

Maestros y Reforma Educativa: Conflictos entre los Actores. Apuntes sobre una Compleja Relación

María Luisa Talavera S.

Introducción

La importancia que ha adquirido el conocimiento en la sociedad actual exige que las instituciones que lo distribuyen lo hagan de manera democrática y con alta calidad. Sin embargo, en nuestro país, la educación pública presenta todavía muchas deficiencias para lograr esos grandes objetivos que, por su magnitud, requieren esfuerzos conjuntos de los actores encargados de realizarlos.

Esta ponencia intenta un primer acercamiento a la conflictiva relación que el Estado sostiene con los maestros desde hace más de quince años, de los cuales siete afectan el actual proceso de reforma educativa. La relación entre estos actores es relevante no sólo porque sus conflictos provocan suspensión de clases en las escuelas públicas sino porque su recurrencia, aún a pesar de la vigencia de un reglamento que penaliza los días no trabajados, muestra que no se trata de problemas coyunturales sino de asuntos más complejos cuya lógica es necesario reconstruir.

La ponencia intenta sostener que los conflictos en cuestión devienen de una falta de confianza y credibilidad entre los actores que intervienen en el proceso de reforma educativa: los maestros y los operadores políticos y técnicos que tienen el poder de tomar las decisiones. La dependencia de la educación de decisiones político-partidarias es lo que enturbia estas relaciones y aunque a nivel de quienes dirigen la reforma se considera como logro que el actual proceso haya tenido continuidad durante tres periodos de gobierno -lo que lo estaría librando de la dependencia política-, los nombramientos tanto de sus operadores como de las autoridades educativas y los maestros mismos no han estado libres de tal injerencia. De ese modo, se ha erosionado lo que los antropólogos llaman «el sistema de valores y creencias» que informa el comportamiento de quienes comparten tramas de significado como son los actores nombrados.

Para explorar las motivaciones que subyacen en el conflicto, recurrentemente observado a lo largo de los últimos años, he recurrido a la información histórica. También he tenido en cuenta resultados de otras investigaciones recientes que muestran la actual situación de los maestros, de cuyo trabajo depende la calidad de la educación pública, desafiada a satisfacer necesidades indispensables para el desarrollo del país.

1. Los maestros y la injerencia político partidaria en la historia de la educación

Los maestros y los gobiernos liberales

Como todos sabemos, el sistema educativo actual fue organizado por los gobiernos liberales a principios del siglo XX, cuando el país tenía una población de 1.816.271 habitantes.¹ Ismael Montes (1904-1909, 1913-1917) fue uno de sus principales impulsores. Por entonces, las clases dominantes tenían a Europa como modelo y allí viajó un grupo de personalidades vinculadas a la educación que contrató a Georges Rouma y otros profesores cuyos nombres pasaron a la historia como la «Misión belga». Con el apoyo de los belgas, se mejoró el sistema administrativo de la educación, se inició la formación de maestros y se dio prioridad a la educación primaria en las áreas urbana y rural; se organizó el currículum de primaria y secundaria, se fortaleció la instrucción indígena, se impulsó la educación de la mujer y se inició la educación comercial y técnica.²

En 1909, se fundó la Escuela Normal de Sucre, la que se convirtió en el centro de la educación de esa época. La formación de maestros y la organización curricular del sistema fueron los logros más importantes del primer impulso reformista liberal. El segundo fue el de 1930, cuando profesores formados en la Normal de Sucre impulsaron una reforma administrativa que logró la autonomía de la educación, liberándola de toda injerencia político-partidaria, a través de la creación del Consejo Nacional de Educación, hermano gemelo de la autonomía universitaria aún vigente en la educación superior.

El sustento legal de la autonomía de la educación fue el Estatuto de Educación Pública de 1930, más conocido como el Estatuto Sánchez Bustamante, en honor al profesor que lo redactó. Según Quezada, estableció tres instituciones armónicamente vinculadas: el Consejo Nacional de Educación, la Universidad y la Facultad de Ciencias Pedagógicas, encargadas del gobierno, la administración y el desarrollo de la educación.³ El Consejo Nacional de Educación tenía autonomía en sus decisiones y plenos poderes en la organización del sistema escolar, alejándolo de toda injerencia político-partidaria. Estaba compuesto por un presidente y dos vocales, uno de primaria y otro de secundaria nombrados por el Senado de ternas⁴ presentadas por el Consejo Supremo Universitario. El último, a su vez, recibía ternas de los Consejos Departamentales. El Director General de Educación era el Secretario del Consejo Nacional y encargado de ejecutar las acciones, asesorado por especialistas. La estructura se reproducía en los departamentos y las provincias. En los departamentos, la educación estaba gobernada por un Jefe de Distrito, asesorado por un Consejo Departamental, que dependía del Director General.

El Consejo tenía como funciones la formación y el nombramiento de maestros además de dirigir la educación pública, supervisar la privada y manejar el presupuesto educativo. Este esfuerzo dio autonomía al sector al poner la política educativa en manos de personas calificadas en educación y administración, dejándola a salvo de los nombramientos políticos ya que sus miembros eran elegidos democráticamente y por méritos. El Consejo fue considerado por los maestros como una conquista salvadora del

1 Censo 1900, C. Mesa, 1997, p. 478

2 Contreras, M. E., 1999, p. 486.

3 Quezada, 1992, p. 9

4 Contreras señala que además había un vocal que se encargaba de la educación indígena

porvenir de la educación que la libraba de influencias políticas; mantenía una organización técnico pedagógica descentralizada que el magisterio, dice Quezada, practicó con éxito hasta 1947, cuando fue conculcada por el gobierno de Villarroel.

El legado liberal iniciado a principios de siglo tuvo tal alcance en la historia de la educación del país que medio siglo después, cuando el Estado volvió a emprender una nueva estrategia de formación de maestros, el profesor a cargo de la misma decía que le era muy difícil «sacudirse de la herencia belga por mucho que el tiempo haya puesto sobre ella signos de franco anacronismo. Su raigambre 'positivista' había calado hondamente en la institucionalidad boliviana y en el alma de la educación pública».⁵

Los maestros y los gobiernos nacionalistas

Gran parte de la herencia liberal fue asumida por los maestros «nacionalistas» en la reforma educativa de 1953-1955. Sin embargo, ésta no retomó la tradición autonomista iniciada en 1930. Su carácter fue centralista, a diferencia de la descentralización que habían logrado los profesores liberales. El gran aporte de la nueva reforma fue la extensión del servicio educativo a toda la población. El Código de la Educación Boliviana legisló el derecho universal a la educación y en su aplicación el sistema educativo se expandió hacia el área rural. A mediados del siglo XX, sólo uno de cada cuatro niños en edad escolar asistía a una escuela y el país contaba con siete mil maestros, de los cuales sólo un tercio era normalista.⁶ Ya en 1975, la cobertura escolar alcanzaba a 72.1% y, en 1985, a 84.3%. A fines del siglo, la población escolar de primaria y secundaria se aproxima a los dos millones y el número de maestros llega casi a 90 mil. De ellos, un cuarto aún ejerce sin haber recibido formación previa.

La injerencia política tanto del gobierno como de los sindicatos que compartieron el manejo de la educación durante cuarenta años, es la oscura herencia de la reforma educativa iniciada en 1955. Cuarenta años dejaron, sin duda, huellas profundas en la conformación del pensamiento y práctica del magisterio y del Estado, aún pendientes de estudio. Con el cambio de orientación política y económica de 1985, provocado por el ajuste estructural localmente conocido como Nueva Política Económica, empieza otra etapa en la historia de las relaciones de nuestros actores. La promulgación de la Ley de Reforma Educativa (1994) los ubicó en caminos paralelos que parecen encontrarse sólo cuando tienen que librar sus periódicas batallas.

Los maestros y los gobiernos neo-liberales

El reordenamiento económico afectó al magisterio notablemente. Igual que los de otros profesionales y trabajadores dependientes, sus sueldos quedaron reducidos a la quinta parte, motivando en muchos casos la defección de maestros del sistema. Desde entonces data el cambio en su composición social. Para poder vivir, los maestros tuvieron que dedicarse a otras actividades abandonando sus tareas educadoras o, si permanecieron en la docencia, la descuidaron. Se inició así un proceso de «desprofesionalización». Su actual composición social es femenina en 60% y de origen rural en un 40%.⁷

5 Chávez T.C. «La reforma educativa de 1960-1964» En: *Reformas educativas comparadas*. Parte 1. Seminario del Ministerio de Educación y Cultura. Proyecto de Alfabetización y Apoyo a la Reforma Educativa. La Paz, 1992, p. 13

6 Contreras, M.E. op. cit., pp. 484 y 489.

7 Miguel Urquiola et al., *Los maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeños*. UCA, MpD, La Paz, 2000

El elevado porcentaje de maestros interinos, 25%, no es sólo producto del ajuste estructural, aunque éste provocó la defeción de la docencia o la jubilación temprana, a la que se acogieron muchos como alternativa a los bajos sueldos.

El anterior es el contexto social amplio en el que se inician los primeros intentos del Estado de reformar el sistema educativo y que encontraron la inmediata oposición de los maestros descontentos con su situación laboral y en proceso de desprofesionalización.

2. La reforma educativa actual

Dado el contexto referido, el origen de la actual reforma educativa es distinto al de otras que la precedieron y a las que hemos hecho referencia aquí. En ella no participan los maestros esclarecidos, como en la de principios de siglo -recordemos que son maestros los que viajan a Europa a contratar a la Misión belga y también los que en 1930 impulsaron la reforma administrativa de la educación, logrando administrarla autónomamente durante más de 15 años. Son maestros notables también aquellos que participan en la redacción del Código de la Educación Boliviana, documento legal de la Reforma de 1953-1955; en su elaboración también están presentes los representantes sindicales de los maestros. Es más, en los orígenes de la actual reforma ni siquiera participa el Ministerio de Educación, ya que su diseño fue hecho por un equipo de trabajo del ex Ministerio de Planeamiento. «El Ministerio de Educación no estaba interesado en asumir esta responsabilidad y no contaba con los recursos humanos para hacerlo. El control del magisterio sobre los nombramientos de las autoridades en el Ministerio de Educación hacía inviable que se pueda desarrollar una propuesta que reforme los problemas estructurales de la educación».⁸

Asimismo, es una reforma que viene asociada a otras reformas estructurales que ocurren en el país, como parte de las medidas de ajuste promovidas por los cambios que ocurren en la economía mundial y los propios procesos internos del país. Este origen y la no participación de los maestros rompen con la tradición de reformas que se hicieron en el país y parece ser una de las fuentes de la desconfianza de los maestros. La Reforma actual ha modificado de hecho las reglas de la carrera docente y promovido cambios en el currículo y en las instituciones escolares cuya aplicación demanda mayor trabajo, responsabilidad y autonomía a los maestros, en su mayoría desprofesionalizados.

En una investigación que hice con un equipo de jóvenes, apoyada por el PIEB, señalamos que la actual reforma optó por una estrategia diferenciadora hacia el magisterio, a fin de iniciar los cambios propuestos por la Ley 1565⁹. Una de las primeras acciones de esta estrategia diferenciadora fue seleccionar a un grupo de maestros que recibieron capacitación sobre la reforma durante algunos meses pero que obtuvieron un sueldo superior al de los directores de escuela, logrado según las reglas anteriores a la reforma, después de muchos años de servicio. En cambio, los asesores podían ser maestros jóvenes en la carrera. Otra política diferenciadora fue el salario al mérito, que parecía una buena medida para estimular a aquellos maestros que por el curso que les asignan tenían que trabajar con las propuestas reformadoras. Sin embargo, este estímulo no siempre llegó a esos maestros sino a otros que tenían alguna influencia

⁹ Contreras, M.E., op. cit., p. 57

¹⁰ Talavera y equipo, 1999

política. Los nombramientos de autoridades distritales también estuvieron marcados por la injerencia político partidaria y las cuotas de poder.

El malestar de los maestros se manifestó en las huelgas prolongadas de 1995, 1996, 1997 y 1998. En el último año, se dictó un decreto por el que se reglamentaba el funcionamiento de las unidades escolares y que sirvió para frenar la tendencia al abandono del trabajo causado por las huelgas. Desde entonces, hay más días de clases pero, durante dos años, 2000-2002, este reglamento no ha impedido huelgas por más de veinte días hábiles. En los últimos dos conflictos, los maestros han reivindicado la anulación del Reglamento de Funcionamiento de Unidades Escolares que penaliza con descuentos los días no trabajados.

Si bien se entiende que los maestros acatan las convocatorias a huelga que hacen sus dirigentes, debilitados por quince años de lucha por la recuperación de los salarios y en un contexto político que no favorece la organización sindical, estos conflictos no contribuyen a la recuperación profesional de la mayoría de los maestros ni a una mejora salarial significativa. En la lucha por mejores condiciones salariales, la tendencia desprofesionalizadora que se inició con el D.S. 21060 al parecer se ha profundizado y el desánimo es común entre los actuales maestros que tienen el desafío de cambiar la educación.

3. La necesidad del Estado de concertar con los sindicatos de los maestros

Guillermina Tiramonti, en un estudio sobre sindicalismo y Estado en América Latina, señala que las reformas educativas de los noventa desplazaron en la región a los sindicatos, a diferencia de lo que pasaba en años anteriores, en los que estas organizaciones imbricaron su poder con el del Estado. Aunque su estudio se refiere a diez países entre los que no se encuentra Bolivia, los resultados que muestra iluminan la comprensión del problema que aquí estamos explorando. Una de sus conclusiones importantes señala que «las reformas educativas portan un conjunto de valores y modelos organizacionales que son considerados por los sindicatos y los docentes ajenos a las concepciones alrededor de las cuales construyeron sus identidades y fundamentaron su acción colectiva. En algunos casos generan una percepción de fin de ciclo y de amenaza de expulsión que condiciona los comportamientos resistentes, y en otros, una adaptación compulsiva que anula los aportes individuales».¹⁰ Estos criterios podrían ser útiles para comprender la herencia de la tradición nacionalista en el país. Asimismo, coincidimos con la autora cuando señala la necesidad de lograr que los docentes y sus sindicatos reestructuren sus relaciones con los gobiernos, de modo que la reforma pueda cumplir con las exigencias de distribución de un conocimiento de calidad en los sectores que más lo necesitan: los que asisten a escuelas públicas.

La importancia de que los actores de la educación lleguen a nuevos acuerdos que tengan en cuenta las mayores exigencias que pesan sobre los docentes y, por tanto, la necesidad de la cualificación de su oficio, afectado por la desprofesionalización, conlleva, como bien señala Tiramonti, la cuestión del reconocimiento del trabajo docente, de su mejor retribución y de unas normas que respeten su profesionalidad, asuntos que tendrían que tratar con los sindicatos. Los problemas que con ellos han provocado las reformas educativas vigentes en el continente son tan generalizados que empiezan a abrirse espacios de diálogo con los sindicatos, hecho que promueve la concertación de acuerdos en busca de una salida a situacio-

10 Guillermina Tiramonti, *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90*. Documento PREAL No. 19, Chile, 2001, p. 20

nes parecidas a las que atraviesa nuestra educación. El Seminario Internacional sobre «Sindicalismo Magisterial, Concertación y Reforma Educativa en América Latina», realizado en Honduras, a fines del año pasado, es un ejemplo a seguir. Tres de sus conclusiones pueden ayudar a mostrar alternativas para la superación de los conflictos entre los actores aquí estudiados: «El respeto por el otro es una precondition necesaria para todo proceso deliberativo como es el de la concertación». «El cumplimiento de los acuerdos, la efectividad resolutoria y la institucionalización de la participación, así como la representatividad de las organizaciones son fundamentales para generar confianza y permitir el éxito de los procesos de concertación». «También es clave la creatividad, a fin de no imponer modelos que no necesariamente funcionan en otros contextos y generan resistencias si no se perciben como adecuados por parte de la comunidad educativa en su conjunto».¹¹

Otra medida que podría contribuir a la superación de los periódicos conflictos que desgastan la marcha de nuestra reforma educativa sería recuperar la experiencia de los maestros liberales, al parecer exitosa, para poner fin a la injerencia política partidaria que tanto daño hace a la educación. Los nombramientos de todos los técnicos y operadores de la reforma así como de las autoridades de la educación tendrían que ser por concursos y por méritos. Así se recuperaría el contexto de credibilidad necesario para realizar las tareas compartidas.

A manera de cierre

De todo lo anterior, se deduce que los conflictos que tienen los maestros con el Estado no son sólo de carácter salarial. Hay otros de mayor envergadura referidos a cuestiones del manejo global de la educación; éstos remiten a una memoria en la que los maestros tuvieron un status distinto al actual que es necesario recuperar, a fin de poder realizar los cambios que exige el momento actual. Tampoco se trata de ciega oposición al cambio ni de imposición del mismo; en el fondo de los conflictos se juegan los problemas de una institucionalidad erosionada por la injerencia político-partidaria.

En la historia de la educación boliviana hay experiencias que han permitido desarrollar el profesionalismo en la docencia a través de una administración autónoma de la educación. La autonomía en el manejo de la educación parece ser una de las más caras tradiciones magisteriales, construida durante la primera mitad del siglo XX, mal interpretada durante el periodo nacionalista y desconocida por la actual reforma.

La injerencia política-partidaria en la educación es una deficiencia que afecta la credibilidad de la reforma actual y la marcha de la educación en el pasado, creando conflictos cotidianos en el magisterio. Es un caldo de cultivo de los prolongados conflictos que periódicamente libran los maestros con las autoridades. Por ello, el profesor Quezada, que vivió la «época de oro» del magisterio y todo el periodo nacionalista de la educación, insistía tanto en que la autonomía es la única garantía para su buena marcha en el país.

Finalmente, cabe señalar que esta ponencia es parte de un proyecto de investigación que busca contribuir a una mejor comprensión de la conflictiva relación ministerio/magisterio que, aunque antigua, ahora es parte de los procesos de cambio estructural en que se encuentra nuestro país y el mundo. Como

12 PREAL, Enero 2002.

alertó J.C. Tedesco, en 1995, la crisis de la educación actual no es cualquier crisis sino una «expresión particular de la crisis del conjunto de las instancias de la estructura social: desde el mercado de trabajo y el sistema administrativo hasta el sistema político, la familia y el sistema de valores y creencias»¹²

Bibliografía

CONTRERAS, M.E.

1999 «Reformas y desafíos de la educación» en: *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. Harvard Club de Bolivia.

CHÁVEZ, T. C.

1992 «La reforma educativa de 1960-1964» en: *Reformas educativas comparadas*. Parte I. Seminario del Ministerio de Educación y Cultura. Proyecto de Alfabetización y Apoyo a la Reforma Educativa. La Paz.

QUEZADA, H.

1992 «La reforma educativa de 1930», en: *Reformas educativas comparadas. Parte I*. Seminario del Ministerio de Educación y Cultura. Proyecto de Alfabetización y Apoyo a la Reforma Educativa. La Paz.

TALAVERA, M.L.

1999 *Otras voces, otros maestros*. PIEB, La Paz.

TIRAMONTI, Guillermina

2001 *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90*. Documento PREAL No. 19, Chile.

URQUIOLA Miguel y otros

2000 *Los maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeños*. UCA, MpD, La Paz.

¹² Tedesco, 1995, p. 15