

# Las propuestas de cambio educativo en Bolivia (1994–2010)

## The 1994 and 2010 Educational Change Proposals in Bolivia

Beatriz Cajías de la Vega\*

### Resumen

El propósito del artículo es revisar las normas y lineamientos teóricos principales de las dos últimas propuestas de cambio de la educación boliviana, la Ley de Reforma Educativa 1575, de 1994, y la Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” N° 70, de 2010, elaboradas bajo parámetros de dos constituciones políticas del Estado de distinta orientación política. Describe los aspectos principales de cada legislación educativa, comparándolos en sus bases constitucionales, bases específicas, objetivos educativos y rasgos curriculares. También describe aspectos complementarios del sistema educativo nacional, esenciales para su organización y funcionamiento que pueden contribuir a tener una visión más clara de las dos propuestas educativas presentadas. Se concluye señalando las muchas continuidades que se presentan en ambas leyes, e incluso desde el Código de la Educación Boliviana, así como las significativas rupturas, particularmente en los fundamentos ideológico-políticos, recomendando como desafío principal para el Estado boliviano llevar a la práctica los lineamientos legales y teóricos descritos.

**Palabras clave:** Educación, cambios en educación, legislación educacional, Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, Ley de Reforma Educativa.

---

\* Fundación Cultural “Huáscar Cajías Kauffmann”. Contacto: beatriz@fundacioncajias.org

## Abstract

This article is aimed to review the central norms and theoretic guidelines of the two last change proposals for Bolivian Education, it is to say the 1994 Law for the Educational Reform 1575 and the 2010 Education Law “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” 070. Each of them elaborated under State Political Constitutions of different political sign. The author compares each legislation principal features on constitutional and specific bases, educative objectives and curricular traits; and in order to clarify these educative proposals she describes some complementary aspects of the national educative system, essential to the organization and functioning of any proposal. Continuities between both legislations and the Bolivian Education Code (1955) are pointed out as well as meaningful ruptures, particularly in the political ideological supports. Finally, the author states that there is still a way long to go in order to deep the legal and theoretical guidelines of the 2010 proposal and to develop the required tools for its implementation.

**Keywords:** Education, Educational changes, cambios en educación, legislación educacional, Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, Ley de Reforma Educativa.

## 1. Introducción

El propósito de este artículo es revisar las normas y lineamientos teóricos principales de las dos últimas propuestas de cambio de la educación boliviana, expresados principalmente en la Ley de Reforma Educativa 1575, de 1994, y la Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” N° 70, de 2010. Debido a que una de estas propuestas ya ha concluido en su aplicación y que la segunda se encuentra todavía en una etapa de incipiente aplicación, no es posible llegar a un análisis de los resultados de ambas, principalmente por la falta de suficientes evaluaciones e investigaciones científicas que abarquen todos estos años y a la carencia de estadísticas actualizadas sobre los principales indicadores educativos.

Intentaremos, inicialmente, presentar el proceso con características muy peculiares que se da entre 1994 y 2010, para luego revisar algunos aspectos principales de la legislación educativa de esta etapa, empezando por las bases constituciones, las bases específicas, los objetivos de la educación y los rasgos curriculares de ambas propuestas.

## 2. Contexto educativo 1994-2010

En la década de 1990, después de la conclusión de la etapa de dictaduras militares y de algunos vanos intentos del gobierno del MNR (1985-1989) por realizar propuestas de reforma educativa (Libro Blanco, por ejemplo), el sistema educativo funcionaba de manera deficiente. Lo hacía aún bajo las normas legales del Código de la Educación Boliviana (CEB), aprobado en 1955, dentro del marco de la revolución nacionalista de 1952, que había resistido los intentos de cambio de las leyes educativas promulgadas por los gobiernos de René Barrientos y Hugo Banzer. Más de 30 años después de su aprobación, el Código ya no podía responder a una nueva realidad política, social, económica y educativa.

La situación educativa, como pocas veces en la historia boliviana, era objeto de continuos debates, artículos de prensa y encuestas, lo que fue construyendo un profundo proceso de concientización en el país sobre la necesidad de una reforma educativa. Estos debates estaban acompañados por diversas experiencias innovadoras que rompían con la práctica educativa tradicional y promovían nuevas visiones educativas, como los proyectos de educación intercultural bilingüe, impulsados por la Iglesia Católica y por UNICEF, el Programa de Escuelas Multigrado, de UNICEF; unidades educativas como Juan XXIII, de los jesuitas, en Cochabamba; Villa Juliana, en El Alto de La Paz, promovida por el CEBIAE, las escuelas de Fe y Alegría y otras promovidas por las iglesias y ONGs, principalmente.

Durante dos años, por lo menos, se realizaron diferentes eventos de discusión de la situación educativa, que derivaron en propuestas concretas; en 1988, por ejemplo, la Central Obrera Boliviana, como resultado de un evento con amplia participación, propuso el “Proyecto Educativo Popular”; hubo conferencias, mesas redondas, paneles, reuniones sectoriales (posiblemente, la más importante fue la de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, por su influencia posterior en los eventos oficiales) y reuniones distritales y departamentales que confluyeron en el Primer Congreso Nacional de Educación, realizado en La Paz del 26 al 31 de octubre de 1992.

A diferencia de los congresos anteriores, donde sólo se reunía el magisterio urbano y rural, en este congreso participaron aproximadamente 660 delegados titulares de instituciones correspondientes al Poder Legislativo (ambas Cámaras), Poder Ejecutivo (Ministerios de Educación, Planeamiento, Finanzas, Salud, Asuntos Campesinos y otros), Educación (universidades, iglesias católica, adventista, metodista y colegios privados), laborales (COB, mineros, fabriles, artesanos, prensa, maestros urbanos y rurales y 43 organizaciones más), Congresos Departamentales y Regionales (delegados elegidos internamente

por consenso, 90 en total) y social-cívico (Asamblea de Derechos Humanos, partidos políticos, etnias y nacionalidades, Academia Nacional de Ciencias, Confederación de Empresarios privados y otros).

Los problemas de la educación no eran privativos de Bolivia; en todo el mundo se realizaban estudios y debates sobre “la crisis mundial de la educación” y sobre la necesidad de tomar medidas urgentes para evitar un mayor deterioro. Así, se tomó la decisión de llevar adelante una reunión mundial, antes de la cual se llevaron adelante eventos nacionales, por continente y especializados, cuyas conclusiones fueron integradas en la “Declaración Mundial de Educación para Todos”, aprobada en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, que tuvo lugar en Jomtien (Tailandia), del 5 al 9 de marzo de 1990, con la asistencia de más de 1.500 participantes, delegados de 155 Estados, 20 organismos intergubernamentales y 150 organismos no gubernamentales. Entre sus recomendaciones, proponía la realización de reformas educativas en los países que tuvieran situaciones más graves en términos de cobertura, calidad e inequidad. Esta movilización internacional tuvo influencia directa en las decisiones nacionales sobre la Reforma Educativa.

Posteriormente, a partir de los resultados del Congreso, se elaboró una “Ley Marco de la Educación Boliviana”, que contenía artículos básicos para orientar la acción educativa, pero flexibles para permitir que surgieran mayores innovaciones y propuestas de cambio. Lamentablemente, poco después del cambio de gobierno del MIR al MNR en 1993, este partido propuso al Congreso Nacional y logró hacer aprobar –el 7 de julio de 1994– una ley distinta, que tuvo rechazo y cuestionamientos por parte del magisterio y otros sectores a lo largo de toda su vigencia.

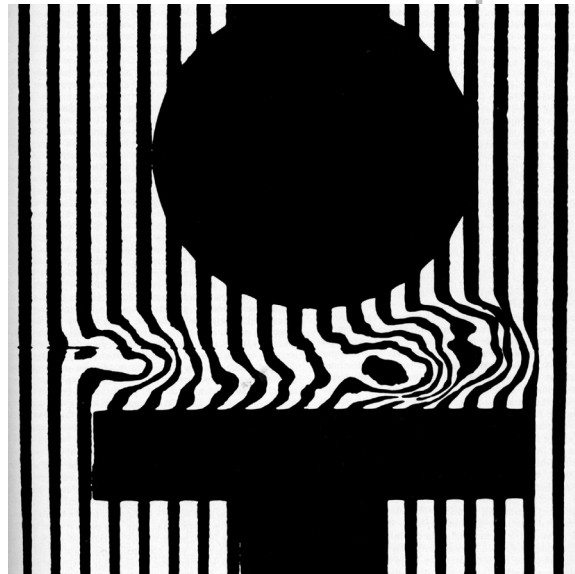
El Programa de Reforma Educativa (PRE) –es decir, la planificación de la aplicación del proceso de la reforma en la práctica– se planteó un horizonte de 20 años, a partir de 1995; la primera etapa llegaba al año 2000, y luego se tendrían dos etapas más para concluir el proceso. La primera etapa fue planificada al detalle, se obtuvieron los recursos económicos para su ejecución y se fue aplicando, a pesar del permanente rechazo del magisterio organizado y de los propios errores en la conducción del proceso.

Es importante mencionar que, a lo largo de los primeros años de la Reforma, el Foro Educativo, fundado en noviembre de 1996 y compuesto por aproximadamente 50 importantes organizaciones de la sociedad civil, tuvo mucha fuerza y capacidad propositiva; acompañó el proceso de reforma, con permanentes debates, jornadas de reflexión e investigaciones sobre políticas educativas para los distintos niveles y áreas del sistema, aspectos como democracia, ciudadanía, desarrollo local y educación; incluso, elaboró una Agenda Edu-

cativa Nacional, debatida con los partidos políticos antes de las elecciones de 2002. Aunque todavía existe, su presencia y participación es mínima, particularmente a partir del año 2005.

Como avances iniciales de la Reforma Educativa, se tiene: aplicación de la educación intercultural bilingüe en las zonas rurales, nuclearización de las escuelas rurales, elaboración de guías didácticas para los docentes de las materias de lenguaje y matemáticas, primero, y luego ciencias de la vida y ciencias naturales; entrega de módulos de aprendizaje a los alumnos en lenguaje y matemáticas, para los tres primeros grados de primaria y, además de éstos, los de ciencias de la vida y ciencias naturales para cuarto y quinto de primaria. Los textos fueron elaborados en castellano, aymara, quechua y guaraní. También se conformó el Sistema de Medición de la Calidad (SIMECAL), que realizó diversos operativos para evaluar el desempeño estudiantil en lenguaje y matemáticas y de factores asociados a dicho procesos, en diferentes grados y niveles del sistema educativo.

A partir del año 2002, la inestabilidad política nacional también influyó en el proceso educativo, pues no se logró concluir con la planificación a detalle y la obtención de todos los recursos necesarios para las siguientes etapas del PRE, trabajando en algunas tareas pendientes de la etapa anterior y, después, a través de programaciones a corto plazo. En este panorama, una de las tareas que fue tratada insuficientemente fue la realización del Segundo Congreso Nacional de Educación, aunque se hicieron avances con conferencias de personalidades internacionales en el área educativa, reuniones sectoriales y encuentros departamentales para construir una propuesta conjunta. Este proceso, denominado “Diálogo Educativo hacia el II Congreso Nacional de Educación”, fue impulsado en 2003, con la difusión de las propuestas “para construir la Estrategia de la Educación Boliviana” de los siguientes 10 años, no sólo del Ministerio, sino también del Foro Educativo, de la Iglesia Católica y del Bloque Popular (COB, CSUTCB, magisterio urbano y rural, entre otros). Con estos insumos, se llevaron a cabo talleres de debate en los nueve departamentos y un taller nacional. Los dos siguientes años decayó el impulso a este proceso y el II Congreso no llegó a efectivizarse.



Además, la marcha de la educación realizada entre 2002 y 2005 muestra vacíos y discontinuidades con el conjunto del PRE. Por ejemplo, no se entregaron los módulos de aprendizajes correspondientes a los cursos 6º, 7º y 8º de primaria; no se aprobaron los currículos regionalizados, se suspendieron los operativos de evaluación del SIMECAL y no se logró la planificación y desarrollo curricular de la educación secundaria. La educación inicial recibió muy poca atención, al igual que la educación alternativa y especial.

En cuanto a la participación popular, funcionaron principalmente las juntas escolares, aunque con tropiezos; las juntas de núcleo se organizaron sólo en algunas zonas, mientras que las juntas distritales y subdistritales no llegaron a funcionar como tales, al igual que los consejos departamentales y el nacional. Solamente los Consejos Educativos de Pueblos Indígenas (CEPOS) tuvieron un funcionamiento regular, elaborando documentos propositivos muy importantes para la educación de los pueblos indígenas del país.

Uno de los principales “cuellos de botella” en este proceso fue la formación docente, que en ningún momento logró responder a las expectativas y necesidades de la nueva perspectiva educativa, a pesar de los intentos que llevaron a la participación universitaria en la administración de algunas escuelas normales.

En esta situación, se produce el cambio de gobierno, con la victoria electoral de Evo Morales. Una de las primeras acciones, en mayo de 2006, consiste en la dictación del Decreto Supremo 28.725, que determina la “necesidad de la abrogación de la Ley 1575 (por ser una) reforma educativa (implantada) bajo los dictados de organismos internacionales con el fin de adecuar nuestra educación al proceso de globalización mundial, lo que causó graves daños a la educación nacional, sobre todo a la educación indígena originaria... Por sus magros resultados, tanto las confederaciones de maestros urbanos y rurales,

padres de familia, pueblos originarios e indígenas y otras instituciones” demandan su abrogación.

Un resultado inmediato de este decreto fue la falta absoluta de normatividad en la práctica, pues ya no se aceptaba la Ley 1575, pero tampoco había una nueva ley, dando lugar a un proceso educativo plagado de





confusiones y omisiones desde ese año hasta el 2010, incluido. Acertadamente, el CEBIAE calificó a esta etapa de “limbo educativo” (CEBIAE, 2008).

El decreto mencionado también organiza una comisión, con “intérpretes idóneos del movimiento anticolonizador y antiglobalizador de la Revolución Democrática Cultural” para elaborar la nueva ley, conformada con 40 personas, representantes de 22 organizaciones (Ministerio de Educación y Culturas, 2006: 5), cuyo resultado fue presentado y aprobado en el Congreso Nacional de Educación, realizado en Sucre del 10 al 15 de julio de 2006.

A este Congreso fueron convocados 684 delegados de organizaciones como las confederaciones de maestros urbanos y rurales, estudiantes universitarios, normalistas y de secundaria, la COB, la Central de Pueblos Indígenas del Oriente (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), la Confederación Nacional de Colonizadores, el Movimiento Saya Afroboliviana, el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana y la Asociación de Universidades Privadas, la Conferencia Episcopal de Educación, la Asociación Nacional de Colegios Privados de Bolivia, entre otras. Varias de ellas, como las delegaciones de maestros urbanos, universidades públicas y la iglesia católica, se retiraron al iniciarse el trabajo, por distintas razones.

El debate del anteproyecto de ley emanado del Congreso duró más de tres años en el ámbito parlamentario; por un lado, era necesaria la aprobación previa de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), pues varios puntos contenidos en la ley educativa requerían definiciones macro que la excedían (el carácter plurinacional del Estado boliviano, por ejemplo); por otro lado, los rechazos, las opiniones, las negociaciones, las contrapropuestas fueron continuos y llevaron a una difícil etapa de revisiones y ajustes para lograr el mayor consenso posible, aunque la versión final de la ley recogió pocas de esas propuestas.

Cabe recordar que las principales observaciones a la propuesta de la nueva ley educativa venían de tres fuentes, principalmente: los maestros urbanos, que consideraban que la nueva ley era “anticientífica”, por concentrarse principalmente en los saberes ancestrales, desechando los avances de siglos de conocimientos científicos; cuestionaban también la prolongación de la formación docente inicial a 5 años. Por otra parte, hubo conflictos específicos con la Iglesia Católica, por la eliminación de la Normal Católica de Cochabamba, al instituir la nueva ley el monopolio estatal en la formación docente, y por las implicaciones de la educación laica en la vigencia o eliminación de la enseñanza de la religión y, de una manera radical, incluso la posible prohibición de unidades educativas confesionales. Por su parte, la universidad pública – liderada por las carreras de Ciencias de la Educación, de Humanidades y de

Ciencias Básicas o Puras— reclamaba por la imposibilidad de que graduados universitarios pudieran trabajar en el campo educativo como docentes y como técnicos. Asimismo, la universidad reiteró la necesidad de que la nueva ley respetase la autonomía universitaria, consagrada legalmente desde 1930.

Finalmente, ya promulgada la nueva CPE, se aprobó en el Congreso Nacional la Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” N° 70, el 20 de diciembre de 2010, iniciándose su aplicación al año siguiente. Los rasgos concretos de esta aplicación son muy básicos todavía, y se dan más en el orden administrativo que pedagógico. Entre esas aplicaciones se puede mencionar el campo de la formación docente inicial, donde se han hecho varios intentos para construir una nueva propuesta, que han derivado en constantes cambios en los currículos de las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros. Por otro lado, en cuanto a la formación continua de los maestros en ejercicio, desde el año 2012 se ha puesto en marcha el Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros (PROFOCOM), que se ejecuta en todo el país, para mejorar la calidad y facilitar la aplicación del “Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo”.

En agosto de 2008 se emitió el decreto supremo que aprobaba la creación de tres universidades indígenas que enseñarían en idiomas nativos. Actualmente funcionan la Universidad Guarani y de Pueblos de Tierras Bajas “Apiaguaiki Tümpa”, en Macharetí; la universidad aymara “Tupac Katari”, cuya sede está en Warisata, y la universidad quechua “Casimiro Huanca”, que está ubicada en Chimoré, cuyos primeros técnicos superiores egresaron en 2012.

En cuanto al diseño curricular, se han elaborado varias versiones, hasta consolidar un diseño general a fines de 2011 y empezar la aplicación/validación de los programas de estudio de dos cursos: Primero de Primaria y Primero de Secundaria<sup>1</sup>. A inicios del presente año también se han aprobado el Reglamento de Evaluación del Desarrollo Curricular y el Reglamento de Gestión Curricular del Subsistema de Educación Regular.

### 3. Lineamientos principales

Para realizar la tarea de análisis comparativo de ambas propuestas de cambio de la educación boliviana y dada la extensión de este artículo, he seleccionado algunos puntos que considero principales de las normas emitidas en cada caso. Estos puntos son: las bases constitucionales, las bases de la

1 Cabe resaltar que los programas oficiales anteriores del nivel secundario fueron aprobados en 1975, lo que los hace obsoletos, dado el avance de las ciencias, de los conocimientos y de la tecnología, y dados los cambios de la realidad nacional, que exigen nuevos programas.



educación, los objetivos del sistema educativo y algunas definiciones de la estructura curricular.

### 3.1. Bases constitucionales

Por el carácter específico de la Constitución Política del Estado, las determinaciones generales y sobre educación que ésta adopte serán la principal orientación para el conjunto de las restantes normas. Por ello, este capítulo debe iniciarse con la presentación resumida de dichas disposiciones.

#### *Ley de Reforma Educativa de 1994*

La Ley de Reforma Educativa se dictó bajo las determinaciones de la Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en 1967, durante el gobierno de René Barrientos, y se desarrolló bajo la Constitución reformada en 1996, en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. En ambas, los postulados sobre educación no tienen variación alguna. En general, se reconoce como la innovación más importante el cambio en el artículo 1: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos”. Por primera vez una Constitución boliviana mencionaba el carácter multiétnico y pluricultural del país.

Luego, la educación aparece entre los derechos fundamentales de las personas (Título I, Art. 7°): “e) a recibir instrucción y adquirir cultura. f) A enseñar bajo la vigilancia del Estado”. El Art. 8°, referido a los deberes fundamentales de las personas, incluye: “c) De adquirir instrucción, por lo menos primaria”. Esta disposición corresponde con la tendencia universal de reconocer a la educación como un derecho humano, pero la complementa con su consideración como “deber”, es decir, es a la vez responsabilidad y exigencia del Estado hacia los ciudadanos.

Las disposiciones principales sobre educación se encuentran en la Tercera Parte, de Regímenes Especiales. El Régimen Cultural (Título IV) contiene nueve artículos sobre la educación general y cinco sobre la educación universitaria.

La exposición comienza con una frase muy citada, que corresponde a la figura que en educación se ha llamado el “Estado Docente”:

Art. 177° La educación es la más alta función del Estado y, en ejercicio de esta función, deberá fomentar la cultura del pueblo. Se garantiza la libertad de enseñanza, bajo la tuición del Estado, la educación fiscal es

gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario, es obligatoria.

Este artículo presenta los rasgos básicos que la educación nacional debe cumplir: ser la más alta función del Estado, la libertad de enseñanza, bajo su tuición; la obligatoriedad, la gratuidad, la escuela unificada y democrática. Este contenido mantiene los postulados del Código de la Educación Boliviana y normas ya aprobadas en Bolivia desde el siglo XIX, como la gratuidad y la obligatoriedad.

Los restantes artículos tratan aspectos más específicos, como la promoción de la educación vocacional y profesional técnica (Art. 178°), la alfabetización como necesidad social (Art. 179°), la cooperación a estudiantes con escasos recursos, para que continúen sus estudios (Art. 180°); la libertad de enseñanza religiosa (Art. 182°) y la cooperación estatal a escuelas sostenidas por entidades de beneficencia (Art. 183°). Finalmente, el Art. 184 ratifica la tuición estatal de todos los ciclos y tipos de educación, incluyendo la fiscal y la privada (también mencionada en el Art. 181° como “sometimiento”), tuición que será ejercida por el “Ministerio del ramo” (reiterada en el Art. 190°), y concluye con: “El personal docente es inamovible, bajo las condiciones estipuladas por Ley”, un aspecto que, aunque parece menor, tiene enorme influencia en el desempeño de la educación nacional<sup>2</sup>.

Puede verse que los artículos constitucionales son excesivamente generales y contribuyen muy poco a la adopción de políticas y proyectos para la educación boliviana.

### *Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” (2010)*

La educación boliviana actual parte de las disposiciones contenidas en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada por el pueblo boliviano mediante referéndum el 25 de enero de 2009, luego de un largo proceso de elaboración en una Asamblea Constituyente y su deliberación en el Congreso Nacional.

La primera diferencia sustancial es la definición del Estado:

Artículo 1: Bolivia se constituye en un Estado unitario, social, de derecho, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...

2 La inamovilidad funcionaria es considerada una “conquista sindical” irrenunciable para el magisterio y, bajo este argumento, pueden eternizarse en sus funciones malos docentes, incumplidos, incluso corruptos. Es llamativo que ésta sea la única mención al importante aspecto de la enseñanza entre los principios constitucionales, entre los que no se encuentran disposiciones cualitativas al respecto.

El nuevo carácter plurinacional, intercultural, descentralizado y con autonomías tendrá repercusión directa en las disposiciones educativas que deben adoptarse, para tener una educación consistente con esta nueva CPE. Esta repercusión es esencial en los aspectos de administración y gestión del sistema educativo, pero también, y principalmente, con los nuevos valores, orientaciones curriculares, objetivos y metodologías del proceso educativo en cuanto tal.

Otros dos artículos iniciales tendrán también papel en este sentido:

Art. 8, II: El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.

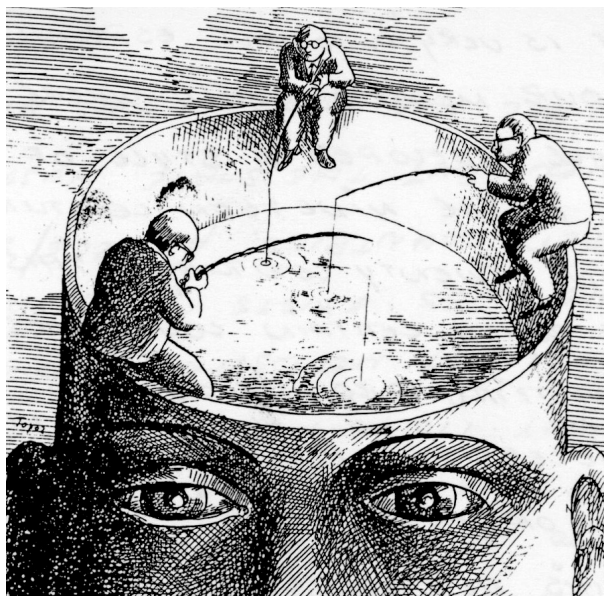
De esta manera, están determinados los valores que deben impregnar la nueva educación, particularmente el hoy llamado “nuevo paradigma”, el “vivir bien”, como propósito principal.

Además, el artículo 9, sobre fines y funciones esenciales del Estado, consigna: “5. Garantizar el acceso a las personas a la educación, a la salud y al trabajo”.

Las restantes normas relativas a la educación están incluidas en catorce artículos del Capítulo Sexto del Título II, Derechos fundamentales y garantías. Sección I Educación; vale mencionar que todo lo referido a la educación superior está separado y se consigna en la siguiente sección. Asimismo, constituyen el primer artículo de la nueva ley de educación, denominado “mandatos constitucionales de la educación”.

El artículo 77.I establece a la educación como “función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”, posición muy similar a la del “Estado docente” y a la Constitución de 1994.

Reitera, también, en ese mismo artículo (inc. II) la tuición plena del Estado y la sociedad, aspecto este último que difiere de la anterior Constitución, dando a la sociedad un papel similar al del Estado en la tuición de la educación; incluye los componentes del sistema educativo: educación regular, alternativa, especial y superior, que se basa en criterios de armonía y coordinación. En el inciso III reconoce a instituciones fiscales, privadas y de convenio “con fines de servicio social” (ratificado en el Art. 87), articulado similar a lo establecido en la Reforma Educativa.



Los principios de la nueva educación están incluidos en el artículo 78, que la describe como: unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad; intracultural, intercultural y plurilingüe; abierta, humanista, científica, técnica y tecnológica, productiva, territorial, teórica y práctica, liberadora y revolucionaria, crítica y solidaria. Estos principios, aquí solo mencionados, son todos principios de carácter sociopolítico y constituyen los cimientos del sistema educativo que debe construirse a partir de la aprobación de la nueva CPE y la Ley N° 70, por lo que constituye un desafío la búsqueda de teorías y metodologías pedagógicas que puedan contribuir a esa construcción.

metodologías pedagógicas que puedan contribuir a esa construcción.

En el artículo 80 se establecen los objetivos de la educación boliviana: formación integral de las personas; fortalecimiento de la conciencia social crítica en la vida y para la vida; formación individual y colectiva; desarrollo de competencias, aptitudes y habilidades físicas e intelectuales que vinculen la teoría con la práctica productiva; conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para vivir bien; contribución al fortalecimiento de la unidad e identidad de todos y de los pueblos originarios; entendimiento y enriquecimiento intercultural; complementados con fomentar civismo, diálogo intercultural y valores ético morales (como equidad de género, no diferencia de roles, no violencia y vigencia de los derechos humanos) (Art. 79).

Como es notorio, se presenta un listado indicativo de lo que se espera lograr con la educación; hay varias coincidencias con otras propuestas educativas del siglo XX, como la formación integral, la educación en y para la vida, la vinculación entre teoría y práctica, la conservación del medio ambiente, el diálogo intercultural, por ejemplo. Si difiere en la mención de aquellos propósitos derivados de los cambios políticos y sociales en el país, como: protección y conservación del territorio para vivir bien, y contribución al fortalecimiento de la unidad e identidad de los pueblos originarios.

El Art. 81 determina que la educación será obligatoria hasta el bachillerato y que la educación fiscal será gratuita en todos sus niveles. Esta disposición

amplía a 12 años la obligatoriedad de la educación nacional, pues antes correspondía sólo a los ocho años del nivel primario.

El Art. 82 dispone que “el Estado garantizará el acceso a la educación y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad”, y que apoyará a estudiantes con menos posibilidades económicas dando becas a alumnos de excelente aprovechamiento. Este contenido es similar a las anteriores leyes educativas, desde el CEB. Sí es la primera oportunidad que se utiliza el concepto de “ciudadanos”, en lugar de “bolivianos y bolivianas”.

También se establece la participación social, comunitaria y de padres de familia mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado (Art. 83), con un redacción similar a la Reforma Educativa, salvo el concepto de comunitaria.

Los siguientes artículos están referidos a algunos aspectos concretos: el deber del Estado y la sociedad de erradicar el analfabetismo (Art. 84); la educación permanente de niñas, niños y adolescentes (no menciona a los adultos) con discapacidad o talentos extraordinarios (Art. 85); la libertad de conciencia y de fe en los establecimientos educativos (Art. 86); la existencia de un organismo de seguimiento, medición, evaluación y acreditación independiente del Ministerio (Art. 89; incluido por primera vez en la Ley 1575); la vigencia de institutos de formación humanística, técnica, tecnológica; fomento a formación técnica, tecnológica, productiva, artística y lingüística (Art. 90, I, II.); “la creación y organización de programas educativos a distancia y populares no escolarizados con el objetivo de elevar el nivel cultural y desarrollar la conciencia plurinacional del pueblo” (Art. 90, III).

La nueva CPE incluye mucho mayor detalle sobre la educación nacional que la anterior Constitución, facilitando la comprensión de las características que ésta debe tener en el nuevo Estado Plurinacional; por ello mismo, es significativa la ausencia de especificaciones más amplias sobre la educación alternativa y especial, cuya importancia parece seguir siendo minimizada desde incluso la primera norma del Estado.

### **3.2. Bases de la educación en las leyes educativas**

Las leyes educativas, en general, se inician con los principios o sustentos del conjunto de la propuesta educativa que están disponiendo y que debieran estar presentes en todas las normas, políticas y medidas que se asuman para poner en práctica dicha propuesta.

## *Ley de Reforma Educativa de 1994*

Las bases fundamentales están incluidas en el Art. 1, con 11 incisos; de inicio, aclara que estas bases son definidas “para la transformación constante del sistema educativo nacional”, dando una visión dinámica de ese sistema, que debe cambiar permanentemente “en función de los intereses del país”. Además, el sistema educativo es un “proceso planificado, continuo y de largo alcance”.

La primera base reitera la determinación constitucional de la educación como más alta función del Estado, pero la explica “porque es un derecho del pueblo” (visión más acorde con los 90s y la DMET); luego se reitera esta importancia, pues es: “derecho y deber de todo boliviano, sin discriminaciones, instrumento de liberación nacional y, por tanto, el Estado tiene la obligación de sostenerla, dirigirla y controlarla” (inc. 6).

Una de las bases reiteradas en este artículo es el carácter democrático del sistema educativo nacional, porque es universal, gratuita en los establecimientos fiscales y obligatoria en el nivel primario; porque “contiene postulados democráticos básicos y porque todo boliviano tiene derecho a igualdad de oportunidades” (inc. 2); porque la sociedad participa activamente en su planificación, organización, ejecución y evaluación para que responda a intereses, necesidades, desafíos y aspiraciones. Es, además, “indispensable para la profundización de la democracia” (inc. 10).

Puede verse que la perspectiva democrática de la educación tiene un rol social específico, pues contribuye a la profundización de la democracia como sistema político general, porque permite una educación equitativa y para todos, y porque la sociedad participa en ella, como proceso integral, desde la planificación, y no sólo en la ejecución, el control o el apoyo en infraestructura, como se practicaba en ese momento.

La perspectiva sociopolítica es nacional, porque responde a las exigencias vitales del país en su diversidad, busca integración y solidaridad “para la formación de la conciencia nacional a través de un destino histórico común” (inc. 4); es revolucionaria (inc. 7), “promotora de la justicia, la solidaridad y la equidad sociales (inc. 9); es “indispensable para el desarrollo del país”; “fundamento de la integración nacional y de la participación de Bolivia en la comunidad regional y mundial de naciones, partiendo de la afirmación de nuestra soberanía e identidad” (inc. 11).

Estos incisos son casi copia textual de las bases establecidas en el CEB de 1955, como ser nacional y revolucionaria, lineamientos que no coincidían con otras medidas asumidas en la Reforma Educativa. Sí se incorpora la visión de



la educación como indispensable para el desarrollo del país, también reiterada en la educación propugnada en los 90s.

Las bases incluyen el carácter intercultural y bilingüe, “porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país” (inc. 5), que constituye una marcada diferenciación de esta reforma con las propuestas educativas anteriores y es consistente con la CPE de 1994.

En lo pedagógico, se determina que la educación es: integral, coeducativa, activa, progresista y científica (inc. 6), responde a las necesidades de aprendizaje de los educandos (inc. 8); incentiva la autonomía, la creatividad, el sentido de responsabilidad, el espíritu crítico (inc. 9); asume la interdependencia de la teoría y la práctica, el trabajo manual e intelectual, en un proceso de permanente autocritica y renovación de contenidos y métodos (inc. 10).

Varios de estos incisos también son similares a los del Código de 1955 –por ejemplo, la mención a la educación coeducativa, terminología ya no utilizada y reemplazada por “equidad de género” – y reitera la dinámica de la educación, que debe autocriticarse y renovarse permanentemente. Utiliza, además, un concepto esencial de la DMET, que es la referida a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje.

### *Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” (2010)*

En esta ley, las catorce bases de la educación están presentadas en el tercer artículo, después de las bases constitucionales (Art. 1) y de disposiciones generales (Art. 2). Inicialmente, aclara que la educación se sustenta en la sociedad, a través de la participación plena, respetando diferentes expresiones sociales, culturales y formas de organización, ratificando el enunciado constitucional de que la sociedad también tiene tuición sobre la educación y el respeto a la diversidad presente en Bolivia.

La primera base tiene carácter político, definiendo a la educación como “descolonizadora, liberadora, revolucionaria, antiimperialista, despatriarcalizadora y transformadora de las estructuras económicas y sociales; orientada a la reafirmación cultural de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas en la construcción del Estado Plurinacional y el vivir bien” (inc. 1) y que “contribuye al desarrollo integral de la sociedad” (inc. 10), coincidente con las definiciones políticas generales del Gobierno nacional.

Esta base se complementa con la visión de que la educación “es promotora de la convivencia pacífica, contribuye a erradicar toda forma de violencia en





el ámbito educativo, para una sociedad sustentada en la cultura de paz, el buen trato y el respeto a los derechos humanos individuales y colectivos de las personas y de los pueblos” (inc. 12).

Esta fundamentación estuvo ausente en otras legislaciones educativas, incluida la Reforma de 1994, y responde a problemas actuales, como la violencia y el acoso escolar, y a la necesidad de fomentar una cultura de paz, promovida internacionalmente como parte de las urgencias educativas actuales.

La nueva educación también debe ser “comunitaria, democrática, participativa, de consensos en la toma de decisiones sobre las políticas educativas” (inc. 2); “universal, sin limitaciones y condicionantes; atiende, incluso, a los bolivianos que viven en el exterior (sic)” (inc. 3); “con igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones, sin discriminación alguna” (inc. 7).

Un principio constitucional deriva en la base de pluralidad de la nueva educación, “única, diversa y plural, reafirmando la unidad en la diversidad” (inc. 2); unitaria e integradora, “promueve el desarrollo armonioso entre las regiones”, (inc. 5); inclusiva, “asumiendo la diversidad de los grupos poblacionales y personas que habitan el país”; pertinente a las necesidades (inc. 7); intracultural, intercultural y plurilingüe, con el “potenciamiento de conocimientos, saberes e idiomas propios, promueve la interrelación y convivencia, a través de la valoración y el respeto recíproco entre culturas” (inc. 8).

Reiterando una definición de la nueva CPE, se establece que la educación es “laica, pluralista y espiritual; reconoce y garantiza libertad de conciencia, de fe y de enseñanza de la religión, sin imposición dogmática”, propiciando el diálogo interreligioso (inc. 6).

La educación es también “productiva y territorial, orientada a la producción intelectual y material, al trabajo creador, a la relación armónica de sistemas de vida y comunidades humanas en la Madre Tierra, fortaleciendo la gestión territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas” (inc. 9).

Los rasgos más propiamente educativos son definidos en varios incisos: “científica, técnica, tecnológica y artística, desarrollando los conocimientos y saberes desde la cosmovisión de las culturas indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas en complementación con los saberes y co-

nocimientos universales” (inc. 10); “en la vida y para la vida, para vivir bien”, promueve: formación integral, realización de la identidad, afectividad, espiritualidad y subjetividad de las personas y comunidades; “es vivir en armonía con la Madre Tierra y en comunidad entre los seres humanos” (inc. 11); “liberadora en lo pedagógico porque promueve que la persona tome conciencia de su realidad para transformarla, desarrollando su personalidad y espíritu crítico” (inc. 14).

Por primera vez en la legislación educativa boliviana se incorpora la importancia de la cosmovisión, conocimientos y saberes de los pueblos originarios como base de la educación nacional e incluye la perspectiva educativa de Paulo Freire, que sustentaba el proceso de concientización para transformar la realización como uno de los rasgos básicos de la pedagogía liberadora.

Los principios ético-morales que asume y promueve en la “sociedad plural son: *ama quilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi Maradi* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble) y los principios de otros pueblos. Se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para Vivir Bien” (inc. 13).

Nuevamente por primera vez en una legislación educativa boliviana se incorporan valores desde los pueblos originarios, en sus propios idiomas, además de valores más “universales”; los valores mencionados tienen mayor carácter colectivo que individual, como se presentaba en las bases educativas en otros casos. La doble mención a “vivir bien” marcaría el que hoy es considerado por diversos analistas como el valor supremo, el nuevo paradigma de la política social y educativa de Bolivia.

### 3.3. Objetivos de la educación

#### *Ley de Reforma Educativa de 1994*

La Ley de Reforma Educativa 1575 plantea ocho objetivos para el sistema educativo nacional, centrados en:

La *organización de un nuevo sistema educativo*, “capaz de renovarse y de mejorar su calidad permanentemente para satisfacer las cambiantes necesidades de aprendizaje y de desarrollo nacional, así como para incorporar las innovaciones tecnológicas y científicas; creando instrumentos de control, se-

guimiento y evaluación, con especial énfasis en la medición de la calidad, instrumentos de información y de investigación educativas” (inc. 2). Además, este sistema debe ofrecer “múltiples y complementarias opciones que permitan al estudiante aprender por sí mismo, en un proceso de permanente autosuperación” (inc. 4); debe ser intercultural y participativo (inc. 5).

*Mejorar la calidad y eficiencia*, “pertinente a las necesidades de la comunidad y ampliándola en su cobertura y en la permanencia de los educandos en el sistema educativo y garantizando la igualdad de los derechos de hombres y mujeres” (inc. 3), hacia una sólida formación de recursos humanos, “a la altura de los procesos de cambio del país y del mundo” (inc. 1).

*Democratización*, sin discriminación alguna, equidad (inc. 5), con cobertura plena en primaria, la ampliación de la cobertura en secundaria, “con igualdad de acceso, oportunidades y logros educativos, dando atención preferencial a las mujeres y a los sectores menos favorecidos y valorando la función decisiva que, en tal sentido, desempeña la educación fiscal” (inc. 6)

En estos tres rubros, la ley reitera elementos mencionados en las bases de la educación, resaltando sus principales preocupaciones: organización de un nuevo sistema, que sea democrático, participativo e intercultural, con calidad y eficiencia.

El inciso 7 determina “promover el interés por los trabajos manuales, creativos y productivos, facilitando su profesionalización en todas las especialidades requeridas por el desarrollo nacional”.

El octavo objetivo dice: “Apoyar la transformación institucional y curricular de la educación superior”, que, a mi entender es un “desliz” de la ley, pues la educación superior forma parte del área de educación formal y el Ministerio de Educación es directamente responsable de institutos técnicos e institutos normales, por lo que no bastaría con “apoyar” su transformación, sino incorporarla en el conjunto de la Reforma. Posiblemente, esta redacción esté destinada a la educación universitaria.

### *Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez” (2010)*

El artículo 5 de la Ley N° 70 incluye 22 objetivos para la nueva educación.

Al igual que la Ley 1575, pretende la consolidación del *sistema educativo*, participativamente y velando por su calidad (inc. 5), que esté articulado entre sus subsistemas y sea secuencial en sus contenidos curriculares (inc. 16).

Sobre la *calidad* educativa, solamente menciona que se la garantizará, “implementando estrategias de seguimiento, medición, evaluación y acreditación con participación social, (planteando) indicadores y parámetros que respondan a la diversidad socio-cultural y lingüística del país” (inc. 18).

La *democratización* implica la garantía a todos los bolivianos y bolivianas de acceso y permanencia, “en condiciones de plena igualdad y equiparación de oportunidades” (inc. 4, 10); implementando programas sociales específicos en beneficio de estudiantes y poblaciones en situaciones de desventaja económica y social (inc. 11, 22), garantizando la educación permanente e integral de niñas, niños y adolescentes con discapacidad o talentos extraordinarios (inc. 14, 21).

Los objetivos de *carácter político-social* son más frecuentes que los propiamente pedagógicos; en ellos se ratifica que la educación contribuirá al “fortalecimiento de la unidad e identidad de todos los ciudadanos” bolivianos, así como de cada pueblo, y al “entendimiento y enriquecimiento intercultural e intracultural”<sup>3</sup> (inc. 3) y promoverá “la unidad respetando la diversidad”; formará así a “mujeres y hombres con identidad y conciencia de la diversidad territorial, económica, social y cultural del país, para consolidar la integración del Estado Plurinacional” (inc. 7). Además, contribuirá “al fortalecimiento de la seguridad, defensa y desarrollo del Estado Plurinacional, priorizando la educación en las fronteras para resguardar la soberanía” (inc. 6)

Asimismo, determina que la educación debe “cultivar y fortalecer el civismo, el diálogo intercultural y los valores éticos, morales y estéticos basados en la vida comunitaria y el respeto a los derechos fundamentales individuales y colectivos” (inc. 8), así como “desarrollar una educación cívica, humanística, histórica, cultural, artística y deportiva orientada al ejercicio pleno de deberes y derechos ciudadanos” (inc. 19).

Los objetivos también incluyen la *perspectiva ecológica*, sosteniendo que se buscará “desarrollar una conciencia integradora y equilibrada de las comunidades humanas y la Madre Tierra que contribuya a la relación de convivencia armónica con su entorno, asegurando su protección, prevención de riesgos y desastres naturales, conservación y manejo sostenible considerando la diversidad de cosmovisiones y culturas” (inc. 9).

En lo *pedagógico*, se establece como primer objetivo “desarrollar la formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica de la vida y en la vida para ‘vivir bien’, que vincule la teoría con la práctica productiva. La educación estará orientada a la formación individual y colec-

3 El artículo 6 de la ley desarrolla la conceptualización de inter e intraculturalidad.

tiva, sin discriminación alguna, desarrollando potencialidades y capacidades físicas, intelectuales, afectivas, culturales, artísticas, deportivas, creativas e innovadoras, con vocación de servicio a la sociedad y al Estado plurinacional” (inc. 1).

Se menciona también la promoción de la “investigación científica, técnica, tecnológica y pedagógica en el marco del currículo base y los currículos regionalizados” (inc. 20), limitando esta investigación a un solo aspecto del subsistema de educación regular, en el cual está presente el currículo, y sin considerar tampoco la investigación en el nivel superior.

Otros objetivos se refieren a “formar una conciencia productiva, comunitaria y ambiental” (inc. 12); implementar políticas y programas de alfabetización, para posibilitar la continuidad de sus estudios (inc. 17) y la formación continua y actualización de maestras y maestros (inc. 13).

La presentación de los objetivos es muy ampulosa y varios de ellos se repiten; podrían ajustarse en una versión más concreta que facilite su comprensión y aplicación. Puede notarse, también, que los objetivos de carácter político-social, con especial énfasis en la diversidad cultural del país, tienen mayor presencia que los propiamente educativos; por ejemplo, hay solo una mención general a la calidad.

### 3.4. Algunos aspectos complementarios

En este acápite nos referiremos a algunos aspectos del sistema educativo nacional esenciales para su organización y funcionamiento y que pueden contribuir a tener una visión más clara de las dos propuestas educativas aquí presentadas.

#### *Estructura curricular*

La ley 1575 definió que el sistema educativo boliviano se encontraba dividido en dos áreas: la formal y la alternativa (Art. 9). Las áreas, a su vez, se encontraban divididas en los niveles de educación inicial, primaria, secundaria y superior. En la educación formal, el nivel de educación inicial tenía un año escolarizado, la primaria duraba 8 años y la secundaria, 4 años.

La ley 70 establece tres subsistemas: regular, alternativa y especial, y superior de formación profesional. El subsistema de educación regular incluye: educación inicial en familia comunitaria, con dos años escolarizados; la primaria comunitaria vocacional, de 6 años, y la secundaria comunitaria productiva, también de 6 años.

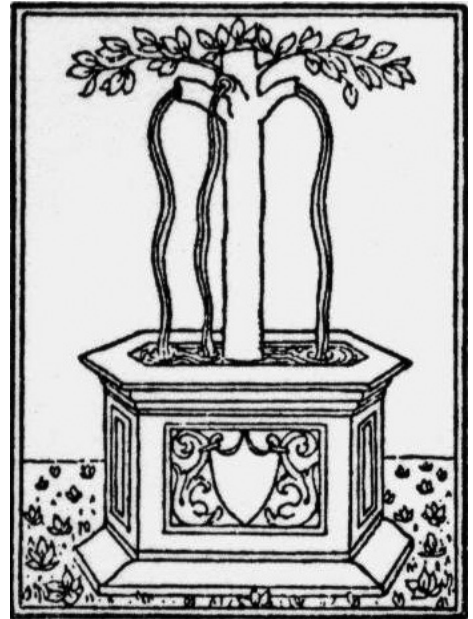
Estas divisiones llaman la atención, pues hubo ya observaciones en 1984 sobre la subalternización, desde la ley y mucho más en la práctica, de la educación alternativa “para atender a quienes no pueden desarrollar su educación en el área formal” (Art. 9) y sin características propositivas propias<sup>4</sup>. De acuerdo con investigaciones realizadas en diferentes países, este doble “camino” educativo parte de y sustenta la discriminación social, privilegiando a aquéllos que pueden realizar la educación formal.

La ley N° 70 mantiene este tratamiento y, a mi juicio, agrava estas diferenciaciones al crear un tercer subsistema, la educación superior, segregando este nivel del resto del sistema educativo. Hasta hoy, uno de los males de la educación boliviana es el permanente divorcio de las universidades con la educación normalista y técnica profesional extrauniversitaria, así como con la educación preuniversitaria, divorcio que podría agravarse con la nueva estructura.

También, la duración de seis años de la educación primaria, como hace 60 años, a la que todavía no accede ni concluye la totalidad de niños y niñas bolivianas, no ha sido explicitada por las autoridades educativas, pues en la mayor parte de los países, la educación primaria, básica o fundamental tiene hoy una duración de 8 años. Esto se debe a que, desde las ciencias de la educación y la gestión educativa actual, se considera que la educación primaria debe incluir aquellos conocimientos, instrumentos, habilidades y desarrollos cognitivos, afectivos y morales imprescindibles para poder lograr vivir dignamente y seguir aprendiendo. ¿Será posible lograr esos propósitos en Bolivia en menor tiempo y dadas las condiciones del proceso educativo en el país?

Posiblemente una respuesta es la ampliación de la obligatoriedad de los 8 años de educación primaria, en 1994, a 12 años, hasta el bachillerato (Art. 1°, 8.). Queda un poco confusa la inclusión de la educación inicial en esta obligatoriedad, pues, dado que este nivel también se refiere a tres años de educación en familia no escolarizada, no hay artículo que expresamente determine la inclusión de los dos años escolarizados.

4 La ley dedica 10 artículos en detalle (3 páginas) a la educación formal y sólo cinco breves artículos a la educación alternativa, compuesta por la educación de adultos y jóvenes, la educación permanente y la educación especial. Si se deseaba cumplir el objetivo de “ofrecer múltiples y complementarios opciones” de formación, el tratamiento debió ser distinto.





## *Diseño curricular*

El currículo constituye la expresión concreta de los principios y lineamientos que asume una propuesta educativa. La Ley de Reforma Educativa planteó la existencia de un currículo de alcance nacional, denominado “tronco común”, y “las ramas complementarias diversificadas, diseñadas y de uso en cada unidad educativa, núcleo, distrito y departamento” (Reglamento de Organización Curricular, Art. 8). Como ya se ha mencionado, en la práctica, sólo se avanzó en el tronco común de la educación primaria, sin llegar al diseño de los currículos regionalizados.

La ley “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” establece tres niveles del currículo: un currículo-base, intercultural y de alcance nacional, el currículo regionalizado y el currículo diversificado, ambos de carácter intracultural. Hasta ahora sólo se ha trabajado en el currículo-base y faltan delimitaciones claras sobre los currículos regionalizado y diversificado, por ejemplo, quiénes participan en su definición, su alcance concreto (las regiones, por ejemplo, no corresponden a los departamentos ni a los municipios), la importancia que tendrán en el desarrollo del proceso educativo en cada unidad educativa, entre otros aspectos.

## *La participación social*

Ambas leyes otorgan mucha importancia a la participación popular o comunitaria. La ley 1575 establece los siguientes mecanismos: el Congreso Nacional de Educación, que debe realizarse cada cinco años; de funcionamiento permanente: Consejo Nacional de Educación, Consejos de Educación de los Pueblos Indígenas, Consejo Departamental de Educación; Juntas Escolares, de Núcleo, Distritales y Subdistritales. La Reforma distingue entre los consejos, de carácter consultivo, y las juntas, de carácter operativo, cada uno en su respectiva jurisdicción.

De la misma manera, la ley N° 70 establece instancias de participación al Congreso Plurinacional de Educación, que se reunirá cada cinco años, y luego solamente consejos: Consejo de Educación Plurinacional, Consejos de las Naciones y Pueblos Indígenas, Consejos de Educación Social Comunitarios de Departamento, Región, Distrito, Núcleo y Unidades Educativas. Además, reconoce la existencia de consejos consultivos del Ministerio de Educación. La composición y funcionamiento de estos consejos todavía no está reglamentada. Sin embargo, llama la atención que la participación debe “garantizar el respeto a las atribuciones, roles y responsabilidades educativas específicas” (Art. 91), que podría derivar en limitar la participación a aquello que sea definido como “rol” específico, pues no se sabe quién (es) definirán esas atribuciones y roles y desde cuál perspectiva.



## *Administración curricular*

Los niveles de administración curricular reconocidos por ambas leyes son: nacional, departamental, distrital, núcleo y unidad educativa, en 1994, y, en la ley N° 70, central, departamental y autonómico; del nivel departamental dependen las direcciones distritales, de núcleo y de unidades educativas.

Como puede verse, la principal diferencia es la inclusión del nivel autonómico, aspecto no considerado ni en la CPE ni en las leyes de los 90's. Asimismo, en 1994 se establece un nivel de dependencia descendente, bajo la tuición del Ministerio de Educación; en 2010 se da mayor concentración en el nivel departamental, de la que dependen los municipios, núcleos y unidades educativas. En la Reforma Educativa hubo muchos problemas de jurisdicción entre el Ministerio y los gobiernos departamentales y municipales, pues existía duplicidad de responsabilidad bajo la dependencia de dos instancias distintas, tanto en los departamentos como en los municipios. Esta duplicidad se mantiene en ambos niveles, asignando funciones y tareas distintas a las direcciones dependientes del Ministerio y a las direcciones dependientes de las gobernaciones y de los municipios. En la práctica, los conflictos han sido mayores, obviamente, en las gobernaciones que respondían a partidos de la oposición al partido del Gobierno central. No hay una reglamentación que facilite la coordinación de estas instancias presentes en todo el país.

## **4. Conclusiones**

En la década de 1990, luego de un amplio proceso de prácticas innovadoras y debates sobre la educación nacional, la búsqueda por una nueva educación boliviana fue prioridad de los gobiernos nacionales. Sin embargo, la aprobación de la Ley de Reforma Educativa sin rescatar ese proceso y, por tanto, sin el consenso requerido, restó fuerza y alcances a las nuevas disposiciones. A pesar de ello, los primeros años hubo avances interesantes en cuanto a la organización del sistema educativo y a la práctica de aula.

Los tropiezos y los vacíos de la Reforma Educativa, principalmente después del año 2002, desembocaron en una nueva decepción para el país, pues, a pesar de las inversiones y los esfuerzos, no se palpaban cambios sustanciales en varios rubros de la educación nacional.

Esta decepción presentaba un terreno fértil para un nuevo cambio radical de la educación, que se inició con el Segundo Congreso Nacional de Educación, realizado en 2006, pero que se fue diluyendo en cierta medida por el lento proceso de aprobación de la ley de educación para orientar ese cambio, y porque no se admitieron observaciones y aportes de diversos actores educativos,

como el magisterio urbano, las universidades y la Iglesia Católica. Bolivia tiene, entonces, otra vez, unas disposiciones legales que no tienen el consenso suficiente.

Respecto a las normas constitucionales, la actual Constitución mantiene las disposiciones básicas de la CPE de 1994, como la definición de la educación como la más alta/suprema función del Estado, la educación universal, gratuita y obligatoria, liberadora y revolucionaria, sin discriminación y en igualdad de condiciones, pero incluye más determinaciones sobre las características de la nueva educación, consistentes con el nuevo modelo político y social del Estado Plurinacional.

Asimismo, ambas leyes señalan la importancia de la educación como factor necesario para el desarrollo del país y su contribución a la democracia como sistema político. Asumen, además, la heterogeneidad y diversidad nacional, más radicalmente en la ley N° 70, y también mencionan el papel de la educación para contribuir a la unidad en esa diversidad y la integración nacional.

Sin embargo, una diferencia importante al respecto es el carácter del sistema educativo como tal, pues en la ley 1575 es nacional, mientras que en la ley N° 70 es plurinacional, lo que requiere de normas e instrumentos muy distintos. Dentro de este marco, la actual ley incorpora los saberes de pueblos originarios, el paradigma del “vivir bien” y los valores esenciales de los pueblos indígenas, incluyendo a poblaciones anteriormente excluidas o atendidas desde afuera y no desde sus propias realidades. Esto deriva, también, en el paso de la educación bilingüe a la educación plurilingüe, rescatando los idiomas nativos, el castellano y los idiomas extranjeros.

Un aspecto positivo de la ley de Reforma Educativa, que no se reitera en la Ley “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, es el carácter dinámico, en permanente innovación y con carácter autocrítico del sistema educativo.

La ley de 2010 presenta mayor énfasis en lo étnico-cultural, en la pluralidad y diversidad, y en lo político, con una presencia menor de los aspectos propiamente educativos. En esta perspectiva, requieren profundizarse y aclararse teóricamente muchos conceptos mencionados en ella (productiva, modelo sociocomunitario, comunitaria, por ejemplo) y avanzar en construir instrumentos concretos que faciliten su aplicación, en un permanente diálogo con todos los actores educativos y sociales involucrados.

Entre las bases educativas, también se mencionan en ambas legislaciones la interculturalidad (aunque actualmente con perspectiva distinta, interactuando

con la intraculturalidad), la relación teoría-práctica, la investigación científica y tecnológica, la formación integral y el diseño de un currículo central o nacional y currículos diversificados. También coinciden en la necesidad de un organismo independiente que realice las tareas de seguimiento, medición y evaluación de la calidad del sistema educativo, aunque ninguna de las leyes profundiza en detalles sobre la conceptualización de calidad que tiene cada una.

En cuanto a la participación popular o comunitaria, la propuesta de la reforma es más amplia, porque la participación se da en todas las instancias y momentos del proceso educativo, mientras que en la ley N° 70 se determinan “consejos” –no instancias operativas- con delimitación según atribuciones y roles específicos de los diversos actores.

Puede verse, en una visión más diacrónica de la educación boliviana, que se presentan muchas continuidades, incluso desde el Código de la Educación Boliviana, así como significativas rupturas, particularmente en los fundamentos ideológico-políticos. Hacia adelante, queda el desafío principal: llevar a la práctica los lineamientos legales y teóricos aquí presentados brevemente, para lo cual es indispensable que el Ministerio de Educación impulse la realización de múltiples investigaciones y evaluaciones lo más amplias y abarcadoras, buscando ofrecer la mejor educación posible al conjunto de la población boliviana, en respuesta a sus necesidades básicas de aprendizaje y de desarrollo personal y colectivo.

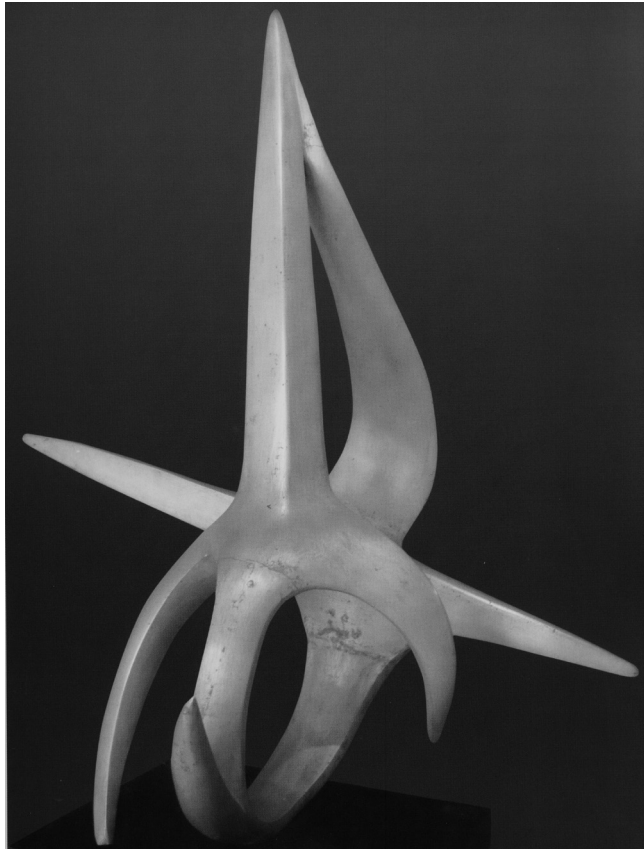
Recibido: mayo de 2013

Evaluado por: T.S.

Aceptado: mayo de 2013

## Referencias

1. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, CEBIAE: Nuevas Palabras N° 118. La Paz, 2008.
2. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría de Educación. Reforma Educativa. Propuesta. La Paz, s/f.
3. Ministerio de Educación. Código de la Educación Boliviana. La Paz: Burillo, 1956.
4. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Nuevo compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas. La Paz, 2002.
5. Ministerio de Educación y Culturas. Nueva Ley de la Educación Boliviana “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”. Anteproyecto de Ley. La Paz, 2006.
6. ----- . Ley de la Educación “Avelino Siñani–Elizardo Pérez”. La Paz, 2010.
7. República de Bolivia. Ley de Reforma Educativa. La Paz, 1995.



Emiliano Luján: Ballet del espacio  
Foto: Rodny Montoya