



**INSTITUTO DE INVESTIGACION Y  
CAPACITACION PEDAGOGICA Y SOCIAL**

**CAPITULO BOLIVIANO DE DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

# **“LA EDUCACIÓN BOLIVIANA A PARTIR DE 2010”**

**EXPOSICION REALIZADA EN EL FORO EDUCATIVO<sup>1</sup>**

**Noviembre 2009**

## **INTRODUCCIÓN**

El título de este foro parece tener una connotación fundacional, “A partir de 2010” parecería significar que antes no hubo nada y ahí empieza algo, en este caso, una nueva educación. Esta connotación si bien parece tener algo de fundamentalismo, no deja de ser cierta en alguna medida, a pesar de que el fenómeno educativo ha estado presente desde la fundación de la República, aspiramos a que a partir de la futura gestión la educación sea lo que debió ser siempre: factor de desarrollo y vehículo de liberación de los pueblos y las personas, fenómeno que permita la inclusión y permita también la eliminación de las desigualdades.

La educación es un fenómeno social, mediante el cual las sociedades aseguran la transmisión y el fortalecimiento de sus creencias, sus percepciones del mundo, sus relaciones entre ellos y con la naturaleza, sus valores, sus prácticas y sus aspiraciones, por tanto tiene esencia ideológica. De este modo la humanidad ha avanzado, ha pasado de la barbarie a la “civilización”, ha construido la tecnología actual, ha conquistado otras dimensiones siderales, ha logrado las más extraordinarias proezas; pero también ha producido la dominación de una cultura sobre otra, bajo una supuesta superioridad, ha provocado la discriminación, la exclusión y el marginamiento de gruesos sectores de la población, ha derivado en una situación de pobreza para las mayorías. La pobreza es el resultado de la injusticia humana.

Definitivamente, la educación es el instrumento más poderoso que se puede usar para transformar al mundo y si Ud. puede leer estas palabras, es por que alguien, en algún momento le enseñó a leer, es uno de los productos de la educación.

Pero, no debemos caer en el reduccionismo de concebir a la educación como la actividad que se realiza entre los y las profesores con sus alumnos en el aula; es mucho más, tiene dimensión social amplia y si se produce al margen de la sociedad, seguramente quedará reducida a la instrucción, al utilitarismo de los saberes, sin la esencia ideológica que debe caracterizarla.

La educación es parte del aparato ideológico del Estado, forma parte de la superestructura, pero está estrechamente relacionada a la infraestructura, es decir depende del aparato productivo y se relaciona con el aparato jurídico administrativo.

Estas concepciones son necesarias para comprender lo que se debe hacer con la educación (y no está hecho) y no lo que se debe decir (que ya está dicho).

Con frecuencia se entiende que hablar de educación es referirse a la parte “técnica o pedagógica” de este complejo fenómeno social, de esencia política y por eso, se piensa que los expertos en educación deberían proponernos soluciones. Esta concepción se limita al componente pedagógico y al respecto ya se ha dicho bastantes, se ha caracterizado a la educación atribuyéndole muchas características, en muchos casos contradictorias o incoherente. Pero la educación es más que eso, es de esencia política y proyección ideológica y en el escenario de la educación “a partir de 2010” es necesario mirar este componente ideológico político principalmente como parte de la propuesta-demanda de la sociedad civil al futuro gobierno.

## **ANTECEDENTES DE LA ACTUAL LEY**

En la actualidad la educación, tanto en su componente ideológico como administrativo está regida por la ley 1565 aprobada en julio de 1994. Recuérdese que esta ley forma parte de las “reformas estructurales” que la vigencia de la doctrina neoliberal exige, ya que a partir de 1985, DS 21060, se ha transformado la economía, la política, la cultura, la justicia, la educación y en suma toda la sociedad boliviana.

Esta transformación iniciada en la economía, requiere de un aparato jurídico y administrativo coherente con las definiciones ideológicas y por ello la ley que actualmente rige la educación es estrictamente neoliberal y su aprobación ha merecido la resistencia fundamentada de los sectores sociales, entre ellos el magisterio nacional, pero también ha recibido el apoyo de algunos sectores funcionales o funcionalizados a partir de intereses particulares.

A partir de la evidente crisis de la educación de aquel momento, los organismos internacionales desatan una ola de “reformas educativas” en el continente, pero en el caso boliviano, los productos

no son los esperados por el hecho de que la propuesta no responde a la problemática de calidad, pertinencia ni cobertura, dimensiones principales de la crisis. A partir de su promulgación (julio 94) y su puesta en marcha a través de dos programas (de fortalecimiento y de transformación en febrero de 1995) las metas propuestas por los mismos reformistas, no se han cumplido y las acciones desarrolladas no han tenido un hilo conductor claro, se han realizado muchas acciones sin coherencia, dispersas, dejando además de la frustración, malas prácticas o distorsiones y un incremento de la deuda boliviana.

No debemos olvidar que el gobierno de entonces requería la aprobación de la Ley para viabilizar un crédito de varios millones de dólares y por ello, sin tomar en cuenta las observaciones y sugerencias del magisterio principalmente, se aprobó la ley y a continuación sus cuatro principales reglamentos.

Después de casi diez años de vigencia plena (2005) y cuatro más de vigencia latente (2005 a la fecha), podemos decir que la educación no ha mejorado sustancialmente, no se han resuelto los principales problemas de la crisis y los cambios administrativos, no alcanzan para explicar ni justificar los hechos.

A pesar del tiempo transcurrido, en educación, estamos casi igual que en 1985, inicio del neoliberalismo en Bolivia, es decir la crisis persiste y en consecuencia es necesario actuar radicalmente en este nuevo escenario social y político, en el marco de una nueva CPE.

## **LO QUE DICE LA CONSTITUCIÓN**

Después de todo el proceso constitucional que derivó en el nuevo texto refrendado por el pueblo en enero del 2009, tenemos un marco legal que está empezando a funcionar y en materia educativa todavía no lo ha hecho.

En el Capítulo sexto, artículos 77 al 97 (secciones I y II) se menciona que la educación es una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la indeclinable obligación de sostenerla, garantizarla y gestionarla.

Reconoce que tanto el Estado como la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo que comprende la educación regular, alternativa, especial; y la educación superior de formación profesional.

El sistema al que se refiere la CPE está conformado por instituciones educativas fiscales, privadas y de convenio.

A continuación, se mencionan algunos aspectos inherentes a como es (o debe ser) la educación: es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad. Es intercultural e intracultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.

El sistema educativo se fundamenta en una educación abierta, humanista, científica, técnica y tecnológica, productiva, territorial, teórica y práctica, liberadora y revolucionaria, crítica y solidaria.

El estado garantiza la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística, para hombres y mujeres, relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo.

Establece que la educación fomentará el civismo, el diálogo intercultural y los valores ético morales, incorporando la equidad de género, la no diferencia de roles, la no violencia y la vigencia plena de los derechos humanos.

El objetivo reconocido para la educación es la formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica en la vida y para la vida, estará orientada a la formación individual y colectiva, al desarrollo de competencias, aptitudes y habilidades físicas e intelectuales que vincule la teoría con la práctica productiva; a la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para el vivir bien. Su regulación y cumplimiento serán establecidos por ley.

La educación contribuirá al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas y todos como parte del Estado Plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, y al entendimiento y enriquecimiento intercultural dentro del estado.

Reconoce o establece la obligatoriedad de la educación hasta el bachillerato.

De esta manera y siempre en un lenguaje de futuro, se establece la participación comunitaria y de los padres de familia en el sistema educativo, remitiendo en muchos casos a lo que deberá ser establecido por la ley específica (o en su caso serán los reglamentos).

Se refiere a las políticas de acceso a la educación, el privilegio que se debe dar a los estudiantes de menores recursos económicos, asignación de programas alimentarios, vestimenta, transporte, material escolar, residencias, etc. la asignación de becas y otros aspectos inherentes a la cobertura, (matrícula y permanencia) detallando provisiones para las personas con discapacidad.

Entonces, la principal ley del Estado Plurinacional, deja establecido el marco filosófico e ideológico y algunos aspectos administrativos de la educación. No podíamos esperar menos de una constitución elaborada con la participación de todos los sectores sociales y ahora más que en otras oportunidades es posible esperar que realmente la educación se constituya en el factor de desarrollo y vehículo de liberación que todos aspiramos y necesitamos.

La redacción está hecha en futuro, es decir lo que será y por ello lo que queda por hacer es contribuir a su cumplimiento, participar para que se materialice y de ese modo Bolivia cuente con una educación acorde a la nueva conformación social, económica y política, sea un instrumento que ponga en el centro del proceso al ser humano.

La gran limitación es que no da elementos claros hacia el como hacer todo eso. No indica lo que se debe hacer, lo que se debe esperar que sea la educación y no dice como hacerlo, dejando esta tarea a la ley, en este caso a la Ley Avelino Siñani Elizardo Pérez.

## **LO QUE SE DEBE HACER, NO DECIR**

La problemática educativa actual continúa en las mismas líneas de antes de la ley 1565, lo cual es una señal de que el proceso desarrollado durante los últimos 15 años no ha sido eficiente o no ha atacado a los núcleos centrales.

### **A) COBERTURA**

El tema de la cobertura está todavía sin resolverse, ya que la sola matrícula no es suficiente. La información oficial señala que la matrícula escolar bruta (total de inscritos en una determinada gestión) en el nivel primario alcanza a un 95% de la población en edad escolar, pero si analizamos la estadística desagregada por niveles y ciclos, esa cifra se reduce sustantivamente. Por otra parte, se tiene que en el nivel primario del área rural, el abandono escolar alcanza al 50%. Esto significa que a lo largo del nivel primario (ocho años), al menos la mitad de los niños y niñas matriculados abandonan la escuela.

La tasa de matrícula bruta mencionada anteriormente es un efecto directo del Bono Juancito Pinto o su predecesor Bono Esperanza y aún así la tasa de permanencia y culminación es muy preocupante.

En cuanto al nivel secundario, es alarmante el decremento de la matrícula femenina

Para lograr esto, es necesario atender la cuestión de la formación docente, no sólo en lo que hace al aspecto curricular, sino también en cuanto a lo cuantitativo. Estamos en condiciones de asegurar que hay un déficit de recursos humanos formados en el magisterio. A pesar de los 130 mil profesores de aula que hay en la actualidad en el servicio activo, faltan profesores, de todos los niveles, ciclos y modalidades.

El crecimiento vegetativo de la población en edad escolar cada año incrementa en varios miles de niños la matrícula potencial, pero la formación docente no va en la misma proporción y de ese modo el déficit se va acumulando y agrandando.

El déficit de profesores se debe a varios factores, como ser la matrícula restringida a las Escuelas Normales, por tanto la cantidad de docentes formados que egresan es muy inferior a la demanda. No significa que se deba fomentar el facilismo y permitir el egreso en cualquier condición, significa que se debe ampliar el ingreso y en base a políticas adecuadas de formación, se podrá contar a futuro con recursos humanos debidamente formados. En este campo, la Educación Alternativa se lleva la peor parte ya que no existe la instancia de formación docente que con solvencia y suficiencia atiende este requerimiento. Por cierto la normal de Villa Serrano fue es la que atiende la formación de docentes de alternativa, pero, la cantidad de egresados es de suyo insignificante para la proporción de la demanda.

Por tanto, en el tema de cobertura es necesario que el gobierno, cualquiera que fuese, deberá extremar esfuerzos para conseguir mantener la tasa de matrícula en la permanencia y culminación, no solo del nivel primario, sino también del nivel secundario. Esto implica más ítems para docentes, más escuelas y desde luego implica el incremento del presupuesto para educación. El futuro gobierno deberá encarar este reto, por encima de los criterios “costo-beneficio” que rigen las principales decisiones de Estado.

## **B) PERTINENCIA CULTURAL**

En un país pluricultural y multilingüe, que se reconoce a sí mismo en esta condición, la educación debe ser de esa naturaleza, es decir debe ser pluricultural, intercultural y multilingüe, pero no es así ya que la interculturalidad sancionada por la ley 1565, en actual vigencia no resuelve los problemas de discriminación, de exclusión y de inequidad.

El diseño curricular y la gestión curricular propiamente dichas deben ser efectivamente interculturales, a partir de las disposiciones generales del sistema y no ser lo que en la actualidad es, una especie de actitud exótica, paternalista.

La oferta curricular del nivel primario contiene elementos formales de interculturalidad, pero los elementos reales están todavía ausentes y las prácticas interculturales no son lo suficientemente extensas ni intensas debido a la carencia de políticas públicas que garanticen esta educación. No debemos dejar pasar el hecho de que la política pública (lo que se debe hacer) estará acompañada de las estrategias apropiadas (como hacerlo) y en el caso de la interculturalidad y multilingüismo todavía son incipientes los avances, esto debido en parte a las previsiones legales limitadas y en parte a la falta de convicción de quienes tuvieron a su cargo la conducción del PRE.

En consecuencia, otro componente que no se debe dejar pasar en la circunstancia del futuro inmediato, después de las elecciones generales, es la formulación de adecuadas políticas educativas de interculturalidad intensiva y extensiva, que estén acompañadas de estrategias factibles, al

alcance de los docentes, autoridades y padres/madres de familia para que todos puedan contribuir este importante proceso.

### **C) CALIDAD DE LA EDUCACION**

Este problema ha sido tantas veces abordado y nunca resuelto, debido quizá a que se lo ha hecho sin dejar claramente establecido de lo que se trata, es decir que no se ha hecho la debida apropiación de esta categoría económica al campo educativo. Muchas definiciones se han dado, casi siempre todas desde el ámbito académico, pero no se han hecho las definiciones que relacionen calidad con necesidad, calidad con realidad y si se desea hacer de la educación un instrumentos de liberación y vehículo de desarrollo, es necesario que sea de calidad.

En Educación Alternativa, los criterios de calidad son indefinidos o están ausentes, no se ha tomado en cuenta los requerimientos de los sujetos de la EA ni se ha considerado que esos requerimientos son diversos, cambiantes y múltiples. La globalización nos ha conducido a la polivalencia laboral y el sistema educativo actual, producto de la reforma educativa del 94, no es una respuesta idónea a esa realidad.

Es todavía una asignatura pendiente de las autoridades, actuales y futuras, hacer que la educación sea de calidad, sirva para la vida y no sea un cúmulo de contenidos, información o referencias poco o nada útiles.

### **D) ESTRATEGIA DE DOS PUNTAS**

Para que realmente se pueda cambiar al mundo por la educación se debe superar esa concepción mecánica de los efectos de la educación, para lo cual es necesario que los problemas sean encarados con una estrategia de dos puntas, es decir que se formulen soluciones en el largo plazo y también se atienda esa misma problemática en el contexto actual.

Con frecuencia se dice que los resultados de la acción educativa se los verá en el largo plazo, que serán las generaciones futuras las que muestren los logros de las acciones presentes. Si aceptamos eso, estamos frente a una especie de conformismo para la generación actual, estamos condenando a que los niños, adolescentes, jóvenes y adultos que se encuentran en el proceso educativo actual, no tienen esperanza de recibir mejor educación. Serán los futuros sujetos los que se beneficien de esa mejor educación.

Esa concepción además de injusta es irreal, por tanto se debe proponer a los futuros gobernantes que las estrategias educativas combinen adecuadamente la formulación de logros en el mediano y largo plazo, sin olvidar que se deberá resolver la problemática actual en el corto plazo.

Este es el caso de la alfabetización, de la capacitación laboral, de la oferta diversificada de bachillerato.

## **E) CONTROL SOCIAL Y TRANSPARENCIA**

Por disposición constitucional, el control social es una responsabilidad ineludible que se debe ejercer para garantizar la transparencia en todo proceso, no solo por la necesidad de un adecuado empleo de recursos, sino para asumir responsabilidad social sobre los procesos y resultados.

El criterio de control social y transparencia no es sinónimo de “participación popular” en educación. Participar es una cosa y ejercer control social es otra. Es probable que algunos sectores encuentren que son complementarias o que no se excluyen entre sí.

El tema central es que si se determina la participación, deberá ser plena, en todos los momentos del proceso: toma de decisiones, ejecución y fiscalización. Si no se participa en todos esos momentos, lo probable es que no haya participación propiamente dicha.

De esta manera, un componente sustancial de la propuesta a los futuros gobernantes es la necesidad de que el sistema educativo cuente con los instrumentos apropiados de control social en las diferentes instancias del proceso.

## **EL PROYECTO DE LEY AVELINO SIÑANI**

En su momento, antes del congreso de educación de Sucre, nos manifestamos de que primero era necesario discutir la nueva constitución y en el marco de esa ley fundamental, diseñar y definir la educación necesaria.

El tiempo nos da la razón, pues hasta ahora solo tenemos un proyecto de ley que probablemente antes de su aprobación será seriamente reajustada para guardar coherencia con la CPE y todos los criterios antes anotados deberán ser parte de la nueva ley educativa que reemplace a la 1565 y sus reglamentos.

Es cierto que algunas de las cuestiones acá planteadas están en el proyecto, pero lo que se necesita es un instrumento legal en el marco ideológico de la CPE, una ley amplia que permita el accionar educativo respondiendo a la diversidad y a la heterogeneidad no solo de los sujetos sino de las circunstancias diversas y cambiantes. En esta perspectiva, una tarea esencial de las organizaciones sociales es contribuir a la formulación de ese cuerpo de leyes que hagan posible una educación liberadora, una educación al servicio de todos, incluyente, de calidad, culturalmente pertinente, con participación social para el desarrollo sostenible, útil para la vida.

La tarea pendiente no es producir impecables documentos de conclusiones sino es desarrollar capacidades de incidencia efectiva en la construcción esas normas, superando los intereses particulares de grupo, de gremio o de institución. La historia reciente nos ha mostrado que instancias como la presente han sido cooptadas o se han funcionalizado a partir de sus intereses institucionales, desbaratando en su caso oportunidades de articulación social con capacidad propositiva y de incidencia.

No perdamos la esperanza de que es posible hacerlo y asumamos la responsabilidad de una acción coordinada.

Es ahí donde aparece la necesidad de que el gobierno futuro muestre su capacidad de alianzas estratégicas con la sociedad civil, abriendo espacios de coordinación en los procesos de estructuración de las políticas educativas. En correspondencia a esta apertura estatal, la sociedad civil deberá ejercer la facultad que le otorga la CPE, con capacidad propositiva a la altura del desafío, demostrar que es posible proponer más allá del discurso o de la retórica alejada de la realidad que nos interpela y nos reclama acción comprometida.

Debemos apuntar a paradigmas emancipatorios a ser construidos en un proceso sinérgico desinhibido y comprometido.

No podemos perder la esperanza de construir otro mundo diferente.

La Paz, 17 de noviembre de 2009

**Mario Quintanilla A.**  
**DIRECTOR IIPS**

---

<sup>1</sup> Ponencia elaborada por Mario Quintanilla, director del IIPS, miembro asociado del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y expuesta en dicho foro en nombre del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos