



Los autores agradecen cualquier sugerencia o comentario sobre el presente documento.

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

Documento de Trabajo 02/2005

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL GASTO PÚBLICO, POLÍTICA SALARIAL Y CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN

Sergio Criales Aguirre

Abril de 2005

Bolivia ha realizado grandes esfuerzos en materia de asignación de recursos al sector educativo, a pesar de sus severas restricciones fiscales, habiendo logrado incrementar el acceso, la pertinencia y la calidad del nivel primario, así como disminuir los obstáculos para acceder a la escuela. Sin embargo, persisten problemas de eficiencia interna relativos a la asignación y utilización de los recursos dentro del propio sector, lo cual se refleja en la ausencia de un sistema adecuado de reclutamiento, evaluación, promoción y remuneración del personal docente principalmente.

Palabras Clave: Educación, Gasto Público, salarios, Docentes.

Dirección de email de los autores: scριαles@padem.org.bo

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL GASTO PÚBLICO, POLÍTICA SALARIAL Y CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE EN EL SECTOR DE EDUCACIÓN¹

Sergio Criales Aguirre

1. INTRODUCCIÓN

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

La RE surgió como una respuesta a los problemas estructurales que enfrentaba la educación escolar en Bolivia, principalmente los de baja calidad y baja cobertura. Estos problemas no eran sólo pedagógicos (obsolescencia metodológica y curricular y falta de pertinencia cultural y lingüística), sino también de carácter administrativo y de gestión. En cuanto a estos últimos, los identificados como más relevantes eran la falta de información o la poca confiabilidad de la existente, el excesivo centralismo en la toma de decisiones, la predominancia de criterios sindicales y partidarios en la designación del personal en todo el Sistema Educativo, un inadecuado sistema de reclutamiento, promoción y remuneración del personal docente y una inadecuada distribución de recursos dentro del propio sector².

Para la implementación de la RE se creó el Programa de Reforma Educativa (PRE). En su primera fase (1996 - 1998), el PRE buscó transformar la estructura y el funcionamiento del Sistema Educativo a través de la transformación del Sistema Educativo regular, establecer normas y facilitar la gestión escolar, y fortalecer la gestión a nivel distrital incorporando a la comunidad en las decisiones educativas (reforma institucional), en particular del nivel de educación primaria. Al mismo tiempo contempló algunas acciones para mejorar la calidad de la educación escolar a través de la provisión de equipo y material escolar, la capacitación a docentes en servicio, y el cambio de los contenidos de la educación al establecer un currículum “pertinente, significativo y adecuado” a los requerimientos de la sociedad. Para esto se consideró un nuevo diseño curricular, la provisión de textos, el programa de educación bilingüe, la formación y capacitación docente, el entrenamiento a administradores y a asesores pedagógicos y el desarrollo de un programa de evaluación educativa (reforma curricular).

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

¹ El autor agradece la colaboración de Mónica Loayza.

² Contreras (1999)

del personal docente, Consolidar la transformación curricular y generalizarla, y Promover la participación de la ciudadanía.

A pesar de los avances observados durante estos años, principalmente en términos de acceso y permanencia, se han detectado algunos problemas en la implementación del PRE en cuanto al control y seguimiento a la asignación de ítems para elevar la eficiencia del Sistema Educativo. Persisten problemas de falta de equidad e insuficiente calidad de la educación, retraso en el diseño e implementación de la Reforma en los niveles inicial y secundario, deficiencias en los ámbitos de la educación alternativa y técnica, y la demora en el diseño e implementación de una estrategia de Reforma en el nivel de Educación Superior.

Paralelamente destacan también los problemas generados por las continuas protestas, huelgas y presiones que ejerce cada año el Magisterio Nacional por mayores incrementos en sus niveles salariales, sin tomar en cuenta el perjuicio que sufren los estudiantes por la interrupción de las labores escolares y el consecuente acortamiento del año escolar, obligando a los maestros a terminar el programa de enseñanza en menor tiempo del requerido pedagógicamente.

A pesar del consenso al que se llegó en el Diálogo Nacional 2000 sobre la necesidad de descentralizar la gestión y administración de los recursos humanos de educación al nivel municipal, dicha propuesta no se pudo implementar debido a la oposición del Magisterio Nacional.

El Ministerio de Educación planteó en 2004 la realización de una transformación del sistema educativo en su conjunto, abarcando los distintos ámbitos, niveles y modalidades, para lo cual constituyó el Consejo Nacional de Educación el cual debe convocar el Segundo Congreso Nacional de Educación en el que los distintos actores de la sociedad civil y del Estado analicen y aprueben una Estrategia de la Educación Boliviana para el período 2005 - 2015. Sin embargo, a pesar de la realización a finales del 2004 de diversos talleres nacionales y congresos departamentales con miras al Congreso Nacional de Educación, los temas de la política salarial y el escalafón docente, así como su impacto en el gasto público social y la calidad de la educación no fueron considerados hasta el momento³.

OBJETIVO Y CONTENIDO

El objetivo de este documento es el de contribuir a la discusión de políticas orientadas al mejoramiento de la eficiencia interna en educación para elevar la calidad del personal docente y por lo tanto la calidad de la educación pública en Bolivia, sobre la base de un breve análisis del gasto público, la política salarial y el sistema de reclutamiento y promoción en este sector.

³ En los talleres y congresos mencionados se analizaron los siguientes temas: Evaluación general del PRE, el marco filosófico de la educación, la interculturalidad y el bilingüismo, la gestión institucional, la participación y la educación en sus diferentes niveles (inicial, primaria, secundaria, superior, técnica y alternativa).

El documento se organiza en 5 partes. En la segunda parte se analiza el gasto público respecto a los salarios del Tesoro General de la Nación (TGN) y al Producto Interno Bruto (PIB), la masa salarial (total de las remuneraciones) del sector educativo financiada por el TGN, y el crecimiento vegetativo del personal docente.

En la tercera se describe el sistema de remuneración del magisterio, el cual comprende además del salario o haber básico, incrementos porcentuales según la antigüedad del docente (porcentajes establecidos en el Escalafón del Magisterio, vigente desde hacen casi 50 años), bonos mensuales y anuales, e incentivos en dinero.

En la cuarta parte se presentan las características del personal docente: su clasificación por cargo y categoría, por nivel de instrucción, por los niveles educativos que atienden y especialidad y su distribución por área geográfica. Esta información proporciona una imagen del perfil de los docentes del sector público nacional.

Finalmente se plantean algunas conclusiones relativas al gasto público y el sistema de reclutamiento, promoción y remuneración y propuestas de políticas orientadas al mejoramiento de la calidad del personal docente y de la educación escolar en Bolivia, a partir de los temas analizados.

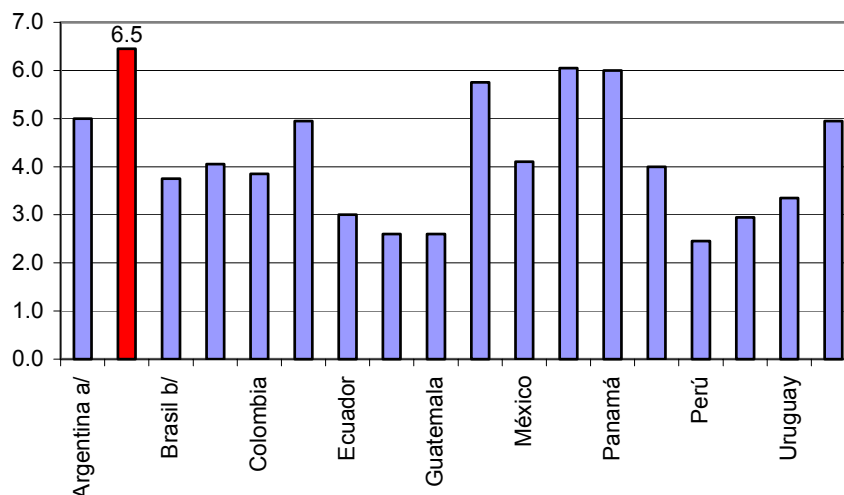
2. GASTO PÚBLICO, MASA SALARIAL Y CRECIMIENTO VEGETATIVO DEL SECTOR EDUCACIÓN

2.1 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

La educación es el componente sectorial más importante del gasto público en el país, habiendo representado el 6.5% del PIB durante el bienio 2000 y 2001 y el 7,6% en 2003, a pesar de la crisis fiscal de los últimos años⁴. Este porcentaje de recursos del PIB destinado a la educación, es uno de los más altos de América Latina y el Caribe, se encuentra por encima de Chile (4.1% del PIB), Brasil (3.8%) y Argentina (5.0%), como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

⁴ Incluye gasto en universidades, alcaldías y prefecturas.

Gráfico 1: Gasto Público en educación 2000 – 2001 (como % del PIB)



Fuente: CEPAL 2004, base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social.

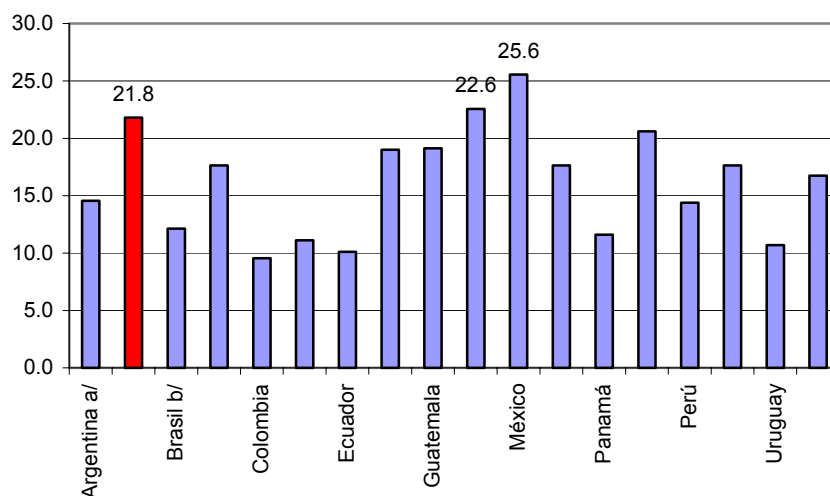
Nota: Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

a/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de gobiernos provinciales, del Gobierno Central de Buenos Aires y de los gobiernos municipales.

b/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

Asimismo, el Gasto Público en Educación, como porcentaje del Gasto Público Total para el bienio 2000-2001, es uno de los más elevados de la región (21.8% del GPT), solo superado por México (25.6%) y Honduras (22.6%)

Gráfico 2: Gasto Público en educación 2000 – 2001 (como % del GPT)



Fuente: CEPAL 2004, base de datos sobre gasto social de la División de Desarrollo Social.

Nota: Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

a/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

b/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

Entre 1995 y 2002, el gasto público en educación (incluyendo gastos corrientes e inversión) presentó un mayor incremento (81%) que en los sectores de salud y

saneamiento básico (44% y 11%, respectivamente). En este período, que corresponde a la primera y segunda fase de implementación de la Reforma Educativa, subió de \$US. 351,1 millones a \$US 635,3 millones. Este comportamiento es consistente con la priorización de la ejecución de los programas de reformas sociales. Sin embargo en 2003, debido a la crisis económica que derivó en recortes presupuestarios, este monto se redujo a \$US 592,4 millones.

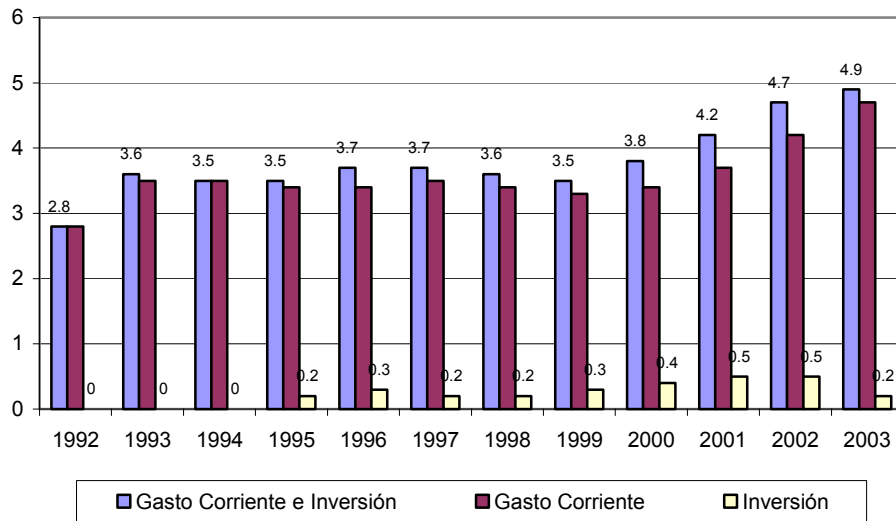
Tabla 1: Gasto Público en sectores sociales (en millones de dólares)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Salud | 208.5 | 242.4 | 264.3 | 279.5 | 276.2 | 296.7 | 299.5 | 299.8 | 288.9 |
| Educación | 351.1 | 418.0 | 472.8 | 487.6 | 516.8 | 515.9 | 583.2 | 635.3 | 592.4 |
| Saneamiento Básico | 45.6 | 84.1 | 79.8 | 82.5 | 98.9 | 91.2 | 75.3 | 50.5 | 39.1 |
| Total | 605.2 | 744.6 | 816.9 | 849.5 | 891.8 | 903.9 | 958.0 | 985.5 | 920.3 |

Fuente: Elaboración en base a información Unidad de Programación Fiscal, Contaduría General del Estado y VIPFE (Min. de Hacienda) 2004.

En la década del noventa, el gasto público en educación ha sido creciente por los incrementos en el gasto corriente y las inversiones asociadas a la implementación de la Reforma Educativa, pasando de 2.8% del PIB en 1992 a 4.9% del PIB en 2003. Las inversiones que hasta el año 1994 eran inexistentes, se elevaron hasta llegar al 0.5% del PIB el 2002.

Gráfico 3: Gasto en Educación, sin Universidades (como % del PIB)



Fuente: Min. Educación 2004. DGEE-DP 2004. Área de Análisis.

Nota. El gasto de inversión en educación corresponde solo al de la Reforma Educativa y no incluye el de los municipios.

2.2 MASA SALARIAL EN EDUCACIÓN

Respecto al conjunto de recursos que el país destina para cubrir las remuneraciones⁵ en educación, es decir la masa salarial del sector educativo, entre 2000 y 2004 presentó un incremento del 53%, superior a la del sector salud (40%) y a la del resto del TGN (28%). Este aspecto puede asociarse a las características del sector que tiene más de 100 mil personas que perciben salarios, mientras en salud alcanzan a 16 mil aproximadamente.

Tabla 2: Evolución de la Masa Salarial del TGN (en millones de dólares)

| SECTOR | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| TGN | 566.8 | 584.1 | 591.4 | 596.0 | 613.7 |
| Salud | 46.3 | 49.7 | 53.1 | 52.5 | 50.4 |
| Educación | 241.6 | 251.5 | 266.6 | 281.1 | 286.6 |
| Resto TGN | 278.9 | 282.9 | 271.7 | 262.3 | 276.6 |

Fuente: Unidad de Programación Fiscal 2004, Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, la estructura porcentual de los salarios cubiertos por el TGN muestra la creciente participación del sector educativo (de 42.6% el 2000 al 47.2% en 2004), tal como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 3: Evolución de los salarios TGN (estructura porcentual)

| SECTOR | 2000-01 | 2001-02 | 2002-03 | 2003-04 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TGN | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Salud | 8.2 | 8.5 | 9.0 | 8.8 |
| Educación | 42.6 | 43.1 | 45.1 | 47.2 |
| Resto TGN | 49.2 | 48.4 | 45.9 | 44.0 |

Fuente: Unidad de Programación Fiscal 2004, Ministerio de Hacienda.

2.3 CRECIMIENTO VEGETATIVO DEL PERSONAL DOCENTE

Se denomina crecimiento vegetativo de docentes al crecimiento efectivo de horas de trabajo docente que se incrementa cada año en función del crecimiento de la matrícula escolar y la ampliación de la oferta escolar. Esta necesidad no considera otros componentes relacionados con la aplicación curricular que exige la Reforma Educativa, ni el déficit histórico acumulado de docentes⁶. La asignación anual de horas de trabajo docente para cubrir el crecimiento vegetativo depende de la restricción presupuestaria del país.

El gráfico 4 muestra que entre 1997 y el 2003 no se verifican cambios importantes en la asignación de ítems de 72 horas⁷, a excepción del año 2002 cuando esta asignación creció a 10.127 ítems debido a los recursos adicionales del alivio para la pobreza HIPC II para educación, asignados al sector como resultado del Diálogo Nacional 2000. Los años 2003 y 2004 se incrementaron en 2.500 y 2.683 respectivamente. Para el 2005 las posibilidades

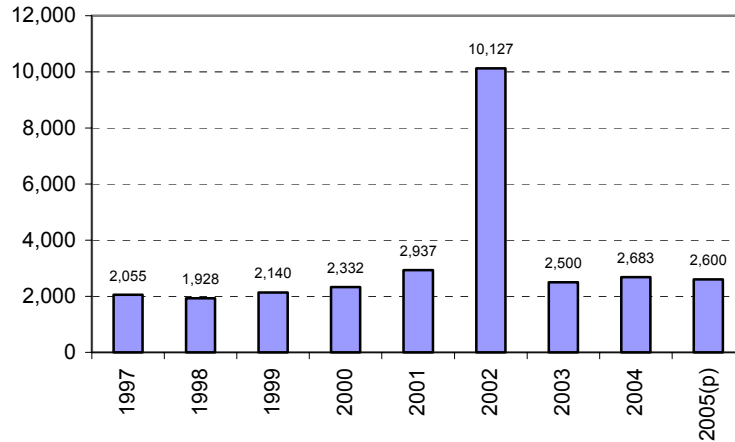
⁵ Suma de los salarios básicos, bonos y otros pagos, que se analizan más adelante.

⁶ Ministerio de Educación 2004b.

⁷ El número de ítems de 72 horas se calcula dividiendo la cantidad de horas pedagógicas que todos los docentes trabajan durante un mes, entre 72 horas.

de financiamiento permiten cubrir 2.600 nuevos ítems, sin embargo este número está en discusión y la demanda de ítems por parte del magisterio es considerablemente mayor.

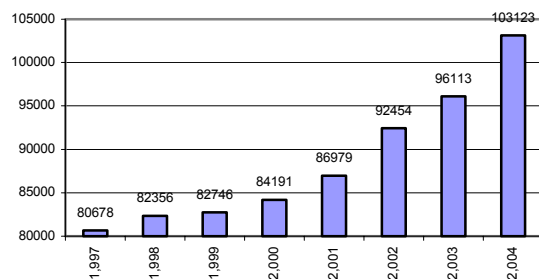
Gráfico 4: Incremento anual de ítems de 72 horas, periodo 1997- 2005



Fuente: Ministerio de Educación 2004b y 2005.
(p) preliminar.

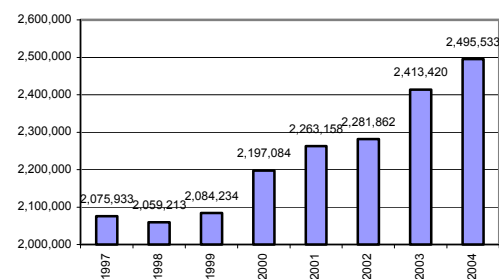
El incremento de docentes más elevado en el período 1997-2002 se observó en el nivel primario (17.2%). Parte de este incremento (9,2%) se produjo en el año 2002 debido a la disponibilidad de recursos provenientes del programa de alivio de la deuda HIPC II⁸ y canalizados por intermedio del Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar⁹, para cubrir el déficit acumulado hasta el año 2001 del personal docente del servicio de educación escolar pública.

Gráfico 5: Evolución del número de Docentes del Magisterio



Fuente: Ministerio de Educación 2004b

Gráfico 6: Evolución del número de alumnos matriculados



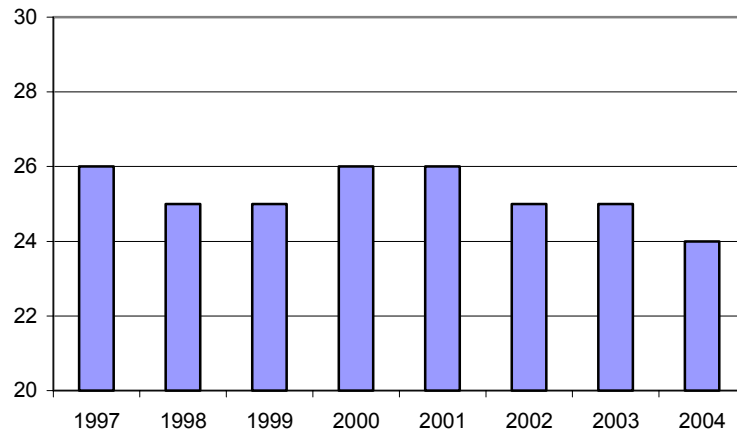
Fuente: Ministerio de Educación 2004b

El crecimiento de la matrícula ha sido proporcional al crecimiento de los docentes durante los últimos años, lo que ha mantenido una relación prácticamente constante de 25 alumnos por docente (a/d) en el período 1997-2004.

⁸ Por sus siglas en inglés HIPC: Heavily Indebted Poor Countries.

⁹ Este Fondo fue creado en la Ley del Diálogo Nacional 2000.

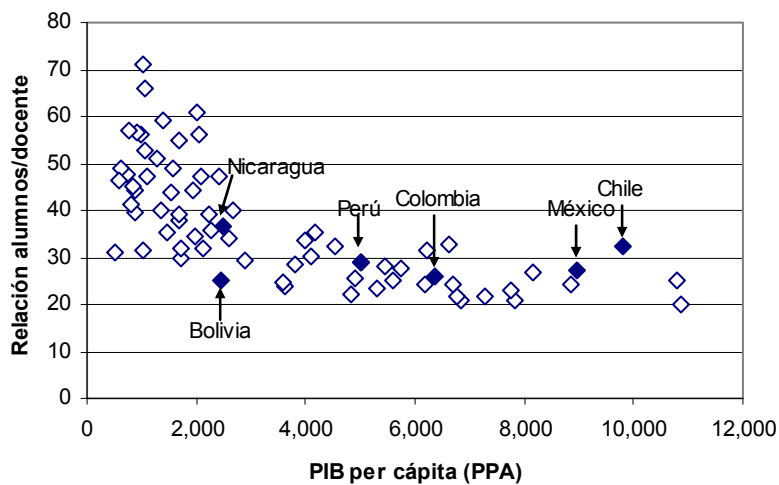
Gráfico 7: Evolución de la relación alumnos/docente



Fuente: Ministerio de Educación 2004c.

A nivel internacional, Bolivia presenta una relación alumnos/docente baja, especialmente si se lo compara con países con nivel de Producto Interno Bruto per cápita similar o menor¹⁰. Nicaragua por ejemplo, tiene un PIB per cápita ajustado por la paridad de poder adquisitivo (PPA) de \$US. 2.470 para el año 2002 y una relación alumnos/docente de 37. De similar manera, la India tiene un PIB per cápita PPA de \$US. 2.670 y una relación a/d de 40.

Gráfico 8: Relación alumnos/docente y PIB per cápita PPA 2002



Fuente: Banco Mundial 2004, World Development Indicators. Washington

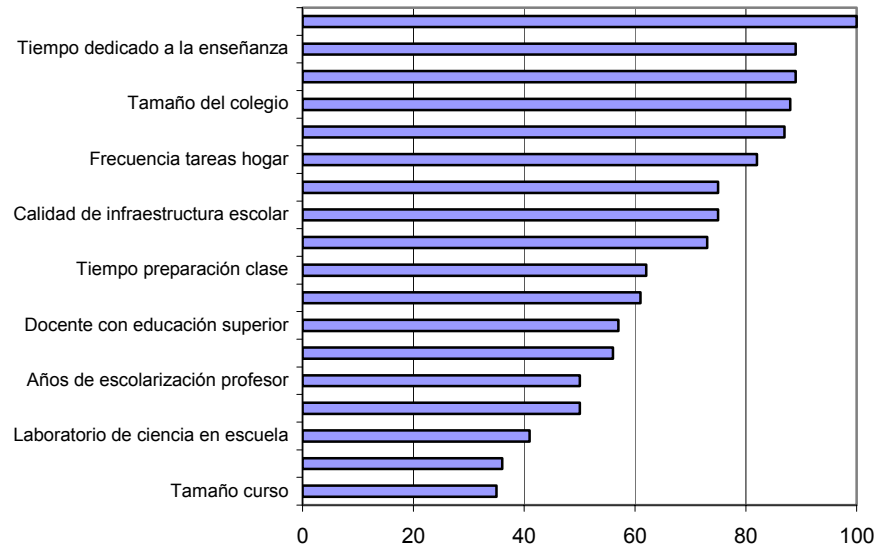
Esta relación promedio de alumnos por docente (25 alumnos por docente) que se ha mantenido durante la última década, podría considerarse como un uso poco eficiente de los recursos, principalmente en el área urbana, si se toma en cuenta que un incremento de dicha relación parecería no afectar al rendimiento de los alumnos, como lo demuestran

¹⁰ Para mayores detalles, véase Banco Mundial (2004)

gran parte de los estudios internacionales al respecto. La experiencia internacional plantea que reducir o ampliar la cantidad de alumnos por docente no produce ningún efecto en el rendimiento de los alumnos, especialmente si no se acompaña de cambios en la forma (metodología) de dar clases de los docentes, para lo cual sería necesario modificaciones en los actuales programas de formación inicial y formación continua de los mismos.

Por ejemplo, en una revisión efectuada por Fuller y Clarke (1994), sobre la base de más de 300 estudios realizados sobre sistemas escolares de países en desarrollo, se presentan los porcentajes de dichos estudios que muestran una asociación positiva entre las acciones de política educativa realizadas y los resultados obtenidos por los alumnos, una vez que se controla por su nivel socioeconómico. Si se adopta una perspectiva metodológica más restringida y exigente, los mejores resultados de los alumnos en las escuelas aparecen determinados principalmente por la calidad de la enseñanza del profesor en la sala de clases. En general, se estima que el rendimiento de los alumnos depende, en alrededor de 2/3 partes, de la calidad de la docencia impartida. Además, estos rendimientos están determinados por otros factores, los cuales ordenados de mayor a menor importancia se pueden mencionar: las prácticas de enseñanza del docente en la sala de clase; el desarrollo profesional docente (dominio de la materia que enseña y capacidad de enseñar a alumnos de diverso origen socio-familiar) y por último, el efecto que puede tener el número de alumnos por cada profesor (el tamaño del curso)¹¹.

Gráfico 9: Insumos asociados positivamente a resultados (en %)



Fuente: Fuller, B y P. Clarke 1994.

Asimismo, en un trabajo de Corvalán y Gaymier 2002, respecto a los coeficientes estimados para parámetros de costo en varios análisis de funciones de producción educativa para países en desarrollo encontró que de 30 estudios que analizaron la razón profesor alumno, 16 presentaron coeficientes estadísticamente significativos, de los

¹¹ Brunner, et.al. (2004)

cuales 8 dieron resultados positivos y 8 negativos, y los restantes 14 estudios dieron resultados estadísticamente no significativos.

Tabla 4: Resumen de coeficientes estimados en estudios de funciones de producción educativa

| Input | Número de estudios | Positivos (*) | Negativos (*) | Estadísticamente no significativos |
|--------------------------|--------------------|---------------|---------------|------------------------------------|
| Razón profesor / alumno | 30 | 8 | 8 | 14 |
| Educación del profesor | 63 | 35 | 2 | 26 |
| Experiencia del Profesor | 46 | 16 | 2 | 28 |
| Salario del profesor | 13 | 4 | 2 | 7 |
| Gasto por alumno | 12 | 6 | 0 | 6 |
| Infraestructura | 34 | 22 | 3 | 9 |

Fuente: Corvalán y Gaymier 2002.

(*) Resultados estadísticamente significativos

En el caso de países desarrollados como Estados Unidos, la mencionada investigación determinó que de un total de 152 estudios sobre la relación alumnos por profesor, tan solo 27 reportaban coeficientes estadísticamente significativos, de los cuales 14 tenían signo positivo y 13 signo negativo, y los 125 estudios restantes dieron coeficientes estadísticamente no significativos.

3. SISTEMA DE REMUNERACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE

En el país aún no existe un sistema adecuado de reclutamiento, evaluación, promoción y remuneración orientado al mejoramiento de la capacidad docente, problema que influye significativamente en los logros alcanzados en materia de mejoramiento de la calidad de la educación, no obstante que en comparación con otros sectores, el de educación es el que ha recibido más recursos en la última década.

El reclutamiento de docentes no contempla procesos de selección ni exámenes de competencia. En general sólo se requiere experiencia temporal en el cargo o el certificado de egreso de la Normal. No obstante la oferta reciente de docentes compuesta por egresados de los Institutos Normales Superiores ha sido mayor que los cargos disponibles (situación que dio lugar a huelgas por parte de los interesados), figuran en planillas docentes interinos que trabajan sin tener formación inicial (sin formación pedagógica), ni la capacidad para desempeñarse como profesores. Alrededor de dos tercios de los docentes interinos son bachilleres y 24% no alcanzan ni siquiera ese nivel de educación.

Dicha situación se debe a que el docente que ingresa al servicio de educación pública (carrera docente) goza de “*inamovilidad funcionaria*” según el Reglamento de Escalafón Nacional, que establece que los docentes o maestros de aula no pueden ser destituidos, suspendidos o transferidos en el ejercicio de sus funciones a no ser que sea encontrado culpable, conforme a lo establecido por el artículo 38 del Código de la Educación y por el Reglamento de Faltas y Sanciones Disciplinarias.

La remuneración al personal docente se realiza de acuerdo con el Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación¹², que es el instrumento normativo tanto para la carrera docente como para la administrativa. El salario docente es la suma de cuatro componentes: i) el haber o salario básico, que es el monto base sobre el que se aplican los incrementos posteriores; ii) la categoría, que reconoce la antigüedad del docente; iii) los bonos, que son pagos adicionales al salario que se detallan más adelante; y iv) los incentivos, que premian la labor docente con otro pago adicional.

- i) El **haber básico** o salario de base depende de dos condiciones: a) la ubicación geográfica de la unidad educativa en la que trabaja el docente (capital, provincia o rural¹³), y b) el nivel de instrucción pedagógica alcanzado por el docente (profesor titulado normalista, egresado normalista, titular por antigüedad e interino).

Sin embargo, otro factor adicional que interviene en la determinación de las remuneraciones¹⁴ es la negociación del salario mínimo nacional (Bs. 440 en 2004). Tomando como referencia ese monto, las Confederaciones de Maestros Urbanos y Rurales negocian un incremento adicional que se aplica a la Escala Salarial de la gestión anterior (3% para la gestión 2004, por ejemplo) y se obtiene la Escala Salarial del Magisterio en la que se establecen anualmente los “salarios básicos” para los 16 cargos de la escala y para cada una de las tres áreas: urbana, provincial y rural.

De acuerdo al área geográfica, el salario básico se diferencia en tres grupos: ciudades de más de 50.000 habitantes (capital), ciudades de más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes (provincia) y poblaciones o comunidades de menos de 10.000 habitantes (rural). Se reconoce un pago adicional a quienes trabajan en provincia, pago adicional que es aún mayor para quienes lo hacen en el área rural.

En la tabla 4 se presenta la escala salarial del haber básico del personal docente que trabaja 72 horas pedagógicas al mes¹⁵, por cargo, formación y área para la gestión 2004.

Tabla 5: Haberes Básicos en Bs. gestión 2004

| Nivel de instrucción pedagógica | Ubicación geográfica | | |
|---------------------------------|----------------------|-----------|-------|
| | Capital | Provincia | Rural |
| Docente Normalista | 670 | 735 | 801 |
| Docente Egresado | 609 | 678 | 733 |
| Docente Tit/antigüedad | 556 | 609 | 664 |
| Docente Interino | 505 | 559 | 606 |

Fuente: Ministerio de Educación 2004a. DGAA.

¹² Creado mediante el DS. 4688 del 18 de julio de 1957. En fecha 12 de agosto de 1970, mediante un convenio se incluyen las categorías “Cero” y “Mérito”.

¹³ La clasificación por área geográfica en el sector educativo (capital, provincia y rural) difiere de la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística que toma en cuenta únicamente urbano y rural.

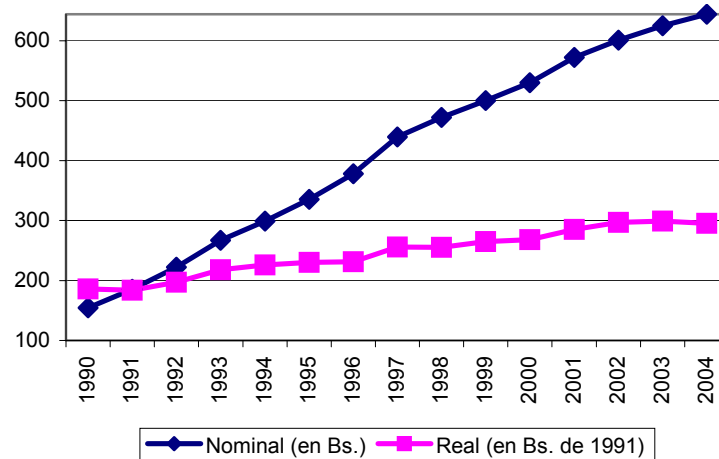
¹⁴ El presupuesto asignado al sector educación se determina en última instancia tomando en cuenta las restricciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda. Una vez definido un monto global para el sector, el Ministerio de Educación determina la Escala Salarial para el respectivo año.

¹⁵ Si un docente trabaja menos o más de 72 horas pedagógicas al mes su haber básico es proporcionalmente menor o mayor de acuerdo a las horas que trabaja.

El salario básico es relativamente rígido y corresponde a ítems de 72 horas pedagógicas por mes, de las cuales solo 53 horas en promedio al mes dedica el docente a dar clases. Una hora pedagógica en el magisterio urbano diurno es igual a 40 o 45 minutos, por lo que en el área urbana las 80 horas pedagógicas equivalen a 53 horas de 60 minutos realmente trabajadas por el maestro en el mes. En el turno nocturno una hora pedagógica es igual a 30 minutos¹⁶. Esto muestra que el número de horas semanales de trabajo de los docentes es inferior al promedio del resto de los sectores de la economía, que según la Ley General del Trabajo tienen una carga de 160 horas al mes.

El haber básico promedio para el año 2004 (ver Tabla 4) alcanzó a Bs. 644, siendo cuatro veces mayor al de 1990 en términos nominales. Si se consideran los haberes en términos reales, el año 2004 son 60% más altos que en 1990. Por tanto, los docentes han incrementado su poder adquisitivo aún sin considerar los ingresos adicionales por concepto de categorías, bonos e incentivos.

Gráfico 10: Evolución del salario básico promedio (Bs./mes)

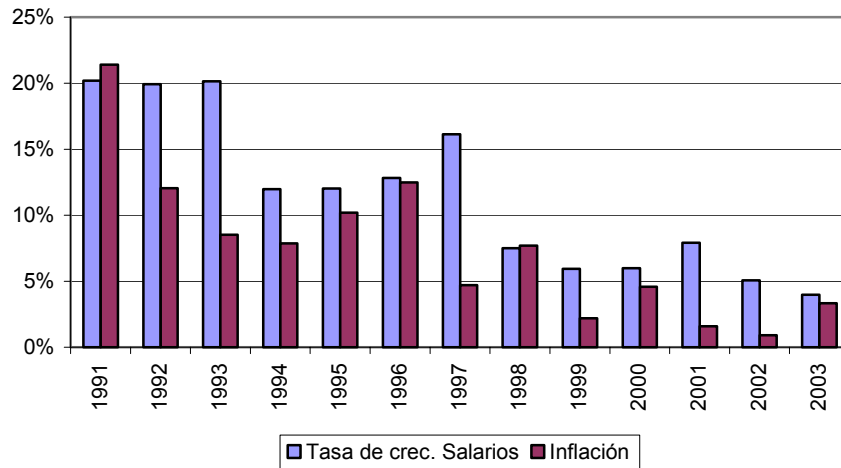


Fuente: Min. Educación 2004b.

De igual manera, se puede observar que el crecimiento de los haberes de los docentes del Magisterio fue sistemáticamente mayor que la inflación promedio anual, lo que ratifica el mayor poder de compra de los maestros. Por otro lado, cabe destacar el mayor incremento del salario básico promedio de los docentes en los años electorales (1993, 1997 y 2002).

¹⁶ Ministerio de Educación (2005c).

Gráfico 11: Crecimiento del salario básico promedio e inflación



Fuente: Min. Educación 2004b.

- ii) La **categoría del docente** reconoce los años de antigüedad en el servicio de educación y esta definida por el escalafón, donde cada una de las categorías representa un incremento porcentual sobre su haber básico y una antigüedad acumulada de 4 años de servicio por cada categoría¹⁷. La categoría “docente interino” es la antigüedad del docente sin formación pedagógica (formación inicial) y dentro del escalafón implica un incremento automático del 10% en su haber básico. La categoría quinta abarca a todos los docentes normalistas y egresados de los Institutos Normales Superiores, quienes ingresan al escalafón de forma directa a esta categoría. La categoría cuarta corresponde a docentes con al menos 5 años de antigüedad. La tabla 5 presenta las categorías definidas por el Reglamento del Escalafón Nacional, así como la escala de incremento porcentual sobre el haber básico, correspondiente a cada categoría.

Tabla 6: Incremento porcentual al haber básico según categoría docente

| Categoría | Porcentaje de incremento |
|--|--------------------------|
| Interino | 10 |
| Quinta (directa) | 30 |
| Cuarta (al menos 5 años de antigüedad) | 45 |
| Tercera | 60 |
| Segunda | 75 |
| Primera | 100 |
| Cero | 125 |
| Mérito (más de 24 años de antigüedad) | 150 |

Fuente: Ministerio de Educación 2005. Unidad de Gestión de Personal del SEP.

Se considera que debería actualizarse la “categoría del docente”, como se hizo con la edad de jubilación, según la esperanza de vida actual. A finales de la década del 50, cuando se aprobó el escalafón docente, la esperanza de vida al nacer alcanzaba a 42

¹⁷ Véase el Reglamento del Escalafón del Servicio de Educación, aprobado por DS. 4688, mencionado anteriormente.

años¹⁸, mientras que en la actualidad ésta alcanza a 64 años. Esto podría significar un importante ahorro de recursos y mejora en resultados educativos si adicionalmente la categoría pudiera depender no solo de la antigüedad sino también de resultados o desempeño.

iii) Los **bonos** son montos de dinero entregados mensual o anualmente a favor del Magisterio Fiscal de Bolivia. Dependiendo del tipo los bonos entregados anualmente son:

- a. bono pro libro, como apoyo a la adquisición de material bibliográfico, convenio suscrito por autoridades del Gobierno, las confederaciones del Magisterio Fiscal Nacional y la Central Obrera Boliviana en abril de 1992.
- b. bono económico o institucional, de apoyo económico y en función a la tasa de inflación de año pasado, creado mediante el Decreto Supremo 22479 de fecha 26 de abril de 1990, y
- c. bono al cumplimiento de la gestión escolar, por concluir con los 200 días de clases al año establecidos en las normas del sector (se ajusta anualmente según la inflación del año correspondiente), creado mediante Decreto Supremo N° 25923 de 6 de octubre de 2000.

Los bonos que se aplican mensualmente son dos:

- d. bono de frontera, que se paga a los docentes que trabajan en aquellas localidades que se encuentran hasta 50 kilómetros de distancia de la frontera, y
- e. bono de zona, que se paga a los docentes que trabajan en zonas consideradas de difícil acceso. La siguiente tabla muestra el monto o proporción de estos bonos sobre el haber básico.

Tabla 7: Bonos anuales y mensuales, gestión 2004

| Bonos | Monto en Bs. | Periodicidad | % de incremento sobre el haber básico |
|---------------------------|--------------|--------------|---------------------------------------|
| Pro libro | 440 | Anual | - |
| Económico o institucional | 769 | Anual | - |
| Al cumplimiento | 630 | Anual | - |
| Zona | - | Mensual | 20 |
| Frontera | - | Mensual | 20 |

Fuente: Ministerio de Educación 2004b.

iv) Los **incentivos**, son montos en dinero entregados a los docentes que trabajan en condiciones particulares y buscan acrecentar el compromiso de los docentes con el proceso de Reforma Educativa. Inicialmente se planificó llevar adelante la reforma del escalafón docente, sin embargo, ante la oposición del magisterio nacional y el elevado costo que esto significaría para el TGN¹⁹, a partir del año 2000 se definió la creación de un programa alternativo a dicha reforma del escalafón que implementaría

¹⁸ INE (2002).

¹⁹ A finales del año 2002, el Ministerio de Educación calculó un monto de \$US. 710 millones de requerimiento adicional a su presupuesto para el período 2003 – 2010 que estaría destinado principalmente a la reforma del escalafón del personal docente, extensión de la carga horaria de acuerdo al nuevo enfoque curricular, incentivos a docentes y sustitución de maestros interinos.

diversos tipos de incentivos de los cuales, sólo el Incentivo a la Permanencia Rural y a la Permanencia Urbana están en vigencia actualmente.

- a. **Incentivo a la Permanencia en el área Rural Pobre (IPR)**²⁰, con un monto de Bs. 773 por año. Busca contribuir a la mejora de la calidad y equidad de la educación en las localidades rurales con índices de pobreza más elevados. Sus objetivos específicos son: (i) premiar a los profesores con formación pedagógica que imparten enseñanza en localidades rurales con escaso acceso a los servicios públicos; (ii) disminuir el interinato docente en áreas rurales pobres, en las que solo el 62% de los docentes tiene formación profesional o titulares por antigüedad.
- b. **Incentivo a la Permanencia Urbana (IP)**, creado a solicitud del Magisterio Urbano a raíz de la creación del IPR, por un monto de Bs. 400 para la gestión 2004 y Bs. 500 a partir del 2005.
- c. **Incentivo a la Modalidad Bilingüe (IMB)** por un monto de \$US 200 anuales y suspendido temporalmente. Tenía como propósito²¹ recompensar a los docentes que aplican la modalidad bilingüe en las unidades educativas públicas, por el esfuerzo adicional que representa la enseñanza simultánea en dos idiomas con el propósito de mejorar la calidad y equidad de la educación escolar de los niños indígenas.
- d. **Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE)**, suspendido temporalmente, tenía como objetivo²² estimular el compromiso y trabajo en equipo del personal de las escuelas (director, docentes y personal administrativo) para mejorar el servicio que prestan a los alumnos.
- e. **Incentivo a la Actualización Docente (IAD)**, por un monto aproximado de \$US 182 y suspendido temporalmente, tenía como objetivo estimular la actualización permanente de los maestros que cumplen funciones en el servicio escolar público, mediante el reconocimiento del esfuerzo para mantenerse al día en las innovaciones pedagógicas y de contenido, según el nivel y/o especialidad donde ejercen la docencia.

Revisando la implementación por parte del Ministerio de Educación de incentivos monetarios como el IPR sin ninguna relación al desempeño del docente, se observa que éstos incentivos se convierten simplemente en incrementos salariales para los docentes que los reciben. No existen evidencias que al IPR logre atraer al área rural mejores docentes y por lo tanto se convierte en un aumento salarial focalizado geográficamente. El ICE, suspendido actualmente, es el único incentivo que podría haber tenido impactos positivos en las escuelas por tratarse de un premio al esfuerzo conjunto del director, docentes y personal administrativo para mejorar resultados.

²⁰ Véase el Reglamento de aplicación del Incentivo a la Permanencia en el área Rural pobre (IPR) aprobado por el Ministerio de Educación en junio de 2001.

²¹ Véase el Reglamento de aplicación del Incentivo a la Modalidad Bilingüe (IMB) aprobado por el Ministerio de Educación en junio de 2001.

²² Véase el Reglamento de aplicación del Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE) aprobado por el Ministerio de Educación en junio de 2001.

No existe ningún estudio que demuestre que los bonos y principalmente los programas de incentivos actuales (IPR, IP) generan algún resultado positivo para la educación boliviana. Por el contrario, al no estar atados a algún resultado o mejoras en el desempeño de los docentes, estos se constituyen simplemente en transferencias adicionales de recursos para incrementar los haberes de los docentes que además producen distorsiones al no haber un manejo transparente y eficiente de los mismos.

Por otro lado, no existe ninguna razón técnica que justifique pagar dos veces por el mismo trabajo, lo que es el caso del bono al cumplimiento que “premia” al maestro por cumplir con su obligación de dar 200 días de clase al año, pago que es adicional al salario que recibe por trabajar ese tiempo. Asimismo se puede evidenciar como se desvirtuó la implementación del IPR con la aprobación del IP. Lo mismo se puede afirmar de los incentivos actualmente suspendidos (IAD, IMB) que no presentaron evidencias que promuevan mejores resultados, a excepción del ICE.

Es muy probable que la débil asociación de las remuneraciones de los docentes con los logros de aprendizaje de sus alumnos, encontrada por los estudios internacionales, se deba en gran medida a que las remuneraciones dependían en casi todos los casos de escalas nacionales y no estaban determinadas por políticas de recursos humanos definidas localmente, sensibles a las necesidades, prioridades y desempeños de las unidades²³.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL DOCENTE

El Ministerio de Educación diseñó el Registro Docente y Administrativo (RDA) como un instrumento de apoyo a la planificación y gestión del personal. A partir de la implementación del RDA, el Ministerio de Educación cuenta con información detallada del personal que trabaja en el Servicio de Educación Pública, con el objeto de transparentar la administración del mismo, reducir el problema de ítems fantasmas y planificar mejor la asignación de los docentes a las diversas regiones del país, tomando en cuenta que los docentes son el elemento fundamental para alcanzar una educación con calidad, más aún si éstos cuentan con una formación pedagógica. El RDA es actualizado de manera permanente a través de los formularios establecidos para el efecto, como un proceso integrado al pago mensual de planillas.

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

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

²³ Bellei C. y P. González (2004)

4.1 DOCENTES SEGÚN EL NIVEL DE EDUCACIÓN QUE ATIENDEN

De acuerdo a la información del Registro Docente y Administrativo (RDA), el número de docentes en el servicio escolar público de Bolivia se ha incrementado gradualmente conforme el aumento del número de alumnos atendidos en los diferentes niveles (inicial, primaria y secundaria). A inicios del presente año, el número de docentes registrados alcanzaba a 103 mil a nivel nacional. De acuerdo al nivel de educación en el que trabajan, el 71.5% de los docentes está concentrado en la educación primaria, el 19.6% en la secundaria y tan solo el 4.5% y 4.3% en la inicial y alternativa, respectivamente (véase la Tabla 7). Esta proporción varía cuando se realiza el análisis por área geográfica puesto que alrededor del 63% de ellos se encuentran trabajando en el área rural y provincial del país como se puede ver en el siguiente título.

Tabla 8: Número de docentes según el nivel que atienden, inicio gestión 2005

| Nivel educativo/Área | Urbana | Provincial | Rural | Total | % |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------|
| Docentes de Inicial | 2,367 | 1,108 | 1,195 | 4,670 | 4.5 |
| Docentes de Primaria | 23,866 | 15,198 | 34,656 | 73,720 | 71.5 |
| Docentes de Secundaria | 9,316 | 5,980 | 4,882 | 20,178 | 19.6 |
| Docentes de Alternativa | 2,837 | 1,058 | 576 | 4,471 | 4.3 |
| Total | 38,386 | 23,344 | 41,309 | 103,039 | 100.0 |

Fuente: Ministerio de Educación 2005.

4.2 DOCENTES POR ÁREA GEOGRÁFICA

Como se puede observar en el Gráfico 6, del número total de docentes para la gestión 2005 (103.039), el 37% se encuentran en el área urbana (capital), 23% en el área provincial y el 40% en el área rural. Este último porcentaje corresponde con el porcentaje de población en el ámbito rural (42.9% según la clasificación del Ministerio de Educación con datos del Censo 2001). Sin embargo, el área provincial tiene alrededor de 6.6% de la población en contraste con el 23% del total de los docentes.

Tabla 9: Docentes y población según área geográfica

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

Fuente: Ministerio de Educación 2005, INE 2002a.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2005.

(*) Según la clasificación del Ministerio de Educación.

4.3 DOCENTES SEGÚN CARGOS Y NIVELES DE INSTRUCCIÓN

Los docentes se distribuyen según cuatro **niveles o cargos**: normalistas (61.6%), egresados (16.6%), titulares por antigüedad (3.7%), y docentes interinos (18.1%). Estos

porcentajes fueron calculados a partir de los datos de inicio de gestión 2005. Los docentes interinos son aquellos que no tienen formación pedagógica

Tabla 10: Docentes según nivel de instrucción pedagógica, 2005

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

Fuente: Ministerio de Educación 2005.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2005.

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

Asimismo, existen motivos sólidos para creer que simplemente elevar salarios puede tener pocos efectos. La presencia de maestros normalistas y su posición en el escalafón no están asociadas con mejores rendimientos en los exámenes y el desempeño de los maestros decae con su antigüedad, variable que está estrechamente ligada a sus remuneraciones, que los que poseen mayor escalafón y antigüedad son los que perciben mejores salarios²⁴. Por lo menos en el sector fiscal, la remuneración de un maestro es independiente de su desempeño. Para conseguir un mayor sueldo, los docentes deben simplemente acumular antigüedad y ascender de categoría.

4.4 DOCENTES SEGÚN CATEGORÍA

De acuerdo al Escalafón vigente, los docentes se clasifican según su antigüedad en ocho **categorías**: Interino, Quinta, Cuarta, Tercera, Segunda, Primera, Cero y Mérito. En la Tabla 9 se puede observar que los docentes pertenecientes a la categoría de interino (18.1%) y quinta (32.3%), que son los que no tienen formación ni experiencia respectivamente, representan a más del 50% del total, aspecto que tiene una incidencia negativa sobre la calidad de la educación.

El déficit de docentes normalistas es más notorio en las provincias y comunidades rurales, en las que debido a la carencia de docentes formados en las Escuelas Normales que deseen trabajar en estos ámbitos, se recurre a la contratación de bachilleres (11.6% del total de los docentes a inicio de la gestión 2005 solo completaron la educación escolar, como se puede observar en la tabla 10) o docentes interinos. A este problema se suma el de las tasas de rotación de docentes²⁵ debido a que muchos docentes rurales aspiran a migrar a la ciudad; cuando ello ocurre abandonan su cargo y la contratación de un nuevo docente puede demorar semanas o meses²⁶, originándose un retraso en el

²⁴ Urquiola, M. et. al. (2000)

²⁵ Se evidencian altas tasas de rotación de docentes, estimadas en aproximadamente un 30% de la planilla entre febrero y abril. En este período se originan vacantes que no pueden ser "cubiertas" inmediatamente por otros docentes.

²⁶ Mizala et. al. (1999)

proceso de aprendizaje de los alumnos. Además, en muchos casos la designación del docente depende de una comisión donde interviene la junta de distrito entre otros actores, los que no siempre aplican criterios técnicos, permitiendo una politización y partidización²⁷ de la designación.

Tabla 11: Número de docentes según categoría, gestión 2005

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

Fuente: Ministerio de Educación 2005.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2005.

Un estudio sobre los Maestros en Bolivia²⁸ sugiere con relativa claridad que los maestros con mayor edad o antigüedad son justamente los que tienen los menores niveles de vocación. Si esta variable influye en el desempeño, y en vista de que la posición en el escalafón es un buen reflejo de la antigüedad del docente, no debería sorprender que el salario del maestro no se refleje en mejores resultados. Una vez que el docente consigue su ascenso en el escalafón acumulando antigüedad sigue sin tener ningún incentivo para trabajar con más dedicación y ser más efectivo, si por esto ya no recibe ninguna compensación adicional.

4.5 DOCENTES POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN

Según el nivel de instrucción, los maestros se agrupan en bachilleres, egresados universitarios, licenciados universitarios, profesores con título revalidado, profesores egresados normalistas, profesores normalistas, profesores titulados por antigüedad, técnicos medios y técnicos superiores. De esta clasificación, el mayor porcentaje según los datos obtenidos para la gestión 2005 corresponde a los profesores egresados normalistas (16.8%) y profesores normalistas (61.4%), mientras los que son solo bachilleres representan el 12.2% del total y 4.3% los que no tienen formación. Llama la atención la gran cantidad de docentes con formación de bachilleres (ninguna formación pedagógica) que no saben aplicar la reforma educativa en el aula, y por tanto, la baja calidad de la educación que los alumnos reciben.

²⁷ Véase Ministerio de Educación (2005b).

²⁸ Urquiola et. al. (2000)

Tabla 12: Número de docentes según nivel de instrucción, gestión 2005

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

Fuente: Ministerio de Educación 2005.

Del total de docentes interinos, el 70% son bachilleres y el 24% no alcanzaron ni siquiera los 12 años de escolaridad (ver tabla 12). La conclusión de un estudio del SIMECAL²⁹ sobre educación primaria respecto a la relación entre cantidad de docentes interinos y la calidad de la educación destaca que los menores rendimientos de docentes (desempeño en riesgo, es decir, cuando los docentes han obtenido una competencia en grado insuficiente) corresponden a los departamentos que poseen mayor cantidad de docentes interinos.

Tabla 13: Docentes interinos según nivel de educación alcanzado, 2005

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

Fuente: Ministerio de Educación 2005.

Nota: los datos corresponden a docentes inicio de gestión 2005.

4.6 DOCENTES SEGÚN ESPECIALIDAD

De acuerdo a la especialidad ejercida, los docentes se clasifican en Agropecuaria, Artes plásticas, Educación católica, Educación física, Educación musical, Humanística, Orientadores y Técnico Industrial, de los cuales el 86.1% corresponde a docentes de formación Humanística. Esto muestra que la mayor proporción de docentes preparan a los alumnos para la educación universitaria y solo el 3.1% para la técnica. Esta información refleja la necesidad de un estudio sobre los requerimientos del mercado de trabajo, sobre cuya base se debería implementar un programa de orientación vocacional y de reorientación de la formación educativa de manera de hacerla más pertinente en relación con las posibilidades y necesidades del mercado laboral en el país.

²⁹ SIMECAL (2001)

Tabla 14: Docentes según especialidad ejercida, gestión 2005

| | % |
|--------------------|--------------|
| Agropecuaria | 0.0 |
| Artes plásticas | 1.4 |
| Educación católica | 3.4 |
| Educación física | 3.2 |
| Educación musical | 2.7 |
| Humanística | 86.1 |
| Orientadores | 0.0 |
| Tec. Industrial | 0.6 |
| Tec. Vocacional | 2.5 |
| Total | 100.0 |

Fuente: Ministerio de Educación 2005.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

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

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

El nivel departamental, a su vez, debería coordinar junto con los municipios la distribución de los ítems a partir de techos y estimaciones realizadas desde el nivel central, de acuerdo a las necesidades reales de cada núcleo y distrito y las disponibilidades globales de la región, con especificación de niveles y especialidades. En estos ámbitos, departamental y municipal, la participación de la población debería ser adecuadamente promovida y apoyada, lo que podría contribuir a la toma de decisiones con criterios técnicos y eficientes. El desarrollo de estas acciones contribuirá a una gestión más eficiente de los recursos del sector.

Un incremento en la relación alumnos por docente en la educación primaria en el área urbana se considera una medida costo efectiva que podría significar liberar recursos humanos que bien pueden ser empleados en la educación secundaria (que presenta actualmente un gran déficit de ellos), previa actualización pedagógica adecuada a las nuevas necesidades de este nivel. Esto implicaría una mayor eficiencia interna en el sector y ahorro para el país en términos monetarios y humanos.

En cuanto a la remuneración, si bien es cierto que los sueldos que perciben los maestros no alcanzan los niveles demandados por ellos, éstos han tenido un crecimiento sistemáticamente mayor que la inflación promedio anual, habiéndose incrementado su poder adquisitivo aún sin considerar los ingresos adicionales por concepto de categorías, bonos e incentivos, lo que ratifica el mayor poder de compra de los maestros en relación con la mayoría de los demás sectores de la economía que no gozan de estos beneficios.

Se debería buscar mecanismos alternativos para vincular la carrera docente con una estructura salarial que reconozca la formación y desempeño de los maestros modificando el actual escalafón docente. El sistema del escalafón actual da pocos incentivos para esforzarse y lograr buenos resultados y, por tanto, no debería sorprender que en promedio las características observables de los maestros tengan poco impacto sobre los resultados en desempeño educativo (medido por pruebas estandarizadas-exámenes). Para esto, a pesar que ya se llevaron a cabo estudios en el Ministerio de Educación a objeto de crear la carrera docente, se requiere de un decidido apoyo político y de la población para implementarlo. En este sentido, la realización del II Congreso Nacional de la Educación y la Asamblea Constituyente serían escenarios ideales para plantear y acordar la implementación de esta y otras medidas arriba mencionadas.

Es difícil pensar que un docente pueda sentirse motivado para formarse mejor, actualizarse permanentemente y exigirse un buen resultado si sabe que bastará con que logre egresar de una Normal para tener un trabajo de por vida sin importar su desempeño, o que su salario no depende de los resultados de su trabajo, y que además puede obtener ingresos adicionales que otros sectores no reciben. Asimismo, que la antigüedad del docente será mérito suficiente para ser promovido y mejorar su nivel salarial, que trabajará diez meses al año pero recibirá remuneración el año entero, que le pagarán por menor número de horas trabajadas por mes en comparación con otros sectores y que nunca necesitará someterse a competencia alguna.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 2004. "World Development Indicators CD ROM". Washington, D.C.
- Banco Mundial 2004a. "Public Expenditure Review". Washington DC.
- Bellei C. y P. González 2004. "Educación y competitividad en Chile". Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Brunner, José y Gregory Elacqua 2004. "Factores que inciden en una educación efectiva: evidencia internacional". Universidad Adolfo Ibáñez. Chile.
- CEBIAE 2002. "Estado de situación de la educación en Bolivia". Programa de Políticas Públicas. La Paz.
- CEPAL 2004. "Base de datos sobre gasto social". División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
- Contreras, Manuel 1999. "Reformas y desafíos de la Educación", Capítulo publicado en Fernando Campero (coord.) Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea. La Paz, Harvard Club de Bolivia.
- Fuller, B. y P. Clarke (1994) "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy." Review of Educational Research, Vol 64, No1.
- INE 2002. "Bolivia: estimaciones y proyecciones de población, periodo 1950 – 2050". La Paz.
- INE 2002a. "El proceso de urbanización en Bolivia 1992 - 2001". Instituto Nacional de Estadísticas y CODEPO. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004. "Información estadística e indicadores escolares 1996 – 2002 (Segunda versión)". Dirección General de Estrategia Educativa, Área de Análisis. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004. "Reglamento de aplicación del Incentivo a la permanencia en el área rural pobre (IPR)". Junio de 2001, La Paz.
- Ministerio de Educación 2004. "Reglamento de aplicación del Incentivo a la Incentivo a la Modalidad Bilingüe (IMB)". Junio de 2001, La Paz.
- Ministerio de Educación 2004. "Reglamento de aplicación del Incentivo colectivo a las escuelas (ICE)". Junio de 2001, La Paz.
- Ministerio de Educación 2004a. Dirección General de Asuntos Administrativos. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004b. "La Educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados". Dirección de Análisis. La Paz.
- Ministerio de Educación 2004c. "Información estadística e indicadores escolares 1996 – 2003 (página WEB)". Dirección General de Estrategia Educativa, Área de Análisis. La Paz.
- Ministerio de Educación 2005. "Estadísticas de Unidades Educativas: profesores, personas". Unidad de Gestión de Personal del SEP. Enero 2005. La Paz.
- Ministerio de Educación 2005a. "Modelo de gestión y participación social". Informe Final de la Comisión 3, Taller Nacional de Evaluación del PRE 2004, La Paz.
- Ministerio de Educación 2005b. "Formación, desempeño y rol del docente en el Programa de Reforma Educativa", Informe Final de la Comisión 4, Taller Nacional de Evaluación del PRE 2004, La Paz.
- Ministerio de Educación 2005c. "Sistema de remuneración del personal docente". Dirección General de Estrategia Educativa, Área de Análisis. La Paz.
- Mizala, Romaguera y Reynaga 1999. "Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia". U. de Chile. Santiago de Chile.
- SIMECAL 2001. "Evaluación para ascenso de categoría en el escalafón docente". Ministerio de Educación. La Paz.
- Urquiola, Miguel, Wilson Jiménez, et. al. 2000. "Los maestros en Bolivia: impacto, incentivos y desempeño". Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana. La Paz.