

## La Reforma Educativa Boliviana: Lecciones aprendidas y sostenibilidad de las transformaciones

Documento elaborado en el marco del convenio Corporación Andina de Fomento / Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura -OEI.

Luis Enrique López<sup>1</sup>  
Orlando Murillo

Efectivamente, con la Ley 1565, El Estado boliviano asumió –de modo genérico— el reclamo indígena-campesino –hecho demanda formal y documental— reiterada por lo menos desde los inicios de los 70s y, particularmente, desde la proclamación en 1973 del Manifiesto de Tiwanaku –por una educación adecuada a la condición multiétnica y pluricultural de la realidad boliviana; concretamente la flamante Ley postuló una educación ‘intercultural y bilingüe’ [...], orientada a ‘fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la Nación boliviana en su enorme y diversa riqueza multicultural y multiregional’ [...]. Así, la demanda explícita de los movimientos indígena-campesinos adecuada a la multiculturalidad que especifica fácticamente a este país pasó a ser postulado legal de la república. Con ello, también el tema educativo pasó a ser parte de la Reforma de Estado más profunda vivida en Bolivia luego de la Revolución Nacional de 1952.

Ricardo Calla 1999: 562.

### 1. Breve reseña histórica

A lo largo del Siglo XX Bolivia experimentó el desarrollo de tres importantes reformas educativas de naturaleza integral (Contreras 1994). La primera fue de comienzos de dicho siglo bajo el gobierno liberal del Presidente Pando, la que, sin realmente tomar en cuenta la gran diversidad lingüística inherente a este país, buscó construir un sistema de educación pública, asignando responsabilidad a los gobiernos municipales y poniendo énfasis en la educación técnica y en la formación laboral. La segunda tuvo como marco de referencia la Revolución Nacional de 1952, de corte nacionalista, liderada por el presidente Víctor Paz-Estensoro; contexto en el cual se democratizó la educación, extendiendo la cobertura de la educación primaria a un número importante de comunidades rurales, aunque desde una perspectiva castellanizadora, anclada en una postura asimilacionista de la población indígena mayoritaria en el país. La tercera reforma, materia de este informe, fue la emprendida a partir de 1994, a raíz de la dación de la Ley 1565 de Reforma Educativa, durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Dado que Bolivia se caracteriza, junto con Guatemala, por ser uno de los países latinoamericanos con mayor población indígena (66.2% en el 2001<sup>2</sup>), cada una de estas reformas ha debido tomar posición respecto a la

---

<sup>1</sup> Luis Enrique López es sociolingüista y educador y Orlando Murillo economista. Las opiniones vertidas en este documento son de entera responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones con las cuales ellos trabajan. Agradecemos a Carmen de Urioste y Nicole Nucinkis por la acuciosa lectura del texto y por sus comentarios y observaciones, las mismas que no siempre han sido tomadas en cuenta por lo que la responsabilidad es enteramente nuestra.

<sup>2</sup> El Censo Nacional de Población del 2001 registra un porcentaje de sólo 62%, pero esta cifra está referida únicamente a la población boliviana de 15 años o más. El CELADE con base en nuevos cálculos que toman en cuenta a la población menor de 15 años, usuaria privilegiada de la educación inicial y primaria, da cuenta de la cifra que utilizamos aquí (en CEPAL 2005). Este porcentaje, sin embargo, podría incluso ser mayor pues persisten entre muchos pobladores

educación de estas mayorías nacionales. Así, los liberales de principios de Siglo XX optaron por ignorar este hecho fundamental de la realidad nacional, aunque crearon centros educativos para indígenas vehiculados únicamente en castellano. Los nacionalistas de mediados de ese siglo apostaron por la conformación de una nación mestiza y de un sentido de bolivianidad, para lo cual apostaron por el castellano y por la cholificación de las poblaciones originarias. No obstante y como se señaló en el párrafo anterior se logró extender significativamente el servicio educativo, democratizándolo y propiciando, tal vez sin buscarlo, que números importantes de maestros y maestras de ancestro indígena y que aún hablaban un idioma amerindio se incorporasen al servicio educativo. Como veremos más adelante y habida cuenta del avance del movimiento indígena en Bolivia y de una mayor toma de conciencia respecto de su multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo<sup>3</sup>, la tercera reforma, aun cuando se desarrolló en un marco económico neoliberal, en respuesta a demandas sociales crecientes, asumió programáticamente el desafío de la diversidad y se planteó la interculturalidad y la participación popular como ejes de la transformación educativa. Esta última reforma, sin embargo, tuvo antecedentes importantes que consideramos necesario brevemente reseñar.

La búsqueda del Estado boliviano por una transformación integral de su educación en los años noventa, para responder tanto a necesidades internas como a aquellas derivadas de la vida en un mundo cada vez más interrelacionado, fue precedida de otros esfuerzos menos exitosos. Estos fueron llevados a cabo en la segunda mitad de la década de los ochenta, luego de la promulgación en 1985 del Decreto 21060 que reformó la estructura económica nacional y que logró sacar al país de una de sus más profundas crisis económicas y estabilizar su economía, aunque con un gran costo social para los sectores populares y medios.

Tal vez en respuesta a las propuestas de transformación educativa que emergían desde la sociedad civil y de los propios cambios en la visión del país que se afianzaron durante el gobierno de la UDP, Unidad Democrática Popular (1982-1985), el Ministerio de Educación<sup>4</sup> publicó en 1987 y en 1988 los llamados libros "blanco" y "rosado" de la educación con el afán de promover una reforma del sector que se asentase sobre la transformación de los centros de formación docente y la descentralización educativa. La transformación de las escuelas normales pasaba por su cierre y reconversión en una universidad pedagógica que elevase la formación docente del actual nivel de educación superior no-universitaria. Por su parte, la descentralización educativa consideraba el traslado de responsabilidades sobre las escuelas y la educación a los gobiernos departamentales.

El Libro Blanco fue el primero en esbozar estas propuestas y fue considerado incluso por algunos líderes del magisterio organizado como "el documento más coherente y completo" (Quiroga 1988:31). Sin embargo, su vinculación estrecha con la severa política económica que se consolidaba hizo que se considerase a esta propuesta de reforma como "una doble trampa", por el riesgo de la desintegración del sistema educativo y de su privatización (Ibíd.). Lo propio ocurriría un año después con el Libro Rosado, considerado por los gremios como portavoz en el campo educativo del modelo neoliberal. Las publicaciones aludidas, si bien reunían

---

indígenas visiones contrarias de sí mismos asumidas en la aún persistente condición colonial, que los llevan a negar su filiación étnica y/o lingüística cuando son entrevistados por los funcionarios censales.

<sup>3</sup> Este proceso de redescubrimiento del histórico carácter mayoritariamente indígena del país lo ha marcado políticamente, al menos a lo largo de los últimos siete lustros, desde que en 1973 el Manifiesto de Tiwanaku, promovido por intelectuales y líderes aimaras, en su mayoría urbanos, propugnase por un cambio profundo en la comprensión de la realidad boliviana (cf. Cárdenas 1994). Luego vendrían la creación de organizaciones indígenas y una participación política indígena creciente de este sector que ha llegado a su más reciente clímax con la elección del primer presidente boliviano que se autoreconoce como indígena, el líder indígena y popular de filiación aimara Sr. Evo Morales.

<sup>4</sup> Usando la denominación genérica Ministerio de Educación para facilitar la lectura del documento. Esta denominación ha cambiado en el curso de los últimos veinte años al menos cuatro veces, de Ministerio de Educación y Cultura (antes de 1994) a Secretaría Nacional de Educación (entre 1994 y 1998), para volver a la denominación anterior entre 1998 y 2003, cuando este ministerio se desprendió del sector cultura que pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Económico junto al de Turismo. A partir de la nueva gestión del Presidente Morales, el sector cultura volverá a depender del Ministerio de Educación, pasando éste a denominarse ahora Ministerio de Educación y Culturas.

importantes planteamientos respecto de la situación de la educación boliviana de entonces, sobre la necesidad de incorporar la interculturalidad y el bilingüismo en la educación, así como acerca de otras estrategias que era necesario implementar para mejorar la calidad de los servicios educativos, no se tradujeron "en ninguna medida ni acción pero tiene[n] el mérito de haber explicitado la urgencia de realizar una reforma y de haberlo hecho desde el ámbito del Estado rompiendo la tradicional inercia de las autoridades que transitaron por ese despacho" (Anaya 1995:4).

Estas propuestas iniciales de reforma fueron acertadas en tanto plantearon también la necesidad de iniciar el proceso con la transformación del subsistema de formación docente, antes de ingresar a las aulas del nivel primario. Quien sabe si de haber comenzado por este componente, la reforma aún en curso, materia de este análisis, podría haber seguido un rumbo diferente.

Pese a dichos aciertos, en verdad, fue escasa la trascendencia de las propuestas aludidas, debido a la férrea reacción en contra de los maestros y maestras que no salían todavía de la sorpresa del ajuste estructural resultante de la aplicación del Decreto 21060. Los gremios docentes temían que el Estado se desentendiese de su responsabilidad para con la educación pública, reclamaban mayor participación en la definición de las nuevas políticas y defendían con ardor la vigencia del Código de la Educación Boliviana de 1955, en tanto se suponía que éste, por haber sido producto de una revolución nacional, gozaba de mayor consenso social. En suma, estos primeros esfuerzos de reforma fueron vistos por los gremios de maestros como digitados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en tanto formaban parte de un mismo paquete de medidas, junto con el Decreto 21060 de ajuste estructural. Como producto del mencionado ajuste y de la profunda crisis económica que le dio origen, los salarios de los docentes se deterioraron significativamente y el servicio de educación se vio seriamente afectado, con la consecuente contracción de la cobertura escolar (Ipiña 1996:200).

Las únicas alternativas a la inercia estatal que caracterizó a la etapa anterior a la Reforma Educativa fueron aquellas promovidas por diversas ONG, muchas de las cuales pertenecían o guardaban estrecha relación con la obra educativa de la Iglesia Católica (cf. Ipiña 1996:190-1).<sup>5</sup> Las acciones que tales ONG promovían, se inspiraban en los postulados de la educación popular, la misma que según el Ministro de Educación de entonces surgió "como una nueva esperanza [...], casi clandestina, buscando la atención de los más pobres". A su entender, "con la educación popular nace un primer atisbo de conciencia cultural y ecológica en la educación, al ser advertida la estrecha relación que se da entre medio ambiente, marginamiento cultural y pobreza; primero en los medios urbanos; luego en el medio rural. Comienzan así los primeros ensayos de lo que después se llamará *educación intercultural* a partir de los pobres. Este mismo enfoque, humano y solidario, promueve la responsabilidad de la comunidad en la educación" (Ipiña 1996:191, énfasis del original).

Lo cierto es que, como nunca antes, desde estos esfuerzos iniciales por cambiar el curso de la educación boliviana y fundamentalmente en la década de los noventa, los diarios publicaron artículos de descripción y análisis de la seria situación por la que atravesaba la educación boliviana y tradujeron la inconformidad de la sociedad con los resultados alcanzados. Todo ello ocurría en un contexto de preocupación por el futuro del país, habida cuenta de la ya lograda estabilización de la economía, y ante la globalización de la economía y la

---

<sup>5</sup> Ipiña 1996 identifica como "organizaciones católicas" que trabajan en el ámbito educativo a las siguientes: Acción Cultural Loyola (ACLO), fundada en 1966; Fe y Alegría, que data de 1966; Educación Radiofónica en Bolivia (ERBOL), de 1967; Acción un Maestro Más, también de 1967; la Comisión Episcopal de Educación (CEE), de 1970; el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), de 1971; y el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE), de 1976. Respecto de Fe y Alegría señala que en 1990 llegó a contar con 211 unidades educativas en todo el país, "a cargo de 47 congregaciones religiosas bajo la conducción de la Compañía de Jesús, atendiendo a 109.266 beneficiarios" (Ipiña 1996:191).

mundialización de la comunicación. Producto de ello, la educación emergía como uno de los factores que incidían en el desarrollo económico y éste en condición sine qua non del desarrollo social.

Para responder a inquietudes similares compartidas por distintos países latinoamericanos y ante la motivación que generó lo que se identificó como la década perdida --la de los ochenta--, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) planteó al inicio de los años noventa un conjunto de objetivos para una nueva política educativa en la que debía involucrarse el continente. Entre ellos estaban los siguientes:

- Responder a los requerimientos de la sociedad, generando una institucionalidad del conocimiento abierta.
- Asegurar un acceso universal a los códigos culturales de la modernidad.
- Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológicos.
- Propiciar una gestión institucional responsable.
- Apoyar la profesionalización y el protagonismo de los educadores.
- Promover el compromiso financiero de la sociedad con la educación.
- Desarrollar la cooperación regional e internacional (CEPAL1990).

También en 1990, en marzo, en Jomtien, Tailandia, la Conferencia Mundial de Educación para Todos marcó nuevos derroteros para la educación mundial, otorgando prioridad a la educación básica, a partir de la introducción de una nueva noción: la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos, entre las cuales cobraban preeminencia los códigos culturales de la modernidad, la lectura y la escritura y la adquisición de competencias de razonamiento lógico-matemático. Esta reunión también estampó un cambio de paradigma importante en la educación al destacar el papel protagónico del aprendiz y al priorizar el aprendizaje sobre la enseñanza<sup>6</sup>. En esa ocasión las autoridades bolivianas participantes de este evento pudieron también tomar nota de algunas iniciativas de reforma en curso así como de proyectos exitosos en distintas esferas de la educación que habían logrado influenciar o configurar el espíritu de Jomtien.<sup>7</sup>

En ese marco y dada la crisis que caracterizaba a la educación boliviana, en 1991, desde el Ministerio de Planeamiento y Coordinación se creó una instancia responsable de la preparación de un programa de reforma educativa: el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE). Se optó por una estructura externa al Ministerio de Educación, en tanto se pensaba que dada la presencia predominante de maestros y maestras en el Ministerio no era posible plantear una reforma integral del sistema educativo que afectase intereses y convicciones de uno de los actores privilegiados del proceso: el magisterio. Asimismo, se consideraba que era menester trascender el ámbito magisterial, primero, para convocar a profesionales independientes que pudiesen diseñar "medidas que requerían de estudios complejos para los que el Ministerio de Educación no tenía capacidad técnica" (Anaya 1995: 7); y en segundo término se vio que era necesario involucrar en la reforma a otros actores sociales, tales como los padres y madres de familia, a aquellas instituciones que habían puesto en marcha innovaciones en la educación y también a las organizaciones indígenas, pues se había tomado conciencia de los éxitos del Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (1990-1995) y de otros programas de educación bilingüe tanto en el país como en el extranjero. En resumen, se consideró que "no

---

<sup>6</sup> Cabe, no obstante, dejar en claro que la malinterpretación de esta desiderata por parte de las autoridades educativas puede haber sido la responsable de la virtual exclusión de los docentes de las reflexiones y discusiones sobre los planes de reforma educativa en prácticamente todo el continente.

<sup>7</sup> Amalia Anaya, Viceministra de Educación, Inicial, Primaria y Secundaria (agosto 1997-agosto 2001), Ministra de Educación (agosto 2001-agosto 2002) y principal gestora de la Reforma Educativa boliviana desde 1990, cuando fuera Subsecretaria de Política Social del gobierno de Jaime Paz Zamora, participó en su condición en la Reunión Regional Preparatoria para la Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en Quito en noviembre de 1989, y en la propia Conferencia Mundial en Jomtien, en marzo del año siguiente. La delegación estuvo además conformada por el Ministro de Educación de entonces, Mariano Baptista, y Alfonso Camacho, el exministro de esa misma cartera.

hubiera sido posible organizar en el MEC [Ministerio de Educación] un equipo calificado y multidisciplinario como el que se necesitaba para diseñar la propuesta técnica de Reforma Educativa y que pudiera trabajar libre de presiones" (Ibíd.).

En verdad, las motivaciones de reforma de la educación surgieron del Ministerio de Planeamiento y Coordinación y no del Ministerio de Educación, a diferencia de lo que ocurrió a mediados de los ochenta cuando se publicaron los libros blanco y rosado. Ya un año antes de la creación del ETARE, el Gobierno de Bolivia desde la Subsecretaría de Política Social del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, tomó contacto con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos internacionales para iniciar una discusión sobre posibilidades de financiamiento de una reforma de la educación y a la vez para lograr apoyo al desarrollo de los estudios previos que era indispensable emprender. Ello fue posible gracias a la conformación de un programa de reforma educativa que consideraba tres pilares fundamentales: el fortalecimiento institucional, el mejoramiento cualitativo de la educación, que incluía la sistematización de las experiencias de educación bilingüe- y la adecuación curricular a las necesidades del aparato productivo.<sup>8</sup> El documento respectivo fue presentado en mayo de 1990 a una misión del Banco Mundial (A. Anaya, comunicación personal), aun cuando no había consenso en el gobierno de entonces respecto a la conveniencia de abordar un campo de potencial conflicto con el magisterio (cf. Berríos 1995).

En contraste con las iniciativas anteriores de reforma de la segunda mitad de los ochenta, esta vez se consideró necesario estudiar a fondo la realidad educativa nacional (ETARE 1993b), explorar sus demandas y necesidades así como sistematizar y evaluar las principales innovaciones nacionales en materia educativa<sup>9</sup>, de manera de plantear estrategias factibles de implementación que contasen con el financiamiento necesario. Entre otros, se realizó un estudio integral de los planes y programas de estudio y del currículo escolar en general, base sobre la cual ya en 1993 se elaboraron lineamientos para una nueva política curricular (ETARE 1993a).

## 2. Las transformaciones educativas de las últimas dos décadas

La Propuesta de Reforma Educativa de 1993-1994 y la Ley 1565 que marcó el inicio formal del proceso en 1994, tuvo como insumos claves para su definición un conjunto de innovaciones educativas exitosas llevadas a cabo en distintas localidades, bajo el impulso de diversas ONG, de la Iglesia Católica y, con menor ingerencia, del propio Ministerio de Educación. Dos de los proyectos gubernamentales que más lograron influir en la nueva propuesta educativa boliviana fueron el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Programa de Escuela Multigrado (PEM), ambos desarrollados con apoyo técnico y financiero del UNICEF, y que, desde la lógica ministerial de entonces, eran vistos más como proyectos de ese organismo internacional que del propio Estado. Estas experiencias tuvieron lugar, sobre todo, a partir de la restauración de la democracia en Bolivia en 1982.

### Prolegómenos de reforma

El Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) se desarrolló en tres regiones sociolingüísticas

---

<sup>8</sup> En un comienzo las propuestas de reforma ponían el acento en la transformación institucional del sistema. A partir de mediados de 1992, estas propuesta adquirieron una característica de transformación integral del sistema educativo, considerando tanto la dimensión institucional-administrativa, como la pedagógica-curricular.

<sup>9</sup> En el proceso de preparación de la propuesta de Reforma Educativa, el ETARE convocó a instituciones y organizaciones de todo el país para, de un lado, recoger y sistematizar las necesidades básicas de aprendizaje en ocho escenarios socioculturales diferentes y, de otro, sistematizar las experiencias llevadas a cabo por distintos proyectos e innovaciones educativas que, en rigor, constituían verdaderos intentos de reforma educativa. Con los resultados de estos estudios, los técnicos del ETARE y de un renovado Ministerio de Educación elaboraron la propuesta de Reforma, la ley y los reglamentos respectivos, así como más adelante también las propuestas curriculares. Estos informes fueron recuperados y difundidos entre todos los Institutos Normales Superiores (INS) y universidades por el Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe (PINSEIB), en el período 2002-2004.

(quechua, aimara y guaraní) y aunque tuvo una cobertura limitada (130 escuelas y casi 9.000 alumnos) logró impactar en la educación boliviana, sobre todo por: (i) la importancia asignada a las lenguas originarias, tanto en su condición de lenguas de aprendizaje como de idiomas cuyo uso los educandos debían consolidar con apoyo de la escuela, (ii) el desarrollo de metodologías para la enseñanza del castellano como segunda lengua, y (iii) el papel que en el desarrollo del proyecto se asignó a las organizaciones étnico-políticas representativas de las comunidades atendidas: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) (López 2006). También la Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB) avaló y participó activamente en la ejecución de este proyecto que consideraba como su iniciativa.

El PEIB diseñó currículos y materiales educativos bilingües para los cinco grados del entonces nivel de educación primaria (o ciclo básico), capacitó a maestros y maestras en metodologías bilingües y llevó a cabo investigaciones y evaluaciones periódicas respecto del desarrollo de esta experiencia (Ibíd.). Para generar mejores condiciones técnico-científicas becó, entre 1988 y 1994, a 75 docentes rurales para cursar estudios de especialización en lingüística andina y educación bilingüe en la Universidad Nacional del Altiplano, de Puno, Perú, lugar en el cual los becarios tomaron contacto con las experiencias de educación bilingüe quechua-castellano y aimara-castellano que se desarrollaban en el vecino país.

Por su parte, el Programa de Escuela Multigrado (PEM), iniciado unos años antes que el PEIB y cuya ejecución coincidió también con éste, fue apreciado por muchos maestros rurales en tanto les ofrecía herramientas prácticas para atender a varios grupos de alumnos a la vez. Como ocurre con otras zonas rurales de América Latina, en Bolivia un alto número de escuelas rurales cuenta sólo con uno o dos maestros que deben atender un número mayor y variado de grados, debido a la escasa matrícula escolar que reciben. El PEM desarrolló metodologías para este tipo de situación, así como también materiales educativos integrados para cada uno de los cinco grados de la educación primaria de entonces. Los textos para la escuela multigrado, si bien reconocían y aprovechaban curricularmente la realidad campesino-indígena de referencia inmediata de los estudiantes a los que atendía, se desarrollaron únicamente en castellano, aunque alentaban el uso oral de los idiomas indígenas en el desarrollo del proceso educativo.

A diferencia del PEIB, el PEM contribuyó sólo con herramientas pedagógicas, mientras que a ellas el PEIB añadió instrumentos políticos importantes, como el de la participación de los gremios indígenas-campesinos y magisteriales. Este último hecho resultó de fundamental importancia, dado que los primeros planteamientos de reforma de la educación, sobre todo en lo que atañe a la implantación de una educación intercultural y bilingüe (EIB) en el sistema educativo, fueron formulados por organizaciones de base, como la propia y otrora poderosa Central Obrera Bolivia (COB), y las ya mencionadas CSUTCB y CONMERB. Las dos últimas produjeron sendas propuestas de transformación del sistema educativo, a partir de la EIB y con vistas a la construcción de una sociedad nacional que se sincerase con su multiétnicidad, su pluriculturalidad y su multilingüismo (cf. López 2006, Albó y Anaya 2003).

Que el PEIB y el PEM se hubiesen desarrollado simultáneamente al trabajo que el ETARE llevaba a cabo, contribuyó a que las lecciones que arrojaban estas dos experiencias fueran asimiladas por la Reforma Educativa boliviana de los años noventa. Junto a ellas otras innovaciones desarrolladas en el país fueron aprovechadas en el diseño de la Reforma Educativa boliviana (ETARE 1993b) y en la preparación de la nueva Ley. El consenso en la sociedad respecto de la necesidad de cambios profundos en la educación eran tales que, en Julio de 1992 los principales partidos políticos de entonces con el Presidente de la República, suscribieron un acuerdo conjunto de impulsar y llevar a cabo una reforma de la educación (Anaya 1995). Por su parte, ese mismo año el I Congreso Nacional de Educación, en el cual participaron representantes de distintos sectores de la sociedad civil y del Estado aprobaron las ideas centrales para una reforma del sector, entre las que se encontraban la interculturalidad y el bilingüismo como instrumentos destinados a dotar a la educación nacional de mayor pertinencia y calidad (Congreso... 1992).

### **La reforma de la educación boliviana**

La Reforma Educativa boliviana (REb) comenzó a ejecutarse a partir de 1994, en función a lo normado por una ley específica –la Ley 1565—que derogó el Código de la Educación Boliviana de 1955 que rigió la educación nacional por casi cuarenta años. A diferencia del Código, la nueva ley fue concebida como una “ley marco”, con un articulado limitado y que, sobre todo, buscaba instalar la innovación como mecanismo inherente al nuevo sistema educativo, a partir de la ruptura con la tradición de prescripción meticulosa con la que el magisterio se había formado y desde la cual operaba hasta entonces (Ipiña 1996, Anaya 1995).

Una de las modificaciones más importantes introducidas por la REb fue la ampliación de la obligatoriedad de cinco a ocho años de escolaridad, como resultado de haber transformado la estructura del sistema educativo. Hasta la fecha, la Constitución boliviana considera sólo como obligatorio el nivel de educación primaria. Para no tener que modificar la constitución, la REb consideró un nivel de educación primaria de ocho años y no de cinco, como era antes. Desde 1964, el sistema educativo se estructura en tres niveles: de educación inicial (de 3 años), de educación primaria (de 8 años) y de educación secundaria (de 4 años).

La REb, además, cuestionó las prácticas de enseñanza tradicionales marcadas por una hegemonía docente al concebir al educando como protagonista de su aprendizaje y al maestro como facilitador. La REb impulsó el trabajo cooperativo en el aula, una pedagogía de proyectos y la elaboración materiales que permitiesen a los alumnos trabajar entre ellos y en interacción con miembros de la comunidad, asignándole también un rol privilegiado a la lengua y a la cultura de la comunidad en el desarrollo del proceso educativo. Pero tal vez lo que más desestabilizó a los docentes bolivianos fue el papel asignado por la nueva ley a la intervención, en la escuela y en la educación, de los padres y madres de familia y de otros miembros de la comunidad, a través de los mecanismos de la participación popular. Y es que, como se sugiere líneas arriba, la REb tomó la interculturalidad y la participación social como ejes del nuevo sistema educativo en construcción.

Frente a la multiculturalidad que caracteriza al país, la interculturalidad es un enfoque adoptado por la REb para propiciar nuevos tipos de relacionamiento social, a partir del trabajo en el aula y en la escuela, que rompan con la asimetría que rige en la sociedad boliviana entre indígenas y no-indígenas, así como en la permanente lucha contra el racismo y la discriminación. En función a este enfoque, por ejemplo, se elaboraron nuevos planes y programas de estudios así como también nuevos textos escolares oficiales (en castellano, aimara, guaraní y quechua), introduciendo en ellos contenidos, actividades e ilustraciones relacionados con las características de la vida comunitaria indígena. También para alcanzar este ideal de interculturalidad se configuraron dos modalidades educativas: una bilingüe, destinada sobre todo a educados indígenas hablantes de un idioma originario, a partir de su lengua originaria y con aprendizaje del castellano como segunda lengua; y otra monolingüe, dirigida a estudiantes hispano-hablantes, pero con opción para aprender un idioma originario como segunda lengua. De esta forma, y recogiendo las propuestas emanadas desde la sociedad civil, el Estado boliviano consagró en su legislación a la interculturalidad y al bilingüismo como constitutivos del sistema educativo y como instrumentos para superar distancias y aislamientos y construir nación desde una visión intercultural de la realidad (cf. López 2006, Albó y Anaya 2003, López y Anaya 1993).

Por su parte, la participación social es vista como una herramienta necesaria para dotar al sistema educativo de mayor calidad, en tanto, a través de ella se buscaba instaurar el control social en el sector. La participación popular es considerada como uno de los pilares fundamentales que componen el sistema educativo y se estructura desde la propia escuela para proyectarse hasta el nivel nacional, de abajo hacia arriba. Un decreto reglamentario específico de la Ley 1565 fue elaborado para atender los asuntos relacionados con la participación popular. En función a ello, las normas instituyeron la creación de juntas educativas escolares, juntas educativas de núcleo, juntas educativas distritales, consejos educativos departamentales y un Consejo

Nacional de Educación (CONED).<sup>10</sup> Al lado de esta estructura alineada con la configuración político-geográfica del país, desde la comunidad hasta el país, y con vistas a responder al carácter multiétnico boliviano, estas mismas normas crearon los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), de carácter transterritorial y que buscan representar a la población indígena. Inicialmente, cuatro CEPO fueron instituidos: el aimara, el guaraní, el quechua y el multiétnico amazónico; en los últimos dos años, otros tres consejos se han sumado a ellos: el chiquitano, el guarayo y el moxeño.<sup>11</sup>

A través de estos dos ejes, interculturalidad y participación popular, así como de la presencia y uso activo de las lenguas indígenas en la escuela y en el aula, la educación boliviana comenzó a asumir desafíos históricos de índole epistemológica y política que, de hecho, marcaron por primera vez en la historia un quiebre en la secular condición colonial del país. A ello contribuyó sobre manera que educandos y docentes descubrieran en la lengua indígena un poderoso instrumento no sólo de comunicación, como de hecho ocurría ya por la fuerza de la realidad, sino y sobre todo de construcción y transmisión de conocimientos (Hanemann y otros 2004).

Para poner en vigencia las nuevas disposiciones legales, el gobierno creó el Programa de Reforma Educativa (PRE), que se planteó un horizonte de 20 años para llegar a transformar integralmente la educación. Una primera fase de siete años debía priorizar la transformación de la educación primaria, de manera de universalizar al menos ocho años de escolaridad. Posteriormente, la reforma del sistema debía avanzar tanto hacia la educación inicial como hacia la secundaria. Empero, la primera fase del PRE se extendió prácticamente hasta el año 2004, llevando a cabo, no sin dificultades, acciones de transformación tanto en el nivel de educación primaria como en el de educación inicial y elaborando propuestas iniciales, aún no consolidadas, relativas a la reforma de la secundaria. Simultáneamente, y como estaba previsto inicialmente, se transformó el subsistema de formación docente, logrando involucrar en el proceso a algunas universidades y estableciendo que cerca del 50% de todos los centros de formación docente del país (10/22) formasen maestros y maestras para la educación intercultural bilingüe (Ibid.). También se ejecutó un proyecto específico para generar condiciones para la expansión de la Reforma y de la EIB entre otros pueblos indígenas de la región oriental, y otro destinado a generar condiciones de mejoramiento de la educación universitaria.

Un dato singular del proceso boliviano tiene que ver con el modelo de gestión por el que optaron las autoridades de entonces. En estricto rigor, el PRE rompió con la lógica de proyectos aislados con escasa o nula vinculación entre sí que caracterizaba el escenario pre-reforma y que eran responsabilidad de ONG, agencias de cooperación y de la Iglesia Católica. También se optó por una estrategia distinta a la que predominó en otros países, en los que, por lo general, la gestión de recursos externos era encomendada a unidades de gestión de proyecto, específicamente creadas para responder a las necesidades de administración y gestión de recursos de los dos cooperantes privilegiados del sector en la década de los noventa y en la presente: el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es decir, en Bolivia no se crearon unidades ad-hoc de gestión sino se optó porque, en el marco del PRE, todos los recursos fueran canalizados hacia las dependencias responsables de la gestión de recursos en el propio Ministerio de Educación.<sup>12</sup> El PRE se manejó como un programa integral y toda la cooperación debió inscribirse en este marco regulador. No hubo proyecto específico, ni del BM ni del BID ni de ningún otro

---

<sup>10</sup> De todos estos órganos de participación popular, en 1998 sólo se conformaron las juntas escolares y las distritales y se oficializó los primeros CEPO; sólo con vistas al II Congreso Nacional de Educación, el año 2004 se conformaron tanto los Consejos Departamentales de Educación como el CONED.

<sup>11</sup> Bolivia está compuesta por 36 pueblos originarios. La región oriental (Oriente, Chaco y Amazonía) es la de mayor diversidad étnica-cultural con 33 pueblos y la occidental o andina comprende sólo tres, pero reúne a la mayor cantidad de población indígena a nivel nacional.

<sup>12</sup> En busca de mayor transparencia, el Ministerio de Educación, entre 1998 y 2003, optó por descentralizar la administración de los recursos, contratando a agencias especializadas externas al Estado. Pero, las decisiones sobre el uso de los recursos y de la ejecución del PRE, residían en el Ministerio.

donante que pudiese salirse de este marco (Anaya 1995). Esta nueva política del sector fue asumida incluso desde antes que el PRE se pusiera en ejecución y ya desde el ETARE la negociación de recursos externos tuvo como marco la concepción de una propuesta de reforma integral, aún cuando su primera etapa se centrara sólo en la primaria (Ibíd.). De esta forma, el Ministerio de Educación retomó el liderazgo no sólo en la administración del sistema, sino sobre todo en la proposición de innovaciones pedagógicas y en la obtención y gestión de recursos externos para su concreción en el aula, hecho que no agradó a muchos y generó conflictos diversos entre los responsables del sector y organismos de cooperación y hasta ONG.<sup>13</sup> En verdad, el diseño y ejecución del PRE entre 1993 y 2002 implicó un ordenamiento del sector en cuanto a la definición e implementación de políticas, sobre todo en el ámbito de la educación pública.

Los diez primeros años de transformación educativa se han traducido en un aumento significativo de la cobertura escolar y de la escolaridad promedio, una disminución importante en repitencia y deserción escolar, tanto en las zonas urbanas como rurales, como se muestra en los cuadros siguientes. Al respecto, es importante recordar que hasta antes de 1994, Bolivia perdía un promedio de 30 millones de dólares anualmente sólo como producto de la repetición escolar (cf. Schiefelbein y Heikkinen 1991).

Entre 1992 y 2004, se observa notables incrementos en la cobertura bruta y neta del nivel primario. En un período de 12 años, de los cuales 10 son de reforma, Bolivia ha avanzado en más de 15 puntos porcentuales en cobertura neta en la educación pública, lo que significa que es cada vez mayor el número de educandos que cursa el grado que corresponde a su edad, superándose consiguientemente el factor extra-edad que todavía marca fuertemente la educación. Por lo demás, en lo referente a la cobertura bruta el país avanza hacia la cobertura universal, pues a las cifras ofrecidas en los cuadros 1 y 2 para la educación pública hay que añadir las relativas a la educación privada. De cualquier modo, la educación privada no va más allá de un 13% de la matrícula total y que ésta, en los últimos años, experimenta sea estancamiento o disminución.

**Cuadro 1: Cobertura Bruta y Neta del nivel Primario por sexo: Dependencia Pública**

1992 - 2004				
	Bruta		Neta	
	1992	2004	1992	2004
<b>Total</b>	85.2%	96.0%	70.2%	85.7%

<sup>13</sup> A raíz del debate actual en Bolivia respecto de los cambios que busca imprimir el nuevo gobierno del presidente Evo Morales al proceso de transformación educativa en curso, este hecho ha sido destacado en Comunidad Educativa, en una comunicación virtual de Rosa María Torres de fecha 24.01.06. Al respecto, ella señala: "Quiero decir que conozco de cerca la reforma educativa de Bolivia, y que fui testigo cercano sobre todo en su periodo inicial, el de la configuración del equipo técnico central (ETARE), el de la negociación con las agencias internacionales, el de los primeros pasos que suelen ser los más difíciles. Puedo dar fe de que Bolivia fue, en la década de 1990, uno de los pocos países de en esta región que le dio problemas al Banco Mundial no aceptando sus recetas y que, en general, tuvo una posición soberana frente a la cooperación internacional. vi. una ocasión a la entonces directora del ETARE abrir las puertas del salón e invitar a salir a las agencias que no quisieran colaborar 'en nuestros términos' (los de Bolivia) Vi en cambio, en esos mismos años, a otros equipos nacionales ponerse de rodillas frente a las agencias y al Banco Mundial en particular. La actitud de Bolivia es por ello destacable. Es de esperar que este signo soberano y digno se mantenga y profundice en el actual gobierno de Evo Morales". Por su parte, Amalia Anaya, personaje aludido por R.M. Torres, precisa en su reacción del 04.02.06, que "...con la Reforma logramos que el Ministerio de Educación dejara de ser tierra de nadie donde por encima del estado boliviano mandaba cualquier agencia de cooperación que tuviera un 'proyectito', cualquier institución que a título de prestar servicio educativo se alimentaba del presupuesto público educativo para actividades de adoctrinamiento religioso, y los partidos políticos del gobierno de turno y de los sindicatos que hacían un uso abusivo de las designaciones de personal en el propio Ministerio, en las Normales y en las escuelas. **Al poner las cosas en su lugar y darle eficiencia al funcionamiento del sistema educativo, la Reforma Educativa pisó demasiados callos a la vez y provocó una santa alianza en su contra y en contra de quienes fuimos sus protagonistas**" (A. Anaya, comunicación electrónica. El énfasis es nuestro).

Hombres	91.7%	96.8%	74.1%	85.7%
Mujeres	78.6%	95.2%	66.1%	85.7%

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE), Ministerio de Educación.

Es necesario también notar la mejora sustancial entre las mujeres que determina el cierre gradual de la brecha que antes existía frente a los resultados alcanzados por los hombres. Mayor cambio se ha logrado en cuanto a cobertura neta, pues es mayor el número de niñas inscritas en la edad reglamentaria. No obstante, persisten aún problemas que impiden asegurar la permanencia de las niñas, sobre todo en el área rural. Este último hecho determina que a mayor nivel educativo, menor es la presencia de niñas en el área rural, por lo que éste es un desafío pendiente para la educación boliviana.

**Cuadro 2: Indicadores generales. Dependencia pública.**

Indicador	1997	2004
Años promedio utilizados para concluir 5º año	8	6
Tasa de término a 8vo de primaria (niños)	53.2%	72.2%
Tasa de término a 8vo de primaria (niñas)	50.0%	69.3%
Tasa de término a 8vo de primaria (total)	51.6%	70.8%
Tasa de promoción dentro del nivel primario	83.4%	92.9%
Tasa de abandono anual	9.4%	5.3%

Fuente: Información actualizada al año 2004, de un cuadro originalmente elaborado por Nucinkis (En prensa).

Respecto al cuadro anterior es importante referirse a la tasa de término, la misma que nos ofrece una aproximación a la mejora en la retención de los niños en la escuela. Mientras que en 1997 sólo un 51,6% de alumnos lograba completar ocho años de escolaridad primaria, en el 2004 un 70,8% lo logra. Este mismo indicador diferenciado por sexo muestra un avance considerable en el período en mención, aunque con persistencia de la brecha hombres-mujeres antes mencionada. No obstante, constituye un hecho singular que casi un 70% de mujeres logre completar ocho años de escolaridad en la educación pública. Las tasas de promoción y de abandono durante la gestión escolar corroboran la tendencia hacia una mayor retención de niños y niñas en el sistema educativo, teniendo como resultado no sólo el incremento del número de alumnos, como se demostró en las tasas de cobertura, sino también mejoras en la permanencia de los niños en la escuela.

Contribuyeron al mejoramiento en estos indicadores, entre otros, la reformulación del currículo para toda la educación primaria, de 8 años y tres ciclos (de 3, 3 y 2 años respectivamente), la creación de un subsistema de asesoría pedagógica (descontinuado en el año 2003), la capacitación de docentes, la elaboración de varias guías didácticas y de materiales diversos para la formación docente inicial y en servicio, la producción de módulos de aprendizaje para los primeros dos ciclos de la educación primaria (seis primeros años), tanto bilingües como sólo en castellano, la dotación de bibliotecas de aula, la transformación de la formación docente, la instauración de nuevos mecanismos e instrumentos de evaluación, y la instalación de un Sistema de Medición de la Calidad (suspendido el año 2004). Para dar soporte a la transformación pedagógico-curricular, desde el ámbito institucional-administrativo, se desconcentró y descentralizó algunas funciones de la administración del sistema educativo, con la creación de 314 distritos educativos y 9 servicios departamentales de educación, bajo la responsabilidad de las Prefecturas Departamentales de todo el país. Además se puso en funcionamiento un Sistema de Información Educativa (SIE) y los mecanismos de participación social anteriormente mencionados. Como veremos más adelante, no se logró sin embargo, constituir el Consejo Nacional de Educación, sino hasta el año 2004.

El desarrollo del PRE contó con apoyo financiero de la cooperación internacional, tanto a través de mecanismos financieros como de asistencia técnica. Entre 1994 y 2004 se contó con dos préstamos del BM y

otros dos del BID. Además, se recibió donaciones importantes de los gobiernos del Reino de los Países Bajos y del Reino de Suecia, así como asistencia técnica, a través de la modalidad de proyectos, de los gobiernos de Alemania, a través de la GTZ; de Dinamarca, coejecutados por DANIDA; de España, a través de AECl; y de algunos organismos del sistema de Naciones Unidas, como el UNICEF y UNFPA. La contribución total de la cooperación internacional al PRE se ha estimado en \$US 218.2 millones de dólares (Periodo de ejecución 1995 – 2003, dato preliminar)<sup>14</sup>, a lo que se añade \$US 89.7 millones de dólares de aporte del Tesoro General de la Nación (Ministerio de Educación 2005b). Durante los diez años de su duración, la inversión total del Estado alcanza a 4,7% del PIB (Gasto total de Educación sin incluir Universidades), cuando en 1992 éste era de 2,8% (datos del SIE).

A lo largo de este período, el PRE contó con la oposición sobre todo de una de las dos dirigencias gremiales del magisterio: la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación Boliviana (CTEUB).<sup>15</sup> Mayores acuerdos se pudo lograr con su par rural: la Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB), tal vez porque los beneficios de la Reforma llegaron primero al área rural, dada la priorización establecida por el Ministerio de Educación. No obstante, cabe destacar que, desde ambos frentes, se generó una oposición férrea de la dirigencia sindical magisterial hacia la REb, por considerarla una herramienta del sistema neoliberal y una de las leyes “malditas” generadas por este nuevo sistema, junto con la Ley de Participación Popular y la de Capitalización de las Empresas Públicas.

Pero, para analizar el comportamiento de los maestros y maestras con relación a la REb, es necesario diferenciar entre la visión corporativa de la dirigencia magisterial y la visión que comparten los docentes de aula. Estudios realizados por Naciones Unidas en Bolivia, en el marco del levantamiento del Informe de Desarrollo Humano 2004, dan cuenta de cómo la resistencia docente ha cedido considerablemente en las aulas, y de cómo los docentes entrevistados se han apropiado del discurso de la transformación educativa, lo valoran y lo consideran necesario y útil para el país (PNUD 2004a). A esta misma conclusión llegan otros estudios similares, en los que a través de observaciones de aula se encontró que, en algunas localidades ya se escuchan *nuevas voces* de igualmente *nuevos maestros* (cf. Talavera 1999). Ello no implica que los planteamientos de la REb se apliquen a rajatabla sino y sobre todo que el espíritu de reforma y la voluntad de búsqueda y de innovación se ha instalado en muchos maestros (Ibid.).

Estos mismos maestros y maestras, motivados por la aplicación de la REb, han asumido su desarrollo profesional, matriculándose en programas de especialización, de licenciatura e incluso de maestría, aun cuando el escalafón vigente –que por oposición de la dirigencia magisterial no pudo ser reformado para dar cuenta de la nueva legislación-- no reconozca los estudios que realizan. Respecto a los maestros, el estudio del PNUD destaca que los maestros se encuentran entre la visión que construyen cotidianamente desde la transformación de su práctica y la que les transmiten los dirigentes sindicales a los que deberían responder (PNUD 2004a).<sup>16</sup>

La poca información que diseminó el Ministerio sobre la REb y la ineficacia de los medios empleados contribuyó al distanciamiento entre Gobiernos y docentes. De hecho, en general la falta de acciones

---

<sup>14</sup> Estos montos no incluyen aquellos referidos a los servicios, equipamiento y asistencia técnicas producto de convenios de cooperación técnica suscritos en el marco del PRE entre el Gobierno de Bolivia y, entre otros, los gobiernos de Alemania, Dinamarca, España, Francia y Japón. Cada una de las contribuciones a la REb de los países nombrados podría ser también monetizada pues su contribución al PRE se extendió varios años. Así, la contribución danesa cuenta ya con diez años y la alemana fue de fines de 1997 al tercer trimestre del 2005.

<sup>15</sup> No todas las federaciones agrupadas en la CTEUB mostraron la misma oposición, entre las más renuentes a aceptar los postulados de la REb están las federaciones de La Paz y de Cochabamba, y entre las que más aceptaron el cambio educativo las de Santa Cruz, Beni y Pando.

<sup>16</sup> La REb, por primera vez en la historia de la educación boliviana, reconoció la formación que ofrecían las normales como equivalente a un técnico superior, posibilitándoles el acceso a programas universitarios de complementación profesional y adquirir una licenciatura.

comunicación en la cantidad y calidad requeridas se constituyó en uno de los talones de Aquiles de la transformación educativa en Bolivia. A ello hay que añadir la insuficiente participación de los maestros y también de la población indígena tanto en la formulación de las propuestas técnicas como en su implementación. Aunque resulte irónico afirmarlo, la propuesta de una educación emancipadora que traía la REb se implementó, a menudo, a través de mecanismos relativamente autoritarios y con una escasa consulta previa.

Desde su gestación en 1991 y hasta el año 2004, la REb pasó por cinco períodos gubernamentales, aunque los dos últimos tuvieron corta duración, por los problemas políticos que al país le tocó vivir a partir de Octubre 2003, cuando el Presidente Sánchez de Lozada debió abandonar el país. Entre 1991 y agosto 2002, el PRE y la ejecución de la REb en general gozaron de estabilidad funcionaria y estuvo a cargo, básicamente, de un mismo equipo. Estos hechos hicieron que varios analistas considerasen que la REb se había convertido ya en una política de Estado.

Los acelerados cambios políticos que vivió el país entre el 2002 y el 2005 y la desestabilización gradual y pérdida de imagen paulatina del sector educación que comenzó en agosto 2002 y que se acentuaría más adelante, determinan que hoy tales apreciaciones se pongan en cuestión, y que, más bien, quepa preguntarse cuántos años toma para que una política gubernamental se convierta en política pública. Como veremos más adelante, paralelamente a la debilidad del Ministerio de Educación los dos gremios docentes retomaron fuerza y arremetieron nuevamente contra la Ley 1565, reafirmandose en su postura ideológica inicial de los años ochenta o noventa. Que esto ocurra en un período histórico en el cual se cuestionan todas las reformas neoliberales que emprendió Bolivia en la década de los noventa, han puesto en duda hoy la vigencia misma de la Ley.<sup>17</sup>

#### **La Estrategia de la Educación Boliviana 2005-2015**

Las lecciones aprendidas con la ejecución del PRE permitieron al gobierno diseñar una estrategia complementaria, de diez años de duración, destinada a fortalecer intervenciones educativas realizadas en la década 1994-2004, en los niveles inicial y primaria, así como en el de formación docente, a la vez que extender la transformación hacia la educación secundaria, la educación técnica, la educación superior universitaria y también a la educación alternativa. Es decir, de una estrategia focalizada en la educación primaria hoy estamos ante una visión de carácter sectorial.

Esta Estrategia de la Educación Boliviana se ha traducido en un plan de mediano plazo, a través de un Programa Operativo Multianual (POMA) para un período de cinco años (2005-2009).<sup>18</sup> Este programa partió de una planificación previa preparada por el gobierno saliente en el año 2002, como insumo para que el gobierno entrante continuase con el proceso de Reforma Educativa por un período de cinco años más. Por diversas razones de índole política que analizaremos más adelante y que han marcado de manera decisiva el comportamiento político en general, y no sólo en el sector educación, los dos gobiernos que se desarrollaron a partir de agosto 2002 demoraron más de dos años en consolidar y presentar la nueva Estrategia de la Educación Boliviana (EEb).

El Ministerio de Educación en el POMA 2005-2009 intenta vincular el desarrollo de la interculturalidad y el bilingüismo con el desarrollo humano sostenible: "La misión establecida en el POMA se refiere a la relación

---

<sup>17</sup> Al seguir vigente la Ley 1565, la REb sigue de facto en ejecución. De hecho, los técnicos del Ministerio y de los órganos desconcentrados del sector, así como los directores de escuela y maestros de aula no tienen otro referente que dicha norma y, por ello, aun cuando desde agosto 2002 y con más fuerza a partir de octubre 2003 se hable de la conclusión de la REb, ante la falta de propuesta alternativa, los lineamientos de la REb siguen rigiendo el funcionamiento del sistema educativo.

<sup>18</sup> Inicialmente, y como se puede ver en las referencias, este documento fue formulado para el período 2004-2008.

que existe entre la educación intercultural y bilingüe y el desarrollo económico, social, y político (desarrollo humano sostenible)” (MINEDU 2005c: 6). Con base ello, se plantea como misión:

“Mejorar la calidad, el acceso y la permanencia en una educación intercultural y bilingüe, que promueva equitativa y eficientemente el desarrollo humano sostenible, el ejercicio pleno de derechos humanos y ciudadanos, la cultura democrática y las capacidades productivas y competitivas de los bolivianos y bolivianas, respetando la identidad cultural y los valores éticos con solidaridad y reciprocidad”. (Ibíd.: 10)

Como se ha destacado, la EEB es sectorial y, en tal sentido, reconoce de forma integral y articulada las necesidades de políticas, estrategias, objetivos e indicadores para todos los niveles, áreas y modalidades de la educación, la ciencia y la tecnología, teniendo como ejes articuladores de la educación el desarrollo humano y el desarrollo económico sostenible (MINEDU 2005). Un análisis detallado del POMA nos muestra que, pese a esta voluntad, los volúmenes de inversión son mayores en la educación escolar, sea inicial, primaria o secundaria, y menores para la educación alternativa y la educación técnica y superior, dada entre otras cosas el volumen de población al cual atienden los dos primeros niveles del sistema educativo.

Los acontecimientos político-sociales de los últimos tres años han hecho que el Sistema Educativo Boliviano se plantee responder a exigencias que apuntan sobre todo a la consolidación del carácter multiétnico del país, a través de todos los niveles, áreas y modalidades del sistema, retomando como sus ejes fundamentales la interculturalidad y la participación social en el acceso y la permanencia de los niños en una educación de calidad.

La tramitación de esta nueva estrategia ante la Cooperación Internacional concluyó sólo a mediados del año 2005, cuando comenzó una nueva etapa en los procesos de planificación, ejecución, administración y evaluación integral promovida por el POMA. Esta incluye el fortalecimiento de la gestión institucional-administrativa y pedagógico-curricular al interior del Ministerio de Educación y de los órganos desconcentrados del Sistema Educativo.

La innovación que introducen la EEB y el POMA consisten principalmente en la gestación de una nueva cultura organizacional, basada en el enfoque de la gestión por resultados, de manera de contribuir a la disminución de las brechas de acceso, permanencia y calidad entre los diversos niveles y modalidades de la educación, incluyendo fundamentalmente la educación alternativa.

Este nuevo enfoque estratégico e integral planteado a partir de la presentación y puesta en marcha del POMA, a mediados del 2005, promueve además coherencia en el diseño y ejecución de los objetivos generales y lineamientos estratégicos, esperando que los mismos contribuyan a una sostenibilidad estratégica. Por ello es que la misión, visión y los objetivos estratégicos responden tanto a la política social como a la política económica, siendo sobre todo la interculturalidad y el bilingüismo transversales a todos ellos.

La EEB es estratégica en tanto se inscribe en el Programa General de Desarrollo Social y busca además cumplir el compromiso hacia las metas del milenio. Por ello se plantea acciones de largo plazo, respaldadas por los procesos de reforma que ameritan períodos largos para su implementación. Con su formulación se reitera la necesidad de traspasar gestiones de gobierno, de tal manera que se garantice la continuidad de las acciones identificadas. Para apoyar la ejecución de este nuevo enfoque, entre fines del 2002 y mediados del 2005 se diseñó y negoció una operación integral de apoyo financiero bajo la modalidad de Fondo Común o Basket Fund, liderada por las cooperaciones de: el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino de Dinamarca. El desarrollo de la EEB cuenta también con otros apoyos, a través de la modalidad de proyectos, como es el caso de uno para la transformación de la educación secundaria que el gobierno anterior acordó con el BM y otro con la cooperación japonesa (JICA) para el mejoramiento educativo en aula. No

obstante, como también ocurriera en el PRE, estos dos proyectos se ciñen también a lo establecidos en la EEB, hoy nuevo marco regulador de la educación pública para el período 2005-2015.

Por otra parte, la EEB y el POMA se constituyeron a la vez en instrumentos e insumos importantes para el proceso de “Diálogo Educativo Nacional”, que derivó en la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación (CONED), órgano máximo de participación social prescrito por la Ley 1565 de Reforma Educativa. De hecho, a lo largo del año 2004, la mayor atención del Ministerio de Educación estuvo puesta, primero, en la constitución del CONED y, luego, en la organización entre Ministerio y CONED del II Congreso Nacional de Educación. Esta instancia debió haber aprobado la EEB, antes de su implementación. Por problemas de diversa índole que no es posible detallar aquí, y sobre todo por oposición de un sector radicalizado del magisterio urbano del Departamento de La Paz, este segundo congreso no pudo realizarse. No obstante, algunos puntos de esta estrategia fueron discutidos y analizados en ocho congresos departamentales –uno por departamento, salvo La Paz—y cinco talleres temáticos, convocando en un período de tres meses a más de 6.000 representantes de distintos sectores, exceptuando a la empresa privada.

En estos procesos de consulta, y desde el seno del propio CONED, la sociedad boliviana se organizó en cuatro bloques: el Bloque Popular, que incluía fundamentalmente a las dos confederaciones de maestros, el Bloque Social, en el que participaban representantes de ONG y de la Iglesia Católica; el Bloque Gubernamental, con representantes de distintas reparticiones gubernamentales con primacía del Ministerio de Educación; y el Bloque Indígena, que logró aglutinar a todas las organizaciones indígenas de tierras altas y bajas, alrededor de una agenda educativa indígena común (cf. CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB y otros). Este último bloque fue el que más participación activa logró y con el cual el Ministerio de Educación coincidió en algunas propuestas.

El Bloque Indígena convocó al I Congreso Nacional Educativo de Pueblos Indígenas y Originarios, en el cual se aprobó la propuesta educativa indígena para todo el sistema educativo que debió haberse discutido en el frustrado Congreso. A decir de una alta autoridad del gobierno de entonces, los indígenas les arrebataron al magisterio, a las universidades y al propio Ministerio la hegemonía en la producción del conocimiento educativo así como en la formulación de propuestas para el sector (Rodríguez 2005). Al parecer las opiniones del entonces Viceministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología se derivan del hecho que la propuesta indígena no estaba referida únicamente a las necesidades y expectativas educativas de los pueblos indígenas sino estaban más bien dirigidas al conjunto del país y por ello atravesaban los diversos niveles y modalidades del sector e implicaban también la educación de los no-indígenas.

### **3. Lecciones aprendidas**

#### **El contexto de la transformación**

El PRE constituye la primera política social que ha pasado por cinco gestiones continuas de gobierno. Desde su concepción, tuvo un enfoque sub-sectorial de transformación del nivel de educación primaria, que requirió de la conjunción de esfuerzos para compatibilizar las políticas de Estado, priorizando y generando condiciones favorables para lograr todos los resultados planteados. Pasados los primeros diez años y habida cuenta, de un lado, de los avances logrados en este subsector y que empujaban la demanda hacia niveles superiores del sistema, y, de otro, las múltiples necesidades existentes en otros subsectores de la educación, el Ministerio de Educación vio la necesidad de cambiar hacia una estrategia sectorial integral, cuya base fundamental está en el paso entre áreas y niveles de educación, asegurando la calidad de cada una de ellas, sin marcadas diferencias al interior del sector. En cuanto a cobertura en la educación formal, las mayores necesidades se presentan hoy en la secundaria, aunque persisten problemas que es menester atender sobre todo en relación con la sobre-edad en el área rural y la permanencia de las niñas de este mismo ámbito en el sistema.

Como se señaló anteriormente, diversas limitaciones e insuficiencias, tanto en el sector público como en el privado, afectaron el normal desarrollo del PRE y causaron retrasos en su ejecución.<sup>19</sup> Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la rigidez y poca flexibilidad de los procedimientos administrativos del sector público, y en casos también de los organismos financiadores, que impidieron una atención oportuna sobre todo en las áreas rurales alejadas. Junto a ello el país no contaba con algunos servicios que un emprendimiento de la magnitud que tiene la REb requiere; tal es el caso, entre otros, de la inexistencia de imprentas con experiencia para imprimir materiales en tirajes altos y también escritos en lenguas distintas al castellano; así como también la insuficiencia de profesionales de diversos campos especializados en cuestiones educativas en general y en educación bilingüe, en particular (cf. Albó y Ananay 2003). Sin embargo, carencias como éstas se convirtieron en oportunidades de desarrollo, en tanto, de un lado, el PRE debió recurrir a nuevas generaciones de profesionales jóvenes y recién egresados quienes en el proceso de implementación de este programa descubrieron la oportunidad que el sector educación les ofrecía y en la marcha aprendieron a especializarse en el campo educativo, desde especialidades tan distintas como la economía, la antropología, la estadística y la sociología. De otro lado, las empresas dedicadas a la impresión de materiales buscaron potenciarse y tecnificarse para estar en mejores condiciones de competir en los procesos de licitación nacional e internacional que el Ministerio de Educación convocaba, de conformidad con los requerimientos de los organismos internacionales. En estos casos, algunas casas editoras locales se asociaron y formaron consorcios para competir con empresas internacionales más grandes. Por lo demás, resta aún por estudiar si el aumento notable en el número de librerías en distintas localidades y la mayor oferta de materiales de lectura infantil y juvenil que se observa en las ciudades tiene relación o no con la implementación de la REb.

Si bien la REb contó inicialmente con la aceptación de varios sectores sociales que reconocieron que la educación requería de profundas transformaciones, el no haber gozado de la aquiescencia de los gremios de docentes comprometió su desarrollo y exigió un mayor trabajo de convencimiento de los maestros y maestras de aula que no siempre se pudo realizar. Los sindicatos de docentes fueron, a veces, más efectivos que el Ministerio de Educación para llegar a los maestros de base con información sesgada, producto de la discrepancia ideológica de partida con la política económica que comenzó a implementarse entonces, e incluso con información tergiversada. A ello contribuyó la falta de una estrategia integral de formación permanente de docentes. Este hecho hizo que muchos maestros se sintiesen confundidos e inmovilizados para implementar los cambios previstos. Por lo demás, la asociación REb – neoliberalismo contribuyó a que los dirigentes magisteriales y algunos intelectuales opuestos a los cambios difundiesen propuestas nunca previstas en el PRE, como la de la privatización de la educación o la de la flexibilización laboral de los docentes (Calla 1999).

Como se ha señalado, los maestros no formaron parte del proceso de definición de la REb. Algunos analistas consideran que, si bien esto es cierto, los docentes mismos han hecho muy poco por involucrarse en el proceso, al haber sido manipulados por algunos dirigentes sindicales que se oponían a la REb, sin ofrecer una propuesta pedagógica alternativa (Contreras y Talavera 2004). Luego de diez años de ejecución, cabe también reconocer que existieron dificultades para la puesta en marcha de algunos dispositivos pedagógicos, por la sofisticación de los mismos así como por la tardía llegada de los nuevos materiales educativos y la insuficiente capacitación entregada.

Finalmente, la puesta en práctica del conjunto de medidas previsto se topó con las limitaciones estructurales y de recursos antes señalada. La continuidad de la transformación, sea bajo los cánones inicialmente previstos o ante otros que los nuevos gobernantes puedan diseñar, deberá responder de mejor forma a las

---

<sup>19</sup> Algunas de las restricciones estructurales que es necesario identificar, en tanto marcaron su impronta en el desarrollo del proceso, fueron, por ejemplo, la gran dispersión poblacional de un país con un amplio territorio; la falta de caminos que complicaron la distribución de materiales; la escasez de empresas consultoras nacionales que pudieran asumir las tareas que el PRE licitaba; factores a los que se añadía la falta de profesionales en el número y calidad requeridos para un proceso de la envergadura que tenía la REb.

características socioeconómicas del país y a la estructura de su economía, de forma tal de disminuir gradualmente la dependencia de la cooperación externa y lograr un equilibrio en la asignación financiera, que favorezca al sector educativo. Bolivia está lejos aún de cumplir con el compromiso internacional asumido de asignar un 6% del PIB a la educación.

### **La interculturalidad y el bilingüismo**

Gradualmente, la EIB ha ido consolidándose como política de Estado y abandonando las intervenciones focalizadas en determinadas regiones indígenas a las que había estado sujeta antes de 1994. Esto no hubiera sido posible sin la demanda de las organizaciones indígenas y la vigilancia que ejercieron sobre su implementación en las distintas regiones. Y es que la EIB está estrechamente vinculada con una nueva visión y "sueño de país", cuya base sería precisamente la variedad y riqueza de sus orígenes étnicos, culturales y lingüísticos (Albó y Anaya 2003). De hecho, muchos de los cambios que hoy experimenta Bolivia son producto de una autoestima indígena incrementada y de la pérdida del miedo a admitir ser indígena, factores que pueden en cierto modo achacárseles a la EIB, que cuenta ya con al menos 20 años de implementación. Por ello hemos destacado que la REb situó al país en un replanteamiento epistemológico y político, en la esfera educativa.

Desde su gestación, el PRE incorporó la EIB como base fundamental del cambio en todos los niveles y modalidades, aun cuando inicialmente algunas agencias de cooperación internacional no lo aceptaran, aduciendo tanto razones de costo como la conocida oposición de los padres y madres de familia indígenas, producto precisamente del propio contexto de dominación en el que viven. La firmeza de las autoridades de entonces y su clara opción por la interculturalidad y el bilingüismo llevaron a esas mismas agencias a cambiar de parecer y ahora apoyan la EIB (Anaya 1995), llegando a ser este componente de la REb un modelo para otros países.

No fue suficiente, sin embargo, que la política educativa asumiese la demanda social e indígena en materia de EIB. Con su implantación surgieron problemas similares a los que se suscitan en otros países en los que no se cuenta con el mismo nivel de respaldo de organizaciones de base como en Bolivia: muchos padres de los niños con quienes se comenzó a implementar la EIB se sorprendieron con este cambio, por la falta de información oportuna al respecto; de igual modo vieron que sus hijos comenzaban a escribir en el idioma ancestral sin que ellos pudieran hacerlo; y, más tarde que temprano, aparecieron dudas respecto a la conveniencia de la utilización escolar de las lenguas indígenas. Esta situación más característica de la zona occidental, que de la oriental, se vio agravada, de un lado, por la demora gubernamental en la producción y difusión de materiales educativos para la enseñanza de castellano como segunda lengua (López 2006) y, de otro, por la insuficiente y tardía capacitación ofrecida a los docentes, quienes si bien hablaban la lengua ancestral no sabían escribirla y por ello no se atrevían a usarla como vehículo de educación en su forma escrita (Ibíd.). A menudo, la inseguridad docente fue la causante de la oposición comunitaria, en tanto maestros y maestras que no se sentían lo suficientemente preparados para poner en marcha la EIB convencían a los padres y madres de familia que reclamaran ante las autoridades gubernamentales por esta nueva *imposición* (Ibíd.). En la mayoría de casos, esta situación se pudo revertir gracias a la intervención de los CEPO aimara y quechua y cuando el Ministerio propició el desarrollo de un agresivo plan de capacitación docente en lectura y producción de textos en lengua originaria (Ibíd.).

Pero, como se ha señalado reiteradamente, fue la falta de comunicación entre el Ministerio y las comunidades en las que se implementaba la EIB la que mayores sospechas despertó entre la población indígena por el repentino interés gubernamental respecto de lenguas y culturas que antes negaba. Así lo que surgió como una demanda y una política que fue de abajo hacia arriba, terminó siendo percibida como una nueva imposición gubernamental. Nuevamente los CEPO tuvieron que intervenir para poner las cosas en su lugar, recordando a la población y al país en su conjunto que la EIB no fue una concesión del Estado sino una conquista de los pueblos indígenas.

Si bien Bolivia cuenta con nuevas generaciones de maestros formados desde y para la EIB, éstos resultan insuficientes para atender las necesidades de ampliación de cobertura de la EIB –la misma que a la fecha sólo llega al 22% de las escuelas y al 27% de aquellas ubicadas en el medio rural–, así como para atender nuevas y crecientes demandas. Ya desde los primeros años de aplicación de la EIB en el marco de la REb surgieron reivindicaciones relativas a lo que se denomina una educación bilingüe de doble vía; es decir, respecto a un tipo de EIB a aplicarse en las zonas urbanas y también con educandos hispano-hablantes. Demandas como éstas surgieron tanto de organizaciones e instituciones urbanas como desde las propias comunidades rurales que querían que los hispano-hablantes también aprendiesen sus lenguas.

Este aspecto considerado en la Ley 1565 y parcialmente también en los decretos que la reglamentaban fue aprovechado por la población para formular sus demandas. Frente a ello, la falta de respuesta del Ministerio generó la sospecha, entre muchos sectores predispuestos negativamente a la REb por discrepancias ideológicas, de que lo que el Estado implementaba no era más que una más moderna forma de asimilación y desindigenización que no hacía más que reforzar el carácter colonial del país (cf. Patzi 2000). Los insuficientes recursos humanos con los que entonces se contaba para implementar adecuadamente la EIB, junto al tiempo que tomó a los equipos ministeriales desarrollar e implementar lo previsto por la REb en materia curricular, así como el énfasis inicial que el PRE puso en el área rural determinaron que ni siquiera se cumplieren con poner en marcha algunas de las medidas previstas en la reglamentación de la Ley que estaban destinadas a difundir las lenguas originarias y a promover su aprendizaje a través de la radio y la televisión. De haberlo hecho, se hubiese despojado a ciertos sectores de la intelectualidad, sobre todo andina, de argumentos como los señalados que eran utilizados incluso para rechazar la EIB por insuficiente y por constituirse en mecanismo de reafirmación de la separación campo-ciudad, en un momento en el cual la población indígena habita también en el medio urbano. Pero lo que más se hubiese logrado es una mayor adhesión de los pobladores del área rural, pues la presencia y enseñanza de sus idiomas en las ciudades hubiese contribuido a su revaloración.

A esta falta se suma otra relacionada con la concreción y traducción metodológico-didáctica de la interculturalidad, en tanto esta noción no ha logrado trascender el plano del discurso para plasmarse en práctica cotidiana en el aula y en la escuela, y, desde allí, proyectarse a la sociedad en su conjunto. Asimismo, la falta de un acompañamiento comunicacional intensivo y sostenido ha limitado los esfuerzos por ganar su plena aceptación y valoración.

Pese a las limitaciones señaladas, la EIB ha probado ser en Bolivia una herramienta potente que contribuye no sólo a un mejor rendimiento escolar de los niños y niñas sino, y sobre todo, a la reafirmación cultural y lingüística de los educandos y de las comunidades a las que pertenecen. En Bolivia, la EIB contribuye al desarrollo de la autoestima y de un sentimiento de autorespeto que lleva a los educandos a expresar libre, espontáneamente y con creatividad (López 2006, Albó y Anaya 2003). Por lo demás, esta autoconfianza junto a un mejor rendimiento escolar inciden en que la permanencia en las escuelas de los estudiantes de pueblos indígenas esté aumentando significativamente.

La posición de los sindicatos de maestros respecto a la EIB ha sido ambigua. Por un lado, ha pesado la convicción ideológica de la educación bilingüe, a cuya reivindicación contribuyeron y en cuya implementación inicial, en los tiempos del PEIB, participó la CONMERB entre 1990 y 1996 (cf. López 2006). Pero, por otro lado, distintos sectores del magisterio urbano no siempre vieron con buenos ojos la instauración de la EIB en el sistema educativa, aunque también reclamasen que este enfoque educativo hubiese sido pensado sólo para el campo y no para la ciudad.

### **La transformación curricular**

Antes de la REb, los procesos de enseñanza y de aprendizaje, bajo el influjo del conductismo, se centraban en el maestro, en una educación bancaria y en el aprendizaje memorístico; en ese contexto, la enseñanza tampoco estaba abierta a la experimentación y al aprendizaje autónomo, tanto dentro como fuera del aula.

Como se ha señalado, la REb, inspirada en el constructivismo sociohistórico vygotskyano, marcó drásticos virajes en la comprensión de la educación, en general, y de la enseñanza y el aprendizaje en particular. Para ello se diseñaron nuevos planes y programas que no prescribían en detalle todo lo que los maestros deberían hacer en el aula; se produjeron guías para docentes que motivaban la reflexión y el análisis, así como módulos de aprendizaje para que los estudiantes pudiesen trabajar cooperativamente. En ese mismo marco, se dotó a las escuelas de bibliotecas de aula para uso de los estudiantes, y se organizó centros de recursos de aprendizaje para consulta y uso de los docentes.

El nuevo currículo se comenzó a implementar en las en 1996 a partir del diseño de lo que se denominó como el *tronco común* curricular de naturaleza intercultural, que consignaba las competencias que todo educando debía desarrollar. Los módulos de aprendizaje constituyeron el principal dispositivo para implementar este tronco común. No obstante, los maestros y maestras requerían más apoyo para el desempeño de su labor en aula del que les ofrecían los módulos. Por lo demás, los equipos de la REb, incluidos los asesores pedagógicos, por temor a caer en la orientación prescriptivista de antaño y así coartar la iniciativa y autonomía del docente, eran renuentes a la entrega de recomendaciones prácticas y específicas que los docentes reclamaban, menos aún estaban predispuestos a realizar las clases demostrativas que los maestros reclamaban.

Esta sujeción a rajatabla al *nuevo enfoque* redundó en que en muchas oportunidades los maestros que debían implementar los cambios no contasen con los andamiajes necesarios para aprender a analizar y modificar su práctica. En los primeros años ello generó ansiedad en muchos docentes que querían poner en práctica los nuevos principios pedagógicos pero que no sabían cómo. Las jornadas de capacitación tampoco ayudaron mucho en tanto priorizaban lo teórico-programático –“el enfoque”–, antes que lo didáctico y operativo que reclamaban los docentes. Faltó así una suerte de transición o puente entre la práctica tradicional del docente y la que se buscaba generar. Afortunadamente, muchos maestros y maestras se dieron modos para poner en práctica los cambios propuestos y lo hicieron combinando lo que sabían hacer con lo que ahora se proponía, así como también dispositivos tradicionales con los nuevos. Lo importante del hecho es que muchos maestros se apropiaron de la idea y de la necesidad de modificar lo que hasta entonces hacían en el aula (cf. Talavera 1999). Uno de los cambios más visibles hoy en cualquier escuela primaria es la disposición o configuración del aula, así como el nuevo clima y tipo de interacción social que en ella se han instalado. Como es de entender, estos factores inciden en una modificación profunda de los tipos de enseñanza y de aprendizaje.

El desarrollo del nuevo currículo y su implementación en aula supusieron un constante aprendizaje para los profesionales del Ministerio de Educación y de los órganos descentralizados del sector. Gradualmente comenzaron a entender que poner la reforma en operación no implicaba seguir a pie juntillas lo propuesto por la REb, sino más bien que los docentes se apropiasen del espíritu de innovación y de reforma permanente. Con el tiempo, descubrieron también que ofrecer modelos e instrucciones no estaba reñido con el enfoque socioconstructivista, en tanto éste también supone poner andamiajes a disposición de los maestros de manera que puedan avanzar en la transformación de su práctica hasta alcanzar el punto en el cual ellos mismos se deshacen de los andamiajes que se les entregó.

En los primeros años de implementación de la REb, los maestros adoptaron, al menos parcialmente, los módulos de aprendizaje como el material dinamizador de la transformación curricular en el aula. Por lo tanto, la inexistencia de módulos para el segundo ciclo por el desfase generado en su producción (1998), dificultó la transformación curricular en este ciclo. Esta situación se agravó el año 2003, cuando el gobierno de entonces decidió desactivar el subsistema de asesoría pedagógica, sin que hasta hoy se lo haya reemplazado por otro que asegure el acompañamiento del docente.

Pero tal vez dos de las mayores limitaciones en el área curricular sean las relacionadas con la diversificación curricular y con la atención a las escuelas y aulas multigrado. En cuanto a lo primero, el énfasis puesto en la

construcción del tronco común y de todos los instrumentos que apoyaban su concreción e implementación determinaron una desatención absoluta de lo que en Bolivia se denomina las ramas diversificadas del currículo, descuidándose de esta forma la reivindicación indígena de prestar más atención a sus conocimientos y tradiciones. Las demandas indígenas por una diversificación curricular profunda que dé cuenta de sus conocimientos y saberes han ido incrementándose en los últimos años y constituyen uno de los ejes centrales de la plataforma educativa de las organizaciones indígenas y de los consejos educativos de pueblos originarios (cf. CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB y otros 2004). La atención a las aulas y escuelas multigrado también fue un aspecto desatendido por la REb, pese al alto número de escuelas multigrado (aproximadamente 9.000 de un total de un poco más de 14.000, lo que equivale a un 67% del total de centros educativos). El trabajo con módulos y por grupos de nivel, planteado en la nueva propuesta curricular, fue precisamente pensado a partir de este tipo de escuelas, con base en la experiencia del PEM; pero es obvio que, en los 10 años de vigencia de la REb, esto no fue suficiente para atender los requerimientos de educandos y docentes que trabajan con grupos variados de estudiantes en una misma aula. Por un lado, la salida tardía de los módulos y su aparición consecutiva impidió que los maestros pudiesen contar con todos los materiales requeridos para un mismo ciclo desde inicios del año escolar; de haberlos tenido, ellos podrían haberlos utilizado para trabajar con varios grupos de estudiantes a la vez, cada uno de los cuales por el nivel diferente al cual pertenecían podrían haber trabajado en actividades diferentes a partir de un módulo específico. Por otro lado, los procesos de formación docente en servicio llevados a cabo no prestaron atención alguna a este aspecto medular aún para muchas escuelas rurales. Lo cierto es que la deuda acumulada desde comienzos de los años noventa se va incrementando día a día. La nueva agenda educativa debe poner particular atención en este aspecto y descubrir maneras de combinar estrategias de escuela multigrado con otras de naturaleza intercultural y bilingüe.

### **La participación de la sociedad**

Un paso trascendental en la historia de la educación boliviana ha sido la participación de la sociedad, siendo la misma parte de este proceso desde la definición, ejecución y evaluación de las políticas educativas, que, en el caso de la REb, se tradujo, sobre todo, en la organización de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), de juntas escolares, de núcleo y distritales y en Consejos Departamentales de Educación. Desafortunadamente, en los primeros diez años del PRE no se cumplió con el mandato legal de convocar al Consejo Nacional de Educación (CONED). De haberlo hecho antes, quien sabe si muchas de las dificultades que confrontó el PRE en su ejecución se hubiesen superado. La conformación oportuna del CONED hubiese contribuido, sobre todo, a atraer a un mayor número de maestros al proceso de reforma, pues al ver a sus representados participando en la toma de decisiones en materia de política educativa, hubiesen hecho suya la REb no sólo por sus componentes pedagógicos, sino además por su contenido ideológico y su sentido de transformación, también política.<sup>20</sup>

El CONED fue constituido el año 2004, a diez años de la Ley 1565, aun cuando en su conformación el gobierno de entonces no se ciñera a lo prescrito por la mencionada legislación. La conformación del CONED con representación de distintas organizaciones de base atrajo la atención del país y abrió vías para mayores espacios de concertación entre el Estado y la sociedad. También ese año, el CONED y el Ministerio de Educación convocaron al II Congreso Nacional de Educación que, desafortunadamente, no logró realizarse, luego de agotada la mayoría de actividades regionales precongresales. La realización de este Congreso se frustró por la oposición de la dirigencia del sindicato urbano del Departamento de La Paz. Uno de los desafíos del gobierno que asumió el poder en enero del 2006, será la realización de este Congreso, en el cual Estado y

---

<sup>20</sup> Luego de dada la Ley en julio 1994, la Secretaría Nacional de Educación de entonces se abocó sobre todo a la implementación de medidas en los componentes pedagógico e institucional, descuidando lo relativo al pilar de la participación social. En 1998 se comenzó a prestar especial atención a esta dimensión de la educación boliviana, a partir de la propia escuela y de la conformación de las juntas escolares. Luego se conformaron las juntas de núcleo y las distritales y también los CEPO, órganos considerados indispensables para la ejecución de la reforma, en momentos que ésta priorizaba la atención de las áreas rurales. Hasta agosto 2002 no se logró convocar ni a los consejos departamentales de educación ni al CONED.

sociedad deberán llegar a un acuerdo respecto de la política educativa, y, en ese marco, también sobre la Estrategia Educativa 2005-2015.

El Congreso Nacional de Educación es la máxima instancia de participación social, ámbito en el cual ya no es el Estado o el gobierno el único que puede disponer en exclusividad del diseño y ejecución de la política educativa. En función a lo prescrito por la Ley 1565, el Congreso define las políticas y las aprueba, mientras que el CONED cumple roles de veeduría y a la vez de asesoramiento técnico-político al Ministerio de Educación. Por otra parte están los CEPO, que desde 1998, comenzaron a funcionar como instancia de intermediación entre el Estado y los pueblos indígenas. Estos consejos, organizados por pueblos, velan por la aplicación y el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de EIB. Ellos participan también en la definición de políticas en este campo y, en tanto órganos de participación social, integran también el CONED.

La creación, fomento y puesta en marcha de la participación social en el proceso educativo es uno de los aspectos más creativos y a la vez uno de los mayores logros y desafíos de la REB, pues, al instaurar la participación como uno de los pilares de la transformación del sistema, el Estado se compromete con la rendición periódica de cuentas a la sociedad, a la vez que contribuye a la desconcentración del poder en materia educativa, desde el seno de la escuela hasta el del propio Ministerio de Educación. De esta forma, la educación boliviana busca contribuir al afianzamiento de la democracia.

La historia de la REB, sin embargo, nos muestra que el espíritu de la Ley 1565 en esta materia no siempre logró concretarse de la manera esperada. A ello contribuyeron diferentes factores, entre los que destacan, de un lado, las reticencias de algunos funcionarios del sector gubernamental<sup>21</sup>, y, de otro, la oposición inicial del magisterio a cumplir con lo prescrito, por temor a que los padres y madres de familia se convirtiesen en sus *patrones*. A estas distorsiones contribuyó que no se hubiese ni informado suficientemente ni tampoco capacitado a los funcionarios técnico-administrativos del sector respecto de los sentidos y significados de la participación. De igual modo, las ya comentadas deficiencias en el campo comunicacional, contribuyeron a la lenta asimilación de las ventajas de esta nueva medida por parte de los docentes.

No obstante, es menester reconocer que a la base de estas reacciones contrarias a la participación social están, de un lado, los rezagos del racismo y de la discriminación frente a ciudadanos que, según la comprensión de maestros y funcionarios, carecen de los conocimientos suficientes como para poder opinar sobre lo que ocurre en la escuela y debería suceder con la educación de sus hijos e hijas; y, de otro lado, los temores a perder el control sobre las decisiones en materia educativa. En otras palabras, la instauración de la participación social puso en cuestión la estructura de poder en el sector, y, si bien así lo comprendieron todos, fueron fundamentalmente los padres y madres de familia y los representantes indígenas reunidos en los CEPO los que más supieron aprovechar las nuevas disposiciones para presentar sus demandas y exigir la atención y el respeto a sus puntos de vista. Con más información y capacitación los logros de la participación popular pudieron haber sido mayores.

### **La comunicación social**

Como se ha señalado, desde inicios de la ejecución de la REB, ésta no tuvo aceptación por parte de las dirigencias sindicales de los docentes debido a que no se había logrado trabajar conjuntamente sobre de los principios y fines de la educación. A ello contribuyó la sospecha que se generó entre maestros y maestras respecto a la motivación real de un gobierno neoliberal, como al cual le tocó sancionar la Ley 1565. Estas mismas sospechas fueron compartidas por algunos otros sectores opuestos al régimen económico neoliberal impuesto. Y si bien había, en general, un clima favorable en todo el país para el desarrollo de una reforma, dado el consenso nacional acerca de la severa crisis por la que atravesaba la educación, el PRE no logró, en

---

<sup>21</sup> En lo referente al sector gubernamental, mayores contradicciones se dieron, por lo general, en los niveles desconcentrados del sistema, aunque también el nivel central adoleció de una insuficiente interculturalización de la gestión pública (cf. López 2006).

ninguna de las gestiones gubernamentales en las que se ejecutó, implementar políticas y estrategias comunicativas apropiadas para reforzar la adhesión de quienes sí creían en los cambios, así como también para propiciar la reversión de las opiniones contrarias.

Si bien el PRE y el Ministerio contaron con una unidad ad-hoc dedicada a la comunicación, ésta fue vista más como una instancia de difusión de información de actividades relativas a la gestión ministerial, cumpliendo un buen papel en momentos de emergencia y cuando surgían problemas de diversa índole relacionados con la marcha del sector. Lo que no se pudo observar es una labor de acompañamiento periódico a las transformaciones en curso. La sociedad supo poco sobre la finalidad y objetivos de los cambios y menos aún acerca de la implementación de la REb y de sus avances. Y es que, en verdad, faltó un acompañamiento comunicacional permanente que reforzase el trabajo de técnicos, funcionarios y maestros. La debilidad anotada fue en sentido contrario a los esfuerzos que se hacían en el campo de la participación social.

Si hubo alguna medida que más sufrió de la inadecuada e insuficiente comunicación y de entrega de información, ésta fue la EIB. Un cambio de tal magnitud que implica incluso una modificación en el imaginario social respecto no sólo de la educación, sino también de la visión de país y de la comprensión que se tiene de lo *nacional*, no contó con el apoyo comunicacional requerido. Esto contribuyó a que aflorasen temores naturales entre padres y madres de familia de distintas comunidades rurales andinas acerca de los problemas que sus hijos podrían tener para apropiarse del castellano, si primero en la escuela se hacía uso del idioma indígena de su localidad. Dudas como éstas no pudieron ser rápidamente despejadas por las deficiencias anotadas en materia de comunicación..

Esta situación pudo ser paliada cuando los CEPO aimara y quechua comenzaron a intervenir sobre este asunto, luego de su creación y a tres años de implementación de la EIB de la Reforma. Así, a través de conversaciones en la lengua indígena y de par a par, los padres y madres de familia de los educandos atendidos por la EIB, con mayor información, aceptaron que sus idiomas de uso predominante se utilizaran en la escuela.

La situación en la región oriental, por lo general, fue otra, en tanto allí la adhesión a la EIB ha sido siempre mayor, por razones que no es posible desarrollar aquí (cf. López 1997, Ventiades y Jáuregui 1995). Pese a ello, en algunos momentos del desarrollo de acciones de comunicación social, los equipos del Ministerio optaron por favorecer estas áreas socioculturales antes que las andinas en las cuales la sospecha familiar y comunitaria era mayor respecto a las razones por la que ahora el Estado cambiaba de posición frente al paradigma uniformizador y castellanizador de siempre.

En rigor, la ausencia de políticas y estrategias claras de comunicación social que fuesen junto a los cambios culturales y sociales profundos que la implementación de la REb supuso convirtieron a este aspecto en su principal talón de Aquiles. Al parecer los recursos destinados para este fin, si bien no cuantiosos, fueron utilizados de manera coyuntural y errática, y por ello no contribuyeron a revertir las posiciones contrarias al cambio, a menudo sólo de basamento ideológico.

Contar con una política de comunicación social que vaya en paralelo a la implementación de toda innovación no sólo asegura su aplicación sino y sobre todo la sostenibilidad de los cambios. Cuánto más se pudo haber logrado si la sociedad en su conjunto hubiera tomado conocimiento sobre los avances, y los planes y programas ejecutados; en general, la ciudadanía podría haber contado con muchos más elementos de juicio para opinar sobre el tema educativo, y así tomar posición propia frente a lo que escuchaban.

#### **Nuevo modelo de gestión basado en la responsabilidad compartida**

Cuando se dictó la Ley 1565 y se comenzó a implementar el PRE, las agendas gubernamentales comenzaban a incluir de manera privilegiada la cuestión social, luego de casi diez años de ajuste estructural. Ello ocurrió en un contexto sui generis de adopción de propuestas y políticas propias del multiculturalismo

liberal que impregnó el país en la década de los noventa y que, comenzó a afectar la gestión pública no sólo desde la propia REb sino también la distribución de recursos del Estado y la participación política a través de la participación popular y de la consolidación de los municipios como instancias intermedias del Estado boliviano (cf. los trabajos en López y Regalsky 2005). Estos cambios tuvieron como detonante la reforma de la Constitución Política del Estado en 1994, reforma que, junto a la REb y la Participación Popular (PP), intentaron dar cuenta de las demandas del movimiento indígena. Las dos reformas sociales que más impregnaron en la conciencia nacional fueron la REb y la PP, medidas que en muchos sentidos fueron pensadas e implementadas en paralelo, aun cuando la propuesta de reforma educativa viniese de algunos años antes, por los antecedentes dados en este mismo trabajo. (Véase respecto a la REb el epígrafe al inicio de este trabajo.)

Desde entonces, la REb se convirtió en una variable obligada de análisis de las necesidades y políticas en el sector social. Las discusiones sobre la reducción de la pobreza y la implementación de políticas y proyectos para los sectores más empobrecidos tomaron a la REb como referente obligado de análisis. Ello contribuyó a que el Ministerio de Educación pusiera particular esfuerzo en establecer mecanismos que pudieran dar cuenta de manera eficiente de los avances y dificultades que caracterizaban su implementación; entre los que destacan de manera singular el Sistema de Información Educativa (SIE) y el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMECAL)<sup>22</sup>.

Sin embargo, las dificultades para el Ministerio de Educación se incrementaron, dada la opción político-estratégica adoptada de que la REb pasase por el propio Ministerio y no de instituciones paralelas ad-hoc. Inicialmente el Ministerio, a la vez que se constituía en la agencia promotora e implementadora a nivel nacional de la transformación educativa, era también la agencia administradora principal del sistema educativo, y responsable desde la asignación de las plazas docentes y la elaboración de la planilla docente hasta el diseño curricular y de los materiales educativos que apoyaban su implementación. Gradualmente, este escenario fue modificándose con la implementación de la PP que delegó la administración y el mantenimiento de las escuelas a los municipios, y con la descentralización que gradualmente transfirió algunas responsabilidades de la gestión hacia los niveles departamentales.<sup>23</sup>

Estas medidas incidieron en la institucionalidad del país y junto a las transformaciones pedagógico-curriculares le dieron a la REb su carácter de integral. Pero fueron ellas también las que levantaron la mayor sospecha de los dirigentes sindicales del magisterio respecto a un posible gradual desentendimiento del Estado de la educación pública. Ni descentralización ni transferencia de responsabilidades implica obviamente desentendimiento estatal, pues lo estatal no se limita sólo a lo que es responsabilidad del gobierno central, pero así lo quisieron ver los gremios docentes, y particularmente sectores de la CTEUB. Lo que al parecer estaba en juego era más bien la potencial pérdida de centralidad sindical, pues a mayor descentralización de funciones, menor podía ser la influencia del sindicato en todo el país. La suerte, sin embargo, parece estar ahora echada ante el régimen autonómico regional que se implementaría, luego de la aprobación de la Asamblea Constituyente que comenzará a discutirse en Junio 2006.

Como se puede apreciar, más allá de la transformación educativa en sí, la REb trajo consigo medidas de reforma de la gestión pública en un sector gubernamental específico, proceso que implicó, por ejemplo, (i) la creación de direcciones distritales de educación, donde el distrito educativo coincidía, por lo general, con un territorio municipal; (ii) la creación de un régimen de Asesoría Pedagógica que descentralizada la formación

---

<sup>22</sup> El SIMECAL fue cerrado temporalmente en el año 2004. Es de esperar su pronta reapertura en tanto constituye un instrumento fundamental para el monitoreo de la transformación educativa.

<sup>23</sup> No obstante, hasta la fecha, no se ha logrado superar los 'nuevos' problemas producto de la descentralización de funciones: la reinstauración del clientelismo y de la influencia partidaria en la asignación de plazas para funcionarios en los niveles departamental y municipal. Tampoco se ha logrado evitar la tentación de duplicar en el nivel departamental responsabilidades y funciones que le atingen al nivel central.

permanente de docentes en servicio y la situaba en el plano distrital, acercándola cada vez a la propia escuela; y (iii) la ya mencionada participación popular que modificaba de raíz las relaciones comunidad / barrio - escuela y docentes - padres de familia / comunidad y, de facto, propiciaba el desarrollo de nuevos estilos de gestión que, dado el contexto en el cual se daban, debían ser interculturales y conciliar los puntos de vista del Estado y de los de los pueblos y culturas a las que pertenecían los padres de familia. A todo ello se añade la implementación de los Proyectos Educativos de Núcleo, los Proyectos Educativos Indígenas e incluso los Planes Municipales de Educación que pasaban necesariamente por la concertación entre representantes del Estado, fueran éstos maestros o funcionarios municipales, y los padres y madres de familia. En verdad, las medidas apuntaban a un cambio profundo en la gestión pública y en la administración del Estado, ante los cuales la sociedad no estuvo siempre dispuesta. De hecho, tampoco lo estuvieron algunos funcionarios de Estado en algunas gestiones de gobierno.

No obstante y si bien algunas de estas transformaciones fueron desactivadas, como ocurrió con el Subsistema de Asesoría Pedagógica a comienzos del 2003 --poniendo en riesgo la capacitación docente en todo el país--, otras constituyen cambios irreversibles que apuntan hacia la sostenibilidad de la transformación. Tal es el caso, por ejemplo, de la responsabilidad municipal sobre los edificios escolares que los ha llevado además a involucrarse también en lo pedagógico, en el marco de los Planes Municipales de Educación que elaboran. Pero, tal vez lo que ya no podrá cambiar es el régimen de participación popular, pues padres y comunidades han descubierto que sí pueden tomar partido e intervenir en la educación y han aprendido que su papel respecto de los maestros no es sólo ayudarlos a que puedan vivir de mejor forma en las comunidades rurales, como era antes de 1994 con las así llamadas Juntas de Auxilio Escolar. Al haberse descentrado el poder en la escuela, padres y comunidades ven hoy la escuela como suya y no sólo como una agencia del Estado y por ende lejana y ajena. A ello se debe que hoy reclamen por una mayor visibilidad de los conocimientos y saberes indígenas, particularmente en las áreas rurales.

La magnitud de los cambios y la desestabilización del país, producto de la creciente presión popular e indígena que comenzó a gestarse el año 2000 pero que se agudizó a partir del año 2002, determinó que, junto a implementar los cambios, las autoridades gubernamentales tuvieran que prestar más atención a atenciones coyunturales. Así, gradualmente las altas autoridades del Ministerio de Educación fueron dejando la REB a su suerte y bajo la responsabilidad de funcionarios de cuarto o quinto rango, pues debieron dedicar mayor tiempo a atender los problemas que emergían y a resolver bloqueos, marchas y paros y otras situaciones de emergencia. El Ministerio pasó a ser así un mecanismo de respuesta fácil e inmediata a todo tipo de requerimientos, y lo que se hizo tanto en el Ministerio como en los órganos desconcentrados del sector y en las propias escuelas, fue producto tanto de la inercia como de la propia vigencia de la Ley 1565. De hecho, es esta vigencia la que hasta hoy permite que el sistema opere. Así mismo, el hecho que hubiese acuerdos diversos con organismos de cooperación que debían honrarse también contribuyó al sostenimiento de las transformaciones en curso.

El creciente debilitamiento del sector desde agosto 2002 ha determinado que, de un lado, el diálogo con los maestros se limite únicamente a la cuestión salarial-reivindicativa o a la exigencia expresa y recurrente de derogatoria de la Ley 1565, sin que para ello se cuente con ideas claras respecto a cómo y con qué reemplazar el sistema que se pretende abandonar. El gobierno entrante en Enero 2006 ha debido salir al frente de tales demandas reclamando propuestas alternativas y proponiendo una agenda de seis o siete meses para revisar la Ley 1565.<sup>24</sup>

### **Renovado liderazgo estatal en educación**

Como se ha señalado, con la REB y el PRE el Estado boliviano retoma el liderazgo en materia educativa que, antes de 1994, estaba en manos de ONG, de la Iglesia Católica y de la Cooperación Internacional. La

---

<sup>24</sup> Nos basamos en declaraciones de prensa hechas por el Sr. Ministro de Educación de Bolivia, el sociólogo aimara Félix Patzi, desde su asunción el 23 de enero 2006. Consúltese, por ejemplo, [www.la-razon.com](http://www.la-razon.com).

negociación acertada de las autoridades hizo que las agencias de cooperación internacional respetasen esta opción y se dispusieran a apoyar la construcción de un proyecto educativo. Esto derivó en que las autoridades del sector financiero incrementaran considerablemente los recursos asignados al sector llegando al doble del porcentaje del PIB que entonces se le asignaba. Esto permitió que después de mucho tiempo el sector contase con más recursos para la inversión en innovaciones, pues ante todo el presupuesto del sector iba a cubrir gastos corrientes.<sup>25</sup>

Uno de los principios de la REb fue lograr mayor equidad y eficiencia en la gestión educativa, algo que se mostró al priorizar el área rural, primero con la nuclearización de las escuelas y posteriormente inscribiéndolas en el proceso de transformación. Por otra parte, se buscó integrar la educación superando la división que existía entre educación urbana y educación rural. Este tipo de organización permitió tener un mejor tratamiento pedagógico y administrativo, que se fue fortaleciendo con los proyectos educativos tanto de núcleo como de red e indígenas, con la participación de docentes y padres de familia, acercándose a la descentralización de la gestión educativa hasta el nivel local. Esta tendencia podrá consolidarse a través del apoyo mutuo de las escuelas, con una nuclearización que respete el contexto y las particularidades sociales y lingüísticas de las diversas poblaciones.

La REb buscó además formar profesionales especializados en el ramo que compartiesen y a la vez contribuyeran a una mirada interdisciplinaria de la educación. Esto resultaba urgente en un país en el cual tanto la definición como la gestión y administración de la educación estaba sólo en manos de docentes, egresados de las escuelas normales de entonces. Los cambios señalados no sólo contribuyeron a la cualificación del sector sino también a asegurar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión educativa, a través de la institucionalización del personal, y de la puesta en marcha de los sistemas de información y administración. Si bien se pudo avanzar bastante en el nivel central, desde el propio Ministerio de Educación, en las prefecturas departamentales y en los municipios la situación fue diferente por la distorsión del proceso de descentralización que determinó que, con los cambios de gobierno, y a diferencia de lo que, por lo general, ocurría en el centro, los partidos políticos de turno hacían cambios en esta estructura descentralizada.

### **La formación de los docentes**

Como se habrá podido apreciar a lo largo de este documento, los maestros han sido un actor clave de este proceso, aunque para un mejor análisis es menester diferenciar entre docentes de base y líderes de las dos confederaciones de maestros. Como también se habrá podido colegir, resulta útil igualmente establecer un deslinde entre el comportamiento del sindicato de maestros rurales (CONMERB) y el de maestros urbanos (CTEUB), e incluso al interior de esta última confederación entre sus más radicalizadas federaciones de La Paz y Cochabamba y sus similares del resto del país.

Resulta por lo demás irónico que la oposición inicial de los docentes a la REb se diese en un contexto en el cual los planes de reforma incluían la recuperación y revaloración del papel del docente. Y es que se buscaba que los maestros y maestras se apropiasen de los nuevos principios pedagógicos y político-culturales que animaron a la REb, de forma tal que contribuyesen a la construcción del nuevo proyecto educativo, respondiendo a las necesidades de la población, incentivando la participación popular, promoviendo el aprendizaje cooperativo y la construcción autónoma del conocimiento por parte de los educandos a su cargo (ETARE 1993a y b). A este nuevo desafío respondió el plan de transformación de los centros de formación inicial de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores (INS)<sup>26</sup> y la creación de un subsistema de

---

<sup>25</sup> Antes de la aprobación de la Ley 1565 lo que se asignaba a inversión respecto al gasto total del Ministerio de Educación llegaba a un promedio de 1,0%. En 1997 este porcentaje llegó a 5.1%. El porcentaje más alto de inversión de esta década se alcanzó el año 2001, cuando llegó a 12.5%. El 2004 éste sólo alcanzó un 6.4%.

<sup>26</sup> Escuelas Normales e Institutos Normales Superiores son instituciones del nivel terciario y para acceder a ellos se requiere haber concluido la secundaria.

apoyo pedagógico a través de Asesores Pedagógicos (Ibíd.). En resumen y como también se habrá podido inferir del acápite sobre transformación curricular, la REb consideró la necesidad de elevar la condición del maestro del papel de técnico-aplicador a la del profesional que toma decisiones por sí mismo, incluso en aspectos curriculares (Ibíd.).

La tragedia de la relación REb-maestros reside en tres aspectos ampliamente abordados a lo largo de este trabajo: (i) la escasa comunicación entre diseñadores y docentes de base, (ii) las relaciones conflictivas, producto de discrepancias ideológicas, entre autoridades del sector y dirigentes gremiales, y (iii) la confusión que inicialmente sintieron los maestros de base, al verse entre si aceptar los cambios y aprovechar los nuevos dispositivos que traía consigo la transformación, o si hacer caso omiso de ellos como les recomendaban sus dirigentes y alinearse con la posición de sus dirigentes gremiales.

Pero si los cambios en el aula primaria se vieron inicialmente empantanados por las discrepancias que acabamos de mencionar, la transformación de las escuelas normales y su cualificación resultó mucho menos traumática. Revisando la historia, nos encontramos con que en este último caso la opción estratégica para la introducción de las transformaciones fue la de involucrar a los docentes de cada centro de formación docente en la elaboración de sus propios diagnósticos situacionales, base sobre la cual ellos mismos elaborarían su propuesta de transformación. Esto se dio incluso en un contexto en el cual estudios de la época recomendaban el cierre de algunas de las Normales (23) o su reconversión en institutos técnicos o tecnológicos. Si bien los productos fueron de calidad distinta y no siempre estuvieron a la altura de lo esperado, los docentes de las normales se vieron involucrados y tomados seriamente en cuenta en el proceso de reforma de sus instituciones.

Para algunos funcionarios, este ejercicio significó una pérdida de tiempo y un retraso para el inicio de la requerida transformación de los centros de formación docente. Pero, desde un punto de vista político, pero también pedagógico, la estrategia y el ejercicio resultaron exitosos, incluso en términos de lo que la propia REb buscaba, en tanto se ganó aliados en un subsector clave y decisivo para la transformación educativa. Si bien no se pudo reconvertir ninguna normal, en el proceso de consulta el Ministerio aprendió no sólo que estos centros de formación docente eran necesarios sino también que las ciudades y pueblos en las que ellos se ubicaban, así como las comunidades rurales sobre las que irradiaban su influencia, se aferraban a estas instituciones en tanto las veían como la única opción que tenían sus hijos para continuar su escolaridad. Por lo demás, más de una de estas Normales fue creada después de demandas y reivindicaciones de tales colectividades.

Luego de cuatro años de aprobarse la Ley 1565, y concluido el proceso de autodiagnóstico, se creó el Sistema Nacional de Formación Docente, aunque en ese período las normales ya habían iniciado algunos cambios y se habían inscrito en un régimen de innovación, como ocurrió, por ejemplo, con un conjunto de normales que comenzó a trabajar con un currículo de formación docente para la EIB, incluso antes que se crease el mencionado sistema. Las normales se transformaron en INS, de las cuales el 50% pasó a dedicarse exclusivamente a la formación de maestros para la EIB. Además, 10 de 22 INS estuvieron entre 1998 y 2005 bajo la administración de universidades públicas y privadas que concursaron previamente para ello. Los INS-EIB contaron con asistencia técnica especializada en el marco de dos proyectos de cooperación internacional.<sup>27</sup>

La introducción de la modalidad bilingüe en los INS, y posteriormente el vínculo entre formación docente y educación universitaria, han constituido cambios fundamentales, del mismo modo que la implementación de un diseño curricular base para la formación inicial de los docentes de los niveles inicial y primaria, y la aplicación de las pruebas de admisión a los INS. Antes de estas transformaciones ni había un currículo base ni se ofrecía formación en EIB en el país, menos aún se exigía que docentes y alumnos de un centro de formación docente hablase un idioma originario.

---

<sup>27</sup> Todos los ubicados en la región andina (8) fueron apoyados por el PINSEIB, en el marco del apoyo que la GTZ brindó al desarrollo del PRE, y los de la región oriental (2) por el PAEIB, que apoya DANIDA.

Algo que se debe lamentar es la supresión del subsistema de Asesoría Pedagógica a inicios del 2003, responsable de la formación permanente de docentes en servicio. Los Asesores Pedagógicos, sin una suficiente evaluación de las funciones cumplidas y de los resultados obtenidos, por disposiciones políticas, debieron dejar sus funciones. Contribuyó a ello que desde la REB no se hubiese pensado en la sostenibilidad financiera del subsistema, con la consecuente y gradual incorporación de los asesores al presupuesto nacional. Por ello, el gobierno de entonces consideró como alternativa la capacitación a los directores distritales y de escuela para que cumplieren también el papel de capacitador y de orientador pedagógico, pero hasta la fecha no se ha implementado programa alguno que vaya en este sentido.

Además de lo aquí brevemente reseñado, el PRE incluyó el desarrollo de distintas acciones destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza que entregaban los docentes, entre las que destacan, por ejemplo, un plan de profesionalización de maestros sin título, encomendado a seis universidades, y otro de capacitación en lectura y producción de textos en lenguas originarias (aimara, guaraní y quechua), que logró atender a más de 10.000 maestros rurales en dos años de ejecución (López 2006). Cada uno de estos programas fue producto de las lecciones que la implementación de la REB arrojaba y de la demanda de aquellos maestros que, habiendo optado por la transformación en curso, solicitaban herramientas prácticas que los ayudasen a cumplir mejor su misión.

Las transformaciones y nuevos desafíos discutidos en este documento exigen, también, de un cambio profundo en el comportamiento gubernamental respecto de las reformas y de la necesaria información que la sociedad debe poseer respecto de ellos. Las lecciones de estos diez años de liderazgo gubernamental en la transformación integral de la educación nos dirigen en dos direcciones complementarias: la de una comunicación social activa y permanente y la de una negociación igualmente periódica de las nuevas políticas y estrategias que se diseñen (cf. López 2006). La insuficiente y deficiente socialización de las transformaciones que la reforma educativa implicaba contribuyeron sin duda a que la duda sobre su real finalidad y objetivos se sembrase en las mentes de un sector importante de la población. Asimismo y relacionado con ello, un mayor involucramiento de los maestros y maestras de base en la construcción de las nuevas políticas y estrategias hubiese al menos mitigado la oposición que "por principio", en el caso boliviano, la dirigencia sindical, generalmente, construye ante los cambios que se generan desde el Estado, debido a la reminiscencia de esa larga historia de dictaduras que ha marcado el imaginario nacional (Ibid.).

Sin bien la situación se ha modificado sustancialmente producto de la apropiación creciente por parte de los maestros de base de las ideas fundantes de la transformación educativa en curso<sup>28</sup> (cf. pág. 12), y dado que las actitudes de los gremios docentes pueden modificarse sustancialmente en el futuro próximo, como resultado del reciente acceso al Estado de representantes del movimiento popular e indígena, consideramos que es fundamental comprometer de mejor forma y de manera permanente a los maestros y maestras en la gestación y puesta en vigencia de las transformaciones que se diseñen. Aún cuando haya que remontar una ya larga historia de mutua sospecha y duda, que ha hecho que los maestros resientan todo aquello que se origina en el Estado o lo que éste asume en respuesta a la propia demanda social, y que también ha generado en las autoridades del sector una mirada permanente de desconfianza respecto al cambio en los docentes (cf. PNUD 2004a), las lecciones aprendidas con la aplicación de la reforma educativa nos sugieren que es fundamental considerar al maestro como un actor clave del proceso de transformación educativa, de manera de contribuir a la sostenibilidad del cambio educativo.

---

<sup>28</sup> El Informe de Desarrollo Humano 2004 (PNUD 2004a:195), al respecto, destaca que: "Los maestros no manifiestan resistencia al cambio promovido por la reforma educativa, sin embargo, se sitúa en medio de una pugna entre el Estado y el sindicalismo respecto a la orientación del proceso. Incluso quienes critican la reforma educativa o no la aplican en su labor docente, consideran que es positivo el cambio del conductismo al constructivismo como orientación general de la educación. [...] En la actualidad, los maestros se perciben como guías o 'facilitadores' y no como 'dictadores', consideran que los alumnos construyen su conocimiento con la ayuda del profesor, en adecuación al entorno cultural".

Queda sin embargo la duda, no frente a los maestros de base que hicieron esfuerzos por compenetrarse de las nuevas ideas y de comprometerse cotidianamente con la transformación educativa, ni tampoco antes los nuevos docentes que, entre 1995 y 2005, se han formado en el contexto de la interculturalidad y de la participación popular en la educación, y que, según estudios recientes, muestran mayor predisposición al cambio y empeño en su trabajo en el aula y en la escuela (Ibíd.), sino respecto a cuándo la dirigencia magisterial logrará abrirse a la necesidad de compartir espacios de poder en la escuela tanto con los padres de familia como con las autoridades de las comunidades y de los barrios. Dados los conflictos, en muchos casos afortunadamente ya superados, que surgieron entre padres de familia y líderes indígenas y aquellos maestros que no sólo buscaban dirigir el proceso de cambio sino que se oponían a la participación activa de la comunidad en el quehacer educativo<sup>29</sup>, resulta actualmente imprescindible, por una parte, entregar mayor información al docente sobre el sentido y significado de la participación popular en la educación y, por otra, propiciar el diálogo permanente entre los maestros y los representantes comunitarios y barriales. En lo que específicamente hace a la EIB, a los CEPO les toca jugar un papel fundamental. A ello puede contribuir que la representación indígena sea mayor en el CONED y que éste se convierta en un espacio no sólo de negociación, sino también de formación permanente entre profesores y líderes indígenas, de manera que ambos aprendan a negociar y convivir en un ambiente de interculturalidad y de reconocimiento activo del derecho a la diferencia.

En resumen, la educación boliviana en general está ante el desafío de consolidarse como ámbito en el cual se construyan espacios crecientes de libertad cultural (cf. PNUD 2004b), en los cuales se construyan nuevas formas de ciudadanía que respondan al carácter plurinacional del país. Como se nos recordara, la libertad cultural es un ingrediente fundamental del desarrollo, visto que, en sociedades multiétnicas, ni la democracia ni el crecimiento económico son suficientes, los individuos debemos tener la libertad de escoger quiénes somos y quiénes queremos ser (Ibíd.). No cabe duda alguna que, con la EIB, la Reforma Educativa contribuyó significativamente a la construcción, en todo el país, de nuevos sentidos respecto de lo nacional-boliviano. A la luz de los cambios que hoy se avizoran, procesos como éstos requieren consolidarse y profundizarse con la participación de toda la sociedad. Por eso, la consolidación de lo avanzado y el inicio de nuevas transformaciones no puede plantearse sin dos actores que a lo largo de este análisis se convirtieron en protagonistas centrales de la EIB boliviana: los líderes indígenas y los maestros.

#### **4. La sostenibilidad de las transformaciones**

Para analizar la sostenibilidad de las transformaciones que han tenido lugar en Bolivia en el marco de su reforma educativa, tomamos como variables las siguientes: (i) la sostenibilidad política; (ii) la sostenibilidad social; (iii) la sostenibilidad institucional-administrativa, (iv) la sostenibilidad pedagógica, y (v) la sostenibilidad financiera.

##### **Sostenibilidad política**

Es indudable que la variable principal que debe ser abordada para un análisis de sostenibilidad del cambio educativo es la sostenibilidad política, ya que a través de ella se podrá lograr consenso sobre el sentido de las transformaciones entre todos los actores que intervienen en el proceso y entre los que deberían hacerlos. Pero, sobre todo, debe recordarse que la REb se concibió como un proyecto de largo plazo y fue pensada con visión de Estado y no de gobierno. Fue por ello que en julio de 1992 los líderes de los principales partidos políticos se comprometieron a implementarla. De no haber sido ése el caso, la REb no hubiese podido

---

<sup>29</sup> En muchos casos, los maestros consideraron la participación indígena como la aparición de “nuevos patrones” que ejercían control sobre lo que ocurría o no en la escuela. Recuérdese que, hasta antes de incluir la participación popular en la educación, el maestro trabajaba de manera independiente y sin que un representante del órgano desconcentrado del sector o incluso supervisor responsable de su desempeño llegasen a la escuela con la frecuencia requerida. La junta escolar, en cambio, es parte de la comunidad, conoce a los docentes y quiere que la escuela sea parte integral de la comunidad.

atravesar 5 gestiones gubernamentales y tener vigencia incluso hoy que se encuentra en su etapa de mayor cuestionamiento por la desafortunada asociación que se hace entre REb y neoliberalismo.

Hoy que la situación nacional es distinta y que están en construcción nuevas formas de hegemonía y también un nuevo tipo de Estado, en un marco generalizado de aguda crisis o virtual desaparición de las organizaciones políticas clásicas, los escenarios de la concertación tienen necesariamente que ser otros. El 2004, el gobierno se empeñó, sin lograrlo, en sacar adelante el II Congreso Nacional de la Educación, previsto en la Ley 1565, cuya derogación ya ha sido anunciada por el actual gobierno. El actual gobierno ha anunciado ya la realización de este Congreso para junio del 2006, pero cabe preguntarse qué carácter tendrán sus acuerdos ad portas de una Asamblea Constituyente destinada a refundar el país, a partir de su innegable matriz indígena.

Pero cualquiera fuese el caso, no cabe duda alguna que el gobierno boliviano deberá reformar la actual constitución del CONED. Este máximo órgano de participación popular se creó el 2004, en pleno contexto de aguda crisis política nacional, con criterio representativo pero a partir de organizaciones de base clásicas; con la consecuencia de una presencia indígena disminuida numéricamente. Pese a ello, el Bloque Indígena no sólo demostró capacidad sino y sobre todo comprensión de lo que un país diverso y plural como Bolivia requiere, de allí que sus planteamientos se dirigiesen al conjunto de la sociedad y no respondiesen, como en otros casos, a intereses de sectores específicos. La situación política actual nos confronta con la necesidad de un CONED distinto, que antes que inter-sindical sea interétnico e intercultural. Es decir, el CONED que habrá de tomar decisiones sobre el futuro de la REb y de la EEb debe ser representativo de ese nuevo país que se expresó en las urnas en diciembre 2005 y que selló ante el mundo el indiscutible mayoritariamente rostro indígena del país, pero desde una voluntad incluyente y plural, y no excluyente como antaño, como lo anunciara el presidente Morales en su discurso de posesión.

Y es que, en un contexto como el boliviano, la sostenibilidad política de las transformaciones educativas no pueden excluir de modo algunos las discusiones relativas al carácter indígena del país. Como se mencionó en los primeros tres párrafos de este documento, cada una de las principales reformas educativas desarrolladas en Bolivia debió tomar posición frente a esta realidad. Hoy ello también es necesario y las nuevas autoridades del sector hablan ya de la necesidad de descolonizar la educación, marco en el cual temas como los de la interculturalidad y el bilingüismo están más que presentes.

Es desde este nuevo escenario que es menester analizar con mucho detalle los avances logrados en este camino, desde que la EIB y la participación popular en la educación se posesionaron de la educación en general. Así como ellos lograron remecer el viejo sistema educativo, hoy no cabe otra salida que profundizar los procesos iniciados, desde ese nuevo y más radical marco de descolonización ya anunciado. Hoy eso es posible gracias al respaldo mayoritario que le ha dado el país al Presidente Morales; antes, había que aprovechar únicamente los resquicios que el viejo sistema político ofrecía.

Los líderes indígenas avizoraban la oportunidad que hoy se abre, cuando a lo largo del proceso les recordaban a las autoridades de entonces que, mientras que para ellos interculturalidad y bilingüismo eran dos ingredientes del mejoramiento de la calidad de la educación, para los indígenas éstos constituían sobre todo instrumentos políticos en el camino difícil de la emancipación social de los pueblos indígenas. Como la historia lo pone en evidencia, ambos ingredientes se complementan entre sí. A la luz de lo que ocurre en Bolivia esos dos ejes que la REb se planteó –interculturalidad y participación popular— son hoy, por su irreversibilidad, componentes privilegiados de la visión educativa que por seguro trascenderá y se plasmará en la Asamblea Constituyente.

### **Sostenibilidad social**

La lucha indígena por la dignidad que tuvo su impronta en la educación boliviana, a partir de la inclusión de la EIB, como modalidad oficial y, en los hechos, como enfoque orientador de todo el sistema educativo, se

complementa necesariamente con una visión de igualdad. Vale decir, luego de diez años de cambio educativo estamos ante una situación en la que se debe seguir avanzando tanto en términos de equidad como de igualdad y, por ello, nos referimos a la necesidad de llegar a situaciones y resultados de igualdad comparable, y no, de modo alguno, a la uniformización del sistema educativo.

Desde esta perspectiva, estamos nuevamente ante cambios irreversibles y ante transformaciones culturales que dan cuenta de una nueva realidad. Cuando antes era común y aceptado que los educandos indígenas tuviesen una escolaridad limitada, hoy éstos avanzan verticalmente en el sistema de manera rápida y ahora ejercen presión ya no sólo sobre el segundo tramo de la educación primaria sino y sobre todo sobre la educación secundaria e incluso sobre la superior.

En el cambio cultural anotado, cabe hoy redoblar esfuerzos y prestar atención particular a la situación de las niñas indígenas que habitan en el área rural. Éstas, por razones distintas entre las que está el temor de los padres a enviarlas a comunidades vecinas y pueblos para que prosigan su escolaridad, están a la zaga de los hombres de sus mismas comunidades y requieren por ello de estrategias privilegiadas y de programas de focalización creativos que las lleven a equiparar a los varones.

Pero quizá lo que más se necesite hoy es asegurar la calidad de procesos educativos interculturales y bilingües, de manera de vencer cada vez más rápidamente y con argumentos contundentes producto de la experiencia propia, la resistencia de algunos padres y madres de familia respecto a la utilización de las lenguas indígenas como vehículos de educación. Con una EIB de calidad no habrá argumento alguno que pueda sostenerse.

Como es de suponer, puntales claves de la sostenibilidad social son tanto las ya ampliamente mencionadas participación popular y comunicación social. Dado que el PRE arroja importantes déficits en materia de comunicación social, es imprescindible que las nuevas autoridades del sector presten particular atención a este aspecto, no sólo para que la población y la comunidad educativa estén informadas de las decisiones y los cambios, sino y sobre todo para que las decisiones sean producto del diálogo, de la concertación y del consenso. Desde esta mirada, comunicación implica más que información, y se imbrica con la construcción de consensos, implicando en gran medida una construcción social de la transformación educativa. El papel de los órganos de participación social es aquí fundamental, y particularmente el que deben cumplir tanto los CEPO como el CONED.

A ese proceso de construcción de consensos han contribuido de manera singular, por una parte, el Sistema de Información Educativa (SIE), con la adecuada y oportuna difusión de resultados y de avances en el cumplimiento de indicadores educativos. Antes de 1994, era prácticamente imposible en Bolivia conocer si quiera con cuántos docentes y alumnos contaba el sistema educativo. Hoy el Ministerio de Educación está en capacidad de dar cuenta no sólo de información fundamental para la gestión como la señalada, sino también proveer datos diversos para hacer un verdadero seguimiento de la eficiencia interna del sistema y para realizar análisis respecto a la realidad de las niñas indígenas, por ejemplo, y sobre el avance de la EIB en el país (cf. López 2006). Por su parte, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMECAL) constituye otra herramienta clave para la toma de decisiones sobre política educativa y sus aportes al conocimiento de la realidad educativa boliviana han sido importantes en la década 1994-2004, si bien son necesarios ajustes relativos a una mayor compatibilidad entre el uso de pruebas estandarizadas y el contexto de diversidad sociolingüística y cultural que se reafirma en Bolivia y al cual el sistema educativo pretende responder. Dada la importancia estratégica de estos dos instrumentos indispensables para acompañar la transformación educativa en Bolivia, urge que las autoridades bolivianas, sin mayor dilación, fortalezcan el SIE y reabran el SIMECAL y lo relancen, tal vez como brazo operativo del CONED.

### **Sostenibilidad institucional**

En la década en cuestión, el sector educación mostró altibajos en materia institucional, sobre todo en los últimos tres años producto de la inestabilidad social y política experimentada y que se tradujo en el paso de hasta cinco ministros y ministras en casi tres años y medio, frente al período precedente en el cual un ministro de educación estuvo en el cargo por cuatro años continuos. Pero lo que esta inestabilidad puso en evidencia es que el sistema educativo podía seguir funcionando, incluso con los planes pre-establecidos por el PRE, dada la existencia de equipos de profesionales con experiencia y conocimiento de la trayectoria de la REb. Aun cuando a partir de agosto 2002, hubo algunos cambios de personal, quedaron en el Ministerio, gracias a la institucionalización del sector, profesionales conocedores del proceso y de su campo, así como estructuras institucionales capaces de sostener a los nuevos ingresantes.

La existencia de sistemas de gestión parcialmente consolidados dentro del Ministerio también contribuyó a ello. Tal es el caso, por ejemplo, del Sistema de Información Educativa, o del Sistema de Planillas o del de Administración de Recursos, por el lado institucional; o, desde la perspectiva pedagógico-curricular, la experiencia acumulada y el desarrollo de competencias en aspectos diversos como el propio diseño curricular, la elaboración de materiales educativos y la creación de sistemas de evaluación. Todo esto le dio garantía al proceso educativo, en general, en un contexto en el cual antes de 1994 la necesidad de recursos humanos especializados era infinitamente mayor que ahora.

Bolivia cuenta hoy con una masa crítica de profesionales en educación, quienes, desde una visión y una práctica interdisciplinaria creciente, pueden participar en procesos de reforma educativa. Pero si bien el Ministerio de Educación está en condiciones de asegurar la continuidad del cambio educativo y va en camino a hacer de la innovación y la transformación, características inherentes al sistema educativo, y por ello permanentes. Sin embargo, no es posible aún afirmar lo mismo respecto de los órganos descentralizados del sector. Tanto a nivel de prefectura como de dirección distrital es menester emprender acciones de fortalecimiento institucional, de manera de instalar también en estos niveles la cultura de transformación permanente que parece haberse instalado en el Ministerio.

Visto el escenario próximo de los regímenes autonómicos, la cualificación y el fortalecimiento institucional de los servicios educativos descentralizados se convierte en una acción impostergable. Esto pasa por la decisión gubernamental respecto a cómo considerar el nivel prefectural que recibió poca atención en el PRE, pues la estrategia pasó por la preparación y fortalecimiento del nivel distrital de educación que no existía antes de 1994.

Dependiendo de las decisiones que se tomen, será menester consolidar la transferencia de la gestión institucional del sector a los servicios departamentales de educación que ahora formarán parte de los gobiernos autonómicos. Del mismo modo, habrá que prepararlos en una administración descentralizada de la educación, de manera que logren eficiencia en el desempeño de sus funciones, ya que este ámbito es el responsable de desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión en los ámbitos distrital y municipal.

La incorporación de nuevos actores con responsabilidades definidas requerirá de una cultura de delegación de funciones, pero también de competencias en materia de desarrollo de políticas y de diseño curricular, si es que el cambio va hacia el reforzamiento de la diversificación curricular, como parece. Esto plantea la necesidad de trabajar más en el proceso de descentralización y en la preparación de sistemas de monitoreo, apoyo y evaluación, que desde el Ministerio acompañen el proceso de instalación y funcionamiento de las autonomías. Para ello, el Ministerio debe dejar las tareas operativas que aún realiza, salvo cuando se trate de acciones de focalización o de compensación de inequidades que estratégicamente decida emprender.

La actuación conjunta del Ministerio de Educación con los municipios ofrece posibilidades inigualables de sostenibilidad de los cambios, en tanto en la última década, y gracias a los recursos provenientes de la participación popular, los gobiernos locales vienen acumulando experiencia en materia educativa. Esto que se inició con la delegación de funciones del gobierno central sólo en lo relacionado con el mantenimiento y la

construcción de edificios escolares y de equipamiento, en muchos municipios trascendió ampliamente estos linderos. Muchos de ellos cuentan hoy con su propia agenda educativa, a partir de la experiencia desarrollada con proyectos educativos que co-financiaron con el Ministerio; tal es el caso por ejemplo de los Proyectos Educativos Indígenas. Frente a esta nueva situación que nos permite avizorar la sostenibilidad de los cambios, le cabe al Ministerio desarrollar programas de fortalecimiento educativo municipal, de manera de retroalimentar el compromiso que los municipios crecientemente asumen con la educación.

### **Sostenibilidad pedagógica**

La sostenibilidad del cambio educativo guarda relación directa con la lógica de gestión local de la educación que logre instalarse. Como se destacó, crecientemente los municipios han ido comprometiendo recursos para el desarrollo educativo en su ámbito. Esta es una iniciativa que es necesario reforzar, entregando información detallada a los responsables municipales de educación respecto al sentido de la transformación educativa como característica inherente del sistema y a las formas en las que ellos pueden impulsar el cambio. En la medida en que estos responsables se apropien de la nueva propuesta pedagógica y, conscientes de su apertura, profundicen los cambios, mayores serán las posibilidades de sostenibilidad de la transformación educativa.

Y es que la propuesta educativa en vigencia se basa en postulados sólidos que dan cuenta no sólo del avance en la reflexión educativa contemporánea sino también de los desarrollos sociopolíticos y culturales que ha experimentado el país y que se encaminan hacia la refundación del Estado. Esto exige una profundización de los cambios ya iniciados así como tareas relativas a la agenda pendiente. Uno de esos aspectos insuficientemente abordados y que hoy cobra una importancia singular es el referido a la diversificación curricular o incluso a la elaboración de proyectos educativos 'propios' en el contexto autonómico que se avizora. Este hecho exige además encontrar fórmulas creativas que aseguren que también en lo curricular se pueda lograr la anhelada unidad en la diversidad. En este ámbito, el papel del Ministerio de Educación es fundamental para garantizar que, respetando la diversidad y reconociendo el derecho a la diferencia, es posible encontrar aquellos puntos que articulan esa diversidad y que permiten la construcción de proyectos conjuntos.

Para ello resulta indispensable también profundizar la transformación de los centros de formación docente inicial y continuar con la perspectiva instalada, mas no suficientemente desarrollada, de una formación permanente de docentes. También resulta indispensable profesionalizar a los docentes sin título en actual servicio, pero a la vez comprometerse con la eliminación definitiva de la contratación de profesores que no tengan la formación de base requerida. Además y dado que la transformación educativa tiene al docente como uno de sus pilares, paralelamente a la atención especial que debe continuar prestándose a la formación de maestros, es igualmente necesario reorganizar el sistema de administración de personal ya que existen muchos docentes que trabajan en contextos y modalidades para los que no fueron formados o en los que se habla un idioma distinto al que ellos tienen como lengua de uso predominante. Precisamente factores como estos últimos han impedido un mayor avance de la EIB en el país.

Asimismo y dado que toca ahora iniciar la transformación de la educación secundaria, tanto en lo que se refiere a la formación docente como en lo tocante al diseño e implantación de los nuevos currículos, cabe aprovechar las lecciones aprendidas con la reforma de la primaria y corregir los errores cometidos. En este sentido resulta promisorio que lo hasta ahora avanzado, ha estado marcado por una lógica y una estrategia de consulta a los docentes y directivos de centros de educación secundaria. Pero, dado el nivel etéreo de los educandos, esta práctica debería marcar también un nuevo tipo de relacionamiento con los sujetos del cambio, de manera que ellos también hagan conocer sus puntos de vista y expectativas respecto de la reforma de la secundaria.

El carácter sectorial de la EEB vigente exige la atención a varios frentes simultáneamente, desde la consolidación y profundización de los cambios en los niveles inicial y primaria hasta el inicio de la

transformación en la secundaria, en la educación técnica, y también en la educación alternativa. Ello también plantea el desafío de repensar los proyectos educativos de núcleo y de red, pero también los proyectos educativos indígenas, de manera que éstos se impregnen de ese espíritu integral. De igual forma habrá que lograr un mejor engarce entre la educación bilingüe y la educación multigrado, y, en general, asegurar mejores condiciones para el desarrollo de la EIB.

### **Sostenibilidad económico-financiera**

La transformación que experimentó la educación boliviana en la última década no hubiera podido llevarse a cabo de no haber sido por los fondos provenientes de la cooperación internacional al sector. Los estudios de sostenibilidad financiera llevados a cabo previamente a la implementación de la REb se basaron en un crecimiento del PIB y de una consecuente mayor participación del sector educación en el PIB, producto del proceso de capitalización y de crecimiento de la economía. El fracaso de este proceso y el creciente contexto de crisis político-social influyeron en que estas predicciones no se cumplieran. Tampoco el gobierno cumplió con una reasignación intersectorial que permitiese una mayor participación del sector educación en el TGN.

Para que la transformación educativa en Bolivia sea sostenible económicamente, como proceso de renovación educativa permanente, se tendría que romper con la dependencia de la cooperación externa y asignar más recursos propios, con base en una distribución intrasectorial más equitativa, producto de la negociación con el sector universitario y de la exigencia de una mayor eficiencia interna en este subsector.<sup>30</sup> También debería lograrse una redistribución interna de carácter intersectorial. Pasar, por ejemplo, recursos de defensa a educación podrían permitirle al país sincerarse con las declaraciones que colocan al sector como estratégico para el desarrollo económico y social del país. En otras palabras, en gran medida, volvemos a algunas de las recomendaciones que se hicieron a inicios de la década de los noventa, antes de la REb.

El nuevo escenario político de autonomías regionales exigirá de los gobiernos autonómicos un verdadero compromiso financiero para con la educación en sus circunscripciones, para los cual tendrán que recurrir a los recursos que reciben por regalías por la explotación de recursos naturales. En ese sentido, se abren interesantes perspectivas con los proyectos de explotación de las reservas gasíferas y con el incremento de la recaudación impositiva de las empresas dedicadas a la explotación hidrocarburífera, a raíz de la modificación de la legislación respectiva el año 2005. En este último sentido, lo recaudado por el IDH (Impuesto a los Hidrocarburos) debería dedicarse exclusivamente a la educación, aun cuando tales fondos fueren administrados sea por los gobiernos autonómicos departamentales o por los gobiernos locales.

Los estudios de sostenibilidad realizados en conjunción con la formulación del POMA 2005-2009 consideran que "con un incremento en el porcentaje de asignación de recursos al sector de educación de 6,6% en 2004 a 7,2% en 2007, y luego disminuye de 7,1% en el año 2008 a 5,4% en el año 2015" (cf. POMA. Vol. 4).

Como se puede apreciar, de los cinco ámbitos de sostenibilidad identificados en esta sección, el económico-financiero es el que mayor trabajo aún requiere. Si bien esto no es exclusivo en Bolivia de la transformación

---

<sup>30</sup> Al respecto el POMA 2005-2009 (MINEDU 2005 c), destaca que: "A pesar del gasto elevado destinado a las universidades, la calidad y resultados en este nivel educativo son malos: menos del 1 por ciento de los docentes tienen nivel de doctorado, las tasas de repetición de curso son altas y en promedio, sólo el 20 por ciento de estudiantes logra obtener su diploma. Las pocas barreras para ingresar a la universidad dan lugar a una alta tasa de matriculación, pero el número de estudiantes que efectivamente se gradúa es bajo. En Bolivia, la matriculación bruta en la educación terciaria es del 33 por ciento, que es un porcentaje mucho más alto que el 14 por ciento para Brasil y Jamaica, y se acerca al 36 por ciento de Argentina y el 37 por ciento de Chile. [...] El monto elevado de recursos públicos que se destina a las universidades no sólo es extremadamente regresivo sino que también es ineficiente tomando en cuenta las necesidades del país y la alta demanda insatisfecha de educación primaria y, sobre todo, de educación secundaria adecuada y con suficiente financiamiento". En consecuencia el POMA 2005-2009 establece en el primer objetivo general, lineamientos estratégicos orientados a mejorar la eficiencia interna y la calidad de la educación universitaria, así como la transformación de la educación secundaria.

de su educación, si constituye un aspecto problemático todavía que compromete el futuro de un sistema educativo en permanente renovación.

### Palabras finales

El cambio de gobierno que ha tenido lugar a inicios del año 2006 y la incuestionable legitimidad del nuevo régimen, producto de la masiva votación que obtuvo a través del país (54% de la votación nacional en una primera vuelta), nos colocan ahora ante interrogantes difíciles de responder hoy respecto al futuro de la educación y de las nuevas políticas que se diseñarán e implementarán en los próximos años. De lo que no cabe duda alguna, sin embargo, es que –dado el signo indígena-popular del régimen— los cambios no podrían ir sino en beneficio de una interculturalización creciente del país y de un sinceramiento cada vez mayor de la educación con el carácter histórico del país y de la sociedad. En ese marco, el papel que cumplan las lenguas y culturas indígenas en la educación será cada vez más relevante. A eso deben referirse las nuevas autoridades del sector cuando desde sus primeras declaraciones han remarcado que la nueva educación debe caracterizarse por una perspectiva descolonizadora, a fin de contribuir a la lucha contra el racismo y la discriminación aún vigentes en muchos sectores de la sociedad boliviana, en el marco del anunciado proceso de refundación del país, producto de la Asamblea Constituyente a realizarse.<sup>31</sup>

De esta forma, la educación boliviana continuaría por la senda que su sociedad abrió ya a principios de los años 70 en el campo de la política y que comenzarían a marcar su educación a partir de los años 80 cuando implementó una masiva campaña de alfabetización en aimara y quechua en distintas comunidades rurales, en el marco del Servicio Nacional de Educación (SENALEP), proceso iniciado durante el régimen de la UDP (1982-1985). La REb, por el énfasis que le otorgó al desarrollo educativo en las áreas rurales, a través de la EIB, así como a la creciente toma de conciencia respecto de la multietnicidad, la multiculturalidad y el multilingüismo inherentes a la sociedad boliviana, por medio de la interculturalidad, se inscribe hoy como uno de los más importantes eslabones que contribuyeron a repensar seriamente el sentido del país y de lo nacional en Bolivia. Hoy las nuevas autoridades gubernamentales tienen ante sí el reto de profundizar los cambios iniciados hace treinta años, de manera que su radicalización pueda contribuir a la gestación del Estado plurinacional y de los regímenes autonómicos que la sociedad anhela y que la democracia boliviana requiere para romper definitivamente con el racismo y la discriminación que se instalaron aquí como naturales y que limitaron el desarrollo social y económico del país.

### Post scriptum<sup>32</sup>

Este trabajo se concluyó el 31.01.06, en febrero el gobierno indígena-popular del presidente Evo Morales hizo anuncios recogidos por la prensa, y comenzó a implementar algunas medidas que nos ofrecen postas respecto a los énfasis que esta nueva administración le imprimirá a la transformación educativa. Entre ellas cabe destacar:

- a. la restitución del subsector de cultura en el Ministerio de Educación, el mismo que ahora se denomina Ministerio de Educación y Culturas, en plural en reconocimiento del carácter multicultural del país;
- b. la puesta en vigencia de un plan nacional de alfabetización de adultos, con apoyo de los gobiernos de Cuba y Venezuela, con base en el Programa “Yo sí puedo”, diseñado en Cuba e implementado en Venezuela;

---

<sup>31</sup> Declaraciones de prensa del Sr. Ministro de Educación de Bolivia, desde su asunción el 23 de enero 2006. Consúltense, por ejemplo, [www.la-razon.com](http://www.la-razon.com).

<sup>32</sup> En la elaboración de estas notas nos basamos en información recogida por la prensa nacional y en indagaciones puntuales hechas entre funcionarios del Ministerio de Educación.

- c. los cambios iniciales en las políticas de formación docente, conducentes a: (i) la obligatoriedad para todos los egresados de los centros de formación docente de alfabetizar adultos (cf. *La Prensa*, Sección B, La Ciudad, 04.02.06, p. 1), junto a la reinstauración de un período inicial de servicio profesional en áreas rurales, previo a la obtención del título de maestro; y (iii) el diseño de una estrategia de profesionalización de todos los maestros sin título (19,3% del total) (cf. *La Razón*, sección Sociedad, "El Gobierno repone el año de provincia para los maestros", 03.02.06);
- d. la entrega de 3.500 o 3.700 nuevas plazas docentes, producto de los ahorros por la reducción de sueldos en el Poder Ejecutivo y en el Congreso Nacional (cf. *La Prensa*, Sección Sociedad, 07.02.06, p. 2b);<sup>33</sup>
- e. los anuncios relativos descolonización de la educación; con la extensión de la EIB a las áreas urbanas, y la consecuente enseñanza de lenguas indígenas en las ciudades y a educandos hispano parlantes, y con posibles cambios curriculares que podrían encaminarse hacia una mayor diversificación curricular y una mayor atención a la educación productiva (cf. *La Prensa*, Sección B, La Ciudad, 31.01.06, P. 1 a 3).<sup>34</sup>

Algunas de estas noticias tuvieron también como marco la visita que el Consejo Nacional de Educación le hizo al Ministro de Educación, y el acuerdo conjunto de convocar al II Congreso Nacional de Educación para junio 2006, contexto en el cual se revisaría la Ley 1565 y se formularía una nueva política educativa a someterse a consideración de la Asamblea Constituyente. El Ministro Patzi anunció que la nueva educación descolonizadora entraría en vigencia sólo a partir del 2007.<sup>35</sup>

Pero, tal vez, lo que más atención atrajo de la opinión pública nacional fueron, por una parte, el inicio del plan nacional de alfabetización, y, de otro, las controversias entre gobierno y magisterio en lo tocante al aumento demandado por los dos gremios docentes. Ambas cuestiones concitaron reiteradamente la atención de los medios de comunicación masiva a lo largo del mes de febrero de 2006.

El plan nacional de alfabetización busca erradicar el analfabetismo en un plazo de tres años. Aun cuando la prensa no recoja abiertamente el asunto, sin duda alguna, este plan tendrá que tomar decisiones respecto al bilingüismo y a la interculturalidad, dado que la mayor parte de la población analfabeta es también indígena. Por ello surgen múltiples interrogantes respecto a las estrategias y metodologías cubanas en un contexto predominantemente indígena y, por ende, históricamente ágrafo y en el cual un idioma originario es la lengua de uso predominante. ¿Bastará por eso con que se traduzcan los textos originalmente producidos en Cuba a las lenguas originarias y que se hagan adecuaciones culturales a los materiales y metodologías existentes? Será igualmente necesario definir por cuánto tiempo la alfabetización será monolingüe en el idioma originario y a partir de cuándo se tornará en bilingüe, de manera que la población a atender sea tanto bilingüe como bilingüe. Por lo demás y si lo que interesa es llevar a todas las comunidades y barrios del país hacia un proceso de literalización social, entonces será indispensable plantearse estrategias educativas complementarias que conlleven a superar rápidamente la etapa inicial de apropiación de la lengua escrita, para hacer de este código un nuevo y complementario instrumento de comunicación que permita a las comunidades atendidas encontrar nexos y puentes, así como a la vez formas de complementación, entre la

<sup>33</sup> La prensa recoge declaraciones de las nuevas autoridades al respecto. Al parecer esta cifra sería de 3.500, según funcionarios del Ministerio de Hacienda.

<sup>34</sup> *La Prensa* recoge literalmente que "El bachiller sabrá español, inglés y un idioma nativo. El gobierno impulsará una educación descolonizadora, que rompa la división social por razas y etnias y que revalore lo indígena. Por eso piensa incorporar desde el kinder la enseñanza obligatoria de un idioma nativo, dice el ministro del ramo. En esta búsqueda de igualdad, también los estudiantes deberán aprender desde el principio de su enseñanza el inglés como un 'idioma instrumental' que permitirá abrir puertas que antes sólo estaban habilitadas para 'quienes tenían recursos económicos'. Pero además, el Gobierno impulsará las ramas técnicas de los 13 a 14 años del estudiante" (31.03.2006, Sección B, p. 1).

<sup>35</sup> Al respecto, *La Prensa*, en su edición del 07.02.06, consigna que en la inauguración del año escolar 2006, el Ministro "Patzi ratificó la intención de abrogar la Ley de Reforma Educativa 1565 y aplicar una nueva desde el 2007".

oralidad ancestral y la nueva escritura alfabética. De esta manera, aún siendo la escritura vehiculada por los idiomas de uso predominante de las poblaciones a atender, ésta no se desarrollaría en desmedro de la oralidad ancestral, forma privilegiada de comunicación y educación entre los pueblos indígenas y originarios. Como se puede entender, una educación descolonizadora como aquella a la que aspira el nuevo régimen no podría de modo alguno hacer abstracción de los patrones históricos que rigen la comunicación indígena y en las comunidades y barrios en los que los indígenas habitan.

Las discusiones magisterio-ministerio relacionadas con el aumento salarial anhelado por los maestros y maestras, llegaron a su fin cuando el propio Presidente de la República anunció un aumento para el año 2006 del 7%, el mayor incremento real de las últimas décadas, pues el promedio histórico de los últimos diez años fue de entre sólo 3,5% a 4,0%. Este aumento fue aceptado sólo por la Confederación de Maestros Rurales, mas no así por la de los urbanos, quienes aprovecharon la ocasión para condicionar el desarrollo normal de clases a la derogatoria, en un plazo perentorio, de la Ley 1565 (cf. *La Razón*, Sección Subeditorial, "Maestros permitirán que se inicien las clases", 03.02.06).<sup>36</sup> En su discurso a la nación, al cabo de su primer mes de gobierno, el presidente Morales instó a los maestros a aceptar el aumento y a contribuir con propuestas concretas para reemplazar la política educativa aún vigente. Al hacerlo, apeló a que el magisterio lo ayude a construir una educación revolucionaria, la misma que por implicancia debía ser también descolonizadora, como lo postula el ministro y hoy plantean distintos líderes sociales.

La educación boliviana parece encaminarse hacia una senda de profundización y radicalización de las políticas educativas vigentes, camino en el cual, sea hoy políticamente adecuado aceptarlo o no, la Reforma Educativa de la última década constituyó un hito importante. Al plantearse estos nuevos derroteros, la educación boliviana retoma ideas seminales que surgieran a raíz del Manifiesto de Tiwanaku de 1973 y que fueran posteriormente recogidas por la COB, cuando planteara que:

Frente a la Educación Colonizadora, de negación de la identidad y valores de nuestras grandes nacionalidades y grupos étnicos, el Proyecto Educativo Popular propone la Educación Intercultural Bilingüe destinada a rescatar, revalorar y desarrollar las lenguas y culturas nativas, afianzar la identidad étnica, desarrollar la conciencia de clases explotadas de nuestras grandes mayorías autóctonas [...]. (COB 1989: 68)

De esta forma, "la Educación Intercultural Bilingüe como concepción educativa descolonizadora, orientada a superar los resabios colonialistas subsistentes, a través del rescate y fortalecimiento de la lengua y los valores culturales propios" (Quiroga 1989: 81-82), deberá contribuir, como de hecho ha venido ocurriendo desde hace al menos 15 o 20 años, a la refundación del país y a la construcción del Estado plurinacional que la sociedad boliviana anhela. Por eso, la EIB requiere ser reinventada y diversificada para dar cuenta de la nueva realidad en la cual ahora le toca desarrollarse. Eso no ha de ser óbice alguno pues en el curso de su historia este alternativo enfoque ha debido atravesar distintas situaciones políticas. Afortunadamente, la EIB nació del seno de las organizaciones populares y del movimiento indígena, en un momento en el cual la democracia boliviana comenzaba también a repensarse.

Hoy en un contexto de recomposición democrática, la EIB no puede sino seguir siendo parte integral del proceso de refundación plurinacional del Estado boliviano, en tanto se trata de una de las primeras medidas destinadas a interculturalizar su sector público, buscando transformar una de las instituciones privilegiadas de la construcción de la hegemonía. Como lo hemos destacado en otro lugar (López 2006), de resquicio en resquicio las organizaciones sociales e indígenas lograron abrir fisuras cada vez más grandes hasta llegar a

---

<sup>36</sup> El subeditorial respectivo consigna literalmente que: "Empero, el cumplimiento del período lectivo está condicionado a que el Gobierno abrogue la Ley de Reforma Educativa, según se informó que dispuso una conferencia nacional del magisterio urbano realizada la semana pasada. Sólo así los maestros garantizarían la continuidad del presente año escolar. Entre tanto, en el sistema educativo regirá un 'estado de emergencia'. Lo que los 'dueños' de la educación no han previsto son los nuevos programas y métodos pedagógicos que tendrán que aplicarse en la enseñanza, en caso de eliminarse el régimen actual. Como no existen, se producirá un gran vacío, lo que virtualmente paralizará la educación" (p. A5).

los boqueros por los que hoy se construye una nueva hegemonía en el país. Dado que la EIB se fue construyendo de abajo hacia arriba, hoy desde el sector privilegiado que ocupan los indígenas en el mando del país, no cabe sino perfeccionar políticas y estrategias de actuación que lleven a restituir un adecuado balance entre pedagogía y política. En ese camino, no cabrá sino reforzar también la ligazón entre EIB y participación popular, haciendo a los CEPO y a sus organizaciones matrices cada vez más participes de la construcción de esa nueva educación que deberá ahora también extenderse a las ciudades a través de una modalidad de doble vía. Al hacerlo su potencial descolonizador será cada vez mayor.

**Cochabamba 28 de febrero de 2006.**

## Referencias.-

Albó, Xavier y Amalia Anaya. 2003. *Niños alegres, libres, expresivos. La audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia*. La Paz: UNICEF y CIPCA.

Anaya, Amalia. 2006. "Debate Bolivia". Comunicación electrónica dirigida a Rosa María Torres y con copia circulada a un grupo de debate virtual el 04.02.06.

-----1995. *Reforma educativa boliviana: una mirada desde adentro*. Mimeo. La Paz. Maestría de Gestión Pública. Programa de Recursos Humanos para el Desarrollo. La Paz: Universidad Católica Boliviana. .

Anaya, Amalia y Luis Enrique López. 1993. "Protagonismo del aprendizaje, interculturalidad y participación social: claves para una reforma educativa". *Revista Unitas*, No. 11. 40-50. (La Paz)

Berrios, Marlene. 1995. *¿Quién le teme a la Reforma Educativa?* La Paz: CEDOIN.

Bolivia. ETARE (Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa). 1993a. *Dinamización Curricular. Lineamientos para una política curricular*. Cuadernos de la Reforma. La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

-----1993b *Reforma educativa: Propuesta*. Cuadernos de la Reforma. La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Bolivia. Ministerio de Educación. Dirección de Análisis. 2004a *La educación en Bolivia*. Indicadores, cifras y resultados. La Paz: MINEDU.

-----2003a. *Información estadística e indicadores escolares 1996 – 2002*. La Paz: MINEDU. CD Rom.

Bolivia. Ministerio de Educación. Dirección General de Estrategia Educativa. Dirección de Planificación. 2005a. *Estrategia de la Educación Boliviana 2005-2015*. Documento de trabajo. La Paz.

----- 2005b. *Informe de Ejecución del Programa de la Reforma Educativa*. Presentado y discutido en los Talleres Temáticos de Consulta preparatorios del II Congreso Nacional de Educación. Mimeo.

----- 2005c *Programa Operativo Multianual 2004 – 2008. Propuesta. Volumen 4*. Abril 2005. La Paz: MINEDU. Mimeo.

-----2001. *La Reforma avanza. Informes SIMECAL 1996 -2000*. La Paz, Bolivia: MINEDU.

Bolivia. Ministerio de Educación y Cultura (MEC). 1987. *Libro rosado: reforma de la educación*. La Paz: Editorial Educacional.

----- 1984. *Libro blanco: reforma de la educación*. La Paz: Editorial Educacional.

Bolivia. Secretaría Nacional de Educación. 1994. "Ley de Reforma Educativa". *La hora de la Reforma Educativa*. Fascículo VI. La Paz: SNE.

Bolivia y Banco Mundial. 2004. *Bolivia. Identificación de la nueva operación de apoyo al sector educativo en el marco de una estrategia sectorial. Misión de identificación*. Ayuda memoria suscrita el 4.11.2004 por la Ministra de Educación, el Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo y el Especialista en Educación del Banco Mundial.

Calla, Ricardo. 1999. "Educación intercultural bilingüe y flexibilización laboral: temas de la Reforma Educativa en Bolivia". *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*. 28/3. 561-570. (Lima)

Cárdenas, Víctor Hugo. 1994. "Apuntes sobre la Reforma Educativa". En ILDIS. *Reflexiones sobre la Ley de Reforma Educativa. Foro Económico 35*. La Paz: LDIS-Bolivia. 9-22.

-----1988 "La lucha de un pueblo". En Xavier Albó (comp.) *Raíces de América: El mundo aymara*. Madrid: Alianza América / UNESCO: 495-532.

CENAO (Consejo Educativo de la Nación Quechua). 2003. *Participación del Consejo Educativo de la Nación Quechua en los procesos educativos: de 1998 a 2002. Yachay kallpachaqkunap phichqa wata llank'aynin*. Sucre: Talleres Gráficos Tupak Katari.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 1990. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.

COB (Central Obrera Boliviana).1989. *Proyecto Educativo Popular*. La Paz, Bolivia: OFAVIM.

Comisión Episcopal de Educación (CEE). 1988. *Educación y transformación social*. La Paz: CEE.

CONAMAQ; CSUTCB, CIDOB, APG, CSB, FNMCB-BS, CEAM, CEPOG, CENAO y CEA. 2004. *Por una educación indígena originaria. Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y sociocultural*. La Paz: CEA.

Congreso de la Educación.1992. "Congreso Nacional de la Educación. Resumen de conclusiones." La Paz, Bolivia: *Diario Presencia*.

CONMERB (Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia). 1984. *Plan Global de Reestructuración del Sistema Educativo Rural. De una educación opresora hacia una educación liberadora*. La Paz: CONMERB.

Consejo Educativo Aymara. *Juntas escolares. Participando en la escuela*. La Paz: CEA.

Contreras, Manuel. 1994. "Reformas y desafíos de la educación". En Fernando Campero (dir.). *Bolivia en el siglo XX. La formación boliviana contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia. 483-507.

Contreras, Manuel y María Luisa Talavera. 2003. *The Bolivian Education Reform 1992-2002: Case Studies in Large Scale Education Reforms*. Washington, D.C.: The World Bank. Versión castellana de 2004, *Examen Parcial. La Reforma Educativa Boliviana 1992-2002*. La Paz: PIEB-ASDI.

CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia). 1991. *Hacia una educación intercultural bilingüe. Raymi 15*. La Paz, Bolivia: Centro Cultural Jayma.

Filgueira, Fernando. 2002. *Evaluación de la Reforma Educativa en Bolivia desde parámetros de equidad, calidad y eficiencia interna: Retención, promoción, flujo y logros educativos en el subsistema primario*. Informe de consultoría. Manuscrito. La Paz.

Hanemann, Ulrike, Uta von Gleich, Ligia Rodríguez, Valentín Arispe, Mauricio Casanovas, María del Carmen Choque, Luz Jiménez, Guido Machaca y Clemente Siñani. 2005. *Nuevos maestros para Bolivia Informe de evaluación del Proyecto de Institutos Normales Superiores en Educación Intercultural Bilingüe..* La Paz:

Instituto de Educación de la UNESCO en Hamburgo y GTZ.

Ipiña, Enrique. 1996. *Paradigma del futuro. Reforma Educativa en Bolivia*. La Paz: Santillana. Aula XXI.

López, Luis Enrique. En prensa. "Cultural diversity, multilingualism and indigenous education in Latin America". En Tove Skutnabb-Kangas, Ofelia García y María Torres-Guzmán (eds.) *Imagining Multilingual Schools*. Clevedon, Inglaterra: Multilingual Matters.

----- 2006. *De resquicios a boquerones. La educación intercultural bilingüe en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

----- 2005. "Desde arriba y desde abajo: Visiones contrapuestas de la educación intercultural bilingüe en América Latina". En PROEIB Andes. Biblioteca virtual: [www.proeibandes.org/sbibliografico/biveib.php](http://www.proeibandes.org/sbibliografico/biveib.php).

-----2004. "Interculturalidad y educación superior: el caso de la formación docente". *Tablero. Revista del Convenio Andrés Bello*. No. 68. 42-53. (Bogotá)

-----1997 "To guaranize: a verb actively conjugated by the Bolivian Guarani". En N. Hornberger (ed.). *Indigenous Literacies in the Americas, International Journal of the Sociology of Language*. Berlin/New York: Mouton de Gruyter. 321-53.

-----1996a "The Bolivian Educational Reform: An ambitious but necessary adventure". *Education News* (UNICEF). Vol. 6/1, 30-33. (Nueva York)

-----1996b "Reformas del Estado y política lingüística en Bolivia". *América Indígena* Volumen LVI/3. 9-22. Aparece también en *Boletín Internacional de Lenguas y Culturas Amerindias* 2, 3-14. Universidad de Valencia, España (Valencia) y en Francisco Queixalos y Odette Renault-Lescure (orgs.) 2000. *As linguas amazonicas hoje*. Sao Paulo: IRD, ISA, MPEG. 151-164.

López, Luis Enrique y Pablo Regalsky. 2005. (eds.) *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia*. La Paz: Plural Editores, PROEIB Andes y CENDA.

Nucinkis, Nicole. En prensa. "La situación de la EIB en Bolivia". En Luis Enrique López (ed.). *La EIB en América Latina bajo examen*. La Paz. Plural Editores.

Patzi, Félix. 2000. *Etnofagia estatal. Modernas formas de violencia simbólica. Análisis de la Reforma Educativa en Bolivia*. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas "Mauricio Lefebvre".

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004a. *Informe de desarrollo humano en Bolivia. Interculturalismo y globalización. La Bolivia posible*. La Paz: Rafael Archondo y Plural Editores.

----- 2004b. *Informe sobre desarrollo humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Ediciones Mundiprensa.

Quiroga, José. 1988. *¡Salvemos la educación! Modelo educativo neoliberal versus proyecto educativo popular*. La Paz: Imprenta de la Universidad Mayor de San Andrés.

Rodríguez, Gustavo. 2005 "La educación superior aparece en la radicalidad de los representantes universitarios, la propuesta indígena y la propuesta gubernamental. Entrevista con Gustavo Rodríguez, Viceministro de Educación Superior". *La EIB en Bolivia*, Año 3/3: 9.

Salazar, Marco. 2002. "Conocimiento, trabajo y ciudadanía. Pilares para la secundaria en Bolivia". *El Maestro. Revista de la Dirección General de Servicios Técnico Pedagógicos*. 11-13.

Schiefelbein, Ernesto y S. Heikkinnen. 1991. "La reforma educativa en América Latina y el Caribe. Un programa de acción". *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. No. 37: 3-34.

SIMECAL (Sistema Nacional de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación). 2000. *La reforma avanza. Presentación de resultados*. La Paz: MECyD.

Talavera, María Luisa. 1999. *Otras voces, otros maestros. Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de Reforma Educativa, ciudad de La Paz, 1997-1998*. La Paz: PIEB.

Torres, Rosa María. 2006. "Debate virtual sobre la educación y la reforma educativa en Bolivia". Comunicación virtual enviada a Comunidad Educativa el 24.01.06. [www.comunidadeducativa.gruposyahoo.com.ar](http://www.comunidadeducativa.gruposyahoo.com.ar).

Ventiades, Nancy y Augusto Jáuregui. 1994. *Tataendí. El fuego que nunca se apaga*. Santa Cruz, Bolivia: UNICEF, PROCESO, Teko Guaraní, APG.

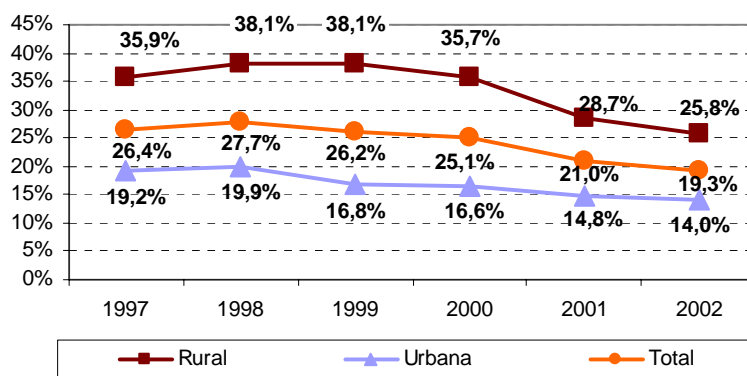
## Anexos

### Ejecución Presupuestaria por Proyecto y Fuente de Financiamiento, 1995 – 2003 En millones de dólares

PROYECTO	TGN	UNICEF	BID	BM	KFW	HOL	SUE	DANIDA	TOTAL	%
Nuclearización del Servicio Escolar	10.6	0.0	2.6	8.8	0.9	1.0	1.3	0.0	25.3	8%
Descentralización de la Gestión Educativa	5.5	0.0	2.0	3.4	0.6	0.7	1.0	0.0	13.3	4%
Fortalecimiento Institucional del VEIPS	8.7	0.0	2.3	3.6	0.4	1.9	0.6	0.0	17.6	6%
Sistemas de Información Educativa y Administración	1.1	0.0	0.5	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1	2.5	1%
Sistema de Administración del Personal Docente	5.4	0.0	10.3	1.7	0.5	0.5	0.6	0.0	18.9	6%
Formación y Capacitación Docente	33.5	0.8	10.0	5.1	1.0	1.5	1.4	0.4	53.8	17%
Desarrollo Curricular del Nivel Primario	18.7	0.1	10.3	16.8	3.0	3.4	4.3	0.0	56.7	18%
Asesoría Pedagógica	2.4	0.0	1.1	2.4	0.5	0.5	0.6	0.0	7.5	2%
Desarrollo Curricular del Nivel Secundaria	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0%
Desarrollo Curricular del Nivel Inicial	0.5	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0%
SIMECAL	0.7	0.0	0.5	0.4	0.1	0.1	0.2	0.0	2.0	1%
Juntas Educativas	0.3	0.0	0.2	0.4	0.1	0.1	0.1	0.0	1.2	0%
Consejos Educativos	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0%
Comunicación Social	1.9	0.0	0.6	0.9	0.2	0.3	0.4	0.0	4.4	1%
Infraestructura Escolar PROMES (FPS)	0.0		10.0	93.5					103.5	34%
<b>Total</b>	<b>89.7</b>	<b>1.0</b>	<b>50.5</b>	<b>137.9</b>	<b>7.4</b>	<b>10.3</b>	<b>10.5</b>	<b>0.7</b>	<b>307.9</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>29%</b>	<b>0%</b>	<b>16%</b>	<b>45%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	

El aporte interno al esfuerzo del PRE equivale a 29% del total, siendo el aporte externo de 71%, de los cuales 61% es en condiciones de préstamo y el resto donación.

**Porcentaje de docentes interinos de los niveles inicial, primario y secundario, según área geográfica (1997-2002)**



Fuente: SIE, Unidad de Gestión de Personal del SEP (planilla de haberes, julio de cada año) y Unidad de Desarrollo Institucional del SEP.

**Tasa de analfabetismo considerando la población mayor a 15 años**

Área	Censo 1992			Censo 2001			Variación anual %		
	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino
Rural	36.5%	23.1%	49.9%	25.8%	14.4%	37.9%	-3.8%	-5.1%	-3.0%
Urbana	8.9%	3.8%	13.5%	6.4%	2.5%	10.0%	-3.6%	-4.5%	-3.3%
<b>Total</b>	<b>20.0%</b>	<b>11.8%</b>	<b>27.7%</b>	<b>13.3%</b>	<b>6.9%</b>	<b>19.4%</b>	<b>-4.4%</b>	<b>-5.8%</b>	<b>-3.9%</b>

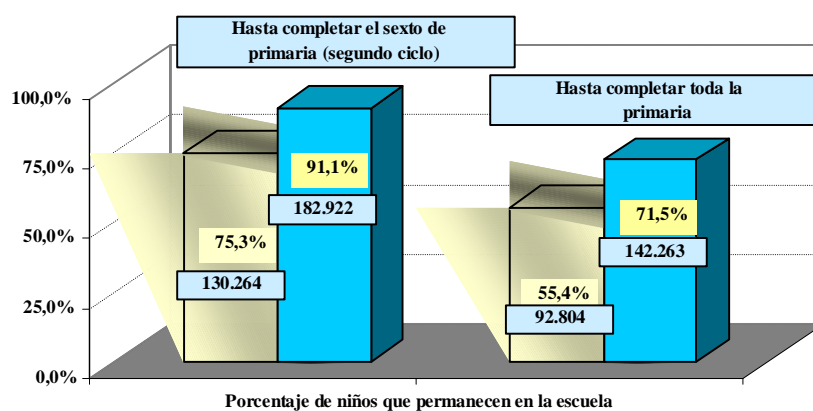
Fuente INE

### Años de escolaridad promedio de la población en general

Área	Censo 1992			Censo 2001			Variación anual %		
	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino
Rural	3,4	4,3	2,4	4,2	5,2	3,1	2,4%	2,1%	2,9%
Urbana	7,9	8,9	7,1	9,2	10,1	8,5	1,7%	1,4%	2,0%
<b>Total</b>	<b>6,1</b>	<b>7,0</b>	<b>5,2</b>	<b>7,4</b>	<b>8,2</b>	<b>6,7</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,9%</b>

Fuente: INE

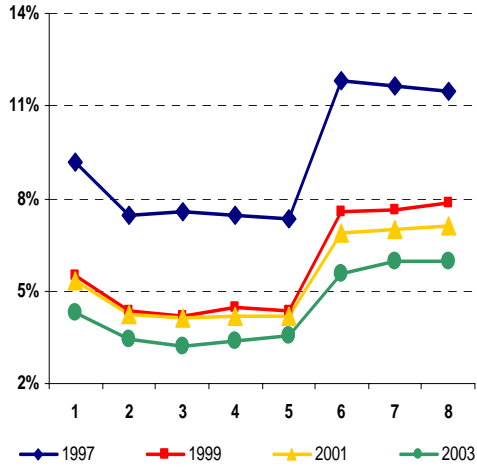
### Permanencia de los niños en la escuela



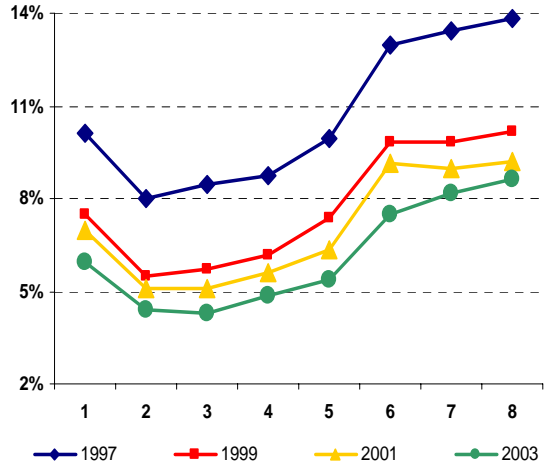
Fuente: SIE

■ Año 1992  
■ Año 2001

### Tasa de abandono por área geográfica



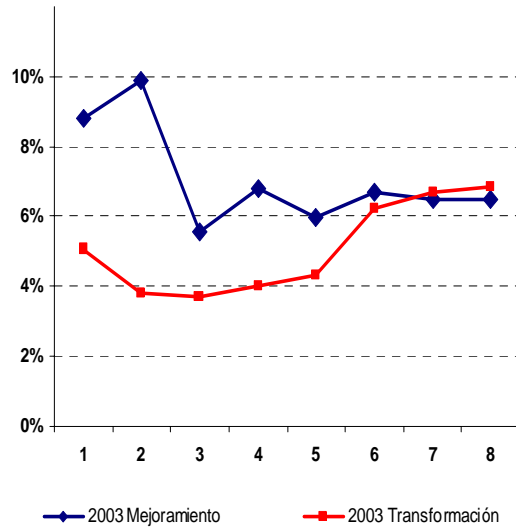
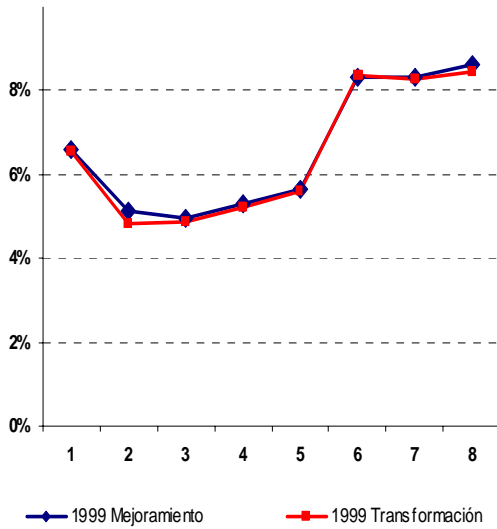
Urbana



Rural

Fuente: SIE.

### Tasas de abandono en transformación curricular por grado y año



Fuente: SIE.

### Unidades educativas en el programa de transformación por grado, 2002

Año de incorporación	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º
1996	2.083	2.083	2.083	2.083	2.083	2.083	2.083
1997	3.144	3.144	3.144	3.144	3.144	3.144	
1998	756	756	756	756	756		
1999	2.156	2.156	2.156	2.156			
2000	1.045	1.045	1.045				
2001	2.502	2.502					
2002	1.012						

<b>UE en transformación</b>	12.698	11.686	9.184	8.139	5.983	5.227	2.083
-----------------------------	--------	--------	-------	-------	-------	-------	-------

<b>Total unidades educativas</b>	13.064	13.064	13.064	13.064	13.064	13.064	13.064
----------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

<b>% UE transformación</b>	97%	89%	70%	62%	46%	40%	16%
----------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

### Alumnos en el programa de transformación por grado, 2003

Grado	Transformación	Mejoramiento	Total	% Transf	% Mejora
1	165.650	1.845	167.495	99%	1%
2	160.830	1.562	162.392	99%	1%
3	159.028	1.361	160.389	99%	1%
4	155.170	1.317	156.487	99%	1%
5	133.036	1.373	134.409	99%	1%
6	122.280	12.473	134.753	91%	9%
7	87.005	16.490	103.495	84%	16%
8	14.325	17.055	31.380	46%	54%
<b>Total</b>	<b>997.324</b>	<b>53.476</b>	<b>1.050.800</b>	<b>89%</b>	<b>11%</b>

**Alumnos en el programa  
de transformación 1997- 2003**

<b>Año</b>	<b>Transformación</b>	<b>Mejoramiento</b>	<b>Total</b>	<b>% Transf</b>	<b>% Mejora</b>
1997	109.114	511.623	620.737	18%	82%
1998	203.601	442.073	645.674	32%	68%
1999	326.880	286.546	613.426	53%	47%
2000	477.336	303.541	780.877	61%	39%
2001	590.269	322.148	912.417	65%	35%
2002	852.877	62.493	915.370	93%	7%
2003	997.324	53.476	1.050.800	95%	5%

**Composición porcentual del gasto en educación incluyendo universidades  
1995 - 2003**

<b>Año</b>	<b>Inversión</b>	<b>Corriente</b>	<b>Universidad</b>
1995	3,55%	70,58%	25,87%
1996	5,39%	70,46%	24,15%
1997	3,68%	68,67%	27,65%
1998	3,33%	69,66%	27,01%
1999	5,86%	70,15%	24,00%
2000	8,45%	67,44%	24,11%
2001	9,36%	65,45%	25,19%
2002	7,54%	69,13%	23,33%
2003	6,60%	70,04%	23,36%
<b>Total</b>	<b>6,32%</b>	<b>68,94%</b>	<b>24,74%</b>

**Composición porcentual del gasto en educación sin universidades  
1995 - 2003**

<b>Año</b>	<b>Inversión</b>	<b>Corriente</b>
1995	4,79%	95,21%
1996	7,11%	92,89%
1997	5,08%	94,92%
1998	4,56%	95,44%
1999	7,70%	92,30%
2000	11,14%	88,86%
2001	12,51%	87,49%
2002	9,84%	90,16%
2003	8,62%	91,38%
<b>Total</b>	<b>8,40%</b>	<b>91,60%</b>