

Índice Capítulo 17

17 INVESTIGACIÓN, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA	2
17.1 INVESTIGACIÓN EDUCATIVA	2
17.1.1. Evolución y situación actual.	2
17.1.2. Instituciones promotoras y/o ejecutoras de la investigación.....	2
17.1.3 Areas Prioritarias	3
17.2. PLANIFICACIÓN EDUCATIVA	4
17.2.1. Evaluación y situación actual	4
17.3 EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	12
NOTAS	12

17 INVESTIGACIÓN, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

17.1 INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

17.1.1. Evolución y situación actual.

El Instituto Psicopedagógico que debía surgir del Código de la Educación Boliviana de 1955 fue un deseo y una necesidad que no se vio satisfecha a lo largo de todos estos años. Durante su funcionamiento en Sucre fue uno de los pilares de la educación en Bolivia. Investigaciones en metodología, psicología, pedagogía fueron el sostén del trabajo escolar. Venido a menos, la investigación se detuvo y prácticamente se desarticuló. Investigadores como el Profesor César Chávez Taborga, Guido Villagómez, Dr. Federico Blanco Catacora, Luis Carranza Siles y otros dieron una característica propia a la investigación educativa en el país.

De manera institucional, la investigación educativa en Bolivia es incipiente y obra de instituciones privadas pertenecientes, por lo general a la Iglesia Católica, como el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, que desde hace más de una década viene produciendo y publicando los resultados de sus investigaciones en diferentes campos de la educación. Por otra parte, investigadores independientes, por iniciativa propia o bajo encargo de consultorías, han realizado diferentes trabajos que alimentan a la Reforma Educativa, sea las que sirvieron para el diagnóstico del sistema educativo, sea las que la Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos encargaron para detectar y determinar las necesidades básicas de aprendizaje en las diferentes zonas étnicas y nichos ecológicos del país.

Instituciones gubernamentales, como UDAPSO han realizado investigaciones de carácter cuantitativo, particularmente, del sistema universitario.

Hay que reconocer las causas de esta situación que afecta notablemente el desarrollo de la educación en Bolivia. Entre ellas, la fundamental, es la ausencia de una política o de un plan de investigaciones educativas que permitan desarrollar un trabajo coherente e integrado, con la participación de las universidades y otras instituciones especializadas en materia de educación. Otra, de ellas, y no la menor, es la ausencia de presupuesto para la investigación.

Las pocas investigaciones que se realizaron se han orientado al mejoramiento de la currícula, metodologías y técnicas pedagógicas y de evaluación, así como al conocimiento del educando y del docente en su realidad biopsicosocial y cultural.

Sin embargo, en los últimos años, la investigación no ha contribuido de modo adecuado al desarrollo educativo, como consecuencia del marcado declive cualitativo y cuantitativo de la investigación institucional, dependiente de la SNE. La investigación curricular se ha dado principalmente en escuelas mixtas, dependientes de la Iglesia Católica con ítems proporcionados por la SNE. Son las escuelas de Fe y Alegría, donde se han echado a andar diversas experiencias pedagógicas y curriculares, de las cuales se alimenta, entre otras, la actual Reforma Educativa.

La permanente crisis económica y fiscal del país no ha permitido asignar recursos necesarios para realizar investigación. Las pocas Normales que tratan de hacer investigación lo hacen por cuenta propia y obteniendo recursos de donde no los hay, con los resultados magros ya conocidos.

17.1.2. Instituciones promotoras y/o ejecutoras de la investigación.

La institución promotora de la investigación educativa en Bolivia, es la Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos, a través de su Oficina de Investigación. La estructura de los Servicios Departamentales y Distritales contempla la participación de investigadores en los aspectos curriculares, pedagógicos, administrativos, de planificación y evaluación. En el futuro debería transformarse en el centro de la promoción de la investigación por parte de la SNE.

Asimismo, en lo concerniente a investigaciones sobre ciencia y tecnología, la Academia de Ciencias fomenta débilmente este tipo de investigaciones. Las universidades participan poco, a pesar de que muchas de ellas cuentan con la licenciatura en Ciencias de la Educación.

Más significativa es la obra investigativa del CEBIAE (Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa), y el CIDE (Centro de Investigación para el Desarrollo Educativo). Han incursionado en investigaciones de psicología educativa, socio educativas, pedagógicas, curriculares, en educación formal e informal, así como de capacitación laboral.

Mantener la investigación en estas áreas se justifica porque, a pesar de los esfuerzos realizados en diferentes aspectos pedagógicos y administrativos, la calidad de la educación en el país sigue reflejando un elevado déficit en las tasas de escolarización, bajo nivel educativo, alto índice de repitencia y deserción. Esta situación se ha venido agravando por causa de la situación económica, que afecta particularmente al campesinado y a las periferias de las ciudades principales. Esta realidad obliga a continuar examinando la problemática referida con nuevos enfoques, métodos y técnicas de investigación.

El contacto con los profesores revela un desconocimiento profundo de las nuevas teorías del aprendizaje, de los métodos y técnicas psicológicas aplicadas al campo de la educación, lo cual revela la necesidad de hacer investigaciones acerca de las maneras de aprender de los niños, de sus diferentes ritmos en los niveles diversos del sistema educativo, las modalidades de la enseñanza, las diferencias regionales con el fin de detectar dificultades y condiciones individuales o perfiles, formas de comportamiento, categorías valorativas, dificultades y técnicas para mejorar el rendimiento.

Por otra parte, es imprescindible relanzar la investigación en tecnología educativa que permita experimentar y validar métodos, técnicas e instrumentos psico-pedagógicos para mejorar el trabajo en aula.

No se puede descuidar la investigación socio-educativa, puesto que la educación como proceso histórico se articula de manera indisoluble con la sociedad y los hombres de nuestro tiempo, examinando los factores socioeconómicos que influyen en los procesos educacionales y están ligados a los procesos de desarrollo social, político, económico y cultural. En este contexto es importante la investigación sobre la condición de la mujer frente a la escolarización, para detectar sus condiciones de vida e implementar políticas y acciones que favorezcan la permanencia de las niñas en el sistema escolar.

Evidentemente, que la brecha entre las necesidades de investigación y lo poco que se hace es difícilmente superable, pues los requerimientos son mayores que las posibilidades de satisfacerlos. Por esta razón es necesario priorizar la investigación, lo cual se está trabajando en dos frentes: por una parte el SIMECAL nos brindará información sobre el rendimiento del Sistema Educativo Nacional por niveles y modalidades y su importancia para el desarrollo del país en cuanto a la formación de Recursos Humanos; por otra parte, las investigaciones promovidas por la UNSTP brindarán información acerca de las necesidades básicas de aprendizaje regionales, lo que alimentará el diseño curricular, en las ramas diversificadas.

17.1.3 Areas Prioritarias

La UNSTP ha realizado investigaciones sobre las Necesidades Básicas de Aprendizaje para establecer los lineamientos de la diversificación curricular y tiene como líneas prioritarias las siguientes:

- La problemática Educativa de la mujer en el medio rural.
- Educación en los pueblos Indígenas.
- Etno-historia de los pueblos indígenas.
- La reforma educativa en el medio urbano.
- Sistematización del Programa de Educación Multigrado

Estas investigaciones están orientadas a fortalecer el proceso de implementación de la Reforma Educativa en el medio urbano y rural, atendiendo particularmente a las necesidades de los pueblos indígenas y a las necesidades de la diversificación curricular de acuerdo a las necesidades básicas de aprendizaje regionales y locales.

Por el momento se están postergando algunos aspectos de carácter psicológico para insistir más en lo socio educativo que analiza los factores socio económicos en relación al Sistema Educativo y ligando tal conocimiento a las políticas de desarrollo.

Es necesario alcanzar niveles de coherencia adecuados entre la investigación realizada y la que se necesita para el mejoramiento de la educación. Faltan estudios acerca del rendimiento del sistema educativo por niveles y modalidades y su implicancia en la política de formación de recursos humanos. Hace falta una evaluación integral de las acciones educativas que se realizan en las diferentes instancias y niveles de la Administración. Se intenta poner remedio a estas deficiencias mediante el Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMECAL), que se está poniendo en marcha, y mediante la evaluación institucional. A pesar de ello, queda mucho por hacer.

17.2. PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

17.2.1. Evaluación y situación actual

17.2.1.1 Antecedentes

A) De la República a 1955

Los antecedentes de la Planificación Educativa en Bolivia se remontan a los inicios de la República con el Plan de Enseñanza de Simón Rodríguez, Director General de Instrucción, durante el gobierno de Simón Bolívar. Este plan aprobado por ley de 9 de enero de 1827, se configuran la estructura general de la organización escolar, señala los fines específicos de cada ciclo, materias de enseñanza, gobierno y administración escolar.

Otro antecedente importante lo constituye el Plan General de Estudios y de Organización de la Instrucción Primaria aprobado por Decreto de 11 de enero de 1905. El Ministro de Instrucción era el Dr. Misael Saracho. En él se establecen tres grados: las escuelas infantiles, (niños de 5 a 7 años de edad). Escuelas Completas (niños de 7 a 10 años) y Escuelas Superiores (de 10 a 13).

En 1908, el nuevo Ministro, Dr. Sánchez Bustamante, presenta un Plan General de Educación que da organicidad y funcionalidad al sistema educativo. En él se establece que la educación primaria consta de 6 años y la secundaria de 7 grados. El ingreso en la primaria es desde los 6 años y para la secundaria desde los once años.

B) Política Educativa del gobierno surgido de la Revolución de 1952

El actual sistema educativo es producto de la reforma educativa de 1955, llevada a cabo en el marco de la Revolución Nacional de 1952, que promovió uno de los cambios más importantes de nuestra historia.

Los esfuerzos para construir escuelas rurales y formar maestros en número suficiente fueron ingentes, pero no se tuvo el cuidado de formar maestros bilingües en una realidad nacional multiétnica y multilingüe. En aras de la castellanización como vehículo de unidad nacional se dejaron de lado todos los aspectos relacionados con el bilingüismo y el pluriculturalismo. No es sino hasta 1955 cuando se reúnen todas las disposiciones dispersas sobre educación para dar una estructura al sistema educativo, formulando las bases filosóficas y los principios de una política educativa propiamente dicha.

La falta de continuidad en el proceso revolucionario hizo que muchos artículos del Código de la Educación Boliviana no fueran nunca obedecidos y puestos en práctica. Por esta razón el Profesor Guido Villa-Gómez, director del Instituto Psicopedagógico de Sucre, formula un Plan conocido como el «Plan Villa-Gómez, que data de 1961, y que nunca se puso en práctica. Su propuesta fundamental era distribuir 12 años de estudio en tres ciclos de 4 años de duración cada uno y con carácter terminal, y, al mismo tiempo, preparatorio para el siguiente. Plantea la creación de Pabellones Politécnicos.

Expansión cuantitativa de la educación (1950-1960)

El objetivo de esa reforma fue el de aumentar la cobertura de la educación, abarcando a la población indígena, hasta entonces marginada de la cultura oficial e incluso en la esclavitud. Para impulsar la educación campesina se crea el Ministerio de Asuntos Campesinos, en 1959. Sin embargo se suprime en 1966 y la educación rural se reincorpora al MEC.

En esta política incidieron los acuerdos de Lima de 1956, surgidos de la Conferencia de Ministros de Educación Latinoamericanos:

- La necesidad del planteamiento educativo como medio de ordenar el desarrollo de los sistemas educativos.
- La necesidad de aumentar el financiamiento de la educación.
- La necesidad de reorganizar los sistemas educativos.

Posteriormente, en 1959, de la Conferencia de Washington surge la decisión de crear las Oficinas de Planeamiento Educativo en América Latina.

C) Política educativa durante los gobiernos militares de Barrientos y Ovando (1966-1970) y de planificación centralista (1960-1970)

En este período domina la idea de la planificación de la educación desde los ministerios, es decir desde el Gobierno central. Al mismo tiempo se cuestiona la calidad de la educación y se busca impulsar la organización administrativa del ministerio como solución a los problemas pedagógicos.

En Bolivia la tarea de planificación se realiza a través del Instituto de Investigaciones Pedagógicas. No es sino hasta 1968, cuando por R.M. N° 1979, se crea la Dirección General de Planeamiento Educativo, con una visión de planeamiento integral de la educación. Sin embargo, por la falta de recursos esta Dirección no pudo cumplir con los objetivos propuestos. El aspecto positivo es la consideración de la necesidad de planificar la educación como una tarea del Ministerio de Educación.

Los intentos de reforma llevados a cabo por los regímenes militares en 1968 produjeron únicamente cambios formales, y no de fondo ni de estructura. En el primer caso los 12 años de escolaridad divididos en dos ciclos de 6 años cada uno, fueron transformados en tres ciclos: de 5 años el básico, 3 el intermedio y 4 el medio. Esto significó la reducción de la educación básica en un año. Aunada a la poca calidad de la educación, esta reducción agravó el problema. Si a esto se añade que la cobertura en el campo abarcaba, a lo más, hasta el tercer grado para la mayoría de los estudiantes, la deserción temporal o el abandono definitivo de la escuela era la consecuencia lógica.

La Reforma propuesta por el gobierno de René Barrientos se puede considerar también como un ejercicio de planificación en cuanto reorganiza todo el sistema educativo como instrumento de la nueva política educativa. Con este instrumento se crea la actual estructura de prebásico, básico con 5 grados; intermedio, con tres grados, y medio con cuatro grados. Esta estructura constituye una variante de la propuesta de Villa-Gómez.

En cuanto a formulación explícita de políticas educativas, el gobierno de Ovando propone la formación de mano de obra cualificada y técnicos medios para el desarrollo económico y social del país.

D) Política Educativa 1970-1980

El Plan Boliviano de Desarrollo Educativo, del Presidente Banzer, fue el motivo por el cual se realizó durante los años de 1972 y 1973 el diagnóstico de la educación boliviana. Previamente puso en vigencia la Ley de Educación Boliviana, mediante Decreto Supremo de 1º de febrero de 1973, que delineaba una política de mejoramiento curricular, reorganización del nivel medio para ofrecer salidas técnicas en diferentes modalidades. Establece la obligatoriedad de los 8 años de educación primaria en los dos ciclos de básico e intermedio. Define que el ciclo pre primario comprende dos secciones optativas, para niños de cuatro y cinco años de edad. Da origen también al Instituto Boliviano de Aprendizaje (IBA) para capacitación laboral.

La Política Educativa durante el gobierno militar de Hugo Banzer que se concretó en la creación del Instituto Boliviano de Aprendizaje, obedece a la política de capacitación de mano de obra.

La política educativa se limitó a dar orientaciones a los diferentes niveles de educación, formulando objetivos y reglamentos de evaluación, sin modificar la política de formación docente o de capacitación del mismo. La reforma de 1973, del General Banzer, fue dirigida a las universidades. Se suprimió el examen de competencia para acceder a la cátedra y se aumentó considerablemente el aparato administrativo.

E) Política Educativa 1980-1990

La política educativa se orienta a favorecer a los sectores populares, fortaleciendo el sentimiento de unidad nacional.

En este período se busca consolidar el objetivo general de la educación nacional, es decir formar al «nuevo hombre boliviano», reflexivo y crítico, consciente de sus derechos y obligaciones, abierto a la participación y a la tolerancia, educado para vivir en democracia, creativo y apto para los nuevos tiempos de cambio imprevisibles. Se desea eliminar el analfabetismo, ampliar la cobertura de la educación primaria a toda la población infantil y elevar la calidad y eficiencia de la educación.

Favorecer a los sectores rural y urbano-marginal y elevar la calidad de la educación son políticas reiteradas de los diferentes regímenes, así como el fortalecimiento de la educación técnico-vocacional y la creación de los técnicos superiores.

Un verdadero plan de educación lo constituye el Plan Nacional de Alfabetización y Educación Popular del Presidente Hernán Siles Suazo, promulgado el 14 de marzo de 1983. En él se proponen políticas, acciones y metas. De él se deriva también el Plan Nacional de Alfabetización elaborado por el SENALEP, organismo creado expresamente para llevar adelante esta tarea. Sin embargo, la sectorialización hace que no se constituya en un plan global para la educación. Esta sigue siendo una ausencia muy sentida en el sistema boliviano de educación. Vicente Lema Pizarroso afirma que «la

ausencia de una política y de un plan maestro, actuantes de educación, está fuertemente estimulada por varios hechos y factores. Los principales son: discontinuidad en los altos mandos de la responsabilidad educativa gubernamental, incipiencia de la investigación socio-educativa y cultural aplicada, e inexistente práctica de memoria institucional»¹. Esta realidad es muy cierta por cuanto contando el Plan Nacional de Acción Educativa elaborado por Siles Zuazo, con el apoyo de la UNESCO, de técnicos altamente cualificados, aprobado y promulgado, quedó como letra muerta con el cambio de gobierno.

Sin embargo las propuestas de este Plan Nacional de Acción Educativa, son dignas de ser mencionadas por cuanto la Reforma Educativa actual asume muchos de sus objetivos:

- 1.- Brindar educación primaria a la totalidad de la población infantil, con una duración mínima equivalente a la del nivel primario completo.
- 2.- Eliminar el analfabetismo.
- 3.- Elevar el nivel de calidad y eficiencia de la educación boliviana a los niveles que señala el desarrollo científico y tecnológico de nuestro tiempo.

Para lograr estos objetivos planteaba un nuevo orden de prioridades:

- Mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la educación primaria, con especial énfasis en la educación rural y suburbana.
- Formación de recursos humanos para el desarrollo socio-económico nacional: en especial, impulsar la formación de técnicos medios y superiores.
- Lucha contra el analfabetismo y fomento a la educación de adultos.

Las estrategias propuestas eran de carácter estructural:

1.- La descentralización

- Del financiamiento y de la ejecución presupuestaria
- La descentralización de la operación en el área educativa. Por ello la descentralización técnico pedagógica se asienta en una premisa: la relevancia de la oferta educativa como criterio de orden cultural.

2.- La reestructuración del currículo y de su administración

3.- Propone la aplicación del currículo único, flexible, adaptable, integrado y racionalizado.

4.- La Educación bilingüe, justifica que el aprendizaje tome un poco más de tiempo, porque pedagógicamente así está demostrado.

Desafortunadamente las condiciones políticas del país no permitieron el avance de este proyecto, que constituye uno de los planes más avanzados con los que ha contado la educación boliviana.

Algunos intentos de reforma se han llevado a cabo en el período 83-88 los años en que se volvió a la democracia, pero sin éxito alguno, debido a los intereses creados en el magisterio, cuya influencia ha sido decisiva en todos los aspectos de las políticas y de la gestión.

En el período 1988, durante el gobierno de Paz Estenssoro, mediante Resolución Ministerial N° 2056 de 30 de julio de 1988, se instruyó una Evaluación del Sistema de Formación de Maestros. Una comisión de técnicos de la Dirección Nacional de Servicios Técnico Pedagógicos, y de la Dirección General de Planeamiento, así como autoridades nacionales, llevaron a cabo el Diagnóstico y Evaluación del Sistema de Educación Normal (SEN) y, posteriormente elaboraron un nuevo diseño de formación docente.

Entre las principales recomendaciones se encuentra la de reformular los fines y objetivos de la Educación Normal presentes en la Ley de Escuelas Normales de 1975, en función de una concepción filosófica del hombre boliviano, de su contexto y de su vida en la sociedad a la que aspira con participación plena del pueblo.²

F) Política Educativa 1990-1997

Finalmente, en la actualidad se cuenta con el Plan de la Reforma Educativa, que de cierta manera también es sectorial, en cuanto se ocupa exclusivamente de la educación primaria y preescolar. No aborda más que de manera tangencial la secundaria, no se ocupa de la educación informal, de adultos, de alfabetización, ni de la educación técnica; mucho menos de la superior, a excepción de la educación Normal, que debe ser transformada a la par que la educación primaria. Sin embargo, el proyecto se gestó durante el año de 1992 durante el gobierno de Paz Zamora, y culminó al inicio del presente régimen, que

lo adoptó, lo apoyó y lo puso en práctica como una política fundamental del plan de gobierno. Se trata de una Reforma profunda, que transforma totalmente la educación primaria y hasta la misma Institución Educativa.

En este período el Gobierno de la República realiza grandes esfuerzos a fin de realizar una reforma de la educación en los niveles inicial, básico y medio, para lo cual el Ministerio de Planeamiento dio vida al Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), a principios de 1992, cuya misión terminó en el mes de marzo de 1995, con la Propuesta de Reforma Educativa.

17.2.1.2 Institucionalización de la planificación: instituciones planificadoras.

A) Sistema Nacional de Planificación.

La Planificación ha pasado por diferentes estadios en la política boliviana. Desde la exaltación de la planificación que condujo a crear un Ministerio de Planeamiento y Coordinación como órgano rector de los sistemas de planificación e inversión pública, hasta el desencanto total que hizo suprimir dicho Ministerio a principios de 1994. Esto no significa que no exista planificación en el Estado boliviano. Por el contrario en las dos últimas décadas se ha intentado crear un Sistema Nacional de Planificación, que no ha llegado a culminar cuando ya se habla de un Sistema de Planificación Regional.

El Sistema Nacional de Planeamiento fue creado el 3 de octubre de 1974 por D.S. 11848 con el propósito de acelerar la transformación de las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de los planes de desarrollo.

La Ley 1178, Administración y Control Gubernamental, más conocida como Ley SAFCO, modifica el esquema impuesto por el Sistema Nacional de Planificación de 1974 y regula los «Sistemas de Administración y Control de los Recursos del Estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

A partir de su promulgación se evidenció una importante evolución en cuanto al diseño e implantación de los sistemas que señala la Ley y se dieron los pasos iniciales para lograr una administración pública transparente, eficiente, capaz de cumplir y hacer cumplir lo establecido en las disposiciones legales vigentes.

La Ley SAFCO y el Sistema de Administración y Control.

La Ley SAFCO, especifica claramente cuáles son las relaciones entre los diferentes sistemas de planificación, el Sistema Nacional de Inversión Pública, El Sistema de Programación y Operaciones, el Sistema de Organización Administrativa, el Sistema de Presupuesto, el Sistema de Tesorería y Crédito Público, todo ello bajo el Control Gubernamental

El Sistema de Programación y Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo: las tareas específicas a ejecutar y los procedimientos a emplear, así como los recursos a utilizar. Todo ello en función del tiempo y del espacio.

La Ley Nº 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo de 17 de septiembre de 1993, modifica el artículo 21 de la Ley 1178 del 20 de Julio de 1990 (SAFCO), determinado que el «órgano rector del Sistema Nacional de Planificación es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y el del Sistema de Inversión Pública es el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, el cual además velará por la integración de las normas y procedimientos de dichos sistemas con los sistemas de administración y control gubernamentales». (Art. 26)

Sistema de Programación de Operaciones

El SPO constituye un proceso lógico y ordenado que, en el marco de los planes de mediano y largo plazo, define objetivos de gestión, identifica actividades y tiempos, estima recursos, designa responsables y establece parámetros de medición de los resultados a obtenerse. Este sistema contiene los siguientes subsistemas,

- a) Los Programas de Operación Anual (POA)
- b) El seguimiento en la ejecución de los Programas de Operación Anual.

Estos componentes o subsistemas interrelacionados e interdependientes buscan un objetivo común, el cual, se expresa en un instrumento cuyo formato estándar es denominado «Programa de Operación Anual» (POA).

Completan el sistema nacional de planificación el Sistema de Organización Administrativa y el Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS).

Estos sistemas no se ejecutan por sí solos, sino que se rigen por las disposiciones emitidas por la Dirección de Organización, Normas y Procedimientos administrativos DONPA, que ha sido creada para buscar la eficiencia administrativa por Resolución Ministerial N° 929 del 3 de agosto de 1989, que actualmente depende de la Secretaría Nacional de Hacienda, según Resolución Ministerial N°237/95. Entre las Principales funciones de la DONPA están la de emitir las normas básicas de los sistemas asignados y fijar plazos y condiciones para elaborar reglamentos específicos y la implantación progresiva de los sistemas en las entidades públicas.

La situación originada por la desarticulación de SNP y por las exigencias legales de la Ley SAFCO, reclama la creación de un Nuevo Sistema Nacional de Planificación. Tanto más que la Ley de Participación Popular exige que los Municipios cuenten con un Plan de Desarrollo a fin de poder recibir los fondos de la participación en los ingresos fiscales.

B) La Planificación Estratégica.

A finales de la década de los 80 y principios de los 90, la crisis de la planificación normativa, indicativa e incluso concordada, dio paso a una nueva forma de ver la planificación, es decir la Planificación Estratégica, orientada a la acción inmediata para solucionar problemas inmediatos y de mediano plazo. Bolivia ingresó rápidamente en esta corriente, que parecía ser la tabla de salvación para los países en desarrollo, y podía serlo también para los países pobres.

A partir de esta concepción, se trabajó más, ya no en planes generales de desarrollo, sino en la Estrategia de Cambio Social integrada dentro de la Estrategia para el Desarrollo, lo cual significa integrar lo económico y lo social, a través de mejorar el capital humano.³

Este enfoque se traduce en una concepción nueva de la planificación, ya no se busca el desarrollo nacional, en general, sino el desarrollo regional específico, que toma en cuenta los recursos naturales, humanos y financieros de cada región para posibilitar el desarrollo sostenible.

Por lo tanto, la importancia que se confiere al capital humano y la insistencia sobre la incidencia de la educación en la productividad. Esto va a provocar una nueva visión de la escuela, del sistema educativo y de los procesos educacionales en su conjunto, que son la base de las propuestas de Reforma Educativa que se lleva a cabo en Bolivia.

C) Antecedentes del Sistema de Planificación Educativa

Planificación central del Sistema Educativo

En los años sesenta, a partir de los acuerdos de la Alianza para el Progreso, se determina el crecimiento del sistema educativo en todos los países en desarrollo con el fin de formar los recursos humanos necesarios para el aparato productivo y el crecimiento económico. La planificación se da desde el centro y se debe cumplir en los últimos rincones del país.

En esta década, se intentó responder a los postulados de la Alianza para el Progreso en cuanto a la expansión del sistema educativo y la formación de técnicos medios, con lo cual se experimentó un crecimiento notable de la matrícula en educación primaria. Esto trajo consigo ciertos inconvenientes debidos a la falta de planificación. El problema fundamental era que los egresados del bachillerato diversificado no encontraron acomodo en un mercado laboral cerrado y sin infraestructura industrial, y se dio inicio al fenómeno de la masificación de las carreras universitarias en la Universidad Mayor de San Andrés, de la Ciudad de La Paz, y en la de San Simón de Cochabamba.

El centralismo de la planificación impidió el desarrollo de la cobertura educativa en el país y se opta por una estructura desconcentrada a fin de mejorar la educación primaria y aumentar las tasas de cobertura. Esto mismo impidió el cumplimiento de los objetivos propuestos por el Código de la Educación Boliviana de 1955. Poco tiempo después, el golpe de Estado de 1964 terminaría abruptamente esta primera etapa de planificación educativa.

Hacia la planificación desconcentrada (1970-1980), y el mejoramiento de la educación.

En este período la planificación es vista como una forma de facilitar la introducción de las innovaciones en el campo educativo. Se concibe también como un instrumento eficaz para conseguir el mejoramiento cualitativo de la educación. En Bolivia se realiza, por primera vez, un diagnóstico integral de la educación en el año 1971. Sin embargo, no se aprovechan los resultados para efectuar una planificación adecuada a las necesidades del sistema educativo; mucho menos de la población escolarizable y escolarizada. En esta década se celebran dos congresos pedagógicos, cuyas conclusiones son valiosas para las innovaciones en el sistema.

En el aspecto administrativo se decide desconcentrar los servicios técnico-administrativos, con la organización de oficinas a nivel departamental, como el Servicio de Apoyo Educativo Departamental (SAED) y los Consejos Departamentales de Educación (CEDED) con el objetivo de que la oficina de planificación se constituya en apoyo de las Direcciones Departamentales. Empero el centralismo prevalece en la toma de decisiones con el consiguiente desequilibrio regional y local.

Planificación intersectorial, interinstitucional y participación de la comunidad 1980-1990

Ante los magros resultados de la planificación sectorial, en Bolivia se busca, en la década de los 80, impulsar la planificación intersectorial, como lo menciona explícitamente el Plan Nacional de Acción Educativa de 1984. Evidentemente se elaboran planes, programas y proyectos intersectoriales no formales como el Plan Nacional de Educación Inicial, el Programa Binomio Madre-Niño, de Salud; Centros Integrales Infantiles, Centros de Producción Artesanal y otros. Se vislumbra la necesidad de la participación de la comunidad, pero no se encuentran mecanismos para propiciarla.

Planificación descentralizada y participativa. 1990

La descentralización administrativa iniciada por el Gobierno impacta también el proceso de planificación, ya que fortalece la concepción de la planificación regional e incide de manera directa en el proceso de descentralización de la Administración Curricular

El Centralismo en la práctica, a pesar de los intentos de desconcentración, de planificación intersectorial y de participación de la comunidad, se manifestaba todavía en la existencia del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Por ello, en este período desaparece dicho ministerio y cobran fuerza los intentos de planificación de cada Ministerio, con la nueva concepción de la planificación que da posibilidades de participar a los mismos afectados por las propuestas de los planificadores y se inicia el período de la Planificación Participativa, en especial para los proyectos de desarrollo rural y de carácter productivo. Posteriormente el Sector Salud empezará a recuperar esta forma de planificación. Finalmente la Educación mediante las propuestas de la Reforma Educativa retoma estas ideas y las plasma en la Ley 1565 de Reforma Educativa, mediante la Estructura de Participación Popular en educación.

La política del Presidente Sánchez de Lozada se concreta en la búsqueda de una mayor calidad educativa y en el aumento de la cobertura para todos los niños y niñas en edad escolar, particularmente en el medio rural, a través de la educación bilingüe. Para ello se implementa la descentralización administrativa de la educación y la reforma curricular, la transformación de las Normales y la campaña de capacitación a todos los docentes del país en la nueva práctica pedagógica y en el uso de los nuevos textos gratuitos para los alumnos de las escuelas fiscales.

Los documentos jurídicos que dan base a la planificación educativa participativa son:

- Ley 1565 de Reforma Educativa, que constituye el nuevo Código de la Educación Boliviana; particularmente el capítulo III sobre la Estructura de La Participación Popular.
- El Decreto Estructura de los Servicios Técnico Pedagógicos, en especial, el apartado dedicado al Departamento de Planificación.
- El D.S. Nº 23951 de 1º de febrero de 1995 Organización Curricular, en particular su capítulo XIV, artículo 109, donde menciona la participación de los diferentes sectores en la organización y funcionamiento de la Unidad Educativa.
- La Ley 1551 de 20 de abril de 1994, de Participación Popular, que establece la capacidad de las Organizaciones Territoriales de Base para participar en la planificación de las acciones de desarrollo en la Comunidad.
- Reglamento de la Ley de Participación Popular, D.S.23813
- La Ley 1178, de 20 de julio de 1990, conocida como la Ley SAFCO

La descentralización administrativa de la educación tienen su correlato en la descentralización de la planificación en los diferentes niveles. La finalidad es lograr una planificación democrática, que involucre a los actores de la actividad pedagógica y a los administradores, desde el director de un plantel, hasta el nivel central. La planificación indicativa y normativa se reserva para el nivel central, la estratégica queda en manos de los departamentos y la operativa en los distritos. Las acciones serán llevadas a cabo en los núcleos y los locales escolares, todo ello bajo la coordinación y la supervisión del nivel central para asegurar la unidad en la diversidad.

D) Evolución de la Planificación Educativa en Bolivia⁴

La planificación educativa en Bolivia ha pasado por una crisis de identidad, puesto que el rumbo a seguir en la educación nacional ha sido desviado en repetidas ocasiones, por la acción de los sindicatos del magisterio, de los partidos políticos e incluso de los obreros, a través de las acciones dirigidas por la Central Obrera Boliviana.

La Dirección General de Planeamiento tuvo varios antecedentes. La planificación educativa nace como institución de asesoramiento del MEC, sobre la base del Instituto de Investigaciones Pedagógicas, creado por D.S. N° 06495 del 14 de julio de 1963, con la denominación de «Consejo Nacional de Planeamiento Educativo». En 1968 se convierte por R.M. N° 1979 en Dirección Nacional de Planeamiento Educativo con los departamentos de Pedagogía, Edificaciones Escolares, Economía y Finanzas, Estadística Educativa y Documentación e Información.

En 1974 se reestructura mediante R.M. N° 37, y los departamentos son Investigación y Programación Educativa, Programación, Economía y Finanzas, Arquitectura Escolar, Formulación de Proyectos, Evaluación del Planeamiento, Estadística, Documentación e Información

En 1975, por R.M. N° 814, se dispone el funcionamiento de la Dirección General de Planeamiento Educativo como organismo asesor del MEC. Su estructura se modifica y comprende los siguientes departamentos: Investigación, Programación, Evaluación, Currículum, Estadística, Documentación y Administración.

En 1978 mediante R. M N° 580 se modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Planeamiento Educativo con la creación de las direcciones nacionales: Investigación, Programación, Evaluación y Estadística, Documentación e Informaciones.

La Dirección General de Planeamiento fue creada en 1976 y reestructurada en 1978, realizando una importante labor en la organización del Sistema Educativo y, en particular, de la educación rural. Contribuyó fuertemente en la gestación de las propuestas de Reforma contenidas en el Libro Blanco y el Libro Rosado. Fomentó una capacitación de técnicos en la planificación, mediante cursos impartidos por especialistas extranjeros, especialmente franceses. Desafortunadamente quedó al margen de la gestación de la Reforma Educativa actual, lo que finalmente motivó su desaparición en abril de 1994.

MEC Ministerio de Educación y Cultura (ya desaparecido)

DGPE Dirección General de Planeamiento Educativo (Ya desaparecida)

DGEU Dirección General de Educación Urbana (ya desaparecida)

DGER Dirección General de Educación Rural

SAEDs Servicio de Apoyos Educativos Departamentales

ODAs Oficinas Departamentales de Administración

La estructura orgánica de la Dirección General de Planeamiento era la siguiente:

- Dirección General

- Consejo Técnico: presidido por el director general e integrado por el coordinador y los directores nacionales técnicos.

- Coordinación

- Direcciones nacionales técnicas de Investigación, Programación, Evaluación y Estadística, Documentación e Información.

- Secretaría

A nivel desconcentrado se contaba con los SAEDs en los nueve departamentos. De acuerdo con el autor Zabala,⁵ las principales actividades que realizaba en la práctica eran:

- Centralización y elaboración de planes, programas y proyectos del sector educativo.

- Centralización y elaboración de informes periódicos sobre las actividades de los diferentes organismos del servicio educativo.

- Recolecta y procesa los datos e informaciones estadísticas.

Las principales limitaciones de la DGPE impidieron el desarrollo de la Planificación Educativa en Bolivia, algunas de las cuales continúan existiendo: falta de Recursos Humanos calificados; ausencia de Recursos Materiales y equipo adecuado; penuria de Recursos Financieros.

En el pasado han abortado intentos de reforma educativa, con lo cual el área de planificación se ha visto obligada a seguir operando lo ya establecido, con el consiguiente deterioro de la calidad de la educación, de la formación del magisterio, y de la misma infraestructura.

La universidad pública, autónoma por disposiciones de la Constitución Política del Estado y del Código de la Educación Boliviana, está al margen de todo intento de planificación por parte de la Secretaría Nacional de Educación.

El Departamento de Planificación estaba ubicado en la estructura de la Unidad Nacional de Servicios Técnicos, que agrupaba a los departamentos de diseño curricular, investigación, formación y capacitación docente, evaluación y planificación y desarrollo institucional, por determinación de la Ley de Reforma Educativa.

Los ajustes organizacionales introducidos en octubre de 1995, ha dividido la UNSTP en dos unidades: la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional, y la Unidad de Servicios Técnico Pedagógicos. El departamento de planificación quedó dentro de la UNPDI. Sin embargo, la estructura interna del departamento de planificación está en formación, dependiendo más de las vicisitudes políticas que de los requerimientos técnico-pedagógicos del Sistema Educativo Nacional. De cualquier modo, parece ser algo ya definitivo, contaría con una división de Mapa Educativo Básico, el sistema de información estadística del sector educativo (el actual departamento de estadística escolar).

En los niveles departamental y distrital se observa la misma estructura pero con menos personal. La selección del personal directivo se ha hecho en función de la cuota de poder que toca al partido gobernante y a los partidos coligados. Nada ha tenido que ver la capacidad o la preparación en el campo de la planificación. Por lo regular sus responsables han sido miembros del Magisterio. Cabe recordar que el código de la Educación Boliviana del 55 establecía que el Ministerio de Educación y Cultura debía estar en manos del magisterio, y que el Secretario de Educación debe ser un maestro.

Si en su época esto significó un progreso, al quedar al frente del Sistema Educativo Nacional un conocedor de la problemática, con el correr del tiempo se desvirtuó y se transformó en una rémora y una fuente de corrupción e inamovilidad. En cuanto al resto del personal, contados han sido los maestros egresados de algunas normales que en su currículum contenían materias sobre planeamiento y administración educativa, así como profesionales con cierto conocimiento previo que han sido contratados. Por lo general ha sido sobre la marcha que se han formado asistiendo a los cursos ofrecidos por la OEA, y por la OREALC, u otro tipo de instituciones.

Funciones y responsabilidades de la unidad.

Hasta ahora el Departamento de Planeamiento Educativo, ha tenido poca incidencia en la definición de las políticas educativas. Éstas han sido producto de las negociaciones entre el Ministerio de Educación y Cultura, y el sindicato del Magisterio y la COB.

El Plan Nacional de Educación de Bolivia presentado y aprobado durante el mandato del Presidente Hernán Siles Suazo quedó sin efecto debido a los acontecimientos políticos y a las relaciones de fuerza adversas al Ministerio. En todo caso, fuera de algunas acciones, quedó como letra muerta.

Los Congresos pedagógicos han sido muy útiles para captar el pensamiento del magisterio, hacer resaltar los problemas y orientar en la búsqueda de soluciones, pero las resoluciones de dichos congresos no se han constituido en las líneas determinantes de la actividad educativa a causa de los intereses creados de los partidos y de los grupos políticos existentes en el interior del movimiento magisterial.

Aún en la propuesta de Reforma actual, la Dirección General de Planeamiento Educativo ha quedado fuera de toda posibilidad de participar. Ha sido un equipo técnico, independiente, con financiamiento del Banco Mundial y del BID, avalado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación (ya desaparecido), quien ha llevado adelante la propuesta.

Es durante el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, cuando la voluntad política se ha hecho eco de esta necesidad imperiosa para el país y trata de llevar a cabo la Reforma a pesar de la oposición de los líderes sindicales del magisterio, del movimiento obrero y campesino, así como de los sectores más conservadores de la burguesía.

17.3 EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

La Evaluación del sistema educativo no se ha hecho de una manera permanente ni de manera institucional. Únicamente en 1971 se realizó un diagnóstico de la educación en Bolivia, cuyos resultados no fueron utilizados para planificar el sistema educativo. Sin embargo, entes privados, investigadores individuales o en equipo han realizado trabajos de investigación que ponen al desnudo las condiciones en las que trabajan los maestros y los alumnos, la calidad de los conocimientos transmitidos, y sobre todo, las tasas de permanencia y deserción escolar. Por los censos de 1976 y de 1992 conocemos las tasas de analfabetismo y el promedio de escolaridad de la población boliviana, que es de tres años.

En 1988, se efectuó una evaluación del Subsistema de Educación Normal, que ha provocado una serie de cambios a nivel curricular, en 1992-1993, que a propuesta de la Reforma Educativa intenta ponerlos a la altura de las exigencias de la nueva Educación.

La Ley de Reforma Educativa establece la creación de un Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, así como la creación de un Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad de la Educación (SINAMED) que tiene jurisdicción incluso sobre las carreras universitarias. En todo caso el SIMECAL es el órgano encargado de la evaluación del sistema educativo.

Aunque el SIMECAL está en plena conformación, ya ha iniciado sus actividades. Por la importancia que reviste para el desarrollo de la educación en Bolivia consignamos en resumen los objetivos del SIMECAL⁶.

Objetivo del SIMECAL

En el Decreto 23952, reglamentario a la Ley 1565 de Reforma Educativa, Artículo 130, se señala que el objetivo de SIMECAL es:

«Proporcionar información en forma periódica, confiable y válida, acerca de los niveles alcanzados por los educandos en cuanto a las adquisiciones y desarrollo de las competencias requisito de promoción en las áreas curriculares prioritarias de cada uno de los ciclos de aprendizaje, para promover insumos a los distintos niveles, ciclos y modalidades del Sistema Educativo y a sus diferentes actores para la toma de decisiones en materia de política educativa, también deberá proveer al SE de información sobre los factores que inciden en los logros alcanzados por los educandos».

Conclusión

La situación de la planificación educativa en Bolivia es crítica, no sólo por los eventos políticos que afectan directamente al sistema educativo, sino por la ausencia de personal cualificado para llevarla a cabo. Se plantea, generalmente, la ocupación de puestos de responsabilidad por administradores que no necesariamente saben de educación. Lo cual hace que se planifique sin tener en cuenta, realmente los procesos educacionales que ello implica. La preocupación está puesta en el cumplimiento de cronogramas y en la administración de los recursos. Para hacer efectiva una reforma educativa en nuestro país es indispensable devolver a la Secretaría Nacional de Educación su institucionalidad, de manera que esté a salvo, en la medida de lo posible, de las decisiones personales arbitrarias o de intereses de grupúsculos en el poder; lo cual no está reñido con la democracia y la participación coordinada de los diferentes sectores de la sociedad. Pero siempre bajo la tuición de la SNE como órgano supremo del Gobierno de la República para la educación, a través del Ministerio de Desarrollo Humano. En esta tarea la planificación de la educación puede contribuir de manera decisiva.

NOTAS

¹ Citado por Victor Hugo Vázquez, «Historia de la Educación Boliviana» en Enciclopedia de la Educación Boliviana Franz Tamayo, Teddy Libros Ediciones, La Paz, 1991, Tomo I, pag. 67

² Vázquez, V. Hugo, «Historia de la Educación en Bolivia» en Enciclopedia de la Educación Boliviana «Franz Tamayo», Teddy y Libros Ediciones, La Paz, 1991, pp 78

³ Contreras, Manuel, «Estrategia Social Boliviana», en Taller Nacional sobre Desarrollo Regional, MPN/SDE/SIP/DPR/Proyecto EMSO (1977/BO), La Paz, Bolivia, 1992, pp.43-62

⁴ Este apartado sigue a Zabala, Marcelino, «La Planificación Educativa» en Enciclopedia de la Educación Boliviana, «Franz Tamayo», Teddy Libros Editores, La Paz Bolivia, 1991, Capítulo «Planificación Educativa».

⁵ Zabala, Marcelino, «La Planificación Educativa» en Enciclopedia de la Educación Boliviana, Franz Tamayo, Teddy Libros Ediciones, Bolivia 1991, pp. 269 y ss

⁶ Información proporcionada por la M. en C. Susana Barrera, responsable del SIMECAL

Regresar a Índice del País

Regresar a Página Principal de la Red Quipu

Email: quipu@oei.es
