas entre la dirección distrital y la DME que sólo logran reunirse y entablar acuerdos en torno a proyectos específicos, lo que significa intermitencias y ausencia de una política educativa integral a nivel local.

Como último dato podemos mencionar que los asesores pedagógicos colaboraron en la elaboración del PROME—y, sobre todo, de los PER—como representantes técnicos del ministerio de educación a través de las direcciones distritales que disponían de ellos y destinaban a las redes educativas.

Finalmente, en la línea de la “desconcentración administrativa”, analizada en el período pre-reforma educativa (ETARE, 1993b), se puede afirmar que hoy estamos precisamente ante esta

tendencia: la dirección distrital y la dirección departamental no son sino instancias *desconcentradas* del ministerio de educación. Y dado que no se ha evaluado el proceso de esta desconcentración y los gastos que ella implica, no sabemos cuáles son los resultados e impactos de esta experiencia.

Juntas escolares y padres de familia

Las leyes de la partición popular y de la reforma educativa indujeron la participación de los padres de familia en educación. Hecho que es muy valorado y conocido en Bolivia, y fuera de ella. Lo que no ha estado muy claro es su relación con la calidad educativa. No se ha determinado para qué participan los padres de familia en la educación escolar de sus hijos, ni si esta participación debe impactar en la calidad educativa como mejora de los aprendizajes de los estudiantes. No se establece con precisión la relación entre gestión participativa de la escuela y la calidad educativa, es decir, el logro de competencias y de rendimientos escolares.

Desde el punto de vista político, siendo optimista respecto a la participación social de los padres de familia, uno constata con satisfacción el hecho de que ellos se movilizan para la atención de las escuelas con el mejoramiento de infraestructura o mobiliario en áreas urbanas y la elaboración del desayuno escolar en áreas rurales, aun cuando ellos no tienen ninguna retribución, tal como históricamente es conocido que las juntas de auxilio escolar de áreas rurales siempre apoyaron a los directores y profesores gratuitamente.

Sin embargo, desde otro punto de vista, hay que decir que las juntas escolares han transitado de la condición de apoyo y participación social positiva al control y vigilancia, que en algunos momentos fueron fomentados desde el poder central. Hecho que consideramos poco apropiado si se pretende construir el concepto de participación social efectiva y democrática. Por eso durante el transcurso de este texto nos hemos interrogado sobre la pertinencia de asociar “participación” y “control”, dado que este último connota relaciones de poder, normas de sujeción, relaciones de fuerza y visión de vigilancia. Probablemente, por eso también los docentes y directores se sienten de alguna forma agredidos por las acciones y actitudes de las juntas escolares.

Aparte de esta dificultad, la experiencia de la Unidad de Reforma Educativa de la DME del GMLP entre 2000 y 2003 ilustra acciones positivas respecto al trabajo de los principales actores educativos (Huanca, 2004). La URE organiza talleres de capacitación para directores, docentes y juntas escolares de las unidades educativas de la ciudad de La Paz con el propósito de coadyuvar en la implementación de la reforma educativa, particularmente, los Proyectos Educativos de Red (PER). Entre el año 2000 y fines de 2002 se capacitó a más de 600 juntas escolares. En el último taller de capacitación de juntas escolares (año 2003) se hizo un diagnóstico respecto a sus logros y dificultades, abarcando a 92 personas—35 mujeres y 57 varones.

Los resultados de esta consulta muestran que las juntas escolares están conformadas por participantes que tienen estudios de nivel primario (12 personas), secundario (39), superior (29), y otro (12). La ocupación profesional se distribuye como sigue: el 18,5% se dedica a labores de casa, 10,9% son empleados, 7,6% artesanos, 6,5% comerciantes, 3,3% conductores, empleados públicos, maestros jubilados, mecánicos y peinadores, y el 2,2% restante corresponde a constructores, ejecutivos de ventas, estudiantes, universitarios, trabajadores independientes, microempresarios y sastres.

Como logros obtenidos señalaron la coordinación con la dirección municipal de educación, refacción de la infraestructura, coordinación con docentes, construcción de aulas, control a docentes, trámites de ítems, expropiación de terrenos y materiales del PER. Se destaca también la coordinación de actividades con padres de familia y los trámites de gestión para conseguir mobiliario escolar y refacciones o construcciones nuevas. Mientras que entre sus principales dificultades se mencionan: el desinterés de la mayoría de los padres de familia, juntas salientes que no les dejan

informes ni rendición de cuentas, problemas con docentes, falta de comunicación con la dirección de unidades educativas, directores y maestros que no cumplen con su horario, maestros y directores que desconocen a las juntas escolares, abandono de los delegados y la imposición de la federación de maestros. Además añaden maltrato de docentes a los niños, burocracia administrativa en la Alcaldía y el Ministerio de Educación, inasistencia de padres de familia a reuniones que delegan todo a la junta escolar, docentes que no quieren control de asistencia.

De manera general, en el período 2000–2003, se pudo observar que existe reticencia de los maestros a la participación de los padres de familia, particularmente en cuestiones pedagógico-curriculares. Cuando los padres de familia cuentan con bajo nivel educativo ellos se sienten subordinados a los maestros y directores; en cambio, donde aquéllos tienen niveles educativos superiores universitarios, expresan un exceso de autoritarismo respecto a los directores y maestros.

Las dificultades que tienen las juntas escolares con los directores y docentes es porque éstos no han aceptado plenamente la incorporación de las juntas escolares y el apoyo de los padres de familia en el desarrollo de actividades curriculares y extracurriculares programadas por ellos. En este dominio los docentes reivindican su autonomía profesional. La mayoría de los padres de familia delegan todo el control, gestión y participación en actividades de apoyo pedagógico a los miembros de la junta escolar. Es decir, una gran parte de los padres de familia no tiene interés o no está en condiciones de participar en las actividades de la escuela.

Algunas juntas escolares, sobre todo las que rompieron el nexo con sus bases o se alejaron de ellas, son más propensas a la “corrupción” y al “clientelismo”. Se ha manifestado que existen juntas escolares que cobran cuotas o multas por inasistencia a reuniones o trabajos programados por ellos y de cuyos recursos no rinden cuenta a los padres de familia ni a otras autoridades educativas (no hay ninguna norma establecida sobre este tema). En algunas unidades educativas existen miembros de la junta escolar que no tienen hijos en el establecimiento, incumpliendo así con la ley, pues según ésta un requisito para ser elegido como representante de los padres de familia en la escuela, él o ella debe tener un/a hijo/a inscrito/a en el establecimiento. Algunos de ellos, para continuar como miembros de las juntas escolares, se hacen nombrar apoderados de niños ajenos a fin de ser reelegidos por varias gestiones en la junta escolar. Esta actitud de algunas juntas escolares aún no podemos explicar porque sus actividades en la escuela son gratuitas y requieren una inversión de tiempo. ¿Estaríamos en presencia de padres de familia altamente comprometidos con la educación de sus hijos? (Huanca, 2004).

Con todo, es cierto que los padres de familia que participaron en los proyectos educativos de red se sienten muy satisfechos con el trabajo cumplido en las unidades educativas y en las redes. Según Huanca (2004), ellos apoyaron con todo lo que pudieron. Por ejemplo, llenaban las carencias de materiales con aportes propios, acompañaban a sus hijos en las actividades, y en algunos casos trabajaban con ellos; en otros, aportaban con sus conocimientos culturales tradicionales y de experiencia de vida. Los padres de familia artesanos apoyaron enseñando a los otros padres, a los docentes y a sus hijos a elaborar, fabricar o construir diferentes productos artesanales como muñecas de trapo y de medias nylon, disfraces, maquetas, alimentos, dulces, refrescos, mates, etc., preparados de acuerdo a las características o costumbres de las diversas regiones de Bolivia y de acuerdo a las exigencias de los proyectos educativos.

También contribuyeron en la gestión de buscar profesionales, instituciones o centros culturales que apoyasen en las capacitaciones, charlas o encuentros con los docentes, estudiantes y ellos mismos. Además, la participación de los padres de familia y de las juntas escolares en las ferias de unidad educativa y de red, así como en las “ferias del Prado” organizadas por el gobierno municipal, fueron invalorable, donde ellos estuvieron presentes desde el inicio hasta el final con mucho entusiasmo y compromiso con la educación de sus hijos, destaca el testimonio de Huanca (2004).

Estas últimas informaciones permiten tener un matiz de optimismo respecto a la participación social en educación. Sin embargo, cabe recordar que este movimiento gira aún en torno a ciertos *proyectos* específicos: el año 2000 fue en torno al PROME y la conformación de redes educativas, el 2001 la elaboración de los proyectos educativos de red y el 2002-2003 su ejecución. Lo que se debe hacer es dirigirse hacia una práctica instituida y sostenible de esta participación social activa y efectiva, y no hacia el control social o vigilancia de unos hacia otros.

Conclusiones

Al cabo de más de trece años de políticas y debates acerca de la descentralización educativa en América Latina, como esta revisión bibliográfica y presentación de dos estudios de caso a nivel municipal y distrital en Bolivia ilustran, el tema de descentralización y participación social en educación avanza muy lentamente y sobre todo no esclarece sus verdaderos desafíos. Por lo menos en Bolivia, tal como el último estudio (Bejarano, Salazar y Nina, 2006) refleja, los resultados son limitados, aun cuando la expectativa persiste.

El proceso de descentralización educativa que se pone en marcha en Bolivia no responde a un programa ni a una ley específica, sino, más bien, al impacto de un conjunto de leyes y reglamentos que configuran un espacio muy diverso, jaloneado entre una concepción liberal del Estado con mayor flexibilidad ante el mercado y actores racionales conscientes de su responsabilidad, y otra que propone un discurso participativo y multicultural donde incluso los indígenas y los municipios indígenas sean reconocidos. Así, como en otros países, los conceptos de descentralización y de participación social se han asociado, y la participación social de los padres de familia ha sido mencionada como uno de los objetivos e incluso como un logro de la descentralización vía los municipios, los distritos y los núcleos educativos. Sobre este punto, podemos decir que el proceso experimentado en Bolivia en los últimos años, puesto marcha mediante las leyes de participación popular, reforma educativa y municipalidades, se asemeja a la evolución de otros países latinoamericanos (Dussel, Tiramonti & Bergin, 2000). A continuación vamos a destacar algunos puntos como argumentos para explicar el proceso complejo de la descentralización educativa destacando su naturaleza y sus características, así como su relación con la participación social y con la calidad educativa.

Políticas y Dinámicas Institucionales

Respecto a lo que puede designar y connotar la descentralización como un fenómeno y un proceso político-institucional, por falta de claridad en las políticas y sus objetivos de descentralización educativa, no se sabe con exactitud si esta estrategia institucional pretendía contribuir al “achicamiento del Estado” como respuesta a la lógica y fuerza del mercado, delegando algunas de sus funciones educativas a los servicios departamentales y municipales²⁶, sin hablar de los distritos y núcleos educativos en la medida que ellos no son sino la mano larga del Estado centralista extendida en todo el país. Este tema nos lleva a referirnos al discurso del Estado regulador y normador, donde el concepto de regulación puede entenderse por lo menos desde dos ángulos. El primero proviene de la corriente crítica y de tendencia neomarxista al que podemos asociar los

²⁶ Con el nuevo gobierno de izquierda de composición y discurso indigenista, el proceso de descentralización educativa se ha complejizado. El debate ha trascendido del ámbito específicamente educativo y escolar integrándose al de la descentralización y autonomías departamentales, además de plantear otro tipo de regionalización mediante territorios indígenas. Esto significa que el tipo de descentralización educativa discutida en los años anteriores ya no está a la orden del día de la política educativa actual.

aportes de Popkewitz, Whitty, Power, Halpin, entre otros; en cambio, el otro punto de vista proviene del análisis más institucional y organizacional del sistema educativo y escolar que Maroy (2006) expuso de forma actualizada y matizada acerca de las políticas educativas europeas. El primero contribuye a ver el problema desde una visión global e histórica, poniendo en relieve las relaciones de poder y el rol del Estado, en cambio, el segundo parte desde las regulaciones organizacionales y las lógicas de acción de los actores, con mayor claridad metodológica y descriptiva.

Ambas corrientes subyacen a este trabajo donde hemos hecho hincapié en las prácticas conflictivas de las relaciones sociales que son mejor estudiadas desde las micropolíticas escolares, sobre todo distritales y municipales. Sabemos que ambas corrientes mencionadas no son fácilmente conciliables, ni el enfoque de las micropolíticas es una alternativa simple, dado que ella misma es diversa y cambiante (Ball, 1994a; Blase, 2005).

Sin embargo, combinada si no integrada a estudios estructurales de regulación y otorgando especificidad a los niveles intermedios y organizacionales, el estudio desde las prácticas de los actores y sus estrategias puede ser una línea de investigación fructífera, al menos si queremos evitar homogeneizaciones abstractas o bien enclaustramientos idiosincrásicos localistas. El tomar este desafío es mucho más urgente en sociedades como la boliviana donde el componente étnico y/cultural está presente. Lo cual no conduce sólo a un proceso de hibridación cultural como lo ha planteado García Canclini sino corre el riesgo de conducir hacia una reconfiguración mosaica del país, en base a bases territoriales indígenas. En tal sentido, ninguno de los enfoques mencionados puede ser suficiente para rendir cuenta del estado actual del tema en Bolivia, pues las ideologías y políticas neoliberales implantadas desde arriba—desde el Estado central,—conjugadas con la democracia participativa mediante decisiones colectivas—con control local y desde abajo, que enfatiza en la participación responsable de los ciudadanos—entran en una relación compleja con las visiones indígenas si no indigenistas de la gestión de poder a nivel local, provocando así dinámicas políticas nuevas donde las políticas descentralizantes forman un espacio de múltiples facetas.

Este proceso complejo inició con el discurso social-humanista y popularizante de las leyes de participación popular y de reforma educativa. Al respecto, la descripción de las funciones institucionales de transformación de la reforma educativa mostró que la propuesta no tenía un propósito claro de la descentralización educativa. Situación a la que se debe sumar la permanente oposición expresa del magisterio y del sindicato de maestros, así como la actitud re-centralizante de la propia administración central que se produjo en los gobiernos sucesivos, donde la visión del Estado regulador y normador sobresalió, particularmente en el periodo 1997-2002.

Desde el punto de vista de la regulación financiera, si el Estado pretendía reducir los gastos educativos, no se está seguro de que el fortalecimiento de los distritos educativos haya respondido a dicho objetivo, sobre todo por el incremento de la cantidad de distritos y núcleos educativos. De la misma manera, la eficiencia y especialmente la eficacia de la administración educativa sigue siendo un tema pendiente pues no se ha podido establecer estándares de logros institucionales para marcar los cambios. Al respecto, se ha mencionado que hay un aumento en la cobertura escolar y disminución en la deserción, asociándolas a la descentralización educativa vía los municipios. También se ha referido a la participación responsable de los padres de familia. Lo cual requiere por lo menos dos comentarios: por un lado, la participación de los padres de familia no es valorada, sobre todo en áreas rurales donde el tiempo que las juntas escolares invierten en la atención de la escuela es totalmente ignorado y nunca remunerado; por otro lado, los padres de familia que participan en las reuniones son una minoría, y los que lo hacen tienen objetivos políticos u otros no esclarecidos, pero no se refieren a la “conciencia ciudadana”. Todo esto nos lleva a interrogarnos sobre el sentido de la descentralización educativa y de la participación popular en un contexto de la economía neoliberal de los años 80 y 90.

Una de las respuestas es que la descentralización de la educación boliviana se aproxima más a lo que internacionalmente se ha denominado la “desconcentración” administrativa del sistema educativo nacional, con la delegación de algunas de las competencias a niveles administrativos “inferiores” o más “operativos” como los departamentales y municipales; niveles político-institucionales que en Bolivia no han podido llegar a integrar una estructura jerárquica coherente. Al contrario, estos poderes—departamentales y municipales—son independientes e, incluso, en ciertos casos, opuestos. Los gobiernos municipales tienen a su cargo, como se mencionó, aspectos materiales del servicio educativo como el desayuno escolar, infraestructura, mobiliario, etc., en cambio, los Servicios Departamentales de Educación y los distritales se ocupan de aspectos administrativos, pedagógicos y recursos humanos. Lo cual refleja que la política de descentralización quedó simplemente a nivel funcional y administrativo y que no hubo una real transferencia de poderes a nivel local, y menos el hecho de generar nuevas acciones desde las condiciones y situaciones particulares de los actores.

No se puede explicar fácilmente por qué se produce esta desconcentración administrativa dado que según los diagnósticos, a principio de los años 90, la demanda de descentralización educativa provenía de las “regiones” o los departamentos. Sin embargo, llegado el momento de las decisiones se manifestaron las resistencias en contra de la transferencia de la educación a las prefecturas y los municipios. Ante tal situación el Estado regulador y normador continuó actuando, en los últimos años, como el ejecutor de los principales programas de la reforma educativa como el Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad en Educación (PFCEE) y retiró ciertas competencias de los niveles departamentales como fue el caso de la formación docente. La fuerza del poder central se mostró igualmente en la ejecución de los PEU, PEN, PER y PROME, sin cuyo apoyo es probable que varios proyectos municipales no hubieran llegado a su fin.

Los ejemplos de La Paz y Tarabuco ilustran que cada uno de ellos, como instancias administrativas, tiene relativa autonomía, dificultades y logros específicos. Ambos no logran constituirse de forma coherente en un poder local. Uno de los problemas detectados concierne a la existencia de dos sistemas de poder paralelos. Por un lado, todo el personal de los distritos educativos depende del ministerio de educación a través de las direcciones departamentales. Aquí existe una línea jerárquica de acatamiento único. Por otro lado está la organización administrativa municipal que no tiene forma de integración con los distritales. Por eso se dijo que existe una bicefalía entre la dirección municipal de educación y las direcciones distritales.

En ambos niveles o sistemas se ha constatado una inestabilidad del personal político y técnico. La frecuencia de cambios en este personal debilita enormemente el asentamiento de un cierto patrón de trabajo a nivel local. Por tanto esta inestabilidad institucional es una tarea pendiente por superar. También debe mejorarse la falta de correspondencia entre las normas y las prácticas políticas de los municipios, entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, los canales de comunicación y producción de información estandarizada. Finalmente, el nuevo enfoque de gestión de poder a nivel local debe reconceptualizar seriamente la estructura y funcionamiento del sistema educativo en términos de “redes” y “núcleos” educativos que designan dos contextos territoriales distintos, urbano y rural respectivamente. Este análisis debe tomar en cuenta las particularidades de los municipios, como el caso de La Paz, donde los distritos educativos no corresponden a la organización de los “macrodistritos” municipales que son organizaciones naturales y afines a las subalcaldías.

Participación Social en Educación

¿Qué relación existe entre descentralización educativa y participación social? ¿Qué significa participación para los actores? En primer lugar, no es seguro de que la descentralización implique

necesariamente participación social y, en segundo lugar, cuando hablamos de participación sólo nos referimos a los padres de familia, sus organizaciones o sus representantes. Si asumimos que existe alguna relación entre descentralización y participación social cabe preguntarse sobre el tipo y función de esta participación. Por un lado, existen niveles de participación, desde el simple hecho de poder elegir la escuela para los hijos hasta el control directo de los docentes y director de la escuela, pasando por un sentido cooperativo y altruista de la comunidad escolar (Fernández Enguita, 1993; Whitty, Power & Halpin, [1998] 1999). Por otro lado, la participación puede cumplir varias funciones como la ideológica, referida a que desde el punto de vista del poder central y dominante la participación de los padres de familia sirva de justificación y legitimación de un proyecto ajeno a los suyos; puede cumplir también una función económica en la medida que los padres de familia contribuyan a solventar las necesidades escolares o facilitar los procesos de gestión de tal manera que la escuela presente mayor eficiencia en su funcionamiento; en fin, la participación social puede cumplir también una función política tanto para los grupos de poder en tanto sus representantes (en La Paz, las juntas escolares están relacionadas a los movimientos sociales urbanos e incluso a partidos políticos) como para los propios padres de familia que intervienen en las decisiones de la escuela como actores de estas decisiones.

Los datos expuestos en este texto permiten destacar que no todos los padres de familia participan en las acciones de la escuela y los que participan lo hacen por motivos, con fuerza y en calidad, muy diversos. Algunos padres de familia se especializan en ser junta escolar y politizan la participación representando a grupos sociales extra escolares. Es decir, la participación social de los padres de familia es muy diferenciada según las características socioeconómicas, laborales, educativas y afinidades políticas. Esta condición socio-lógica e histórica de la participación ha sido ignorada constantemente por los promotores de las reformas educativas que han tratado de imponer una lógica instrumental de planificación y gestión educativa.

Además, la participación social con frecuencia es conflictiva ante el docente, el director de escuela, el director municipal y el director distrital de educación, porque la presencia y asistencia de las juntas escolares se ha convertido en un control y vigilancia, con controles de asistencia, las horas de ingreso y de salida, etc. En otros casos, la participación se ha convertido en un control clientelar que consiste, bajo una lógica dominante de mercado, en exigir que la escuela o los docentes respondan con una enseñanza de calidad para los niños, esto sucede principalmente en colegios privados²⁷. En su conjunto se puede admitir que existen casos en que hay un buen entendimiento entre los diferentes participantes de la política y gestión educativa en las escuelas, pero igualmente hay otros en que las juntas escolares se constituyen en un poder paralelo a los directores de unidades educativas. Este hecho representa una de las principales dificultades que la gestión local de la escuela debe resolver y, en ese sentido, debe tratar de responder a la interrogante: ¿qué relación existe entre participación y control sociales? Se debe abandonar el imaginario de participación puramente altruista y cooperativa de los actores así como la tendencia gerencialista. El problema debe ser situado en las relaciones sociales de poder a nivel local donde existen o se forman grupos de docentes, de padres de familia, etc., y se tejen intereses y estrategias particulares en relación al contexto inmediato e incluso a otros niveles políticos.

Las experiencias de La Paz y de Tarabuco han mostrado esta situación compleja de la participación y más ampliamente de la gestión local. En La Paz se mostraron dos facetas. La primera se refiere a los conflictos que las juntas escolares tienen con los maestros, los directores de unidades educativas e, incluso, las autoridades distritales y municipales. Entre 2001 y 2002 se experimentó una

²⁷ Si bien las leyes y reglamentos del ministerio de educación son para todos, el sistema de educación privada tiene su propia organización matriz y su funcionamiento autónomo, especialmente en cuanto a la participación de los padres de familia.

fuerte tensión entre la DME y los dirigentes de las juntas macrodistritales que incidieron en el cambio de autoridades. La segunda muestra la participación activa de las juntas escolares en los diferentes proyectos del municipio, particularmente, en los proyectos educativos de red, los proyectos municipales de infraestructura, etc. Esto es, sin duda, un punto positivo para un modelo educativo local socialmente participativo, coincidente con la concepción de “red” educativa como un sistema organizacional más horizontal entre autoridades y ciudadanía, distinto del sistema educativo “nuclear” históricamente conocido en el país. Aunque este hecho no fue únicamente motivado desde los municipios y menos desde los distritos, sino respondió a la política nacional de la reforma educativa ya que fue parte del cumplimiento del PFCCE. Desde esta perspectiva cabe interrogarse si actualmente, cuando este proyecto ya concluyó, los municipios continúan ejecutando proyectos educativos y pedagógicos, y si prosiguen capacitando a sus docentes, directores y a sus juntas escolares.

Sobre este punto sostenemos que los trece años de fortalecimiento institucional de los municipios han sido insuficientes para marcar una cierta tradición de estabilidad que garantice la rotación de las autoridades educativas distritales o municipales, donde la participación social, más allá de las normas, refleje una cierta forma natural de relacionarse entre la escuela y su contexto, un cierto *ethos* de vida comunal local. En ausencia de esta condición institucional, los cambios de autoridades y los impactos de participación social muestran una inestabilidad que afecta a los fines mayores de la política educativa, respondiendo más a estilos personales de gestión educativa de cada autoridad, cuyo manejo del sistema administrativo se basa en lo que se ha denominado los “efectos de personalidad” o “caudillismos a granel”, muy comunes en Bolivia. Por ejemplo, en Tarabuco encontramos una autoridad con estilo burocrático de gestión que recogía y cumplía órdenes, transmitía normas, se “hacía hacer caso”, quien fue bien recibida entre los padres de familia en la medida que respondía a la imagen de autoridad que tienen los campesinos.

Con todo y yendo más allá de la relación directa entre procesos administrativos locales y la participación de los padres de familia, de las juntas escolares en las unidades educativas y los distritos, es necesario realizar estudios mucho más detallados para mostrar las lógicas y significados múltiples de participación. Desde el punto de vista del Estado, la participación de los padres de familia abrió un espacio de debate e indicó el reconocimiento de un nuevo actor como corresponsable de la educación. Los padres de familia fueron considerados como parte de las alianzas para encarar el problema de la calidad educativa en su sentido general referida a la infraestructura, materiales, apoyo de los niños en el hogar, etc. (González, 2006). A este nivel, las diferentes leyes y el reglamento de las juntas escolares definen tanto la conformación como su funcionamiento. Lo que falta es investigar las experiencias de participación social en la gestión de la educación pública o privada, apoyada por instancias públicas o privadas como las ONG, los conflictos en la vida cotidiana, etc.

En otros términos, las investigaciones de la participación social y descentralización educativa serán mejor encaradas cuando se prioricen las prácticas y las relaciones sociales de los propios actores, se focalice en sus conflictos y contradicciones ideológicas y de significado, sin hacer dicotomía entre el Estado central y lo local, ni entre el centro y la periferia, sino más bien planteando el problema como un todo heurístico cuyo desglose es, ante todo, metodológico.

Descentralización y Calidad Educativa

Finalmente, ¿para qué descentralizar la educación, más allá de los argumentos económicos, administrativos e ideológicos? Una de las respuestas puede ser para mejorar la calidad educativa reflejada en el logro de aprendizajes y competencias de los educandos. Este tema no fue objeto

principal de este trabajo porque en parte las experiencias estudiadas no han dado motivos de discusión, ni las experiencias revisadas en América Latina. Sin embargo, no puede dejarse de lado el tema al momento de analizar el significado y los alcances de la descentralización educativa.

En primer lugar, la calidad educativa se puede entender al menos a dos niveles. Por un lado, el que se refiere a aspectos materiales y cuantitativos, por ejemplo, la distribución de los recursos económicos a los municipios. Como los estudios sobre gastos educativos lo sugieren, la inversión municipal puede traducirse en la mejora de la infraestructura, muebles y materiales, desayuno escolar, internados escolares, etc., llegando a afectar a la retención de los estudiantes, la disminución de la deserción escolar y por ende a lograr mayor cobertura. Este dato se reporta en varios estudios sobre descentralización educativa en América Latina y también en Bolivia.

En segundo lugar, la calidad educativa designa de manera más apropiada el logro de competencias cognoscitivas, técnicas y sociales de los estudiantes. Esto es un problema político pendiente por estudiar. Hasta ahora ningún estudio especializado en el tema ha mostrado de manera contundente que la descentralización educativa tiene relación evidente con esta calidad educativa. Existen estudios sobre los gastos/inversiones y rendimientos educativos que sugieren hipótesis favorables, pero son estudios iniciales (Bejarano, Salazar & Nina, 2006). Parece que los gastos municipales referidos a la distribución de materiales educativos y capacitación de docentes pueden asociarse a la mejora de logros de competencias de los niños. Desafortunadamente, en la actualidad, la ley de municipalidades boliviana aún no permite a los municipios actuar en el componente pedagógico ni en la formación o capacitación de los docentes porque éstos siguen dependiendo del Ministerio de Educación.

Al respecto, cabe señalar que el discurso de la descentralización educativa no ha tomado en cuenta el tema de la diversificación curricular que la reforma educativa propuso y que quedó estancada en su aplicación. Esto refleja el problema del divorcio conceptual entre lo curricular y lo institucional de las políticas educativas. Ahora bien, el cambio de la calidad educativa en su acepción cualitativa (competencias y aprendizajes de los educandos) no será efectivo si no se promueve el cambio en la gestión curricular y de los aprendizajes a nivel local, donde se planteará nuevamente la cuestión del rol que los padres de familia deben jugar, el tipo de jóvenes que se pretende formar a nivel local, los conocimientos que deben proponerse para su enseñanza y aprendizaje, etc. Es decir, creo que se deben repensar las políticas educativas, no sólo bajo criterios económicos, tecnológicos o administrativos, sino como decisiones y acciones que giran en torno al conocimiento y la formación de sujetos en los diferentes niveles territoriales, de tal forma que sean un aporte real a la justicia social y la democratización de conocimientos y aprendizajes.

Bibliografía

- Abélès, M. (1990). *Anthropologie de l'Etat*. Paris: Armand Colin.
- Abensour, M. (Dir.) (1987). *L'esprit des lois sauvages. Pierre Clastres ou une nouvelle anthropologie politique*. Paris: Seuil.
- Acción Cultural Loyola (ACLO) (1973). *Estudio Socioeconómico de Vila Vila, Pampa Yampara y Sotomayor*. Sucre: ACLO.
- Apple, W. M. (1986). *Ideología y currículum*. Madrid: Akal/Universitaria.
- Apple, W. M. (1996). *Política cultural y educación*. Madrid: Morata.
- Apple, W. M. & Beane, J. A. (Comp.) (1999). *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.
- Arcia, G. & Belli, H. (2001). *La Autonomía Escolar en Nicaragua. Restableciendo el Contrato Social*. Santiago de Chile/Washington: PREAL.

- Atria, R. & Siles, M. (Comp.) (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL/Universidad del Estado de Michigan.
- Balandier, G. (1991). *Anthropologie politique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ball, J. S. (1994a). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Ball, J. S. (1994b). *Foucault y la educación*. Madrid: Morata.
- Barragán, R. (1994). *Indios de arco y flecha*. Sucre: ASUR3/Offset Tupac Katari.
- Bejarano M. R., Salazar M. A., & Nina, O. (2006). *Rol y potencialidades de la descentralización educativa en Bolivia*. La Paz: SNV/Embajada Real de los Países Bajos.
- Bernstein, B. (1997). Conocimiento oficial e identidades pedagógicas. En P. J. Goikoetxea & P. J. García (Comp.), *Ensayos de pedagogía crítica* (pp. 11-28). Madrid: Ediciones Popular,
- Bevort, A. et Lallement, M. (2006). *Le capital social. Performance, équité et réciprocité*. Paris: la Découverte.
- Blase, J. (2005). The micropolitics of Educational Change. En A. Hargreaves (Ed.), *Extending Educational Change. International Handbook of Educational Change* (pp. 264-277). Dordrecht: Springer.
- Bourdieu, P. ([1972] 2000). *Esquisse d'une théorie de la pratique. Précédé de trois études d'ethnologie kabyle*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Paris: Minuit.
- Bowles, S. & Gintis, H. (1986). *La instrucción escolar en la América capitalista*. México: Siglo XXI.
- Burchardt, J. H. & Dilla, H. (Eds.) (2001). *Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Carnoy, M. (1999). *Mondialisation et réforme de l'éducation: ce que les planificateurs doivent savoir*. Paris: UNESCO.
- Carr, W. (1999). *Una teoría para la educación. Hacia una investigación educativa crítica*. Madrid: Morata.
- Castro de, M. Cl. & Levy C. D. (2000). *Myth, Reality and Reform*. Washington D.C.: IADB.
- Castro, S. E. (1993). Riesgos y promesas del currículo de colaboración en contextos de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, No 3, pp. 63-88.
- Chaiklin, S. & Lave J. (2001). *Estudiar las prácticas. Perspectivas sobre actividad y contexto*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cox, C. (1997). *La Reforma de la Educación chilena: contexto, contenido, implementación*. Santiago de Chile: PREAL.
- Decreto Supremo (DS.) 23949 como *Reglamento sobre Órganos de Participación Popular* de 1 de febrero de 1995.
- Decreto Supremo 24447. *Decreto Reglamentario a la Ley de Participación Popular y Descentralización* de 20 de diciembre de 1996.
- Decreto Supremo 25232 de *Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Servicio Departamental de Educación* de 27 de noviembre de 1998.
- Decreto Supremo 25273 de 8 de enero de 1999 sobre la *Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de Núcleos y Distritos*.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, No 68, pp. 153-170.
- Dirección Municipal de Educación (DME) (2003). *Diagnóstico sobre analfabetismo en el Municipio de La Paz*. La Paz: DME/GMLP.
- Dussel I., Tiramonti G. & Bergin, A. (2000). Decentralization and Recentralization in the Argentine Educational Reform. En S. Popkewitz (3a. Ed.), *Educational Knowledge. Changing Relationships between the State, Civil Society, and the Educational Community*. New York: State University of New York.

- ETARE, 1993a..*Reforma Educativa. Propuesta*. La Paz: Etare.
- ETARE, 1993b. Seminario: *Reformas educativas comparadas*. Memoria. La Paz: Etare.
- Fernández Enguita, M. (1993). *La profesión docente y la comunidad escolar: crónica de un desencuentro*. Madrid: Morata.
- Filmus, D. (1997). *La descentralización educativa en Argentina; elementos para el análisis de un proceso abierto*. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y Rep. Dominicana (Noviembre 3-5, 1997, San José, Costa Rica).
- Finot, I. (1990). *Democratización del Estado y Descentralización*. La Paz: ILDIS.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2005). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Fundación Milenio (1998). *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz.
- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década* (Documento 15). Santiago de Chile: PREAL.
- Gimeno Sacristán, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.
- Giroux, H. (1995). *Teoría y resistencia en educación*. México: Siglo XXI.
- Giroux, H. (2003). *Pedagogía y política de la esperanza*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gobierno de Bolivia (2001). *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz.
- Gobierno Municipal de La Paz (2000). *Programa Municipal de Educación (PROME)*. La Paz: DME/GMLP.
- Goikoetxea, P. J. & García P. J. (Comp.) (1997). *Ensayos de pedagogía crítica*. Madrid: Ediciones Popular.
- Grundy, S. (1998). *Producto o praxis del currículum*. Madrid: Morata.
- Hanson, M. (1997). *La descentralización Educativa: Problemas y Desafíos*. Santiago de Chile: PREAL (9).
- Huanca, C. R. (2004). *Informe y sistematización*. (Manuscrito).
- Iguñiz, M. & Castillo del, D. (1995). *Materiales para pensar la Descentralización Educativa*. Lima: Tarea Publicaciones.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (1993). *Indicadores Sociodemográficos por Provincias*. La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Estadística, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) y Corporación de Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH). (1995). *Mapa de Indicadores Sociales por Secciones Municipales*. La Paz: INE/UDAPSO/CORDECH.
- Instituto Nacional de Estadística. (2000). *Bolivia. Atlas estadístico de Municipio. Un mundo de potencialidades*. La Paz: INE/MDSP/COSUDE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2001). *Bolivia características de la población*. La Paz: INE.
- Kliksberg, B. & Tomassini, L. (Comp.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID/Fondo de Cultura Económica.
- Langer, E. (1989). *Economic Change and Rural Resistance in Southern Bolivia 1880-1930*. Stanford: Stanford University Press.
- Lea Plaza, M. (2002). *Hacia un sistema de gestión local de la educación pública descentralizado y participativo*. Foro Educativo. La Paz: CEBIAE.
- Lévy, J. (Dir.) (1991). *Géographies du politique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- López, L. E. (2005). *De resquicios a boquerones. La educación intercultural bilingüe en Bolivia*. La Paz. PROEIB-Andes y Plural.
- Lundgren, U. P. (1997). *Teoría del currículum y escolarización*. Madrid: Morata.
- Machado, A. L. (2001). El rol de los gestores educativos en el contexto de la descentralización de la escuela. En *Análisis de prospectivas de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.

- Malpica, F. C. (1994). *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. Paris: UNESCO/IPE.
- Maroy, Ch. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Martínez, F. (2000). *Qu'ils soient nos semblables, pas nos égaux. L'école bolivienne dans la politique de «régénération nationale» 1898-1920*. Thèse de Doctorat. Université de Tours.
- McLaren, P. (1995). *La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos*. México: Siglo XXI.
- Messina, G. (1993). Descentralización Educativa. Bibliografía de consulta. *Revista Iberoamericana de Educación No 3*.
- Ministerio de Educación y Cultura (1987). *Libro Blanco. Reforma de la Educación*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Educación y Cultura (1988). *Libro Rosado. Reforma de la Educación*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Educación (2004). *La educación en Bolivia. Estadísticas municipales*. La Paz: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2002). *Nuevo Compendio de legislación sobre reforma educativa y leyes conexas*. La Paz: Ministerio de Educación.
- Monteagudo, L.M. J. (1999). Bases para el análisis del origen, estado actual, y perspectivas de la Geografía de la Población. En M. M. Panadero, *América Latina: Lógicas locales, lógicas globales* (pp. 177-202). Cuenca de La Mancha: La Universidad.
- Montero, C. (Ed.) (2006). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (2002). *Las teorías de la reproducción social y cultural*. Madrid: Ediciones Popular.
- Moscoso, R. (1999). *Diagnóstico de la educación en el Municipio de La Paz*. La Paz: MECyD.
- Mur Montero, R. (1993). Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas. *Revista Iberoamericana de Educación, 3*.
- Navarro, J. C. et al. (2000). *Perspectivas sobre la reforma educativa. América central en el contexto de políticas de educación en América Latina*. Washington: USAID/BID/HIID.
- Novick de Senén, S. (1994). Una nueva agenda para la descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación, 4*, pp. 11-27.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) (1979). *L'élaboration des programmes à partir de l'école*. Paris : OCDE/CERI.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) (1972). *L'élaboration des programmes d'études, question de style*. Paris: OCDE/CERI.
- Panadero, M. M. (1999). *América Latina: Lógicas locales, lógicas globales*. Cuenca de La Mancha: La Universidad.
- Paul-Lévy F. et Segaud, M. (1983). *Anthropologie de l'espace*. Paris: Centre Georges Pompidou.
- Pereyra, M. A. et al. (Comp.) (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Pérez, B. y Oviedo, M. (2002). Estado de situación de la educación en Bolivia. La Paz: CEBIAE.
- Pérez-Gómez, A. I. (1997). Socialización y educación en la época postmoderna. En P. J. Goikoetxea & P. J. García (Comp.), *Ensayos de pedagogía crítica* (pp. 45-65). Madrid: Ediciones Popular.
- Pérez-Gómez, A. I. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, S. Th. (1994a). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, S. Th. (Comp.) (1994b). *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Pomares-Corredor.

- Popkewitz, S. Th. (Ed.) (2000). *Educational Knowledge. Changing Relationships between the State, Civil Society, and the Educational Community*. New York: State University of New York.
- Popkewitz, S. Th. & Brennan M. (Comp.) (2000). *El desafío de Foucault. Discurso, conocimiento y poder en la educación*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Powell, W. W. & Dimaggio J. P. (Comp.) (1999). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económico.
- PREAL (2001). *Quedándonos Atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL, pp. 16-18.
- Prefectura de Chuquisaca (1996). *Carpetas Comunes (30 Carpetas Comunes de la Provincia de Yamparáez)*. Sucre: Prefectura.
- Presta A. M. & Del Río, M. (Comp.) (1995). *Espacio, etnia, frontera, atenuaciones políticas en el sur del Tawantinsuyu Siglo XV-XVIII*. Sucre: ASUR.
- Puelles de, B. M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación* 3.
- Puigros, A. (2003). *El lugar del saber. Conflictos y alternativas entre educación, conocimiento y política*. Buenos Aires: Galerna.
- Santana, R. (1999). La globalización, la diversidad cultural y el desarrollo local: los desafíos más allá de los conceptos. En M. Panadero Moya, *América Latina: Lógicas locales, lógicas globales* (pp. 97-108). Cuenca de La Mancha: La Universidad.
- Schwartzman, S. (2001). *El futuro de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Secretaría Nacional de Educación, SNE (1997). *Marco legal del sector educativo*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.
- Talavera M. L. (1999). *Otras voces, otros maestros*. La Paz: PIEB.
- Torres, C. A. (2002). *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.
- UNESCO (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Whitty, G. (2005). *Making Sense of Education Policy*. London: Chapman.
- Whitty, G., Power, S. & Halpin, D. (1998). *Devolution and Choice in Education. The School, the State and the Market*. London: Open University Press (Trad. (1999). La escuela, el estado y el mercado. Madrid: Morata).
- Winkler, D. (1997). *Descentralización de la educación: participación en el manejo de la escuela a nivel local*. Banco Mundial (Documento 8).
- Winkler, D. & Gershberg, A. I. (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL (Documento 17).
- Yapu, M. (1994). *L'Organisation des Savoirs Scolaires dans l'Enseignement Technique et Professionnel en Belgique Francophone*. Louvain-la-Neuve: CIACO/UCL.
- Yapu, M. (2003). *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de reforma educativa. Estudio de dos centros de formación docente* (Tomo 2). La Paz: PIEB.
- Yapu, M. & Torrico, C. (1999). *Informe Final de Investigación*. La Paz: PIEB.
- Yapu, M. & Torrico, C. (2003). *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de reforma educativa. Enseñanza de lectoescritura y socialización* (Tomo 1). La Paz: PIEB.
- Zalmora, G. B. (2002). Projeto político-pedagógico, autonomia e gestao democrática da escola: uma perspectiva habermasiana. En C. A. Torres, *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 267-294). Buenos Aires: CLACSO.

Datos Biográficos del Autor

Mario Yapu es Dr. en Sociología y antropólogo especializado en educación. Actualmente se desempeña como director académico y de investigación en la Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia (U-PIEB), Bolivia. Correo Electrónico: myapu2@yahoo.es ; marioyapu@upieb.edu.bo.

Archivos Analíticos de Políticas Educativas <http://epaa.asu.edu>
Editores

Gustavo E. Fischman Arizona State University

Pablo Gentili Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Asistentes editoriales: Rafael O. Serrano (ASU) & Lucia Terra (UBC)

Hugo Aboites

UAM-Xochimilco, México

Claudio Almonacid Avila

UMCE, Chile

Alejandra Birgin

FLACSO-UBA, Argentina

Mariano Fernández Enguita

Universidad de Salamanca. España

Roberto Leher

UFRJ, Brasil

Pia Lindquist Wong

CSUS, USA

Alma Maldonado

University of Arizona, USA

Imanol Ordorika

IIE-UNAM, México

Miguel A. Pereyra

Universidad de Granada, España

Romualdo Portella de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

José Gimeno Sacristán

Universidad de Valencia, España

Susan Street

CIESAS Occidente, México

Daniel Suárez

LPP-UBA, Argentina

Jurjo Torres Santomé

Universidad de la Coruña, España

Armando Alcántara Santuario

CESU, México

Dalila Andrade de Oliveira

UFMG, Brasil

Sigfredo Chiroque

IPP, Perú

Gaudêncio Frigotto

UERJ, Brasil

Nilma Lino Gomes

UFMG, Brasil

María Loreto Egaña

PIIE, Chile

José Felipe Martínez Fernández

UCLA, USA

Vanilda Paiva

UERJ, Brasil

Mónica Pini

UNSAM, Argentina

Paula Razquin

UNESCO, Francia

Diana Rhoten

SSRC, USA

Daniel Schugurensky

UT-OISE Canadá

Nelly P. Stromquist

USC, USA

Antonio Teodoro

Universidade Lusófona, Lisboa

Lílian do Valle

UERJ, Brasil

EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES <http://epaa.asu.edu>**Editor: Sherman Dorn, University of South Florida**

Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University

General questions about appropriateness of topics or particular articles may be addressed to the Editor, Sherman Dorn, epaa-editor@shermamdorn.com.

Editorial Board

Noga Admon	Jessica Allen
Cheryl Aman	Michael W. Apple
David C. Berliner	Damian Betebenner
Robert Bickel	Robert Bifulco
Anne Black	Henry Braun
Nick Burbules	Marisa Cannata
Casey Cobb	Arnold Danzig
Linda Darling-Hammond	Chad d'Entremont
John Diamond	Amy Garrett Dikkers
Tara Donohue	Gunapala Edirisooriya
Camille Farrington	Gustavo Fischman
Chris Frey	Richard Garlikov
Misty Ginicola	Gene V Glass
Harvey Goldstein	Jake Gross
Hee Kyung Hong	Aimee Howley
Craig B. Howley	William Hunter
Jaekyung Lee	Benjamin Levin
Jennifer Lloyd	Sarah Lubienski
Susan Maller	Les McLean
Roslyn Arlin Mickelson	Heinrich Mintrop
Shereeza Mohammed	Michele Moses
Sharon L. Nichols	Sean Reardon
A.G. Rud	Lorrie Shepard
Ben Superfine	Cally Waite
John Weathers	Kevin Welner
Ed Wiley	Terrence G. Wiley
Kyo Yamashiro	Stuart Yeh