

CS.ED-92

La Paz, 25-Abril-2000

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

CARRERA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

P. E. T. A. E.

APROBADO CON:
MAXIMA DISTINCION

[Signature]
Leopoldo Oroz
Presidente del Tribunal

[Signature]
SOLÍS

[Signature]
M. Leon Bellin

**MEMORIA ACADÉMICO LABORAL
PARA OPTAR EL GRADO DE LICENCIATURA
EN LA CARRERA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

[Signature]
Ore Hugo Conde

**TEMA: LA FORMULACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA
COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Postulante: Víctor Hugo Cárdenas Conde

Tutora: Lic. Mireya Montpellier

[Signature]
Tribunal

La Paz - Bolivia

2000



UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA
EDUCACIÓN

CARRERA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

P. E. T. A. E.

La formulación de la reforma educativa
como política pública
(Memoria académico laboral)

Postulante: Víctor Hugo Cárdenas Conde

Tutora: Lic. Mireya Montpellier

La Paz - Bolivia

2000

TABLA DE CONTENIDOS

Página

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

I.	RESUMEN	2
II.	MOTIVACION DE PARTIDA	2
III.	DEFINICIÓN DE LA MEMORIA PROFESIONAL	3
IV.	OBJETO DE LA MEMORIA PROFESIONAL	4
V.	PERIODO DEL OBJETO DESCRITO	4

SEGUNDA PARTE: DESCRIPCIÓN

I.	DESCRIPCION LABORAL DESEMPEÑADA (AREA I)	5
II.	DESCRIPCION DEL CASO DE ESTUDIO (AREA II)	8
	A. MARCO REFERENCIAL	8
	1. Contexto internacional	8
	2. Antecedentes históricos	10
	3. Estado del sistema educativo boliviano	14
	4. Necesidad de la reforma educativa	17
	5. Fundamentos pedagógicos, sociales y políticos	19
	B. PROPUESTA DE REFORMA EDUCATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA	
	1. Incubación como tema social	21
	2. Conversión en tema público	27
	a. El SENAEP y otras acciones	27
	b. La nueva normatividad nacional	29
	c. El nuevo marco institucional	31
	3. Contenido de la reforma educativa	32
	4. Alternativas y obstáculos	33
	5. Decisión y formulación del tema	34
	6. Implementación	37
	7. Resultados	38
	8. Evaluación	40
	C. CONCLUSIONES	43
	D. BIBLIOGRAFÍA	45
III.	ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICO-LABORAL (AREA III)	49

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

I. RESUMEN

La presente Memoria Profesional sintetiza nuestra experiencia y aporte profesional en la formulación de la reforma educativa como política pública en Bolivia. Describe un panorama general del contexto internacional y nacional de la situación del sistema educativo, subraya la necesidad de la reforma y los fundamentos pedagógicos utilizados. Resume el contenido de la propuesta de la reforma educativa (técnica, electoral, gubernamental, jurídica) y su evolución hasta convertirse en política pública: incubación como tema social, roles de actores sociales, privados y públicos, conversión en tema público, contenido prospectivo, alternativas y obstáculos, formulación del tema, su implementación, resultados y evaluación. Concluye con un breve análisis de la formación universitaria en ciencias de la educación y conclusiones.

II. MOTIVACIÓN DE PARTIDA

Esta Memoria Profesional cumple uno de los requisitos del Plan Excepcional de Titulación para Antiguos Egresados (P.E.T.A.E.), dispuesto por el Honorable Consejo Universitario, mediante la Resolución No. 051/99, del 24 de marzo de 1999. Esta decisión ha permitido una modalidad de titulación a quienes por diversas razones estuvimos imposibilitados de cumplir con el requisito final para la certificación de nuestra formación universitaria.

Este documento resume nuestro aporte profesional y técnico en torno a un problema concreto, apoyado en la formación académica adquirida en nuestro paso por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), de forma particular, en la Carrera de Ciencias de la Educación. Por tanto, en términos generales, es una descripción resumida de nuestro aporte profesional presentado como una memoria ordenada y sistemática del aporte profesional relacionado con el área de formación en el nivel superior universitario.

III. DEFINICIÓN DE MEMORIA PROFESIONAL

El concepto de Memoria Profesional es la definición formulada por las autoridades universitarias y contenida en el documento guía:

consiste en un documento técnico-científico [que] sintetiza su experiencia profesional, y al mismo tiempo, la plasma, por una parte, en una descripción y análisis formal y útil; acerca de un problema concreto que hubiese podido solventar mediante sus conocimientos académicos y, por otra, en una visión crítico-constructiva de su formación académica en contraste con las exigencias del ejercicio profesional (UMSA 1999a:1).

Los elementos centrales de esta definición se refieren a los siguientes aspectos: documento técnico-científico, síntesis de experiencia profesional, descripción y análisis formal de la experiencia profesional, referencia a un problema concreto, contribución de los conocimientos académicos, visión crítico-constructiva de la formación académica y relación de esta visión con el ejercicio profesional.

El objetivo de la Memoria Profesional, expresado en la Guía para la Elaboración de la Memoria Profesional, consiste en:

permitir al postulante, sobre la base de su experiencia profesional, desarrolle un documento profesional y metodológico, que refleje las características profesionales adquiridas, su capacidad para solventar y/o solucionar problemas del área y contribuya reflexivamente a la cualificación de los procesos académicos de la Carrera desde la óptica de su experiencia profesional (UMSA 1999a:1).

Por otra parte, el documento Guía para el Postulante amplía la definición del objetivo de la siguiente forma:

Posibilitar la verificación de la idoneidad y solvencia profesional que el Plan asume para alumnos antiguos no graduados de vasta experiencia profesional y obtener de los mismos una retroalimentación práctica que permita una mejora efectiva de los productos académicos de la correspondiente carrera (UMSA 1999:4).

IV. OBJETO DE LA MEMORIA PROFESIONAL

Esta Memoria Profesional describe y analiza el siguiente problema: el origen, incubación, construcción y formulación de la reforma educativa como un caso de política pública del Estado boliviano, mi contribución al análisis de la situación educativa y su relación con el desarrollo productivo, cultural y político.

El cambio del sistema educativo logró configurarse como tema público, integró la agenda pública gubernamental y emergió de la maraña de complejos y variados problemas sociales donde no todos se convierten en temas públicos dignos de la atención del sistema político, del gobierno y de la propia sociedad. Por ello, los *problemas públicos* son pocos, en relación a los *problemas sociales*, y menos aun los *problemas de una política pública*. En ese sentido, describo cuáles fueron las visiones o planteamientos de los actores sociales, públicos y privados, cómo y cuándo surgieron ideas, cómo lo formularon a la opinión pública, al sistema político y al Estado, en fin, a su ubicación en la agenda de gobierno si por tal entendemos:

el conjunto de problemas, demandas, cuestiones asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar 1996:29).

V. PERIODO DEL OBJETO DESCRITO

El lapso que concentra mi atención son los últimos catorce años (1985 – 1999) de cuatro administraciones gubernamentales: Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y Hugo Bánzer (1997-1999).

Después de los cambios educativos del gobierno liberal, a principios de siglo y la promulgación del Código de la Educación Boliviana, los últimos catorce años conforman el tercer momento importante de la historia de la educación boliviana e incluye la actual reforma educativa.

SEGUNDA PARTE: DESCRIPCIÓN

I. DESCRIPCIÓN LABORAL DESEMPEÑADA

Resumo mi participación en diversas instituciones y espacios públicos y privados a través de los cuales he contribuido en el debate, promoción y adopción social de la reforma educativa como uno de los elementos centrales de la transformación social del país. En tal sentido, describo, de forma breve, las contribuciones y acciones en diversos espacios privados y públicos.

A. Actividades desempeñadas en sectores de la sociedad civil

- Sensibilización de la opinión pública a través de más de tres centenares de artículos semanales de prensa sobre aspectos relacionados con la lengua, educación, cultura y gestión pública, publicados en los periódicos Presencia y La Razón, de circulación nacional e internacional, y en revistas nacionales e internacionales.
- Realización de charlas, conferencias, talleres y diversas reuniones con educadores de base, urbanos y rurales, en diversos lugares del país, en coordinación con organizaciones sindicales de base y regionales, organizaciones no gubernamentales y entidades del Estado para sensibilizar, persuadir y difundir las bondades de la reforma educativa y la necesidad de convertirla en una política pública.
- Participación en los Congresos Pedagógicos, sobre todo los últimos, como parte de las comisiones organizadoras y asesoras, para debatir mis puntos de vista con representantes del magisterio rural y urbano, de otros sectores sociales, del Estado y estudiantes.

- Asesoramiento a organizaciones gremiales como la Federación Departamental de Maestros Rurales de La Paz (FDMRLP), la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), la Confederación Sindical Unica de Artesanos de Bolivia (CSUTAB), el Consejo de Mallkus de Jesús de Machaca, la Federación de Ayllus del Sur de Oruro (FASOR), el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Kollasuyu (CONAMAK), la Federación de Ayllus y Comunidades Originarias de la provincia Aroma y la Federación de Ayllus del Norte de Potosí.
- Asesoramiento a las comisiones educativas de organizaciones como la CSUTCB, Consejo de Malkus de Jesús de Machaca, organizaciones de pequeños y medianos empresarios a nivel departamental y nacional y, finalmente, de organizaciones de las iglesias católica y evangélica.

B. Actividades desempeñadas en el sector privado

- Consultoría en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), la Comisión Episcopal de Educación (CEE), Escuelas Fe y Alegría, el Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE) y otros.
- Apoyo al diseño de propuestas educativas de organizaciones empresariales y cooperativas.
- Cursos y charlas a los comunicadores en lenguas nativas.

C. Actividades desempeñadas en el sector público

- Participación en el Directorio del Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP) como delegado del CSUTCB.
- Trabajo de consultoría en temas educativos en instituciones internacionales como UNICEF, UNESCO, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Elaboración del Informe de Desarrollo Humano 1998, a partir de un convenio entre la Vicepresidencia de la República de Bolivia y el PNUD, como miembro del Comité Técnico junto a otros profesionales (Javier Albó, Vivian Arteaga, David Blanco, Carlos Caraffa, Manuel Contreras, Gustavo Fernández y Sonia Montaña).
- Docencia universitaria en la UMSA, en la enseñanza de materias como Antropología Educativa, Educación Bilingüe, Historia de la Educación Boliviana y Culturas Bolivianas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Participación en la formulación de la propuesta técnica de la Reforma Educativa como miembro del Equipo Técnico de la Reforma Educativa (ETARE).
- Contribución desde la Vicepresidencia de la República a la adopción de la educación bilingüe y de la reforma educativa como partes de una política social pública de la agenda gubernamental.

D. Actividades desempeñadas como consultor internacional

- Consultoría realizada para la UNESCO, a fin de apoyar programas de educación bilingüe en Perú, Bolivia y Ecuador, junto a destacadas lingüistas como la peruana Madeleine Zúñiga y la ecuatoriana Ruth Moya.
- Consultoría realizada para el IIDH en educación y derechos humanos y la traducción al aymara de materiales educativos.
- Consultoría realizada para la UNICEF en la reorganización curricular de la Escuela Multigrado y de Educación Intercultural Bilingüe. He coordinado el trabajo del equipo multidisciplinario de educadores, sicólogos, sociólogos, biólogos, historiadores y lingüistas para reordenar el currículo de las áreas de Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Matemáticas y Lenguaje. Esta última área estaba a mi cargo.

- Elaboración del Informe Educación: la agenda del siglo xxi. Hacia un desarrollo humano (Gómez 1999), como miembro de la Comisión Internacional, coordinado por Oscar Arias y el PNUD.
- Conducción de la Presidencia del Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural y Bilingüe realizado en Santa Cruz (Bolivia).
- Coordinación de trabajos con organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNESCO, UNICEF y otras entidades sobre la promoción de la equidad social, étnica, lingüística y de género.
- Participación en las reuniones de los equipos sociales del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo sobre iniciativas y sugerencias para fortalecer el énfasis de las políticas sociales en el continente.
- Docencia en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Quito, Ecuador)

II. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: La formulación de la reforma educativa como política pública en Bolivia

A. MARCO REFERENCIAL

1. Contexto internacional

En los últimos años, se desarrollaron la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Thailandia, Jomtien, 1990), reuniones mundiales y regionales sobre educación, reuniones de responsables de la educación pública y seminarios de organizaciones privadas. La educación y su transformación atrajo el interés de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 1992), UNICEF, Banco Mundial, BID, OEA, IIDH y otros. Se publicó el influyente informe de la comisión encabezada por Jacques Delors sobre el estado mundial de la educación (UNESCO 1995).

A nivel mundial, en los últimos tres decenios se consolidó el convencimiento de la naturaleza de la sociedad actual definida como sociedad del conocimiento. Esta imagen fue expandida por la mayoría de los países debido a los procesos de mundialización y globalización. Aquella referida a los procesos comunicacionales, culturales, lingüísticos y de intercambio de experiencias; ésta entendida como el flujo mundial de circulación de bienes, capitales y recursos.

Sin embargo, el impresionante desarrollo científico, tecnológico y productivo no se tradujo en la anulación de la disparidad de niveles de vida ni se construyó una economía para todos. En un mundo dominado por el discurso de la libertad, la circulación libre de bienes y el rechazo al proteccionismo se ahondan las desigualdades, injusticias y medidas unilaterales proteccionistas.

A nivel cultural, la globalización está acompañada por la expansión de lo superficial, banal y consumista. Las sociedades industrializadas, después del Consenso de Washington, difunden e imponen sutilmente sus valores culturales y sus formas de vida. Aparece un panorama difícil, aunque no imposible, para el conocimiento y reconocimiento de la diversidad étnica, lingüística, cultural y ética.

Desde un punto de vista geopolítico, se debilitan los viejos estados nacionales, en aras de una soberanía de la humanidad antes que nacional. En foros internacionales, cada día suena más débil el derecho a la no ingerencia en asuntos internos mientras resurgen formas de nacionalismo, proteccionismo y seguridad nacional.

A nivel jurídico, existen medidas internacionales favorables al reconocimiento de los derechos sociales y educativos. He contribuido a la aprobación de algunas de ellas, como consultor y asesor, como Diputado Nacional de Bolivia (1985-1989), Vicepresidente de la República y Presidente del Congreso Nacional (1993-1997) y, estos dos últimos años, Presidente del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1997-1999).

A nivel mundial, el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (San Francisco, 1948) reconoce que todo el mundo tiene todos los derechos y todas las libertades sin distinción de raza, color, sexo, lengua o religión, origen nacional o social. En 1992, las Naciones Unidas difundieron su Resolución No. 47/135 sobre la declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Sobre este tema, las Naciones Unidas y la OEA trabajan proyectos de Declaraciones de los Derechos de los Pueblos Indígenas, mundial e interamericano, que incluyen los derechos a la lengua propia y la educación. En varias reuniones con el Grupo de Trabajo de la ONU y la OEA, he expresado mis contribuciones y sugerencias. Otro documento similar es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Congreso Nacional de Bolivia. He sido parte de los grupos impulsores de la ratificación de dicho convenio y colaborador de la OIT en cursos, seminarios y eventos de formación y capacitación.

Hace medio siglo, se consagró el uso de las lenguas vernáculas en la educación y la propia educación bilingüe como un derecho de los pueblos originarios (UNESCO 1953). Como consultor de UNESCO y miembro de su Consejo Ejecutivo con sede en París, durante 1995-1997, fui testigo de la exigencia a los Estados para su promoción e implementación en nuevas políticas educativas y lingüísticas.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La situación de la educación boliviana tiene, por cierto, antecedentes en el periodo histórico del colonialismo externo (siglos XV, XVI, XVII y XVIII) y el colonialismo interno (siglos XIX y XX). La política educativa estaba dirigida sólo a los sectores españoles y criollos, excepto el tratamiento especial a algunos hijos de los caciques quienes se beneficiaron de una educación básica y media incluso, en algunos casos, superior.

Esa política castellanizante no cambió en los siglos posteriores hasta la segunda mitad del siglo XX. La creación de la república ha continuado la actitud discriminatoria y de exclusión de la política educativa restringida a los pobladores españoles y criollos. Los indígenas estaban excluidos de la cobertura educativa formal y oficial. Simón Rodríguez, Andrés de Santa Cruz, Belzu y Daniel Sánchez Bustamante son escasos ejemplos de búsqueda de alguna renovación educativa. En este siglo, destacaron Franz Tamayo y su pedagogía nacional, las escuelas pioneras creadas por los misioneros bautistas y metodistas a orillas del Lago Titicaca, en la provincia Omasuyos, y por adventistas en la provincia Pacajes (La Paz).

La experiencia educativa de Warisata fue una de las más importantes por la relación de la escuela con la sociedad: presencia de las autoridades originarias en los niveles directivos de la gestión escolar como el parlamento de amautas y en la incidencia de la definición curricular, tiempos de las actividades escolares y formas de relación de los docentes con estudiantes y comunarios.

En segundo lugar, articularon el proceso educativo al proceso productivo. A diferencia de la escuela oficial, verbalista y memorística, esta experiencia promovía metodologías activas que unían los procesos de enseñanza y aprendizaje a las actividades concretas de la agricultura, ganadería y artesanías. Las personalidades de los hermanos Raúl y Elizardo Pérez y, por otra parte, del cacique Avelino Siñani y sus colaboradores favorecieron una relación complementaria y constructiva. Una experiencia similar se desarrolló en la localidad de Caiza.

En tercer lugar, la escuela de Warisata apoyó ^a ~~el~~ desarrollo cultural de los pobladores de la región. La escuela no era un enclave de dominación cultural como la escuela oficial sino un mecanismo de promoción de la autoestima de la identidad personal y colectiva, de la identidad étnica y social en el marco de una dinámica y complementaria relación del mundo cultural de los docentes, de ambiente urbano y castellano hablante, con el mundo indígena de matriz aymara y andina.

Finalmente, las autoridades del Estado, a través del Consejo Nacional de Educación, encabezado por Vicente Donoso, desarticularon esta experiencia educativa con la colaboración de los sectores terratenientes de la región y los intereses conservadores del país. La orientación liberadora y productiva de la escuela había levantado muchos recelos en la visión de los representantes de los intereses latifundistas de la región y del propio Estado republicano.

La orientación, los valores y los protagonistas de esta histórica experiencia fueron recuperados, en la década de 1980, por el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP), cuyo Plan Nacional se llamó justamente Profesor Elizardo Pérez, en homenaje a uno de los protagonistas principales de la experiencia educativa de Warisata, Caiza y otros lugares.

El Instituto Lingüístico de Verano (ILV), establecido en el país desde 1955, junto a experiencias escolares difundió la Biblia traducida a las lenguas indígenas locales. En 1983 trabajaba con 49 escuelas bilingües pertenecientes a 9 grupos lingüísticos de las zonas bajas (Albó 1999:23). Su enfoque fue claramente de un bilingüismo de transición, es decir, se utilizaban los idiomas nativos a fin de facilitar el tránsito acelerado al castellano. No buscaba el desarrollo cultural de los pueblos originarios como actualmente busca el enfoque del bilingüismo de mantenimiento y desarrollo.

Después de 1952, el Estado nacionalista y benefactor, promulgó en 1955 el Código de la Educación Boliviana (MEBA 1956) y cuya aplicación masificó la matrícula escolar, instauró en zonas rurales la educación fundamental (higiene, aritmética y primeras letras) y contribuyó a generar dos tipos de educación: la urbana y la rural. Este Código planteaba:

- El uso de la educación como instrumento privilegiado de la occidentalización del país, formación del ciudadano aunque mediante una ciudadanía desigual y basada en el individualismo.

- La utilización del sistema de la educación formal para la construcción de una economía industrial, sustentar la política de sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno.
- La educación como derecho de valor económico¹/~~X~~ laboral y social.
- El inicio de la formación técnica.
- La asimilación cultural de los pueblos originarios a las pautas y valores de la cultura occidental, cristiana y castellano hablante, a fin de adaptar el desarrollo nacional a las pautas de los países occidentales dominantes.
- El uso del castellano como lengua exclusiva de comunicación franca y la exclusión de otros idiomas nacionales diferentes al castellano.
- El uso instrumental de los idiomas nacionales originarios como medios de una inmediata castellanización.

Finalmente, en el ámbito privado destacamos el uso de las lenguas aymara y quechua en la red de radios de las Escuelas Radiofónicas de Bolivia (ERBOL). Esta entidad combinó formas de educación formal y alternativa con fines de alfabetización aunque, en los hechos, contribuyó al incremento de la conciencia de una educación bilingüe.

Después de estas experiencias, más negativas que positivas, Bolivia encaró, desde 1985, un proceso de transformaciones estructurales de primera generación con la estabilización macroeconómica, devaluación monetaria controlada, austeridad fiscal, inflación de un solo dígito, privatización y capitalización de las empresas públicas.

En década de los años 90, prosiguieron los cambios de segunda generación con la reforma institucional, judicial y electoral, con la democratización política y financiera (participación popular), descentralización administrativa y reforma educativa. Las nuevas palabras fuerzas son eficiencia, desregulación, descentralización y participación.

3. ESTADO DEL SISTEMA DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA

A pesar de la ausencia de visiones y diagnósticos globales del estado de la educación boliviana, el conocimiento de dicha realidad fue construyéndose de modo progresivo (por ejemplo, ETARE 1993, 1993a, 1993b, 1993c, Albó 1995, CEBIAE 1998, Paco y Siñani 1997, Sarmiento y Toledo 1992 y Subirats 1991). Es una lástima que las estadísticas oficiales del Estado más que ayudar confundan con informaciones contradictorias y de escasa fiabilidad. A pesar de esos problemas, resumo los aspectos más relevantes de la situación de la educación boliviana anterior al inicio de la reforma educativa.

La naturaleza del sistema educativo boliviano, tanto vertical como horizontalmente, tuvo problemas serios de coordinación, administración, ausencia de capacidad gerencial, personal idóneo, carencia de normas operativas y débil relación de las instancias superiores con las inferiores (Sarmiento y Toledo 1992). Era un sistema descoordinado en los ámbitos de sus beneficiarios, los niveles preescolar, primaria, intermedia, secundaria y superior. Por su parte, en la dimensión horizontal, el sistema educativo estaba aislado de otros sectores como salud, cultura y vivienda y de otras instituciones públicas como los ministerios, prefecturas y municipios.

La tuición constitucional del Estado sobre la educación, en la práctica, se reducía a los esfuerzos del MEC para los trámites del pago de salarios del magisterio. Los problemas esenciales de la educación no eran preocupaciones públicas. En este sentido, desde los tiempos del Código de la Educación de 1955, el magisterio había concentrado el monopolio de la gestión escolar. El Estado permitía el desarrollo de una especie de administración delegada de facto: Estado pagador, magisterio administrador. Maestros en el aula y maestros en el ministerio. Esta distorsión dañaba a ambos sectores y sobre todo a la niñez y juventud bolivianas.

El financiamiento público del sistema educativo destinaba un 98 % del presupuesto sectorial para los sueldos de los maestros. No fueron apoyados los gastos de materiales educativos, actualización docente, mejoramiento de la infraestructura y capacitación administrativa.

La cobertura del servicio educativo tenía limitaciones preocupantes. A pesar de que las escuelas fiscales urbanas cubrían el 88 % de la matrícula y el 100 % en zonas rurales, en el nivel primario rural se atendía al 60 % y al 87 % en ciudades. Pero las cifras oficiales no reportan la tasa efectiva de asistencia, sólo de inscripción. A partir de ahí, crecen la marginalidad y la deserción en los niveles superiores. Para la última década, ETARE (1993), Subirats (1991) y Ruiz-Mier y Giussani (1997:125) resumen algunos indicadores.

Tasa promedio de escolaridad:	5.8 años
Tasa de analfabetismo:	20 % de población mayor a 15 años [69 % en 1950 según el Censo de 1950. El analfabetismo funcional es de alrededor de otro 20 % según ETARE (1993:4)] (50 % de mujeres en área rural)
Matrícula escolar:	Primaria 84 % y secundaria 32 %
Tasa de finalización:	De 100 niños de primaria, 28 terminan los ocho grados y 14, secundaria. (En el área rural, 7 y 2, respectivamente). Según ETARE (1993:6) sólo el 43 % de los niños de área urbana prosigue después del quinto grado.
Escuelas primarias incompletas:	55 % de escuelas rurales con sólo tres grados.
Relación maestro/alumno:	1/18 en promedio nacional pero hay exceso de docentes en el área urbana y escasos de ellos en el área rural.
Infraestructura escolar:	85 % de inmuebles con deficiencias de construcción y mobiliario precario.
Financiamiento por estudiante:	570 dólares por universitario vs. 70, por escolar de básico

El desarrollo curricular estaba fundamentado en la transmisión de informaciones antes que en procesos de aprendizaje. En realidad, el proceso educativo estaba centrado en el profesor, no en el estudiante; en la información de saberes, no en aprendizajes; en la mayor cantidad de conocimientos que en su calidad; y se preocupaban más del recuento de días trabajados que de grados de aprendizaje.

La realidad social, multiétnica y pluricultural del país, fue desconocida. Las diferentes administraciones gubernamentales y educativas reproducían la política de la castellanización oficial. La inconsistencia curricular, materiales educativos sin pertinencia cultural, maestros mal formados y desconocimiento del bilingüismo provocaron la baja calidad educativa, ruptura con las necesidades nacionales y las necesidades de transformación del aparato productivo.

La sociedad boliviana, desde la promulgación del Código de la Educación Boliviana (1955), fue alejada de la gestión educativa. La participación social se reducía al apoyo de los alcaldes escolares rurales a las necesidades diarias de los docentes de las escuelas; en el caso de las escuelas urbanas, a la esporádica relación de las autoridades de la escuela con la asociación de los padres de familia.

La formación docente, centrada en las escuelas normales, desconocía la relación de la educación con el bilingüismo y la transformación productiva, carecía de mecanismos de capacitación permanente y excluía a profesionales no normalistas. En buena parte, las normales reproducían los problemas de las escuelas y colegios.

Estos factores negativos eran estímulos favorables a la migración de la niñez y la juventud campesina e indígena a las ciudades. La escuela y el colegio, el cuartel, las prácticas de las iglesias cristianas y el retorno de los migrantes estimulaban la imagen de la ciudad como la meta de realización de la juventud. Finalmente, señalo que he participado en la crítica permanente de esta situación lamentable que limitaba cualquier posibilidad de desarrollo nacional.

4. NECESIDAD DE LA REFORMA EDUCATIVA

Los problemas educativos descritos fueron calando poco a poco en la conciencia de los líderes de opinión, académicos, investigadores, líderes de organizaciones sociales y algunos líderes del sistema político estimulados por los avances lentos pero paulatinos del proceso democrático, la ejecución de las reformas estructurales y el reclamo de las organizaciones sociales.

Bolivia consumía más de veinte años de escolaridad eludiendo una formación laboral con aprendizajes básicos, destrezas generales y luego habilidades más específicas para rematar, fuera de la escuela, en la formación de una profesión. (Gómez 1999:xxxiv). Recordemos que cada trabajador europeo produce ahora veinte veces más de lo que producía hace un siglo, doscientas veces más que hace tres siglos y unas mil veces más que en el tiempo de Cristo (Gómez 1999:3).

En la segunda mitad de este siglo, la población se transformó de una mayoría rural a otra urbana. El traslado a la ciudad llevó una mano de obra de poca o nula calificación para la manufactura y con formas y pautas culturales precapitalistas. Albó (1999:41), para poblaciones mayores a 100.000 habitantes, muestra:

	Miles de Habitantes	% Aym	% Quechua	% de barrios con mayoría Quechua y/o Aymara
El Alto	405.5	60	8	81
La Paz	713.4	40	10	28
Oruro	183.4	22	40	55
Cochabamba	407.8	9	50	67
Sucre	131.8	2	60	77
Potosí	112.1	2	69	96

(Fuente: Albó 1999:42)

Añadimos el comentario sugerente de Albó sobre estos datos:

En todas estas ciudades la inmensa mayoría sabe castellano, una lengua allí indispensable para vivir, pero no por ello desaparecen las lenguas originarias, permanentemente alimentadas por nuevas oleadas migratorias. Sin embargo, hay un permanente e intenso drenaje hacia la lengua y cultura urbana-castellana en las nuevas generaciones, pues en la ciudad (...) las lenguas y culturas originarias son objeto de constantes discriminaciones. (Albó 1999:42).

Según los datos del Censo de 1992, un 58 % de los habitantes del país conoce alguna lengua originaria, un 46 % además sabe el castellano y un 12 % no lo conoce. Un 42 % es monolingüe castellano hablante. Aunque los datos censales tienen cifras subestimadas, demuestran que Bolivia es uno de los países con más hablantes de lenguas originarias junto a México, Guatemala, Paraguay y Perú.

Los datos censales de 1976 y 1992, resumidos por Albó (1999:19), muestran el siguiente cuadro:

Evolución lingüística en Bolivia según los Censos de 1976 y 1992		
	1976	1992
Saben castellano	78.8 %	87.4 %
Saben quechua	39.7 %	34.3 %
Saben aimara	28.8 %	23.0 %
Saben otras lenguas indígenas	1.1 %	1.6 %
Sólo saben castellano	36.3 %	41.7 %
Sólo saben lengua indígena	20.4 %	11.5 %
Sólo saben lengua indígena y castellano	42.5 %	45.7 %

(Fuente: Albó 1999:19)

Estos datos demuestran la creciente realidad bilingüe del país aún desconocida por el sistema formal de la educación boliviana. En el lapso intercensal de 16 años, se constata un ligero aumento de la población hablante del castellano y una paulatina disminución de los hablantes de lenguas indígenas y la rápida reducción de la población monolingüe.

5. FUNDAMENTOS PEDAGÓGICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS

En términos generales, la construcción de una nueva propuesta de educación para el sector público ha sido una arena de discusión y búsqueda de consensos, de puntos de vistas básicos y comunes que permitan el inicio de una transformación educativa.

C Dicho de otra manera, la complejidad y variedad de criterios y puntos de vista desarrollados en el proceso de gestación, crecimiento y formulación de la propuesta de reforma educativa dificultan cualquier reducción a una sola corriente o enfoque pedagógico o educativo.

✓ Sin embargo, no significa la elección de un eclecticismo teórico presentado como una mezcla confusa y anárquica. Existen puntos teóricos básicos de coincidencia expresados, explícita o implícitamente, en los documentos fundamentales de la reforma educativa. Me ocuparé de anotar, de forma breve, algunos fundamentos de carácter pedagógico, social y político.

✓ En el aspecto pedagógico, la educación está concebida como un fenómeno esencialmente cualitativo, antes que administrativo o ideológico. Inscrita en la mejor tradición de la pedagogía formal iniciada por Rousseau, el fenómeno educativo tiene directa incidencia con fenómenos de desarrollo integral de las capacidades y virtualidades de los seres humanos. Este criterio, expresado como calidad educativa, articula las acciones de la reforma educativa.

Otro principio es la centralidad del educando frente a la tradición boliviana de ubicar al docente como el centro de la educación. Se formulan políticas educativas basadas en la satisfacción de las ^{nes.?} necesidades básicas de aprendizaje de los estudiantes, a través de la definición curricular de objetivos, contenidos, metodologías y evaluación. Aprender a ser, a hacer, a sentir y a pensar.

La educación, por su naturaleza cultural, debe desarrollarse en el ámbito de la pertinencia cultural (Todorov 1991). En un medio multiétnico y pluricultural debe traducirse como educación intercultural y bilingüe. Por tanto, la educación para ser tal debe ser intercultural y bilingüe o no serlo (Rivero y otros 1991).

A nivel de fundamentos sociales menciono la equidad social, de género, étnica y lingüística y también la necesaria articulación de la educación con las necesidades de la sociedad, no para una mera adaptación o mera contestación sino asumida como un campo de disputa y de pugna social (Bourdieu-Wacquant 1995:64 y Bourdieu 1997:320), propia de una sociedad dividida en sectores sociales, étnicos, de género y generacionales, en el marco del cambio y la permanencia democráticas.

La escuela es uno de los instrumentos de la reforma educativa pero no debería reducirse a ella como la única agencia educativa. La educación alternativa, por ejemplo, fue incluida en la propuesta jurídica con ese fin, para no reducir el cambio escolar a la universalización escolar sino trascenderla.

A nivel político, se asume la educación como un servicio público, no sólo estatal; como la responsabilidad más alta de la sociedad y del Estado, no sólo como la función más alta del Estado. En ese marco, la búsqueda de la eficiencia debe optimizar el aporte de los distintos sectores sociales, públicos y privados, en la relación para la concertación de políticas como en la construcción de contenidos curriculares y la misma gestión escolar, sin privatizar la educación fiscal.

El Estado en una sociedad democrática debe articular la diversidad social en una dinámica agregadora de los diferentes sectores sociales basado en los consensos e identificando los discensos, sin homogeneizar la riqueza de la diversidad social. En ese sentido, se asume, por ejemplo, la diversidad étnica y lingüística como virtud, no como problema (Lazarte 1992:19).

Otro principio de construcción y ejecución de políticas públicas es el enfoque del desarrollo humano como superación del reduccionismo economicista del desarrollo y del crecimiento (CEPAL 1990 y 1992). Finalmente, el Estado encara una reforma de la educación boliviana como un cambio a largo plazo, gradual y sostenido, de ser posible, inscrito bajo una política pública nacional, no sólo gubernamental.

Por política pública entendemos la acción o la serie de acciones asumidas y desarrolladas por un Estado mediante las cuales se desarrollan medidas jurídicas, institucionales y políticas, por ejemplo, en el campo social (educación, salud, vivienda, equidad étnica y cultural) a fin disminuir las brechas sociales de un país y desarrollar mecanismos que permitan la institucionalización permanente y sostenible de la atención pública de dichos asuntos.

B. PROPUESTA DE REFORMA EDUCATIVA COMO POLITICA PUBLICA

1. INCUBACION COMO TEMA SOCIAL

La incubación de la reforma educativa consistió en varias acciones públicas y privadas durante las décadas de los años 70 y 80. Veamos algunos ejemplos donde he participado:

- He publicado artículos periodísticos en la prensa nacional sobre asuntos educativos y culturales.
- He sido colaborador y participante de las actividades del Instituto Nacional de Estudios Lingüísticos (INEL) en la promoción de una nueva visión de la educación en una sociedad multilingüe y pluricultural.
- He desempeñado la docencia universitaria en las Carreras de Ciencias de la Educación y de Lingüística e Idiomas, en la UMSA.
- He participado en el Primer Seminario Nacional sobre Lenguas Nativas (Cochabamba, 1971), auspiciado por el Centro Pedagógico y Cultural Portales.

- He participado junto a destacadas personalidades en los Congresos de Lenguas Nacionales auspiciadas en Cochabamba por la misma institución (1973, 1974 y 1976).

Oscar Rea Campos señala con acierto que dos factores incidieron en la incubación de un nuevo enfoque educativo:

Dos son los factores que contribuyen al cambio ideológico de la integración al de articulación:

1. Los levantamientos sistemáticos de diagnósticos educativos y las críticas al sistema educativo, cultural y económico-social.
2. Las reivindicaciones planteadas por los pueblos indígenas y otros sectores, en el campo lingüístico-cultural y de desarrollo (Rea Campos 1994:24).

Desde los años 70, he contribuido con varios artículos de prensa, conferencias, talleres y seminarios, a la generación de las primeras ideas sobre la reforma educativa. Rea Campos tiene razón cuando menciona a organizaciones como la CSUTCB, de cuyo núcleo central fui parte convocado por su Comité Ejecutivo para coordinar el trabajo de elaboración de propuestas.

A partir de los años 70, las fuerzas sindicales del país, la CSUTCB entre las más importantes, generan un movimiento que lleva al reconocimiento del plurilingüismo y multiculturalismo de Bolivia (Rea Campos 1994:24).

En la década de los años 70, surgieron proyectos como el Educativo Rural I (PER I) en el área quechua, el Proyecto Educativo Integrado del Altiplano (PEIA) y los Promotores Culturales, en el área aymara, el Colegio Juan XXIII, las escuelas de Fe y Alegría. Otros proyectos optaron por el modelo de educación bilingüe de mantenimiento y desarrollo (Comisión Episcopal de Educación, Carta Pastoral sobre Educación, CSUTCB, CIDOB y Asamblea del Pueblo Guaraní), el reconocimiento a una educación en lengua propia e incorporaron la alfabetización bilingüe en la concepción del SENALEP. Fui parte de esas experiencias como asesor, en unos casos, y como consultor, en otros (Rea Campos 1994:96).

La CSUTCB me nombró su representante en el Directorio del SENALEP para ayudar en la conformación de la nueva entidad y promover la educación bilingüe. El Directorio estaba integrado por representantes de organismos sociales como la COB y el magisterio. En el desempeño de mis funciones tuve una relación estrecha y fructífera con Jorge Rivera, Director del SENALEP.

Algunos profesionales y dirigentes gremiales empezaban a expresar ideas fragmentarias sobre el cambio de la educación boliviana. Existen documentos de la CSUTCB (1989), CIDOB (1988), COB (1989), CONMERB (1984), Proyecto de la Escuela Multigrado (Subirats y otros 1991), CTEUB (1991), artículos de prensa de educadores y pedagogos y otras publicaciones (Sarmiento 1992, ETARE 1993, 1993a, 1993b y 1994, Subirats 1991 y Sarmiento y Toledo 1992). He comentado en mis artículos periodísticos el contenido de la mayoría de esas propuestas.

He coordinado el trabajo del equipo redactor de la propuesta educativa de la CSUTCB, durante la gestión de Mario Flores como Secretario Ejecutivo. Mi tarea consistió en la sistematización de las ideas educativas de esta organización y, en consulta con los principales directivos, redactar el documento.

El documento de la CSUTCB, titulado Nuestra Propuesta Educativa, es una propuesta educativa elaborada para construir una mejor educación y de mayor calidad para ese sector social y sus hijos e hijas, en fin, una educación que nazca de sus culturas, lengua e historia. Algunas ideas críticas son las siguientes:

- Las altas tasas de falta de cobertura, repitencia y deserción escolar.
- El fracaso de la escuela rural como la principal causa del analfabetismo.
- La carencia de escuelas con grados escolares completos.
- La localización de las escuelas sin tomar criterios demográficos de las poblaciones originarias y rurales.

En cuanto a la lengua, de forma particular, se anotan varios puntos, entre ellos los siguientes:

- El desconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural del país.
- El uso de la lengua materna en sus hogares y el castellano en la escuela.
- La baja autoestima del maestro de su identidad étnica y lingüística.
- El bajo nivel de aprendizaje por el conflicto lingüístico de los idiomas usados por los docentes y los estudiantes.
- El uso del castellano para transmitir e inculcar exclusivamente los valores urbanos y occidentales en desmedro de los valores de las culturas originarias de los estudiantes.
- La ausencia de políticas públicas que estimulen el aprendizaje y el uso de los idiomas nacionales indígenas en la formación de los docentes.
- El enfoque urbanista y occidentalista de la formación docente en las actuales normales rurales y urbanas del país.
- El alejamiento del currículo escolar de la pertinencia y relevancia cultural.

Sobre los métodos de enseñanza, el documento de la CSUTCB anota algunas ideas fundamentales:

- El calendario escolar y los horarios están desconectados de la vida productiva y social de las comunidades rurales.
- El interés unilateral del magisterio de cumplir con los programas de estudio sin preocuparse por el nivel y la calidad del aprendizaje.
- La exclusión de las autoridades comunitarias en la toma de decisiones sobre la gestión escolar.

Luego, el documento formula algunos planteamientos que intentan delinear el perfil de una propuesta educativa viable y necesaria si se quiere cambiar la rutina de la tradicional situación educativa:

- El mejoramiento de la cobertura escolar en todas las comunidades, con la dotación de escuelas con el ciclo básico completo.
- Un sistema de becas o internados para los escolares que vivan a distancias considerables de los centros educativos.
- La reforma del calendario y el horario según el ciclo agropecuario.
- La transformación educativa basada en la promoción de la educación intercultural y bilingüe y la dotación de nuevos textos escolares y materiales educativos según las lenguas, culturas, historias y regiones..
- La reorganización del sistema educativo en función de las características culturales y lingüísticas del país.
- La reubicación de los docentes según las lenguas habladas por los maestros, escolares y las comunidades a fin de facilitar los procesos de comunicación.
- La reorganización de la educación básica y media para que gradúen a los escolares en diversos oficios y trabajos según sus edades y capacidades.

He participado de varias reuniones, cursos, seminarios y talleres locales y regionales que culminaron en la elaboración de la propuesta educativa del CIDOB. En 1987, el pueblo guaraní apoyado por organizaciones no gubernamentales y UNICEF, creó en la región chaqueña el centro Teko Guaraní para la reorganización educativa regional, en el marco de la educación intercultural y bilingüe.

Un convenio del MEC y UNICEF me encargó coordinar la reelaboración curricular del Programa de la Escuela Multigrado (PEM) en las áreas de Matemáticas, Ciencias Sociales y Naturales. Además, he revisado el área de Lenguaje. En el marco de un convenio similar, he apoyado el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) en las áreas guaraní, aymara y quechua que inició su trabajo en 1988 y cinco años después logró desarrollar sus actividades en una treintena de núcleos escolares con 140 escuelas y más o menos 400 maestros, becó a medio centenar de docentes rurales al Curso de Postgrado de Lingüística Andina en Puno (Perú) y publicó decenas de materiales educativos bilingües.

Por otra parte, en 1991 he contribuido a la campaña de sensibilización mediante artículos de prensa sobre temas educativos: “Algunas dudas sobre el IV Congreso Nacional de Educación” (junio). “Educación, ¿tarea de docentes o de la sociedad?”. “¿Educación rural o educación fundamental campesina?”. “Avelino Siñani y Elizardo Pérez, un tinku histórico” (julio). “Hacia una educación intercultural y bilingüe”. “Del parlamento amauta al alcalde escolar”. “¿Dónde está la política educativa que no la vemos?”. “Por una educación básica de calidad” (septiembre). “El mito de los tres actores de la educación”. “Propuestas hacia el IV Congreso Nacional de Educación”. “Escuela e historia de cara al descubrimiento de América”. “La necesidad de un Consejo Nacional de Educación” (octubre). “La importancia del primer maestro en la escuela”. “¿La Educación Intercultural Bilingüe, una educación especial?” (noviembre). “Sobre el despido de maestros interinos”. “Un año más de inercia educativa”. “Matrícula escolar gratuita” (diciembre).

En el año de 1992 he proseguido con más artículos como los siguientes: “Consenso educativo y reforma del Código de la Educación”. “Sociedad y reforma educativa”. “Construcción curricular y selección cultural” (enero). “Un currículo intercultural y bilingüe”. “¿Educación en idiomas nacionales?” (febrero). “UNESCO, MEC y reforma educativa”. “Gobierno sin propuesta educativa” (marzo). “Sobre la descentralización educativa”. “Educación, ¿mera yapa de la economía?” (abril). “Educación, centralismo y descentralización”. “¿Congreso educativo o gremial?”. “MEC versus CTEUB, ideas y propuestas educativas” (mayo). “El día del maestro y sus bemoles”. “Las bases del Código de la Educación llegaron de Caracas” (junio). “Warisata en imágenes”. “El mapamundi de Peters” (julio). “Día de la patria, educación e historia”. “La yupana y la enseñanza de las matemáticas”. “Materiales educativos sobre los Uru Murato” (agosto). “En el centenario de Elizardo Pérez”. “Escuela, ¿cantera de analfabetismo?” (septiembre). “Educación, ¿crónica de un conflicto anunciado?”. “Congreso Nacional de Educación: la presencia ausente de la sociedad”. “Las bases de la educación, ¿un paso adelante y tres atrás?” (noviembre).

Después del trabajo en la Vicepresidencia de la República, en 1997, he reanudado la publicación de los artículos de prensa. Anotamos algunos: "Reforma educativa, muchos logros y algunas preocupaciones" (febrero). "La coeducación: un paso correcto y necesario". "Reforma educativa y necesidad de un pacto social" (marzo). "Reforma educativa y programas electorales" (mayo). "La necesidad de la reforma universitaria" (julio). "La reconstrucción de la educación alternativa". "Paulo Freire, educador brasileño". "Asesores pedagógicos, balance y perspectivas". "Acreditación universitaria, ¿cucu o solución?" (agosto). "¿Sistema de acreditación o reglamento?". "Más cobertura escolar y mejor capacitación docente". "¿Continuar o relanzar la reforma educativa?" (septiembre). "Cuoteo partidario entierra méritos docentes". "Reforma educativa y diálogo nacional" (octubre). "La reforma educativa en la agenda iberoamericana". "Lenguas nacionales y lenguas extranjeras" (noviembre). "Mejor aprendizaje y mayor salario". "Evaluación de universidades privadas". "Acreditación y autonomía" (diciembre).

2. CONVERSION EN TEMA PUBLICO

a. El SENALEP y otras acciones

En 1983 fue creado el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP) mediante el decreto Supremo No. 19481, con el fin de atender las necesidades educativas del país, sobre todo en el área rural y las áreas urbano-marginales a partir de sus peculiaridades culturales y etnolingüísticas.

Esta entidad demostró que, desde el Estado, era posible conducir, estimular y desarrollar modalidades diferentes de alfabetización, diferente a la castellanización anterior. Como miembro de su directorio, pude constatar la visión educativa parecida a la de la CSUTCB: educación y alfabetización en la propia lengua, aprendizaje del castellano como segunda lengua y desarrollo de los procesos educativos relacionados a los procesos productivos y culturales.

Una de sus acciones fue la promoción de alfabetos para utilizarlos en sus actividades y publicaciones. He contribuido a la promoción y realización de varias reuniones para intercambiar criterios y puntos de vista de las diferentes organizaciones, instituciones y personas involucradas. Se logró unificar alfabetos para el aymara y quechua, en 1984, mediante el Decreto Supremo No. 20227. Años después, en 1987, el pueblo guaraní logró el reconocimiento del guaraní como idioma nacional mediante la Resolución Suprema No. 02419 del 7 de octubre de 1987 que, de forma textual, dispone lo siguiente:

Artículo 1º: Reconocer a la lengua tupi-guaraní-boliviana como idioma nacional junto al castellano, aymara y quechua.

Artículo 2º: Reconocer y aprobar como instrumento oficial el alfabeto unificado del idioma tupi-guaraní-boliviano (...) e implantar su utilización obligatoria en la producción de todo material escrito.

A pesar de que el gobierno de Víctor Paz se preocupó más por la estabilidad macroeconómica y el freno de la hiperinflación, el Ministerio de Educación y Cultura publicó dos libros: el Libro Blanco (MEC 1987) donde planteó erradicar el analfabetismo, plena asistencia en el nivel primario y eleva la calidad educativa y el Libro Rosado (MEC 1988), donde, además de pretender la cobertura plena, mejor calidad y erradicación del analfabetismo, buscó la descentralización del sistema educativo, la regionalización curricular y la participación social. Por su parte, los educadores católicos, a principios de los 90, publicaron el Libro Verde.

El Decreto 22407, de la gestión de Jaime Paz (1989-1993), sugiere la construcción de una nueva política educativa. Luego, la Estrategia Social Boliviana (1991) expresa invertir en capital humano, priorizar educación (cobertura del 80 % en el año 2000), salud y saneamiento básico. En este lapso se formaron la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) y el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE).

Un hecho significativo fue la oficialización de la Educación Intercultural Bilingüe por medio del Decreto Supremo No. 23036, en enero de 1992, disposición legal que facilitaría la creación posterior de una Dirección General de Educación Bilingüe, aunque de efímera existencia debido a que la Educación Intercultural Bilingüe aún no era una política de Estado, ni siquiera gubernamental.

En 1992 se realizó el Congreso Nacional de Educación y un año después el Congreso Educativo de la Iglesia Católica. Surgieron proyectos como el Programa de la Escuela Multigrado (PEM), el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), los internados rurales de Yachay Wasi de la Acción Rural de Fe y Alegría, el Centro de Desarrollo Andino (CENDA) de Cochabamba y el Programa de Aprendizaje por Radio Interactiva (PARI). Hemos participado en la mayoría de estas iniciativas (Mendoza 1994).

b. La nueva normatividad nacional

Después de que los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora eludieran encarar la reforma educativa, la gestión gubernamental de Gonzalo Sánchez de Lozada lo asumió como un tema público de la agenda gubernamental. Una muestra del inicio de una nueva época sobre la pluralidad cultural y lingüística de Bolivia fue la reforma constitucional de 1994. He participado en las reuniones preparatorias, las concertaciones y, desde la presidencia del Congreso Nacional, en la consagración de la multiétnicidad y el plurilingüismo como principios del Estado y la nación.

Art. 1ro: Bolivia libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Art. 171, numeral 1: Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones (Bolivia 1995).

De forma complementaria, el nuevo enfoque de la educación fue consagrado en los textos legales de la Ley de Reforma Educativa, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa, complementadas con otras como la Ley Forestal y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

La Ley de Reforma Educativa, No. 1565, del 7 de julio de 1994, entre sus objetivos, asume el carácter intercultural y bilingüe de la educación nacional, asume la heterogeneidad sociocultural del país en un ambiente de tolerancia que promueve la unidad nacional en la diversidad (artículo 1ro, numeral 14). Por otra parte, dispone la creación de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios aymara, quechua, guaraní y amazónico multiétnico quienes velarán el cumplimiento de acciones en la interculturalidad y bilingüismo (artículo 6, numeral 4). Finalmente, señala dos modalidades de lengua: monolingüe, aprendizaje en lengua castellana con iniciación en alguna lengua vernácula y bilingüe, aprendizaje en lengua vernácula como primera lengua y en castellano como segunda lengua (artículo 10, numeral 2).

La Ley de Participación Popular, No.1551, del 20 de abril de 1994, mejora las condiciones legales de los pueblos indígenas y originarios al reconocerles sus personalidades jurídicas, el derecho al ejercicio de sus propias formas de representación y decisión, el derecho a priorizar sus necesidades y el tipo de inversión y, sobre todo, el derecho de participación y control de la gestión educativa.

He promulgado la Ley de Descentralización Administrativa No. 1654, del 28 de julio de 1995, que encomienda a las prefecturas la coordinación de la gestión educativa local y la generación del currículo regionalizado. La Ley Forestal, No. 1700, del 12 de julio de 1996, garantiza a los pueblos originarios e indígenas con tierras comunitarias de origen, sobre todo de las zonas bajas, el exclusivo aprovechamiento de su riqueza forestal.

He promulgado la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, No. 1715, del 18 de octubre de 1996, que reconoce las tierras comunitarias de origen y la vigencia de los usos y costumbres, formas alternativas de solución de conflictos y sus mecanismos particulares de toma de decisiones.

El nuevo Código de Procedimiento Penal ha incorporado el valor legal del tratamiento, procesamiento y toma de decisiones a cargo de la justicia comunitaria.

En 1997, la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Justicia dejaron al nuevo gobierno los anteproyectos de textos legales que reconocen plenamente el derecho de los pueblos indígenas en el marco de la Constitución Política del Estado.

Desde la Vicepresidencia de la República he iniciado la publicación de textos legales en idiomas indígenas. Una muestra de esa política es la edición de la versión aymara de la Constitución Política del Estado traducida por el lingüista Vitaliano Huanca (Bolivia 1995).

c. El nuevo marco institucional

Bolivia ha reorganizado la administración mediante la unificación de la educación rural y urbana, anuló las dos direcciones de educación rural y urbana, e incorporó la educación bilingüe en el MEC, a diferencia del Ecuador donde existe una Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) paralela a la otra Dirección Nacional de Educación en castellano.

He participado en la reorganización del Poder Ejecutivo que encargó al Ministerio de Educación la conducción de la reforma educativa. También he sido corresponsable de la creación de la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales (SNAEGG) como el organismo público encargado de las normas, promoción y seguimiento para la concreción de la transversalidad de la dimensión indígena en las políticas públicas bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Humano.

Por su parte, en el marco de la descentralización administrativa, las Prefecturas Departamentales tenían el rol de coordinación del desarrollo regional y municipal, asumiendo competencias nuevas en educación y salud. Los municipios, por disposición de la ley de participación popular, asumieron la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura de educación, cultura y deporte. La nueva territorialización ofrecía nuevos roles para las organizaciones no gubernamentales como apoyos del desarrollo local y municipal.

3. CONTENIDO DE LA REFORMA EDUCATIVA

Los objetivos del sistema educativo renovado buscan (ETARE 1993) satisfacer las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y, a nivel del país, responder a las necesidades de desarrollo. Es decir, significa, a largo plazo, lograr la plena cobertura de la población en edad escolar; mejorar la calidad educativa entendida como la relevancia social, pertinencia cultural y lingüística y actualización del currículo; lograr la equidad entendida como la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y calidad entre la educación pública y privada, entre hombres y mujeres; lograr eficiencia en el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

Luego, establece *políticas* con dos ejes vertebradores: interculturalidad (eje curricular) y participación social (eje institucional), *estrategias* (atacar causas, globalidad y gradualidad, establecer prioridades, compensar desigualdades) e *instrumentos* (programas de transformación y de mejoramiento). El Programa de Transformación incluye la *nueva estructura* (educación inicial, primaria, secundaria y superior, otras modalidades), la estrategia de *implementación* (nuevo currículo, materiales educativos, demostración curricular, capacitación docente, supervisión escolar), la *transformación institucional* del sistema administrativo, estructura de participación social, fortalecimiento institucional, la *infraestructura y equipamiento* escolar y finalmente, la *medición de la calidad* de la educación.

A su vez el Programa de Mejoramiento propone el *equipamiento* de escuelas, de núcleos, materiales educativos, la *capacitación de maestros*, guías didácticas, revista pedagógica, titularización de docentes rurales interinos, bachilleres pedagógicos, la *infraestructura* y el apoyo al PEM y al PEIB. Las etapas y métras son las siguientes: primera etapa (1994-2000), segunda etapa (2001-2007) y la tercera etapa (2008-2013).

4. ALTERNATIVAS Y OBSTÁCULOS

En esta parte, comparamos el contenido y alcances de las contenidas en la Propuesta Técnica (ETARE 1993 y 1994), la Educación Intercultural Bilingüe (ETARE 1993a) y la Dinamización Curricular (ETARE 1993b) con otros documentos de la Central Obrera Boliviana y del magisterio. Otros sectores no elaboraron propuestas alternativas postuladas desde el sistema político y de la sociedad civil. Las propuestas de la COB (1989), CTEUB (1991) y CONMERB (1984) expresaban ideas gremialistas de la educación tradicional en lugar de innovaciones pedagógicas, educativas y propuestas técnicas que contribuyan al enriquecimiento del diseño de la reforma educativa.

En esas condiciones era difícil hallar coincidencias pedagógicas y educativas que resulten de un ambiente de discusión, diálogo y comprensión. Además, las reuniones del ETARE y el MEC con el magisterio se reducían a aspectos gremiales y laborales sin ningún planteamiento pedagógico y educativo. Esta fue una de las principales causas que impidió la construcción de una visión más o menos común de la reforma educativa. Un investigador internacional señalaba al respecto que:

No sólo hay poco consenso acerca de qué tipo de reforma se necesita para mejorar las escuelas sino (...) los diversos criterios no ofrecen un plan consistente para el cambio, mas bien, se abren nuevos contextos para discutir la reforma y repensar tanto la forma como se administrarán los cambios y con qué grado de participación actuarán las instituciones educacionales y del gobierno como los contenidos escolares en este proceso (Muñoz 1997:13).

5. DECISIÓN Y FORMULACIÓN DEL TEMA

En esta parte describimos nuestra participación en la elaboración de la reforma educativa como parte de propuestas técnica, electoral, gubernamental y sus concreciones jurídicas en leyes y decretos para la posterior elaboración del Programa de Ejecución (ETARE 1993, 1993a, 1993b, 1994).

La adopción de las decisiones fue apoyada por la participación de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección (Elder y Cobb 1996:82) antes que en una explícita elección de un modelo de decisión (racional, el neoclásico, el racional limitado, el incremental o el modelo al paso). En Bolivia, la oportunidad política fue asumida en la gestión del 93 al 97, a pesar del costo político de la discrepancia con el magisterio. Como bien señala Aguilar:

el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplaza su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación (Aguilar 1996:27-28).

La decisión adoptada por el gobierno presidido por Sánchez de Lozada trató de remontar la oportunidad desaprovechada en el periodo 85-89 por la prioridad de la estabilidad macroeconómica y en el periodo 89-93 por la timidez política y la oposición del Presidente Paz Zamora quien, según el relato de Amalia Anaya, dio un contundente no a la reforma educativa y expresó su decisión de dejar al siguiente gobierno la administración de los conflictos generados por la protesta del magisterio (Berríos 1995:25). Esta actitud desconoció la necesidad nacional del cambio educativo dentro de las reformas económicas, sociales y políticas que el país estaba realizando.

Un acucioso investigador anotaba que:

Los tiempos de reforma que se viven en Bolivia constituyen una oportunidad excepcional (...) puesto que la sociedad está reconociendo su aporte en la identificación de los caminos para relacionar el proceso educativo con el desarrollo socioeconómico y la participación democrática (Muñoz 1997:17).

La formulación de la reforma educativa se desarrolló en varias fases. Una primera fue la *Propuesta técnica*, elaborada por el ETARE, organismo del cual fui parte, y que recoge experiencias anteriores de la sociedad, de las organizaciones gremiales y de anteriores gobiernos (Libros Blanco y Rosado). Por ejemplo, la Coordinadora del ETARE señala que:

El documento *Dinamización Curricular* fue elaborado en el ETARE (...) por Luis Enrique López (lingüista), Rodrigo Vera (psicólogo) y Jhenie Stover (pedagoga), con el apoyo de Teresa del Granado (maestra), Gustavo Gottret (psicólogo) y Víctor Hugo Cárdenas (pedagogo) y fue enriquecido con los aportes (...) análisis y discusión con los ex-ministros de educación César Chávez Taborga y Enrique Ipiña Melgar, así como con los especialistas Lucía D'Emilio, Luis Adolfo Stubrin y Rosa María Torres (ETARE 1993b:ii).

Ese documento sintetiza la concreción de mis aportes junto a un equipo de alto nivel profesional. Por ejemplo, allí se perfilaron nuevas ideas sobre la relación de las lenguas con la educación, la dimensión intercultural del trabajo pedagógico y educativo, la opción por el bilingüismo aditivo y coordinado, la centralidad del educando y el rol de la comunidad en el proceso educativo. Estas ideas, pioneras en su tiempo, coincidirían años después con los puntos de vista de otros estudiosos. Menciono, por ejemplo, dos citas referidas a la relación entre educación, cultura e interculturalidad:

La nación es fuerte si encarna a su cultura. Es débil si sólo encarna una ideología (Gómez 1999:xviii)

La uniformidad conceptual para sociedades heterogéneas nos ha dañado, nos ha retrasado, y nos ha impedido aprovechar la experiencia y la sabiduría de las culturas alternativas en el mundo agrario, indígena y, ahora, proliferantemente urbano, de Latinoamérica (Gómez 1999: xix)

También están contenidas ideas sobre aprendizaje y enseñanza, sobre el carácter común y diferenciado del currículo y sobre la necesaria adquisición de destrezas, habilidades, actitudes y valores. Ideas sobre la educación bilingüe, desconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural del país y la visión de la heterogeneidad como recurso positivo.

Luego se redactó la *Propuesta electoral*, incluida en el Plan de Todos (MNR-MRTKL 1992) y difundida en la campaña electoral del 92-93, donde la reforma educativa es parte de un paquete de reformas estructurales de segunda generación. Incluye la educación primaria como prioridad del cambio, plena cobertura, fomentar la creatividad de la niñez, promover la EIB, uniformar los sistemas educativos urbano y rural, elevar la calidad de la formación docente, promover la participación social y asignar mayores recursos al sector.

La tercera fase fue la *Propuesta gubernamental* elaborada desde agosto de 1993 por los miembros de la coalición política, sobre la base de la propuesta técnica del ETARE, del Consejo Nacional de Educación (CONED), la propuesta electoral de 1992-93, lo más destacado de las propuestas sociales anteriores y las sugerencias de los libros Blanco y Rosado. En esta fase hubo reuniones con otros actores en el seno del CONED, el magisterio, la iglesia católica, las universidades y otras organizaciones. Además de participar de las reuniones con dichos sectores, he contribuido a despejar las dudas y recelos de varios miembros de los poderes ejecutivo y legislativo.

Luego se elaboró la *Propuesta Jurídica* concretada en la Ley No. 1565, promulgada el 7 de julio de 1994 y los cinco decretos posteriores en febrero de 1995. Finalmente, las disposiciones legales como la *Propuesta del Programa de Ejecución* de la la Reforma Educativa y el *Programa de Ejecución* (ETARE 1993, 1993a, 1993b, 1994).

La formulación de la reforma educativa como una política social pública tomó en cuenta las políticas sociales de las medidas estructurales de segunda generación. A nivel teórico se reconoce que no hay la política social sino políticas sociales, variadas y heterogéneas debido a la compleja relación entre el Estado y los procesos de producción y reproducción social y la propia heterogeneidad de los objetivos, sujetos, instituciones y programas (Restrepo 1998).

6. IMPLEMENTACIÓN

La descripción de esta fase utiliza conceptos del análisis de políticas públicas de Van Meter y van Horn (1996:97-98) y los trabajos de Rein y Rabinovitz (1996:149) quienes destacan tres imperativos para los actores: legal, racional burocrático y consensual. Los tres imperativos pueden tener conflictos y subordinaciones e imposiciones.

El imperativo legal significa cumplir con la exigencia legislativa, realizar las tareas de negociación, compromiso y adaptación, observar quiénes dominan la formulación del texto legal y los trámites legislativos, identificar los puntos de conflicto y el grado de apoyo de los legisladores. En el Poder Ejecutivo hubo dos equipos de trabajo para la redacción del texto legal: uno, de naturaleza política, encabezado por el Presidente de la República e integrado por el Vicepresidente, los ministros y secretarios nacionales del área social; otro equipo, de naturaleza técnica, integrada por los técnicos del MEC. Una vez en el Poder Legislativo, el trámite prosiguió en tres ámbitos: las autoridades del Congreso Nacional, la Comisión de Asuntos Sociales y Educativos de cada cámara y las reuniones plenarias.

El imperativo racional-burocrático consiste en realizar lo posible en términos racionales y la coherencia entre los principios y la viabilidad de una ley en su factibilidad administrativa. En términos generales, se cruzaron la lógica gubernamental, preocupada por cambios efectivos y viables, y, por otra parte, la lógica del gremialismo de los líderes del magisterio.

El imperativo consensual consiste en facilitar el acuerdo entre las partes contendientes y con influencia así como tomar en cuenta a grupos afectados por la legislación. En el ámbito del Poder Ejecutivo se desarrollaron varias reuniones en el seno del Consejo Nacional de Educación con el apoyo de la Iglesia Católica en las reuniones de concertación y la búsqueda de puntos de consenso.

Luego, en el Poder Legislativo, desde la presidencia del Congreso, coordiné la concertación de la propuesta con las observaciones de los parlamentarios y representantes de la sociedad civil. Los líderes del magisterio, junto a los diputados que fueron dirigentes sindicales, prosiguieron su oposición gremial al contenido del proyecto legal, sobre todo a la modificación del escalafón, los bonos, el control social y las escuelas normales como únicos centros de formación docente.

La magnitud del cambio impulsó al gobierno a proseguir con la ejecución del programa a pesar de la oposición del liderazgo del magisterio y las autoridades universitarias que actuaron como "stay holders" (sostenedores de la situación actual). Otra conducta tuvieron los maestros de base que apoyaron varias iniciativas gubernamentales y algunos docentes universitarios que publicaron iniciativas renovadoras como el volumen titulado Docencia y Reforma universitaria.

7. RESULTADOS

La revisión de los resultados de la implementación de la política pública está basada en algunos escasos estudios generales (Contreras 1998) y los informes de los organismos internacionales de cooperación. El Diálogo Nacional realizado en octubre de 1997 significó un consenso nacional sobre el rumbo de la educación. Los asistentes sugirieron ideas para profundizar el rumbo del trabajo realizado.

El diseño estaba orientado a la realización de grandes cambios en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la formación de los educadores, el currículo y la participación de las organizaciones sociales y étnicas. Sin embargo, a pesar de la significación de los resultados, sería inconveniente desechar la tentación de verlos como la transición de la pretensión de un cambio radical hacia esfuerzos de un cambio incrementalista, entendido como cambio político que ocurre a pasos pequeños (Lindblom 1996:229) aunque, por cierto, en la dirección correcta.

A nivel jurídico, en el marco de una Bolivia multiétnica y pluricultural, los resultados configuran un *nuevo escenario legal* expresados en las disposiciones de la Ley de Reforma Educativa y sus cinco decretos, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa y sus reglamentos.

La *reforma institucional* tuvo avances en la recuperación de la autoridad del gobierno central sobre la dirección del sector, antes subordinada a los organismos sindicales del magisterio. El registro docente conformó una base de datos para cuantificar el número de maestros. Fueron unificados los subsistemas urbano y rural. La incorporación de la Unidad Nacional de Apoyo y Seguimiento (UNAS) y la Unidad Nacional de Servicios Técnico Pedagógicos (UNSTP) en el esquema administrativo del MEC fue un proceso lento y conflictivo.

A nivel curricular, fueron elaborados los textos o *módulos* de los cuatro grados del nivel primario en castellano, aymara, quechua y guaraní. Hubo retrasos en la elaboración de los módulos de castellano como segunda lengua al igual que la formación docente. Después de cursos y eventos de capacitación fragmentarios y con poca coordinación, este año (1999) se firmaron contratos con algunas universidades públicas y privadas para administrar las escuelas normales. El equipamiento de las escuelas comenzó con la entrega en todo el país de pequeñas bibliotecas con libros de apoyo al trabajo docente y al uso de los módulos escolares.

La *ejecución financiera* muestra signos de evidente ineficiencia. Entre 1994 y 1997, se gastaron menos del 50 % del presupuesto programado. Según Contreras (1998:323-4), en el periodo de febrero de 1994 a agosto de 1995, se desembolsaron \$us 3.8 millones (14.4 %) de \$us 27 millones programados; en el periodo de septiembre de 1995 a julio de 1996, \$us. 18.5 millones (77 % de lo programado). Ahora bien, en tres años y medio (agosto de 1994 a 1997) se desembolsaron \$us 34.6 millones de los \$us 200 millones comprometidos (Contreras 1998:330), es decir, fueron gastados sólo el 17 % después de media vida del programa.

La *difusión* del sentido y contenido de la reforma educativa fue una de sus grandes debilidades. El progresivo apoyo social logrado en el primer semestre (agosto-diciembre de 1993), desde un 17 % de favorabilidad de la opinión pública hasta un 55 %, a pesar del innegable esfuerzo gubernamental, es simplemente una disposición social pero no el convencimiento de las metas y el proceso del programa. En la Vicepresidencia organicé alrededor de tres centenares de eventos de divulgación y comunicación, campañas, reuniones y mesas redondas en el lapso 93-97 (Vicepresidencia de la República 1997, MEC 1993, MDH 1994, ETARE 1994, MEC 1994) que desaparecieron después de 1997.

8. EVALUACIÓN

La evaluación es la confrontación de lo deseado con lo propuesto, de los resultados logrados con los esperados, el análisis de los resultados específicos a fin de constatar la calidad y cantidad del rendimiento. La reforma educativa ha previsto mecanismos de monitoreo y seguimiento pero por dificultades de diseño y programación no incluyó mecanismos externos de evaluación.

He recibido consultas de las *misiones externas de evaluación* sobre la marcha de la reforma educativa, antes, durante y después del ejercicio de la Vicepresidencia de la República. Los informes de estas misiones y algunas investigaciones iniciales (Talavera y otros 1999, Barral y otros 1996) proveen algunas pistas.

Es difícil detectar mejoras en la *cobertura* por el escaso tiempo de ejecución (Ruiz-Mier y Giussani 1997:141). Para la medición del *aprendizaje*, apenas contamos con positivas apreciaciones de ciertas modificaciones de conducta observadas por las misiones internacionales, las primeras mediciones del SIMECAL con resultados positivos y un estudio reducido de tres escuelas de la ciudad de La Paz, en 1997 y 1998 (Talavera y otros 1999).

Los *materiales educativos* (módulos, guías de aprendizaje) en lenguas originarias, según una comunicación personal del lingüista aymara Juan de Dios Yapita, fueron elaborados con algunas dificultades técnicas, sobre todo lingüísticas y de concepción estratégica a nivel cultural y político. Su distribución no fue acompañada del material en castellano como segunda lengua, lo cual fue entendido por los padres y madres de familia como apoyo exclusivo al monolingüismo.

La *formación laboral* aún no fue implementada a pesar de estar incluida en la propuesta como aprendizaje básico, destrezas generales y luego habilidades más específicas para culminar, fuera de la escuela, en la formación específica en una profesión. (Gómez 1999:xxxiv). Se habló mucho de la certificación de técnicos básicos en primaria y de técnicos medios en el bachillerato.

La *participación popular* ha enraizado en los niveles de la sociedad local, barrios y comunidades pero su incidencia en el desarrollo de la reforma educativa es muy débil: pocas juntas escolares formadas y ausencia de juntas de núcleo y distritales. Los *Consejos Educativos* Aymara, Quechua y Amazónico carecen de apoyo y tienen un funcionamiento irregular. Todavía no se logró aprovechar mecanismos institucionales de la participación popular, como las comisiones educativas del Consejo de Mallkus de Jesús de Machaca, de la Federación de Ayllus del Sur de Oruro (FASOR), del Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Kollasuyu (CONAMAK), de la Federación de Ayllus del Norte de Potosí y la Federación de Ayllus de Chuquisaca.

Son perceptibles ligeros avances en la *conciencia social* de la importancia de la educación bilingüe aunque insuficiente para superar la realidad de diglosia. El debilitamiento de la educación bilingüe en la actual gestión gubernamental puede afectar en la percepción favorable de los hablantes de las lenguas indígenas. Menciono como ejemplo, la hostilidad del actual ministro de educación al fortalecimiento de la educación bilingüe (Cárdenas 1999).

El millar de *asesores pedagógicos* comenzó el apoyo pedagógico a directores de núcleo y profesores, en una dinámica compleja y a veces conflictiva debido al alto sueldo y el escaso tiempo de su capacitación, menos de seis meses. Se aplicó el criterio de lengua hablada por los asesores aunque todavía no se aprovecha la sabiduría local, las sugerencias de docentes y de experiencias innovadoras. La escuela y el núcleo todavía no son los centros del proceso de transformación.

La *formación docente*, percibida como crucial (Aguirre 1993 y Davini 1997), no se sobrepuso a las pugnas con el gobierno, por asuntos salariales y la defensa de conquistas laborales que, suponen los maestros, serían afectadas negativamente. La reciente administración universitaria de las normales puede revertir el retraso si los protagonistas logran desarrollar un esfuerzo sinérgico.

En cuanto a la *reforma institucional* es destacable el esfuerzo de continuidad del equipo técnico en el periodo 1992-1997, proceso debilitado con la partidización de la administración educativa desde 1997. La actual gestión gubernamental ha tratado de centralizar los recursos de participación popular y educación. Prosiguieron las actitudes de una gestión autoritaria y provocadora de parte de las principales autoridades del MEC.

Los *municipios* aún no asumen plena responsabilidad en la administración de la infraestructura escolar y no se preocupan de incrementar la inversión en educación. Existe desconexión entre los niveles central y departamental (MEC, Viceministerios de Educación y Participación Popular, prefecturas y subprefecturas) y los municipios. (Ruiz-Mier y Giussani 1997:135).

El apoyo técnico y financiero de la *cooperación internacional* fue significativo. Las entidades multilaterales y bilaterales apoyan el programa a pesar de la baja capacidad de ejecución presupuestaria y otras dificultades detectadas por las misiones extranjeras de seguimiento.

Finalmente, a pesar de las dificultades, conviene oír las palabras de un educador católico cuando dice que:

El 7 de julio de 1994 no fue una simple reforma educativa lo que se aprobó sino toda una profunda transformación de la educación boliviana y, a través de ella, de la sociedad. Bolivia con la ley 1565 ha sellado su voluntad de colocar su educación de cara a la sociedad, entrar a la era del conocimiento y acceder a los códigos de la modernidad. Nada, en la educación boliviana, volverá a ser como antes (Codina (1994:44-45))

C. CONCLUSIONES

Después de la descripción realizada, aquí destacamos las principales conclusiones sobre la contribución al proceso de formulación de la reforma educativa como una política pública.

En este sentido, he contribuido a:

- Desarrollar la motivación e incubación de la reforma educativa del país en diversos escenarios: sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas y privadas, a nivel nacional e internacional.
- Explicar y definir los conceptos básicos del problema pedagógico y social, sus consecuencias y las formas de superarlo.
- Demostrar, por diversos medios, la pertinencia política, educativa, pedagógica y cultural de una adecuada relación entre la educación, desarrollo nacional, interculturalidad y, en consecuencia, a la jerarquización de la educación en la agenda social y pública.
- Destacar la necesidad de desarrollar acciones en la promoción de la interculturalidad de la sociedad nacional para crear un ambiente favorable a la transformación educativa.

- Delinear el perfil conceptual y a formular la nueva educación como política pública, desde su incubación como problema social y convertirlo en un tema público atractivo para su inclusión en la agenda gubernamental, a través del trabajo intelectual y participativo en escenarios públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales.
- Participar en el diseño, junto a un equipo multidisciplinario, de los instrumentos jurídicos e institucionales de la reforma educativa.
- Recuperar la naturaleza pública y social del servicio educativo.
- Articular la visión de la reforma educativa, con una gestión estatal que contribuya a la construcción de un país multiétnico y pluricultural. Es decir, la combinación de un proyecto educativo y cultural (educación intercultural y bilingüe) y un proyecto nacional (democracia multiétnica).
- Crear una nueva normatividad, nacional e internacional, y una nueva institucionalidad favorable a la promoción de la educación bilingüe e intercultural y la participación social en la gestión educativa.
- Apoyar en mis artículos de prensa las tendencias renovadoras y progresistas de la reforma educativa y explicitar las acciones de las corrientes conservadoras del MEC.

D. BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

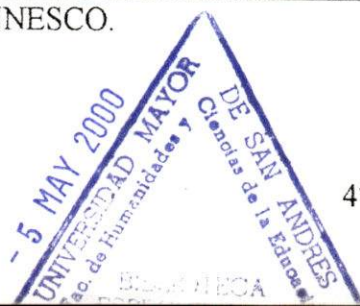
1. Bolivia. 1994. Ley de Reforma Educativa. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.
2. Bolivia. 1994. Ley de Participación Popular. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.
3. Bolivia. 1995. Constitución Política del Estado. La Paz: Gaceta Oficial del Estado.
4. CIDOB (Confederación Indígena del Oriente Boliviano). 1998. Ley Indígena. ✓
5. COB (Central Obrera Boliviana). 1989. Proyecto Educativo Popular. La Paz: COB. ✓
6. CONMERB (Confederación de Maestros de la Educación Rural de Bolivia). 1984. La educación rural en Bolivia. La Paz.
7. CSUTCB. 1989. Nuestra propuesta educativa. La Paz. ✓
8. CTEUB (Confederación de Trabajadores de Educación urbana de Bolivia). 1991. Construyendo una educación contestataria. Documento aprobado en el Congreso Nacional Sectorial de Educación. La Paz: CTEUB.
9. ETARE (Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa). 1993. Reforma Educativa. Propuesta. La Paz: ETARE. ✓
10. ETARE. 1993a. La educación intercultural bilingüe: de la experimentación a la institucionalización y generalización. La Paz: ETARE-UNICEF.
11. ETARE. 1993b. Dinamización curricular. Lineamientos para una política curricular. La Paz: ETARE.
12. ETARE. 1993c. La educación intercultural bilingüe. De la experimentación a la generalización. Memoria. La Paz: ETARE.
13. ETARE. 1994. Reforma Educativa. Propuesta (Edición de divulgación). La Paz: ETARE. ✓
14. Gómez Buendía, Hernando (Director). 1999. Educación. La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano. Colombia: PNUD y Tercer Mundo Editores.
15. MDH (Ministerio de Desarrollo Humano). 1994. ABC de la reforma educativa. La Paz.
16. MEBA (Ministerio de Educación y Bellas Artes). 1953. Código de la Educación Boliviana. La Paz: Burillo. ✓

17. MEC (Ministerio de Educación). 1987. Libro blanco. Reforma de la educación. La Paz: MEC.
18. MEC. 1988. Libro rosado. Reforma de la educación. La Paz: MEC.
19. MEC. 1989. Plan de emergencia hacia una reforma de la educación boliviana. La Paz: mimeo.
20. MEC. 1992. Orientaciones metodológicas para atención de escuela multigrado. La Paz: MEC-UNICEF.
21. MNR-MRTKL. 1992. El Plan de Todos. La Paz.
22. Rea Campos, Oscar. 1994. Educación bilingüe. Curso de capacitación a distancia en educación intercultural bilingüe. La Paz: CEE.
23. Vicepresidencia de la República. 1997. Abriendo surcos. Informe de actividades. Separata de Presencia.

FUENTES SECUNDARIAS

1. Aguirre, Noel. 1993. Taller de formación docente. La Paz: CEBIAE. ✓
2. Albó, Javier. 1995. Bolivia plurilingüe. Guía para planificadores y educadores. 2 volúmenes y un juego de mapas. La Paz: MECD-UNICEF.
3. Albó, Javier. 1999. Iguals aunque diferentes. La Paz: MECD-UNICEF-CIPCA.
4. Barral, Rolando (ed.). 1996. Fundamentos psicológicos y pedagógicos en la reforma educativa. La Paz: UMSA.
5. Berríos, Lourdes. 1995. ¿Quién le teme a la Reforma Educativa? La Paz: CEDOIN. ✓
6. Cárdenas, Víctor Hugo. 1999. "Educación bilingüe, ¿pérdida de tiempo?". La Razón, 24.12.1999.
7. CEBIAE. 1998. Diversidad cultural y procesos educativos. Lineamientos para una educación intercultural en escuelas urbano populares de la región andina de Bolivia. La Paz: CEBIAE.
8. CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
9. CEPAL. 1992. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

10. Contreras, Manuel. "La Reforma Educativa". En Juan Carlos Chávez (coord.) ✓
1998. Las reformas estructurales en Bolivia. La Paz: Fundación Milenio, pp. 311-334.
11. Davini, María Cristina. 1997. La formación docente en cuestión: política y pedagogía. Buenos Aires: Paidós.
12. Fukuyama, Francis. 1996. Confianza. La situación del hombre en el fin de la historia. Buenos Aires: Atlántida.
13. Mendoza, José (Ed.). 1994. La propuesta de la escuela intercultural bilingüe en el contexto de la reforma educativa. La Paz: UMSA.
14. Muñoz C., Héctor. 1997. De proyecto a política de Estado. La educación intercultural bilingüe en Bolivia, 1993. La Paz: UNICEF.
15. Paco C., Delfina y Edgar Siñani C. 1997. Una mirada a las reformas educativas de Bolivia y países latinoamericanos. Bibliografía comentada (1953-1995). La Paz: CEBIAE-CIDE.
16. Ruiz-Mier, Fernando y Bruno Giussani. 1997. La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana.
17. Sarmiento, Alfredo, Yolanda de los Ríos y Alvaro Toledo. 1992. La administración descentralizada en el sector educativo. La Paz: mimeo.
18. Subirats, José y otros. 1991. Proyecto Escuela Multigrado: evaluación de su desarrollo en áreas rurales de Bolivia. La Paz: UNICEF-CEBIAE.
19. Subirats, José. 1991. Cobertura de los servicios educativos en Bolivia. Década 1980. La Paz: CEBIAE.
20. Talavera S., María Luisa y otros. 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/SINERGIA.
21. UMSA. 1999. Guía para el postulante (mimeo)
22. UMSA. 1999a. Guía y Reglamento para la Elaboración de la Memoria Profesional (mimeo)
23. UNESCO. 1953. El uso de las lenguas vernáculas en la educación. París.
24. UNESCO. 1995. La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI. París: UNESCO.



OTRAS FUENTES

1. Aguilar V., Luis F. (Ed.) 1996. Problemas públicos y agenda de gobierno. 2da. Ed. México: Porrúa.
2. Aguilar V., Luis F. (Ed.) 1996a. La implementación de las políticas. 2da. Ed. México: Porrúa.
3. Amadio, Massimo y Luis Enrique López. 1991. La educación bilingüe intercultural en América Latina: una guía bibliográfica. LA Paz: MEC-UNICEF.
4. Bourdieu, Pierre y Loic J. D. Wacquant. 1995. Respuestas: por una antropología reflexiva. México: Grijalbo.
5. Bourdieu, Pierre. 1997. Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario. Barcelona: Anagrama.
6. CEBIAE. 1989. Educación intercultural bilingüe en Bolivia, 1952 – 1989. Resúmenes analíticos educativos. La Paz.
7. Codina, Gabriel. 1994. “Los rostros de la reforma educativa”. En Cuarto Intermedio (Cochabamba) 1994/33:44-45.
8. Eyestone, Robert. 1979. From Social Issues to Public Policy. New York: John Willey.
9. Lazarte y otros. 1992. Diversidad étnica y cultural. La Paz: ILDIS.
10. Lindblom, Charles E. 1996. “Todavía tratando de salir del paso”. En Aguilar V., Luis F (ed). La hechura de las políticas. México: Porrúa, pp. 227-254.
11. Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz. 1996. “La implementación: una perspectiva teórica. Ente la intención y la acción”. En Aguilar V., Luis F. (Ed.) 1996a. La implementación de las políticas. México: Porrúa, pp. 147-184)
12. Restrepo, Darío I. y otros. Globalización y Estado Nación. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
13. Rivero, José y otros. 1991. Etnias, educación y cultura. Defendamos lo nuestro. Caracas: ILDIS-Bolivia y Nueva Sociedad.
14. Todorov, Tzvetan. 1991. Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana. Trad. de Martí Mur. México: Siglo XXI.
15. Van Meter, Donald y Carl E. van Horn. 1996. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En Aguilar V., Luis F. 1996a. La implementación de las políticas. México: Porrúa, pp. 97-146.

III. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICO-LABORAL

La formación universitaria provee al estudiante una base para el aprendizaje, la prosecución del ejercicio de una profesión, la aplicación a nuevas situaciones y la búsqueda de soluciones a los problemas planteados. El pregrado es una condición necesaria para la habilitación del ejercicio profesional en el campo de formación del estudiante.

En este sentido, los trabajos realizados en los diferentes escenarios de la construcción de la educación como política pública fueron provechosos para aprender, en la teoría y la práctica, principios, visiones, metodologías, modalidades y características del análisis, sistematización y formulación de políticas públicas en educación y gestión pública.

Las diferentes situaciones del trabajo profesional, como consultor nacional y extranjero, junto a los cargos desempeñados, contribuyeron a adquirir mayor experiencia en mi capacidad de resolución de conflictos, organización y programación de actividades, planificación del tiempo, conocimiento de idiomas extranjeros, conducción de grupos, resolución de controversias personales y profesionales, conducción de procesos de diálogo y concertación entre representantes de los sectores público y privado.

Desde el punto de vista ético, el principal desafío fue mi responsabilidad intelectual, profesional y moral sobre la superación de una realidad concreta. Mis conocimientos adquiridos en la UMSA y la inversión nacional realizada en mi formación me obligaban a agradecer al pueblo boliviano mediante las actividades efectuadas en el análisis del asunto educativo y la formulación de la propuesta de reforma y transformación. Mi origen social y étnico había motivado mis opciones iniciales hacia un rol activo en el cambio educativo.

La universidad me otorgó los instrumentos y recursos intelectuales, metodológicos y procedimentales básicos para responder a los requerimientos profesionales. Sin esa formación no hubiese desempeñado de forma exitosa mis tareas profesionales ni habría contribuido a ubicar la educación en el debate público, en la agenda social y pública y, finalmente, convertirla en política pública.

A nivel teórico, la UMSA me ha provisto de conocimientos básicos y necesarios en pedagogía, educación, metodología de investigación, lenguaje, lingüística, socio-lingüística, antropología social y cultural. El enfoque teórico de la formación antes que el fomento de investigaciones se debía al diseño de la estructura curricular y el enfoque metodológico. Esa limitación influyó en mis trabajos debido a que se requería conocimientos, destrezas y habilidades en la investigación, gestión pública, planificación estratégica y enfoque interdisciplinario.

A partir de mi formación universitaria y profesional, considero que los elementos de la formación provista por la UMSA son relevantes pero no suficientes, son pertinentes pero requieren mayor actualización y mayor relación interdisciplinaria con otras carreras afines, como antropología, sociología, historia, filosofía, incluso otras de las ciencias sociales y humanas. Los problemas de la educación nacional y la naturaleza multiétnica y pluricultural de la sociedad boliviana requieren el trabajo de equipos multidisciplinarios que sumen sus perspectivas para comprender los fenómenos educativos, explicar sus causas y factores y conocer sus agentes.

El perfil profesional desarrollado en la carrera de educación estaba orientado sobre todo a la información y conocimiento de hechos educativos antes que al fomento de la creatividad y la investigación. Además, la creación e investigación deben complementarse con dimensiones sociológicas, psicológicas, lingüísticas, antropológicas y con metodologías colectivas de talleres y trabajos conjuntos.

La mundialización y globalización crecientes construyeron un escenario difícil para el desarrollo de las humanidades y las ciencias sociales, del arte, la literatura y la lingüística. Sin embargo, es perceptible el creciente fortalecimiento de la heterogeneidad social, étnica, cultural y lingüística como la otra cara del mismo proceso mundial. Ahí la interculturalidad asoma como una posible alternativa no sólo cultural sino de una civilización de convivencia pacífica, humana y ecológica. Francis Fukuyama lo anota con bastante pertinencia:

una de las ironías de la convergencia de grandes institucionales transnacionales desde la conclusión de la guerra fría es que los pueblos de todo el mundo parecieran estar tomando mayor conciencia de las diferencias culturales que las separan (Fukuyama 1996:23)

Esas diferencias pueden generar conflictos pero también enriquecimientos positivos. Fukuyama, de forma coincidente con la visión de la reforma educativa, añade que:

Más allá de si la confrontación de las culturas conduce a conflictos o a la adecuación y el progreso, es de importancia vital desarrollar, aquí y ahora, una comprensión más profunda de qué es lo que diferencia a ciertas culturas de otras y qué las hace más funcionales, dado que todos los temas relacionados con la competencia internacional, tanto política como económica, serán expresados en términos culturales (Fukuyama 1996:24).

La economía capitalista y la democracia liberal, a pesar de su expansión global, tienen limitaciones para satisfacer las necesidades y preocupaciones humanas. Por tanto, la universidad boliviana, si se moderniza, aportará en la formación seria de ciudadanos. Son útiles las recientes acciones de la evaluación por pares y la acreditación de algunas facultades a las que he contribuido, mediante artículos de prensa, instrumentos legales y conferencias invitando a las universidades para su autoevaluación, evaluación por pares y su acreditación.

