



IESALC

**Instituto Internacional de la UNESCO
para la Educación Superior en América Latina y el Caribe**

**PROCESOS DE FORMACION DE LOS DOCENTES
POR PARTE DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS
PEDAGOGICOS EN BOLIVIA**

LA FORMACION
DOCENTE
EN BOLIVIA

Informe de Consultoría

Blithz Lozada Pereira

La Paz, Bolivia. Agosto de 2004

A mi madre, maestra jubilada

**“Sincronía de las positividades, instantaneidad de las sustituciones,
el tiempo es eludido, y con él la posibilidad de una descripción
histórica desaparece. El discurso se arranca de la ley del devenir
y se establece en una intemporalidad discontinua.
Se inmoviliza por fragmentos, astillas precarias de eternidad.
Pero todo en vano: varias eternidades que se suceden,
un juego de imágenes fijas que se eclipsan sucesivamente,
es cosa de la cual no se hace ni un movimiento,
ni un tiempo, ni una historia”**

Michel Foucault
El cambio y las transformaciones

En Bolivia, los acontecimientos de octubre del año 2003 han marcado un cambio inédito en la historia de la democracia contemporánea. Hace veintidós años, amplios sectores sociales tomaron parte en un movimiento nacional para derrocar al último Presidente de una sucesión de varios gobiernos militares que impusieron por última vez, un periodo de dictadura. Así se inició un proceso ininterrumpido de democracia representativa, se rearticularon los acuerdos partidarios y reinició su funcionamiento un sistema *sui géneris* –el presidencialismo parlamentarizado–, en un contexto de definición de políticas públicas como exclusiva atribución de los gobiernos.

Sin embargo, en octubre del año pasado, la hegemonía de los partidos en la conducción del gobierno, el monopolio del Estado en la decisión de políticas y el sentido restringido de la representación democrática varió notablemente. Otra vez el pueblo movilizado forzó un cambio notable, en esta oportunidad la crisis de gobierno que obligó al ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a huir del país se resolvió por la sucesión constitucional, dándose desde entonces una nueva tónica marcada por la democracia participativa. El referéndum de julio pasado para que los ciudadanos bolivianos decidan la política pública sobre varios temas, la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reconformará la estructura del país en agosto del año 2005, y la realización del Congreso Nacional de Educación planteado como el inicio de una nueva Reforma Educativa en diciembre del presente año son evidencias palpables de la nueva dinámica de participación del pueblo en las decisiones políticas.

La Reforma Educativa aprobada como ley 1565 en julio de 1994 se dio como parte de un conjunto de políticas de Estado. En 1985 el gobierno de Víctor Paz Estensoro –del Movimiento Nacionalista Revolucionario– inició la transformación neoliberal del país, casi una década después, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada –también del MNR–, consolidó esas medidas. La Reforma Educativa junto a la ley de Participación Popular y otras normas complementarias, compensaban en parte, la deuda social que el Estado había contraído especialmente con los sectores populares y empobrecidos. De este modo, a mediados de los años noventa en un contexto en el que se anunciaban efectos todavía más recesivos, el incremento de la pobreza y la disminución de la calidad de vida en un país en el que los rubros estratégicos de la economía se privatizaron, la manera apropiada de canalizar los recursos financieros que se obtuvieron por endeudamiento externo, fue a favor de la educación, y en particular a favor de la educación para los sectores más deprimidos.

Los contenidos de la Reforma hacen referencia a cambios profundos en la educación boliviana; cambios que se refieren a las orientaciones pedagógicas, las prácticas docentes, las concepciones sociales y el rol de la educación en una sociedad que anhela el desarrollo humano. Por tal razón, no se puede desconocer los valores inherentes a la ley 1565 concernientes a su propósito de enfrentar el analfabetismo, ofrecer calidad en la educación en todos sus niveles, además de su determinación por impulsar la revalorización de las diferencias culturales y su empeño por integrar a una economía dinámica y a una sociedad interactiva, las identidades étnicas y lingüísticas de un mosaico variopinto.

A diez años de su aplicación, muchos logros de la Reforma de 1994 son notables y han constituido un nuevo escenario histórico en el que al parecer Bolivia todavía permanecerá por varios años. Pese a que el Congreso Nacional de Educación de diciembre próximo se perfila como un momento soberano para discutir y orientar los nuevos rumbos de la educación en el país los próximos diez años; sin duda que no será posible hacerlo responsablemente sin valorar y proseguir aspectos sustantivos de la visión de la ley 1565, reconociendo sus fortalezas y proyecciones.

En lo que respecta a la formación docente, desde el año 1994 los cambios han sido continuos y sostenidos. Es posible valorarlos identificándolos en el ordenamiento del trabajo institucional y académico en las Escuelas Normales, lo cual se ha plasmado gracias a su transformación en Institutos Normales Superiores y mediante la delegación de su administración a universidades

públicas y privadas. Así, hoy día existe la certeza colectiva de que un catedrático que se desempeña en la formación docente debe tener al menos el título de licenciatura, actualmente está más extendida la comprensión de que el profesor no es el ejecutor operativo de un currículum diseñado por especialistas, sino un agente del proceso docente que cumple funciones de innovación pedagógica. También se extiende la certeza por ejemplo, de que las autoridades y los catedráticos de los centros de formación docente deberían ser elegidos a través de procesos de convocatoria pública atendiendo a sus méritos, preparación y a los respectivos exámenes de competencia. Asimismo, instrumentos de gestión institucional, toma de decisiones según planes operativos, y la tendencia a alcanzar eficiencia administrativa, son aspectos que comienzan a ser implementados en los INS en procura de avanzar por un camino de evidente modernización y calidad en la preparación profesional. De este modo, la Reforma Educativa incide estratégicamente con fuerza en la formación de los futuros educadores.

Sin embargo, existen varios aspectos de la ley 1565 y de su implementación en la formación docente que todavía son parte de una discusión política e ideológica, discusión a la que este trabajo contribuye y sobre la cual el próximo Congreso Nacional de Educación ofrecerá algunas luces. Por ejemplo, respecto de la integración del sistema de formación inicial en lo concerniente al área urbana y rural, la Reforma ha establecido la necesidad de realizarla; sin embargo la ha aplicado mecánicamente sin considerar aspectos históricos, culturales, comunitarios ni de la vida cotidiana en las localidades rurales donde la vieja Escuela Normal ocupa todavía un lugar simbólico y social preeminente. Es discutible que para superar la balcanización de la formación docente rural, se deba imponer lógicas de eficiencia según enfoques modernos, debido a que se trata de entornos culturales donde prevalecen prácticas, costumbres y visiones tradicionales y étnicas. Por ejemplo, en estos contextos los actores no reconocen como la prioritaria necesidad de aprendizaje que sus hijos reciban educación básica en modalidad bilingüe con la lengua originaria como vehículo principal de comunicación. Aquí, la riqueza cultural y su intercambio social, la interacción y comunicación entre grupos se han dado de modo sostenido, independientemente de las disposiciones jurídicas y de la argumentación discursiva, en estos entornos la castellanización es también una estrategia que permite desplegar relaciones interétnicas.

Y es que en torno a la Reforma Educativa, inclusive varios años antes de su promulgación, se han reproducido prácticas burocráticas que con la justificación de consulta a expertos y otros mecanismos institucionales, dieron lugar a emplear recursos financieros limitando el beneficio de los destinatarios del cambio: en especial, a favor de los niños y niñas de escuelas rurales en localidades paupérrimas del país. Así, pese a que con la ley 1565 se auspiciaban importantes transformaciones para la educación en Bolivia, la administración de la Reforma ocasionó que los gremios organizados la rechazaran, produjo visualizarla como un ardid de discrecionalidad política ratificando a Bolivia entre los primeros del mundo donde la percepción ciudadana y de la sociedad civil, tipifica la corrupción como sustancial al ejercicio de la función pública. Sin embargo, después de los primeros años de aplicación de la ley, gracias a sus logros, especialmente los ciudadanos más jóvenes califican a la Reforma aprobándola¹.

Sobre las tendencias que este trabajo ha identificado en relación a la formación docente, cabe destacar que en Bolivia, no existe posibilidad de que las unidades de formación inicial se privaticen. Hoy día las iniciativas privadas representan menos del 10% de las unidades existentes, manteniendo

¹ Tal es el resultado por ejemplo de una encuesta el año 2002 en la que en una escala de 1 a 7, una muestra estratificada de 1,500 personas mayores de 18 años, consultadas en todo el país, evaluaron la Reforma Educativa con 4.8. Si se compara la calificación otorgada el año 1994 (3.4) y las que se dieron los años posteriores, la tendencia que se advierte es a aumentar la valoración de la ley. *Cfr. Examen parcial: La Reforma Educativa Boliviana (1992-2002)*, Manuel Contreras y María Luisa Talavera. Imprenta EDOBOL, La Paz, julio de 2004. p. 135.

el sentido que orientó su nacimiento: reproducir una misión confesional. En consecuencia, el sistema de formación inicial, es prácticamente público en su totalidad. La formación permanente por su parte, es más flexible toda vez que existe una amplia oferta de programas académicos privados, para que profesores en ejercicio obtengan el título de licenciatura. Aparte, se mantienen solventados por el Estado, varios programas de profesionalización para que maestros que comenzaron a enseñar sin ninguna preparación ni certificación, obtengan el respectivo Título en Provisión Nacional.

En lo concerniente al sistema público de formación inicial, actualmente existe una Universidad Pedagógica dedicada exclusivamente a la formación de maestros, 5 Institutos Normales Superiores ubicados en capitales de Departamento que absorben el 42% de la matrícula nacional y ofrecen al país un promedio de 2.000 egresados anualmente como profesores de Estado para que se desenvuelvan en los niveles de educación inicial, Primaria y Secundaria. También en la ciudad de La Paz funcionan dos Escuelas de formación docente especializada para profesores de actividad física y asignaturas técnicas. En lo concerniente a la formación docente en entornos rurales, existen doce Institutos Normales Superiores. En la mayoría de estos centros se ofrece formación inicial sólo para el nivel de Primaria en la modalidad de educación intercultural bilingüe. Las condiciones de funcionamiento son precarias. Con seguridad, pocas obtendrían licencia y certificación técnica para mantenerse abiertas respecto de estándares internacionales; sin embargo, su impacto es grande y su lugar simbólico y social en la vida local es insustituible. La transformación de dichos centros en aras de la eficiencia y la modernidad está destinada al fracaso si en el proceso de cambio no se toma en cuenta aspectos culturales y lógicas internas complejas propias y profundas.

Respecto de la Universidad Pedagógica de Sucre se sugiere en el trabajo desarrollar una política especial que sin desvincularla del sistema de formación docente, impulse que este centro retome su papel de vanguardia nacional. El diagnóstico de la situación de diez INS después de casi cinco años de administración universitaria delegada, permite evaluar las fortalezas e identificar las inconsistencias de dicha administración. La política de transferir la administración a universidades privadas ha dado lugar a que lógicas empresariales empleen recursos públicos para beneficio privado sin contar con la fortaleza académica que proveería un cambio sustentable. Por su parte, la rica y centenaria historia de las universidades públicas, la diversidad de formación disciplinaria que ofrecen, sus experiencias de investigación científica, y su tradicional compromiso social, las han habilitado para ofrecer importantes aportes a la formación docente a través de la gestión que desarrollaron en la administración delegada de los INS.

Aunque la realización del Congreso Nacional de Educación el presente año implique la toma de decisión sobre temas cruciales, independientemente de las orientaciones o consecuencias que se den, la universidad pública puede y debería continuar contribuyendo a mejorar la calidad de la formación inicial en los INS. Asesoramiento disciplinario científico, experiencia en la administración de recursos públicos, incentivo y aplicación de la investigación al ejercicio de la docencia, visiones estratégicas tendientes a formar nuevos perfiles profesionales con compromiso constructivo; en fin, procesos de evaluación y acreditación, oferta de estudios de licenciatura para profesores de Estado, sugerencias de ampliación complementaria e intermedia que rebase los seis semestres de formación inicial, además de otras sugestivas dimensiones de trabajo conjunto, son los ámbitos en los cuales puede constituirse un diálogo fructífero y una real integración del sistema de formación superior. Para la universidad boliviana del sistema constituido por el CEUB, esta labor es ventajosa. En la medida que los jóvenes bachilleres que ingresen al Sistema Universitario Boliviano tengan mejor preparación académica y una actitud axiológica de compromiso con el país, mejorarán los resultados en la formación profesional que imparten diez universidades públicas de alcance nacional.

Para la realización del presente trabajo, hubiera sido deseable contar con información estadística que permita analizar las tendencias, confirmar las hipótesis y comparar la situación de la formación

docente en Bolivia respecto por ejemplo, de otros países de la región. Ha existido el empeño de obtener, ordenar, reconstruir e incluso extrapolar la información de modo relativamente consistente, tratando de completarla para realizar obvios propósitos de observación estadística. Sin embargo, no ha habido éxito en la tarea. Aunque la Reforma Educativa ha cumplido diez años de aplicación, no ha consolidado hasta ahora un sistema de información fiable, ordenado ni auspicioso, tampoco es suficiente la cultura propiciada hasta ahora, para estimular el trabajo de investigación educativa o para disponer de indicadores que permitan evaluar la calidad del servicio.

Sin embargo, no basta constatar que no existe suficiente información, que las gestiones institucionales no consideran necesario consolidar cuadros estadísticos o que se rehúsen a proporcionar datos básicos. No basta indicar que las cifras en educación que se obtienen en Bolivia no coinciden. No basta indicar que pese a los esfuerzos colectivos, las esperanzas se desvanecen y que inclusive publicaciones oficiales de largo aliento adolecen de errores por tales causas. Aparte de constatar tal situación, es importante ofrecer interpretaciones que permitan comprender por qué razones la cultura institucional esquivada el tema o se rehúsa a resolver los problemas consiguientes; en fin se trata de comprender desde perspectivas culturales, las prácticas recurrentes en el mundo de la educación boliviana. Para este propósito, varias partes del trabajo ofrecen pautas de interpretación.

Sin embargo, lo que el trabajo ofrece de manera preeminente –con base en apreciaciones e informes de especialistas–, es una lectura de la formación docente en Bolivia desde una perspectiva política. Los datos que se han incluido en los anexos, contruidos con base en la información otorgada por el Ministerio de Educación, se han integrado como parte de la composición de un escenario educativo marcado por la diacronía de las mentalidades y la sincronía de las políticas de Estado. Ni la Reforma Educativa de 1994, ni el Código de la Educación Boliviana de 1955, ni siquiera los cambios más lejanos concernientes a la irrupción de la educación indígena o las pulsiones modernas de la ideología liberal a inicios del siglo XX, son tratados como simple información. Existe en el trabajo el objetivo central de entender la educación y en particular, la formación docente, como la expresión sintomática de visiones ideológicas y programas políticos que concurren, se enfrentan y resuelven en un diagrama de cambio y re-alineamiento nunca definitivo, es el lugar donde se expresa la fuerza de las subjetividades y el ímpetu por la construcción de realidades. Finalmente, en cuanto a la estrategia de la investigación ha sido ver la formación docente como el escenario de intersección histórica donde concurren análisis estructurales sobre la organización y hermenéuticas de la subjetividad colectiva, permitiendo comprender a esta esfera de la educación boliviana como la expresión concentrada de las grandezas y miserias de los actores políticos y de los guiones que han ejecutado en sus actuaciones. A los lectores les corresponde la tarea de juzgarlos.

La Paz, agosto de 2004

PRIMERA PARTE

LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN DOCENTE EN LA HISTORIA DE BOLIVIA

1. La tendencia liberal a inicios del siglo XX

La Revolución Federal de 1899 que estableció la ciudad de La Paz como sede de gobierno y Sucre como la capital de Bolivia fue una guerra civil. Además de expresar tensiones cada vez más crecientes, dicha revolución puso en evidencia los conflictos entre una ideología conservadora que valoraba y protegía el viejo orden político y social, en oposición al nuevo pensamiento en ascenso: la ideología liberal.

Las últimas décadas del siglo XIX en la historia de Bolivia están marcadas por la hegemonía económica y la influencia política de los “señores de la plata” (en primer lugar, Gregorio Pacheco y Aniceto Arce), quienes mantuvieron una actitud derrotista durante la guerra del Pacífico, formaron y rehicieron distintas coaliciones políticas llegando ambos a la Presidencia de la República, tomaron decisiones económicas nacionales de acuerdo a sus intereses privados y recurrieron toda vez que fue conveniente hacerlo, a la ideología conservadora, la vieja alianza con la Iglesia y sus nexos con empresas internacionales.

En lo concerniente a la educación cabe destacar que el conservadurismo resguardó la hegemonía de la Iglesia. En los años 80, varios colegios y hospitales fueron fundados por algunas órdenes religiosas. Los colegios jesuitas se dirigieron exclusivamente a formar a las futuras élites gobernantes, en tanto que los salesianos impulsaron la educación manual para una población más amplia de destinatarios aplicando los principios de la “escuela por y para la vida”. La formación de las mujeres además de ser tradicionalmente elitista, no rebasó el límite de restringirse a la instrucción de manualidades. Aparte de la iniciativa aislada y temporal de la Iglesia, desde la fundación de la República (1825), no existió un sistema de formación docente sustentable y regular patrocinado por el Estado boliviano. A lo sumo, ciertos gobiernos recurrieron a contratar profesores de Europa para que se hicieran cargo de la educación de los hijos de las clases dominantes.

Si bien la educación tuvo un carácter laico cuando Bolivia emergió como país soberano e independiente, si bien la educación fue establecida como una obligación prioritaria del Estado, durante el siglo XIX imperó el desorden, la improvisación y la ausencia de políticas. Los profesores eran nombrados por los Prefectos en mérito exclusivamente a sus opiniones personales o influencias políticas, las experiencias de los “Colegios de ciencias y artes” fueron breves y frustrantes. Bolivia carecía de un sistema educativo, no tenía objetivos ni existía la mínima coordinación entre niveles y modalidades, faltaba maestros y los gobernantes estaban más ocupados en mantenerse en el poder que en construir mejores condiciones educativas para el futuro de las próximas generaciones.

Durante la primera mitad del siglo XIX se fundaron universidades, colegios de médicos, instituciones de instrucción militar e inclusive un “colegio de maestros”; sin embargo, no existía claridad sobre las competencias de cada área de formación, los planes curriculares expresaban la herencia colonial centrada en un objetivo terminal escolástico, memorístico y fatuo, creyéndose que las únicas actividades profesionales relevantes eran las que realizaban los militares, curas, abogados y médicos. Durante los gobiernos de carácter conservador, la educación en general y la preparación de maestros en particular, consolidó formalmente, lo que en los hechos había sido desde siempre: una prerrogativa delegada a la Iglesia católica, una práctica repetitiva sometida a la absoluta autoridad del maestro, un ejercicio social con recursos y materiales paupérrimos y un dispositivo traumático para

evaluar conocimientos prácticamente irrelevantes en un país en el que el 80% de la población era analfabeta.

El conservadurismo fue el pensamiento natural de la Iglesia católica y de intelectuales vinculados a la oligarquía, defendía el orden tradicional con una excesiva valoración de los principios morales y religiosos. En realidad, era una ideología útil y congruente con la posición de las clases dominantes que desde el colonialismo español, habían anulado a las clases medias y silenciado a los indios en una servidumbre de por vida. En efecto, el escenario económico mostraba un latifundismo hegemónico: el 55% de la tierra laborable era propiedad de algunas pocas familias, en tanto que el 15% se distribuía entre propietarios pequeños y medianos; restando apenas el 30% para ser distribuido como propiedad colectiva entre las comunidades de indios².

Bolivia al inicio del siglo XX tenía poco más de un millón setecientos mil habitantes, de los cuales apenas 123 mil personas habían adquirido instrucción primaria (el 7%). El país estaba despoblado (la densidad era de un habitante por Km²)³, fue desmembrado por guerras de usurpación o tratados internacionales, carecía de manufactura, no tenía caminos, y las actividades económicas que lo sustentaban eran escasamente, la explotación de la plata y la exportación de goma y castaña. Estos rubros se realizaban con medios artesanales y gracias a la organización heredada de la colonia, implicando un alto costo para los indios. En comparación al mundo colonial, tal vez la única diferencia aparte de quiénes ahora ocupaban los lugares de explotación y dominio, fue el empleo de ferrocarriles de propiedad privada para el transporte de mineral. La burguesía estaba vinculada a intereses ingleses y chilenos, y no reparaba en aumentar su riqueza a costa de la pobreza del Estado, en particular, mediante las prerrogativas impositivas y las facilidades que lograba gracias a su influencia política. En este contexto resultaba natural que los recursos para una educación nacional fueran poco menos que inexistentes.

Los liberales comenzaron a desarrollar sus ideas políticas polemizando con la ideología conservadora, de manera tal que consumada la Revolución Federal asumieron el gobierno de Bolivia durante las dos primeras décadas del siglo XX. Sostenían una visión positivista y spenceriana de la sociedad; para ellos el Estado debía abandonar la función vigilante de un orden artificial que favorecía a la oligarquía del sur. Se debía impulsar la libre empresa en las ciudades y la iniciativa privada, era una necesidad histórica institucionalizar un orden jurídico estable en el país “modernizando” la vida urbana y manteniendo el mundo rural como lo habían heredado desde la colonia. Para los liberales era conveniente promover nuevos intereses internacionales de inversión, y se constituía como una medida política imprescindible, realizar la llamada “redefinición geográfica de Bolivia”. Estas acciones se

² Los datos indicados y los que siguen a continuación han sido tomados del libro de José Fellmann Velarde, *Historia de Bolivia*. Volumen III, *La bolivianidad semicolonial*. Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1981. pp. 11 ss.

³ Para el cálculo de la densidad se ha considerado la población de 1,767,000 habitantes y las pérdidas territoriales consolidadas hasta 1900 (el Acre y Matto Grosso con Brasil, y el Chaco Central y la Puna de Atacama con Argentina). *Cfr. Atlas universal y de Bolivia*. Ed. Bruño. La Paz, 1994. pp. 128-9.

complementarían con la construcción de una sociedad libre de las rémoras clericales, promotora del pensamiento moderno y de la educación laica⁴.

Durante los 20 años de gobierno, el partido liberal realizó acciones políticas de importante repercusión. La “redefinición geográfica” implicó la consolidación por conflicto bélico o por acuerdos internacionales, de la pérdida de más de 550 mil Km² incluidos los territorios que corresponden al Litoral, el noreste del Acre y el norte del lago Titicaca⁵. En lo concerniente a interesar a capitales internacionales, la ideología liberal fue la base para el desplazamiento del imperialismo británico y su substitución por el imperialismo norteamericano, el cual se afirmaría plenamente en Bolivia durante la tercera década adquiriendo materias primas baratas, ampliando el mercado de consumo, colocando empréstitos, dominando el crédito y controlando los servicios.

Por otra parte, como resultado de las confrontaciones entre el conservadurismo y el liberalismo hubo profundos cambios en la vida social. Los diez primeros años del siglo XX fueron el tiempo de liquidación del viejo régimen. La hegemonía del catolicismo se resquebrajó y el Estado boliviano dio amplias libertades al culto protestante suprimiendo las penas por delitos contra el culto católico. Se estableció el matrimonio civil obligatorio y se anuló el servicio doméstico de los indios en las parroquias. Posteriormente, en continuidad con la ideología liberal se instauró el divorcio absoluto. Ningún cambio aconteció en relación al país rural, aunque en las dos primeras décadas de siglo se dio la fundación de unidades escolares para la educación indígena, no tuvieron sustento ni se proyectó la creación de un sistema de formación docente para el campo. Lo más destacado de la ideología liberal fue el inicio de la constitución de un sistema con orientación urbana expresado en la fundación de la Escuela Normal de Maestros y Preceptores de Sucre en 1909. Aparte de este logro relacionado con la misión Rouma⁶, el hecho ideológico y político más relevante llevado a cabo por el Partido Liberal fue tomar la decisión de laicizar el sistema escolar.

⁴ Mario Yapu dice que el método de enseñanza predominante a fines del siglo XIX, que era gradual, concéntrico, intuitivo y activo fue relegado por el enfoque positivista haciéndose experimental. El programa liberal buscaba redimir al pueblo instituyendo la educación física, remodelando su psique e influyendo en su virtud. Los liberales exaltaron el intelecto y los trabajos experimentales, los tests como índice de científicidad, la “esbeltez” y la asimilación de las buenas costumbres. *Cfr. En tiempos de Reforma Educativa*, t. II, “Estudio de dos centros de formación docente”. Publicado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz, 2003, pp. 23-4.

⁵ Durante el siglo XIX, las pérdidas territoriales consolidadas sumaron 460 mil Km² (36% del total de desmembramientos de Bolivia). Las pérdidas que se dieron en los gobiernos del Partido Liberal son el 43% del total, restando el 21%, a las que se dieron entre 1925 y 1938 (relacionadas con los tratados con Argentina y Brasil y la guerra contra Paraguay). En total, en un lapso de 71 años, Bolivia perdió el 54% de su territorio original en relación a su extensión en 1825. *Cfr. Atlas universal y de Bolivia. Op. Cit.*

⁶ El gobierno de Ismael Montes en 1905 contrató al pedagogo belga Georges Rouma para que orientara una reforma educativa general. Resultado de su trabajo fue la fundación de la primera Escuela de maestros en 1909 con el nombre de Escuela Normal de Profesores y Preceptores de la República, de la cual Rouma fue el primer Director. Después, en 1920 llegó a Bolivia otra misión belga con el propósito de orientar y asistir el funcionamiento de dicha escuela con innovaciones técnicas y programas de estudio.

Las decisiones educativas del liberalismo no fueron compartidas por todos los intelectuales bolivianos. Aparte de los conflictos con el conservadurismo que aunque se encontraba ideológicamente derrotado trataba todavía de levantar la cabeza; hubo muchas discusiones de los liberales con otros pensadores que criticaron el contrato de la misión Rouma y las bases pedagógicas de la primera Escuela Nacional de Maestros. Tales críticas se dieron desde perspectivas políticas, filosóficas y pedagógicas muy diferentes. No cabe duda de que el más importante opositor a la política liberal fue Franz Tamayo, aunque también hubo críticas a la misión belga calificándola de “arcaica” en sus propuestas⁷.

Franz Tamayo polemizó duramente con los liberales. Para criticar la decisión de contratar a la misión belga, tomó el concepto de *bovarysismo pedagógico* elaborado por el escritor francés Teófilo Gautier. En su opinión, el gobierno sostuvo una actitud prejuiciosa al creer que las ideas de los extranjeros eran necesariamente mejores que las propias; peor aún, su *bovarysismo* resultaba evidente cuando pretendía aplicar tales ideas foráneas a la educación boliviana como si fueran soluciones infalibles a los problemas nacionales. En relación a la administración educativa el *bovarysismo* según Tamayo, se convertía en “cretinismo”. Éste consistiría en las actitudes recurrentes de los gobernantes que crearon el país de principios de siglo. Aunque según Tamayo, la educación podía ser el principal factor de construcción de la nación, también resulta el factor crucial para que Bolivia permanezca a la deriva.

Hasta 1910 según afirma Tamayo en su obra⁸, la educación del indio sencillamente era inexistente. El país nunca advirtió la energía y voluntad del indio, tampoco valoró sus cualidades de resistencia y persistencia, ni lo visualizó como depositario de las esperanzas de construcción del proyecto nacional. Aparte de que el Estado jamás lo educó, la sociedad lo explotaba invariable y radicalmente, las leyes lo herían y abusaban, y las personas lo despreciaban y humillaban. Cuando emigra a la ciudad, termina convirtiéndose en mestizo. El mestizo se hace *cholo* al aprender las primeras letras, a partir de lo cual pretenciosamente aspira a ser ministro, coronel u obispo.

Sin embargo, la tragedia del mestizo es que ha perdido los rasgos de carácter de la raza indígena, por lo que con una psicología de envidia y ambición, con sentimientos envenenados y ante la necesidad de enfrentarse al blanco, termina siendo y con mucho esfuerzo, apenas empleado público. Esta “realización”, desde el punto de vista económico lo convierte en un sujeto improductivo, socialmente parasitario y políticamente peligroso. Lo que falta a la educación boliviana es una proyección histórica que civilice al indio, valorando y reencauzando su energía; se trata de hacerlo mejor agricultor, soldado y artesano. En el caso del *cholo*, considerando su mayor inteligencia Tamayo piensa que la educación debe centrarse en su moral, instruyéndole también con contenidos útiles y

⁷ Destaca la crítica de Juan Bardina quien en 1917 escribió una obra titulada *Arcaísmo de la misión belga*. Desde su perspectiva de teólogo español, descalificó la pedagogía de Rouma porque se basaba en la imposición de prácticas al niño buscando resultados cuantificables. Criticó asimismo, la visión belga del niño boliviano como naturalmente malo, con poca inteligencia y que sea necesario sujetarlo a una disciplina rígida de aprendizaje por dictado.

⁸ Se trata de la *Creación de la Pedagogía Nacional*, una obra publicada en conjunto posteriormente y que en su origen fueron 55 artículos periodísticos difundidos por el matutino **El Diario** de La Paz. Véase el texto, *Franz Tamayo: Obra escogida*. Selección, prólogo y cronología de Mariano Baptista. Biblioteca Ayacucho. Caracas, 1979, pp. 3-107.

prácticos. Sobre los blancos finalmente, aunque se puede esperar más de ellos, en opinión del autor, en verdad son muy pocos los que habitaban el país.

Resulta implícito en la crítica de Tamayo que el objetivo y la organización de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre no permitiría esperar cambios sociales sustantivos a partir de una educación con proyección, sencillamente porque el modelo educativo sugerido por la misión belga no era conveniente para la realidad de Bolivia. Al contrario, la Escuela contribuiría a reproducir una formación docente que perpetúe un sistema social latifundista, pobre y anquilosado, un entorno económicamente deprimido, un imaginario históricamente frustrado por las pérdidas territoriales, y un cuadro de acciones colectivas y sociales en el que la burguesía apenas anhelaba encontrar nuevas formas de europeizarse más, fortaleciéndose a costa de un Estado apocado, con clases medias parasitarias y gracias a que la mayoría de la población indígena se mantenía en la ignorancia, marginada y expoliada.

No existiría razón alguna para pensar que con la orientación y contenido de la Escuela de Sucre, su fundación ofrezca expectativas para la construcción nacional; no habría suficiente argumentación para esperar que los maestros egresados de la capital del país cambien el perfil psicológico del *cholo*, civilicen al indio y dejen de reproducir de manera caricaturesca, una educación alienada para el blanco. La causa para que este cuadro se haya pintado con tales tonalidades grisáceas, las cuales dispersan toda esperanza de proyección de un nuevo país, es el *bovarysismo pedagógico* de quienes gobernaban, el cual en opinión de Tamayo, les impelía a aplicar por su ignorancia, teorías foráneas como si se tratara de recetas mágicas.

Sin embargo, al menos desde el punto de vista formal, la fundación de la Escuela Nacional de Maestros como la primera institución laica dedicada a formar los futuros profesores de Bolivia, se dio con la finalidad de efectuar una formación integrada, aunque con la preeminencia de contenidos científicos y técnicos. Los futuros maestros que se formarían en ella debían dominar contenidos especializados, los cuales se transmitiría a los estudiantes bolivianos a través de una disciplina rígida. La visión formativa remarcaba una pedagogía del orden que vigorice y encauce las disposiciones y energías de los educandos. Los futuros maestros debían considerar los factores psicológicos, sociales, biológicos y volitivos que constituyen la realidad específica del destinatario de la educación, de manera tal que orienten esa situación fáctica, científica y prácticamente, distinguiendo a la acción y la producción como los principales resultados deseados.

La misión presidida por Georges Rouma, congruente con el liberalismo de su empleador, abogó por la libertad de conciencia en la educación, la enseñanza laica y la autonomía de los contenidos; propuso reformar la educación primaria y constituir por primera vez en Bolivia, un sistema de formación docente. También abogaba por planificar racionalmente objetivos factibles a partir de estudios específicos de la realidad del niño. Pensaba que la inteligencia del niño boliviano no le permitía razonar ni efectuar inferencias; era prolífico en su imaginación y frecuentemente perdía el sentido de realidad. Por estas razones, los futuros maestros debían insistir en una pedagogía activa y disciplinaria.

Los principales problemas con los que se enfrentó fue la deficiente preparación de los 28 primeros postulantes a la Escuela Nacional, de los cuales se graduaron seis en 1911; ante

tal situación Rouma solicitó al gobierno que la selección de postulantes se hiciera en todas las capitales de Bolivia. Otro problema importante fue la incapacidad de los profesores nacionales por lo que el pedagogo belga contrató a catedráticos de su país quienes quedaron a cargo de impartir varias asignaturas. La escuela no disponía, para colmo, de recursos ni materiales pedagógicos. Sin embargo, esta situación pronto se resolvió gracias al apoyo consecuente del gobierno.

Rouma buscaba que los futuros profesores desarrollaran un espíritu científico, aprendieran a observar, experimentar, comparar y analizar para poder juzgar o inferir. Procuró en todo momento erradicar el escolasticismo y el verbalismo, la teorización memorística contraria a la valoración de la experiencia, forjando el esfuerzo y la perseverancia, y encauzándolos a las tareas prácticas y la experimentación. Su objetivo fue que los maestros aplicaran con propiedad y oportunidad, los contenidos de “la ciencia y el arte de la enseñanza” para construir una nueva realidad educativa en Bolivia.

Después de que la Escuela se fundara en 1909, aun los pobladores de Sucre se opusieron a la institución y al trabajo del Director belga. El había motivado también la fundación de otra Normal e impulsado el trabajo de varias unidades educativas. Así, lo que podría haber sido una reforma de envergadura orientada por la ideología liberal y la pedagogía de John Dewey que los liberales estimaban, terminó reducido a sólo la fundación de dos entidades de formación docente (incluido el Instituto Normal Superior Simón Bolívar de La Paz). Por lo demás, la misión no motivó ningún cambio en la educación del indio, no rompió el estilo vertical en la enseñanza magistral, y aunque obró en un contexto laico que superó la influencia clerical e impuso la coeducación⁹, las propuestas se restringieron a la formación de maestros para el nivel primario, sin que Rouma se pronunciara por ejemplo, sobre el sistema de educación en la universidad.

La Escuela Normal de Maestros y Preceptores de la República¹⁰ funcionó como un internado para jóvenes y señoritas que querían ser los futuros profesores de Bolivia. El Estado los seleccionaba y les ofrecía todos los medios que requirieran para culminar con éxito su formación de cuatro años (alimentación, vestido, textos, aseo, salud, alojamiento), con una dedicación de 35 horas de clase semanales. Comenzó a funcionar solamente para el nivel de Primaria, lo cual se mantuvo hasta los años 30. Después de que Georges Rouma se fuera y volviera al país en 1931, habiendo sido contratado nuevamente para que evaluara el

⁹ Según anota Humberto Quezada Arce en su ponencia, “Las Escuelas Normales, la formación y el mejoramiento docente” (27 de octubre de 1953), la causa principal para que los sucrenses se opusieran con violencia a la Escuela Nacional fue que comenzó a funcionar en la modalidad co-educativa. Tan fuerte fue el conservadurismo de la ciudadanía que en 1922, la Escuela separó a los varones de las mujeres; modalidad que se mantuvo durante doce años hasta que nuevamente se incorporó la educación mixta. Similar rechazo ocasionó entre la élite conservadora de Sucre la proclama de la libertad religiosa de los estudiantes y los docentes en la enseñanza que impartiría la Escuela Nacional. *Cfr. Escuelas Normales: Perfiles históricos y documentales*. La recopilación es del Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. La Paz, 1989, p. 16.

¹⁰ Ese fue el primer nombre de la Escuela de Sucre desde su fundación en 1909 hasta 1938, año que adoptó el nombre de “Escuela Nacional de Maestros”. Posteriormente, en 1975 se llamó “Escuela Normal Integrada Mariscal Sucre”; en 1997 se la nombró como “Instituto Normal Superior Mariscal Sucre”, y desde 1999 se la conoce como “Universidad Pedagógica Nacional”. *Cfr.* el texto mencionado de Mario Yapu. *Op. Cit.* p. 75.

desarrollo institucional de la Escuela, advirtió que los cimientos de exigencia, tiempo de dedicación, coeducación, autoridad moral, disciplina, orden y rigor se desvanecieron.

En 1936 la Escuela incorporó la formación de profesores de Música, un año más tarde abrió varias especialidades para Secundaria, dos años después, sólo para señoritas, la formación de maestras de “kindergarten”, y después de unos años “economía doméstica” también con exclusividad para mujeres. Tradicionalmente la escuela ha forjado un estigma que caracterizó el ideal del maestro boliviano por décadas. Debía ser una normal de élite donde concurren jóvenes con auténtica “vocación”, estudiantes de alto rendimiento en la formación secundaria que tengan amplios conocimientos, excelente redacción, rapidez mental, memoria, elocuencia, sensibilidad lírica y ante todo, una buena estatura, voz estentórea y prestancia en el porte. El último momento en la selección consistía en una entrevista que evaluaba la apariencia y calidad moral de los candidatos.

El ideal del maestro que la Escuela de Sucre forjó en sus años dorados¹¹ incluía una imagen del profesor como “apóstol”, ejemplo de esfuerzo y sacrificio por el país, la juventud y por los demás miembros de la sociedad a quienes dedicaba su vida. La vocación era el elemento discursivo central, destinado a generar una representación colectiva y simbólica cargada de contenido humanista. El maestro constituía la imagen concentrada del proyecto liberal, reuniéndose en él lo mejor de la cultura de las clases dominantes de las primeras décadas del siglo XX. Era tanto la expresión de cosmopolitismo elegante, solvente conocedor del saber científico de su época, como transmisor del humanismo clásico. Formador de las clases medias pudientes y desinteresado apóstol de nobles ideales, educador de los colegios de prestigio en las ciudades y de las nuevas generaciones de niños y jóvenes que mostrarían ante todo, un inquebrantable espíritu de superación, una incorruptible moralidad: a toda prueba, y un profundo respeto por la figura carismática y atemorizante de su profesor formado bajo el cobijo de la honrosa Escuela Nacional de Maestros de Sucre.

Pese a tan fatua cultura institucional, con dicha Normal se dieron los primeros pasos para comenzar la historia de un sistema de formación docente en Bolivia, un sistema que se extendería con firmeza, consolidándose con la fundación de la segunda institución en importancia en el desarrollo de la historia de la educación nacional¹². Por lo demás,

¹¹ *Idem*, p. 78. La “edad de oro” corresponde, según la opinión del autor Mario Yapu, a los años de las décadas 1940, 1950 y 1960.

¹² Después de que la Escuela Normal de Maestros y Preceptores de la República fuera fundada en 1909 en la capital de la República durante el gobierno de Ismael Montes (Partido Liberal), se fundó el Instituto Normal Superior Simón Bolívar de la ciudad de La Paz, el 24 de mayo de 1917. Posteriormente, en el periodo de crisis y transición representado por Carlos Blanco Galindo, en la misma ciudad, el 3 de febrero de 1931, fue creado el Instituto Normal Superior de Educación Física con la intención de estimular tanto la formación del intelecto como del cuerpo.

La historia del INS Simón Bolívar no es continua. Según escribió Humberto Quezada, su objetivo fue formar a maestros de Secundaria cubriendo la obligación del Estado de promover el desarrollo material, moral e intelectual de las nuevas generaciones a partir de una adecuada formación -puesto que tradicionalmente, la Escuela Nacional de Sucre se concentraba en la formación de maestros de Primaria-. El mismo pedagogo Rouma fundó el INS de La Paz en 1917, el cual se mantuvo en funcionamiento por 15 años, después de ese lapso, estuvo cerrado por 12 años, reabriendo sus puertas en 1946. *Op. Cit.* p. 15.

probablemente el aspecto más relevante sea que la ideología liberal permitió concebir la educación como una labor estratégica de responsabilidad del Estado, tarea que implicaba la obligación en primer lugar, de preparar a los maestros de manera que se especializaran para el desempeño de su *vocación*. Tal fue el beneficio y la proyección que ofreció el periodo liberal a la educación boliviana. Por su parte, la crítica desarrollada por Tamayo, lo mismo que su particular visión del indio y la educación, tendrían repercusiones mucho más profundas que las que se podía percibir de modo inmediato.

2. Irrupción de la educación indígena

Según Franz Tamayo, un verdadero proyecto nacional educativo debía orientar la energía del indio para que no se reduzca a la única forma como tradicionalmente se expresó: resistiendo el exterminio cultural. La *Creación de la Pedagogía Nacional* enfatiza que sólo comprendiendo el alma nacional será posible fortalecer el carácter del país; sólo reconociendo que dicha alma radica en el indio, la educación podrá cultivarla para forjar el espíritu nacional¹³. De este modo, los nuevos maestros tendrían que incentivar a sus estudiantes para que como bolivianos se sientan orgullosos de sus raíces, su voluntad, logros y fuerza. Motivarían el amor a la acción, el vencimiento de uno mismo, la lucha por la justicia y los gestos de altruismo, además de la audacia y el autocontrol.

Tamayo reconoce que el mestizaje es una fatalidad histórica en Bolivia. Por tal razón, insiste en que el meollo de la educación nacional radica en discutir qué enseñar y cómo formar al mestizo. Es necesario recuperar su energía indígena aplastada por un perfil psicológico indeseable, hay que tomarlo como síntesis por una parte, de las raíces autóctonas y por otra, del acervo cultural europeo, asumiendo que él construirá el futuro. Sin embargo, la esencia de la educación nacional tendrá que seguir focalizada de modo preferencial, en la fuente de la energía nacional, en el indio que debe ser civilizado. Tal proyecto de Tamayo se plasmaba explícitamente en una pedagogía de carácter instructivo, la cual permitiría perfeccionar las aptitudes y habilidades del indio como soldado, artesano y agricultor, encauzando su energía convenientemente y reivindicando así, los siglos de exclusión e inhumana explotación que lo hicieron víctima.

Como tal, la propuesta no tuvo influencia directa sobre la historia de la educación boliviana inmediatamente posterior. Sin embargo, el hecho de que el más importante intelectual boliviano de la época haya planteado la necesidad de educar a los indios, influyó notablemente en la variación del imaginario colectivo de las clases dominantes. Tanto quienes sostenían un pensamiento impregnado de los remanentes conservadores del siglo XIX, como los abanderados del moderno liberalismo habían dejado incólumes los soportes sociales, económicos y políticos en relación a los indios desde la época colonial. Tampoco se alteraban sus representaciones simbólicas profundas sobre ellos cuando había que tomar decisiones que les afectaban. Con la obra de Tamayo en 1910, pese a que ya existía un contexto previo de problematización indigenista, se avivó la influencia ideológica de los

¹³ Véase por ejemplo, el Capítulo IX y los siguientes. *Op. Cit.* pp. 19 ss.

intelectuales más destacados, influencia que pronto se expresaría en un explosivo despliegue de la educación indígena por primera vez en la historia de Bolivia.

Aunque existe una enriquecedora experiencia de escuelas clandestinas, ejemplos dramáticos de la historia de caciques apoderados perseguidos por pretender conquistar las primeras letras para los indios, la educación indígena de la cual se tiene fuentes escritas, centró su interés en la formación de maestros rurales. Así, hubo tres experiencias iniciales que se constituyeron como las más sobresalientes, se trata de Warisata (la escuela ayllu); la Escuela Normal Rural de Caquiaviri y la de Vacas conocida a partir de 1983, como la Normal Rural Integrada Ismael Montes.

Durante la primera década del gobierno liberal hubo algunas experiencias educativas que dieron lugar al surgimiento de las escuelas ambulantes para indígenas, las cuales se ocuparon de la alfabetización y la enseñanza de la doctrina cristiana. Una escuela en el campo con la proyección de impartir formación docente creada después de la fundación de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre, fue Utama –fundada en 1911 en Caquiaviri, al sur del Departamento de La Paz-¹⁴. El gobierno liberal impulsó las escuelas rurales para educar a los indios, aceptando la orientación y contenido eclesiástico. Sin embargo, estas experiencias resultaron aisladas e irrelevantes, pronto se diluyeron por motivos económicos y por el peligro que representaban en relación a subvertir la estructura social en el agro¹⁵. La primera experiencia que tuvo continuidad constituyendo un baluarte en la historia de la educación indígena en Bolivia, fue la escuela ayllu de Warisata.

El fundador y principal impulsor de esta experiencia señera en Bolivia y la región fue Elizardo Pérez quien en un libro posterior narra las vicisitudes, esplendor y destrucción de la escuela ayllu¹⁶. Pérez por lo demás, estuvo constantemente acompañado por el aymara Avelino Siñani, quien vivió hasta sus últimos días defendiendo el proyecto. El Ministro Daniel Sánchez Bustamante¹⁷ estableció en 1919 durante el último gobierno liberal, tres tipos de organizaciones para la educación indígena, a lado de las escuelas elementales y las

¹⁴ Según Enrique Finot, hasta 1905 se habría creado más de medio centenar de escuelas primarias en regiones rurales. Cfr. *Historia de la instrucción pública en Bolivia*. La Paz, 1917. p. 28. Después de la primera década del siglo XX, se creó la Normal Rural de Umala (1915) –en la provincia Aroma del Departamento de La Paz-, la de Colomi (1916) –que sería antecesora de la Normal Rural de Vacas en Cochabamba- y la de Puna –en el Departamento de Potosí-. Cfr. *En tiempos de Reforma Educativa* de Mario Yapu, t. II, “Estudio de dos centros de formación docente”. Publicado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz, 2003, pp. 18 ss.

¹⁵ Alfredo Guillén Pinto en un libro de la época dice: “La educación tendía a una gradual cultura que partiendo de la simple alfabetización llegase, a precio de firmeza y talento en singular batalla, a la educación de la raza”. Más adelante acota en relación a la educación indígena, “este es el total de gobernantes, pedagogos y literatos: nada”. Cfr. *La educación del indio*, González y Medina editores. La Paz, 1919. p. 113.

¹⁶ Se trata del libro *Warisata: la escuela ayllu* cuya primera edición se dio en 1962, texto de 500 páginas que se articula en dos partes: el surgimiento de Warisata y su destrucción. Cfr. la edición de la Empresa Industrial Gráfica E. Murillo, La Paz.

¹⁷ Sánchez Bustamante fue Ministro de Instrucción Pública durante dos gobiernos liberales y Ministro de Relaciones Exteriores en otros dos. Contrató a la misión belga, fundó la Escuela Normal de Maestros de Sucre, redactó el primer Estatuto de Educación (en 1930) y promovió la autonomía universitaria. En los años 30 fue ideólogo del gobierno de Carlos Blanco Galindo.

de trabajo, contaba a las Normales Rurales. Un ministro posterior en 1930, pese a dicha legislación, entusiasmado con establecer normales urbanas, creó una normal rural en la ciudad¹⁸. En contra de esta tendencia, Elizardo Pérez motivado por impulsar la educación del indio, gracias a su experiencia docente y sus relaciones políticas, encontró la oportunidad para que el gobierno autorizara la creación de la escuela ayllu a 105 Km. de la ciudad de La Paz, el año 1931. Sin embargo, sólo seis años más tarde el Estado reconocería a la entidad como una Escuela Normal; el tiempo anterior sus labores se restringieron a atender las necesidades de alfabetización y enseñanza básica de los niños y jóvenes de las comunidades del entorno y antes de esto incluso a construirla.

El 2 de agosto de 1931 se fundó Warisata, posteriormente se estableció en Bolivia esa fecha como el “Día del indio”. Para su surgimiento fue decisivo el apoyo de los comunarios, quienes por consenso resolvieron colaborar en la construcción del recinto y comprometerse con su funcionamiento. Según Pérez, después de allanar innumerables dificultades a las que se añadía la negativa del gobierno incluso para prestar dinero que permita comprar los materiales de construcción, progresivamente Warisata se convirtió en la ocasión para que los indios incentivaran su sentido de responsabilidad, orden y organización, inclusive antes de que comenzara a funcionar.

Las decisiones se tomaban por consenso o mayoría de votos, y en las discusiones se trataba los temas de la comunidad y de la Escuela como parte de una problemática integrada. Las actividades de formación incluían inicialmente la alfabetización de los indios de la comunidad, pero la proyección era crear talleres para mejorar los cultivos y las construcciones, quedando claro el objetivo final de formar a los futuros maestros de los indios. En 1932 concluyó la construcción y unos pocos maestros de la ciudad viajaron a la localidad para iniciar las actividades académicas.

La Escuela se convirtió en el recinto de solución jurídica a los problemas entre los pobladores y para mediar a favor de los indios frenando los abusos de los gamonales. Se creó un Tribunal de Justicia, se gestionó con las autoridades mejorar los caminos, el transporte y la comunicación teniendo éxito en muchos casos. Inclusive el Vicepresidente de la República les visitó en 1934 y desde entonces les otorgó una importante ayuda. La Escuela acogía a los niños de la comunidad preocupándose por enseñarles el aseo y las buenas costumbres, tanto como a leer y escribir en castellano. En 1934 se fundaron 33 escuelas que se constituyeron en extensiones de Warisata en un radio de 100 Km. a la redonda. Así, se garantizaría la formación básica independiente, y la Normal Rural comenzaría a formar a los futuros profesores rurales.

El éxito de Warisata influyó para que se fundaran normales rurales en todo el país, los recursos fluyeron y fue posible construir un internado para alumnos, una posta sanitaria y dotar de material técnico y pedagógico a la unidad. En 1936 se efectuó el primer Congreso de Maestros Indigenistas donde se aprobaron los principios y normas de la Escuela.

¹⁸ Según Roberto Choque, la primera Normal Rural creada en la ciudad fue el año 1911 (en el barrio de Miraflores de la ciudad de La Paz). *Cfr.* “La problemática de la educación indigenal”. En la Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos, **Data**. N° 5, 1994, p. 18.

Pérez asumió el cargo de Director General de Educación Indígena y propició la creación de otras unidades. En el oriente boliviano, en la selva amazónica y en localidades cercanas a los centros urbanos, la Iglesia propició la fundación de nuevas normales. Pérez trató de establecer la escuela única para los indios encontrando sin embargo, el rechazo del gobierno. A eso se sumó el ataque de los latifundistas que aumentaba de modo progresivo en cuanto los éxitos sumaban. Primero fue contra los indios y posteriormente contra los educadores. En el otro lado de la medalla, el Congreso Indigenista de México en 1940 felicitó la experiencia boliviana.

La influencia de los gamonales terminó imponiéndose en el gobierno; fue así que a partir del régimen de Enrique Peñaranda progresivamente, la agresión se intensificó en contra de la Escuela ayllu precipitando su destrucción y posterior desmantelamiento. Se desconoció los títulos otorgados, se despidió a los maestros, se acusó a los directores de malversar fondos y se procedió discrecionalmente a clausurar varias experiencias educativas prometedoras y exitosas creadas siguiendo la imagen de Warisata.

La organización *sui generis* de Warisata fue sin duda, la principal causa que motivó el rechazo de gamonales y latifundistas; en particular, porque dicha organización incentivaba en los indios ciertas “peligrosas” actitudes en contra del mantenimiento del *status quo*. Las decisiones institucionales dependían del Parlamento Amauta, que consistía en un consejo aymara, el cual dio lugar a que existiera una administración integrada de la unidad y la comunidad, convirtiendo a la Escuela en una parte sustantiva de la vida social en el campo. Modelos similares se implementaron en diferentes y alejadas localidades, y pese a los esfuerzos contrarios de los gamonales, se configuró un imaginario colectivo de los pueblos indígenas, con particulares imágenes de sí mismos y del lugar de la educación en sus vidas.

Todavía hoy se representa cierta “propiedad” de la Escuela Normal en relación a la comunidad principal, y los comunarios asumen naturalmente que tienen derecho de exigir al gobierno el cumplimiento –al menos parcial- de las decisiones a las que ellos arriben. Simbólicamente, la Escuela Normal es una concesión estatal por la expoliación y opresión secular; es un medio puesto a disposición de los indios para que reproduzcan la educación de sus hijos a través de la formación de los “profesores rurales”. Estos profesionales ocuparán un lugar de prestigio en la comunidad por la labor educativa que realicen, convirtiéndose en los mediadores para la inserción de las nuevas generaciones en la ciudad, en los mercados, y para facilitar la interacción con los grupos de poder, étnica, lingüística y culturalmente diferentes.

La visión holista del imaginario andino configuró Warisata como una parte integrada a la comunidad, a la vida de los individuos y como una entidad vinculada y vinculante con el Estado. Por otra parte, su organización fue sistémica en sí y para sí misma. Integró varias dimensiones institucionales con aspectos pedagógicos y sociales. Se proclamó escuela *libertaria* de los indios, recinto de difusión de la ciencia aplicándola a las necesidades de la comunidad, en particular en lo referido a las actividades agrícolas y pecuarias. El trabajo que organizaba enseñando innovaciones técnicas, tenía siempre un carácter colectivo, de manera tal que los beneficios fortalecían a las unidades de la Escuela o satisfacían importantes necesidades de los usuarios (por ejemplo, el internado para estudiantes, el cultivo de bienes de consumo, la vivienda de los profesores y otras).

Desde el punto de vista pedagógico, los fundamentos de Warisata fueron la aspiración de una escuela única para los indios, la coeducación, la enseñanza laica, el bilingüismo y el enfoque técnico y productivo. Orientó la formación de los maestros a precautelar la higiene, la salud, la alimentación y la recreación de los alumnos. En la Escuela hubo tres secciones: la de contenido elemental para alfabetizar e instruir a los niños campesinos, la Sección de trabajo dedicada a la enseñanza de oficios relacionados con la agricultura y la ganadería; y la Sección de formación de preceptores y maestros.

Si un niño que hubo egresado de la primera Sección se incorporaba a la de formación de maestros, después de 20 años en total, egresaría como “profesor rural” con una sólida formación, con el compromiso de valorar su entorno cultural y dispuesto a contribuir al crecimiento comunitario. Desde niño, su inserción en la Escuela ayllu le habría permitido revalorar sus raíces culturales y promover las prácticas artísticas y religiosas propias, por lo que resultaba natural que siendo maestro difundiera entre los suyos los fundamentos ancestrales de la moral andina: *no mientas, no robes, no seas flojo*¹⁹. Por lo demás, la Sección de preceptores y maestros buscaba que sus titulados valoren su cultura, motiven la adquisición de conocimientos técnicos y oficios manuales, dispongan de habilidades útiles y hagan práctica docente con experimentación en escuelas de la primera Sección.

Las experiencias de Caquiaviri y Vacas constituyen otros ejemplos del ímpetu que tuvo la educación indígena en Bolivia siguiendo el modelo de Warisata en los años 30. Caquiaviri es la capital de la segunda sección de la provincia Pacajes en el sudoeste del Departamento de La Paz, a 130 Km. de la ciudad. En 1911 se fundó Utama (“tu casa” en aymara) que fue una experiencia de educación en el contexto de fundación de varias unidades escolares. Más de veinte años después –en 1932- se reconstituyó como Escuela Rural bajo la influencia de Warisata. Hoy ha desaparecido aunque su legado ha contribuido a establecer un imaginario colectivo asentado firmemente en las representaciones indígenas acerca de las funciones sociales que conciernen a la escuela en el agro.

Le correspondió a Rafael Reyeros, escritor y funcionario del Estado, evaluar los logros de Utama y de la formación rural que se propiciaba en Caquiaviri²⁰. Según el autor, Utama fue un modelo de educación escolar indígena y Caquiaviri debía reproducir la formación de maestros rurales bajo esa orientación; sin embargo sus logros no pudieron proyectarse de

¹⁹ El educador, escritor y artista Carlos Salazar Mostajo que fue constructor de Warisata junto a Elizardo Pérez, ha mostrado de manera integrada cómo se desplegaron las dimensiones política, filosófica, cultural, pedagógica, sociológica y económica en la experiencia de lo que él llamó la “Escuela *marka*”. Cfr. una matriz presentada por Salazar Mostajo en una Conferencia especializada en 1997. Citado por Rolando Barral en *Reforma Educativa: Más allá de las recetas pedagógicas*. Editorial Ayni Rumay, La Paz, p. 46.

²⁰ Reyeros escribió varios libros sobre la educación en Bolivia. El que se refiere al tema es *Caquiaviri: Escuela para los indígenas bolivianos*. 2ª edición ampliada. Editorial Universo, La Paz, 1946. La primera edición fue de 1937. Reyeros criticó con dureza la forma cómo Elizardo Pérez orientó el desenvolvimiento institucional de Warisata. En la obra de referencia escribe: “En Warisata se ha exaltado hasta el orto el sentido de lo indio en su aspecto más torcido... Predomina la tendencia a adaptarse a lo indio... Se pretende formar líderes indígenas que en todas las actuaciones oficiales de la escuela lanzan hondazos fieros contra la clase blanca... y contra el clero...”, p. 150. Por su parte, Elizardo Pérez piensa que hubo mucho más apoyo económico del gobierno a Caquiaviri que a Warisata porque en el primer caso los destinatarios de la formación docente fueron tanto indios como mestizos, mientras que Warisata se dedicó exclusivamente a la educación de los indios.

manera sostenible. Hacia 1936 el modelo de Utama se había extendido a 12 secciones de provincia, en cada una de las cuales existía una escuela con un solo maestro y apenas un ambiente para 50 niños entre los seis y doce años de edad.

La existencia todavía hoy, de una organización educativa en el campo que incluye maestros polivalentes y el llamado “multigrado” –un aula de clases donde el único maestro forma a todos los alumnos de la comunidad-, es una prolongación de las estrategias educativas nacidas a inicios del siglo XX. En un contexto en el que el soporte del Estado es siempre insuficiente, en el que el pago de sueldo a un profesor para varias decenas de estudiantes es un logro difícil de alcanzar y cumplir con puntualidad, preservar la escuela de la comunidad y su funcionamiento mínimo, se constituye en una labor de vital importancia para la vida social y cultural del lugar.

En lo concerniente al imaginario indígena, Utama y Caquiaviri contribuyeron a definirlo a partir de específicas prácticas simbólicas e institucionales. Los indios debían trabajar en la construcción de la escuela sin recibir nada a cambio, la escuela era en todo caso, tanto el centro de alfabetización y de aprendizaje de aritmética y cultura general, como el lugar para mejorar los conocimientos concernientes a artesanía, herrería, alfarería, carpintería, mecánica y otros oficios. Pero lo más importante radicaba en que fue el lugar donde se concentraba la vida comunitaria. Allí se trataba los problemas legales, las relaciones entre grupos, se tomaba decisiones de interés general, se defendía a los indios de las distintas formas de explotación de las que eran víctimas²¹, e incluso se realizaba actividades de asistencia médica y sanidad básica. La escuela también fue el centro de organización de actividades deportivas, el lugar para asesorar las labores agrícolas y ganaderas, y la entidad donde se discutían y resolvían según la dinámica de la “democracia comunitaria”, los temas cívicos, políticos, familiares, económicos y hasta sentimentales. Este cuadro por lo demás, no ha variado sustantivamente hasta hoy.

Con los cambios revolucionarios que acontecerían a mediados del siglo XX en lo que respecta a la situación del indio, el imaginario colectivo que visualiza a la escuela como el centro del horizonte simbólico en la vida cotidiana, adquirió mayor nitidez, dando lugar a prácticas invariables. Eliminar la obligación del Estado en relación a formar a los indios y a sus profesores en las comunidades, hoy como ayer implicaría en el imaginario colectivo, una regresión cultural e histórica no sólo a la etapa anterior al nacionalismo revolucionario, sino al latifundismo conservador del siglo XIX, detestado por expoliador, opresivo y

²¹ Rafael Reyeros establece una estructura social piramidal en la que se advierte una división por estamentos con mayor o menor ejercicio de explotación, o con mayor o menor padecimiento de opresión y expoliación. En la base se encuentran los pongos, indios que vivían en la hacienda de los patrones en calidad de siervos y sin derecho alguno. Por oposición, en la cúspide estaban los patrones o hacendados, dueños de la tierra y en los hechos, de la vida de los pongos. Cuando un gamonal vendía una hacienda implícitamente se entendía que la transacción incluía a los pongos.

Los estamentos intermedios incluían desde abajo a los colonos y desde arriba a los colonizadores. Por último también desde abajo, estaban los comunarios y desde arriba, los comuneros. Los colonizadores tenían poder económico asentándose en tierras fértiles con la intención de llegar a ser hacendados. Los comuneros eran una clase media que obtenía ganancias de las relaciones económicas con los comunarios –es decir, con los campesinos con propiedad colectiva residual de tierras- Finalmente, la clase más cercana a los pongos de hacienda era la de los colonos: indios explotados por colonizadores en entornos en los que la hacienda no se había convertido en el modelo predominante de la vida social.

racista. Significaría en definitiva, la disolución del mundo de vida que los indios aprendieron a valorar y resguardar después de siglos de una historia de lucha.

Vacas fue fundada como Escuela Rural en 1936, cuarenta y tres años más tarde cambiaría de nombre siendo jerarquizada como Normal Rural Integrada Ismael Montes. Hoy día, desde 1994 se la conoce como Instituto Normal Superior Ismael Montes. La localidad donde funciona el INS actualmente pertenece a un cantón de la provincia Arani del Departamento de Cochabamba, localizado a 60 Km. de la ciudad en dirección sureste. La fundación de 1936 se dio el 18 de febrero en una finca, a cargo del profesor y escritor Toribio Claure, quien ha sistematizado su experiencia en un libro²².

El gobierno de José Luis Tejada Sorzano en 1936 facilitó un marco legal muy flexible para la creación de núcleos de educación indígena, los cuales se orientarían fundamentalmente a la enseñanza de las primeras letras, y en casos como Vacas, tuvieron la proyección de formar a los futuros profesores del campo. Sin embargo, pese a tales prerrogativas jurídicas, la situación social y económica del indio no varió desde tiempo de la colonia. Toribio Claure muestra con detalle la situación de explotación del indio en un entorno feudal. Describe los vejámenes de los patrones, el trabajo gratuito, el trato como animales, los castigos crueles, el abuso de los representantes del Estado y la Iglesia, y el enriquecimiento de los latifundistas a costa del trabajo de los indios.

A diferencia de Reyerros que remarca toda vez que puede la gestión de los gobiernos liberales de la época como auspiciosa para la educación indígena, Claure piensa que en este ámbito la demagogia llegó a extremos. Aunque se fundaron varias escuelas rurales, en verdad carecían de recintos, muchos maestros eran analfabetos y el apoyo del Estado en recursos financieros, equipamiento, materiales y capacitación simplemente no existió. En el caso de Vacas, gracias a la comunicación en quechua, los indios del lugar construyeron la escuela; el único beneficio por tal tarea fue quedar exentos de la reclusión militar para la contienda bélica con Paraguay. Por lo demás, de nuevo se advirtieron las relaciones de dominio y humillación frente a los gamonales, políticos, mayordomos, curas y corregidores.

Los niños aprendían en la escuela de Vacas sentados en el suelo de tierra. Pero era inevitable que la unidad se convertiría progresivamente en el recinto más importante para la vida cotidiana de la comunidad quechua, pese incluso a que hubo una etapa próxima a 1936 en la que se advirtió un implícito rechazo de los indios. Aunque la misión de formar maestros rurales todavía estaba lejos de realizarse, debido a las condiciones educativas del entorno social y cultural -casi la totalidad de la población era analfabeta-, la formación docente se convirtió en un objetivo derivado de acciones educativas previas y primarias.

Del mismo modo como comenzó Vacas, iniciaron sus actividades la mayoría de las demás Escuelas Rurales de Bolivia en esta etapa, inicialmente como escuelas de primeras letras para combatir el analfabetismo imperante en el entorno geográfico, y posteriormente como

²² Se trata de *Una Escuela Rural en Vacas*. Primera edición, sin editorial. La Paz, 1949.

entidades dedicadas a la formación de los maestros rurales²³. En el caso cochabambino, alrededor de 10 años después de su fundación, el Núcleo Rural de Vacas se había convertido en una Escuela Normal Rural. Por lo demás, acá como en todo caso, la oposición de latifundistas, gamonales, colonizadores, mayordomos y comuneros prosiguió tratando de frenar cualquier nuevo logro, con mayor convicción y agresividad, cuanto más claro era para las clases dominantes el peligro potencial que representaba educar al indio.

Gracias a que el gobierno de David Toro autorizó que los indios arrendaran tierras, fue posible conseguir recursos para implementar la escuela y convertirla en una unidad de formación de maestros. La compra de puertas y ventanas, ladrillos y tejas, la construcción de nuevas aulas, de viviendas para los maestros, el mejoramiento de los talleres, e incluso el equipamiento básico inicial para la educación fue resultado del arrendamiento de la tierra, del trabajo colectivo en la siembra y la producción artesanal. Es decir, como en casi todo lugar, gracias al apoyo de maestros comprometidos y conscientes de su labor, con el trabajo y aporte material de los indios, se cumplía una y otra vez, esa consigna política que había comenzado a repetirse resumiendo la irrupción de la educación indígena en Bolivia desde Warisata: “la educación del indio será obra del mismo indio”.

Después de la guerra del Chaco (1936), el legado de la ideología liberal, la irrupción de la educación del indio, la problemática intelectual de los escritores de la época, los lugares comunes que se asentaban en el acervo cultural de las clases dominantes, la experiencia e influencia de la Escuela ayllu de Warisata y la nueva pérdida territorial, se dio un sentimiento que apuntaba a la imperiosa necesidad de alfabetizar, castellanizar e incorporar al indio a la sociedad. Resultó imperativo formar a los futuros maestros de los indios y se hizo más visible que antes, una nación frustrada en la que los niños del campo debían adquirir conocimientos y destrezas para el trabajo agrícola y las actividades técnicas; se hizo evidente la necesidad de construir una nación que debía preparar al indio para que obedeciera en el ejército y eventualmente para que se incorpore con sumisión a la vida de las ciudades. De esta forma, se consolidó un imaginario colectivo que asumía que era invariable y definitiva la separación entre la formación docente que se impartía en las ciudades y la que se daba en el campo, imaginario que se mantendría inalterable y se consolidaría con la promulgación del Código de Educación de 1955.

²³ Desde el periodo liberal de la República hasta la Revolución Nacional de 1952, las principales Escuelas Normales Rurales fundadas, en varios casos al principio como unidades escolares –aparte de las mencionadas de Warisata, Caquiaviri y Vacas- fueron las siguientes:

El 25 de abril de 1938 en San Lorenzo del Departamento de Tarija se fundó la Escuela Juan Misael Saracho, la cual se trasladó tres años más tarde a la localidad de Canasmoro. El 9 de marzo de 1939 se fundó la Escuela Bautista Saavedra en la localidad de Santiago de Huata (Departamento de La Paz). El 23 de mayo de 1939 en Caiza D del Departamento de Potosí se fundó la Escuela José David Berríos. El 16 de febrero de 1941 fue fundada en Portachuelo del Departamento de Santa Cruz, la Escuela Rafael Chávez Ortiz. El 16 de julio de 1948 en Paracaya, Provincia Punata del Departamento de Cochabamba, se fundó la Escuela Manuel Ascencio Villarroel.

En los casos indicados fue decisiva la influencia de la experiencia de Warisata, procediéndose a la fundación de Escuelas Rurales que satisficieran los requerimientos de formación docente no sólo en la parte andina de Bolivia, sino en el sur y el oriente. Actualmente, a excepción de la Escuela de Caquiaviri y la Normal de Caiza D, las seis que se ha mencionado, aunque con distinto nombre se encuentran en funcionamiento.

Por lo demás, hasta los años cincuenta se mantendría una concepción curricular que dividía la formación docente tomando en cuenta el carácter urbano o rural de la Escuela Normal. Dicha división se remozaría en el contexto de la revolución del MNR y se prolongaría hasta fines de siglo. En las dos normales urbanas existentes en los años cincuenta²⁴, la formación de profesores se realizaba exclusivamente para estudiantes bachilleres o los que tengan el 5° grado de secundaria vencido (11 años de escolaridad), según el siguiente currículum: (a) cultura general (matemática, castellano, geografía, historia y trabajos manuales), (b) formación profesional (psicología, pedagogía, sociología, legislación escolar, didáctica y práctica escolar), y (c) práctica docente (dada en el entorno urbano).

En el caso de las ocho normales rurales fundadas y en funcionamiento hasta el año 1953²⁵, los contenidos de las asignaturas que se impartían a los futuros maestros, variaban de modo sustantivo en relación al currículum de las dos normales urbanas antes descritas. Esto se debía entre otras razones, a la deficiente preparación en el campo, la carencia de docentes aptos para la enseñanza y a que cada Escuela Normal Rural podía recibir estudiantes que hubieran vencido solamente los seis primeros años de escolaridad (el nivel Primario). En estos casos, les ofrecía una formación de siete u ocho años adicionales, para que se convirtieran en los futuros “profesores rurales”. Las asignaturas de “cultura general” eran las mismas que en el caso de las normales urbanas pero con contenidos básicos. En lo concerniente a “formación profesional” se agregaba agropecuaria, industrias rurales, higiene y sanidad. Finalmente, en lo concerniente a la “práctica docente” se la efectuaba, en las unidades vinculadas y por lo general dependientes, de la Escuela Normal Rural de donde prevenía el practicante.

3. El nacionalismo revolucionario y el Código de Educación de 1955

En 1948 se realizó un censo nacional que permite comprender la situación social de Bolivia previa inmediatamente a la Revolución Nacional de 1952. De acuerdo a los datos de dicho censo, en el país vivía poco más de tres millones de personas, quienes se distribuían de manera tal que por una parte, cerca de dos tercios se localizaba en el campo

²⁴ Humberto Quezada Arce en 1953, elaboró un diagnóstico en el que menciona que son cuatro las escuelas normales urbanas. Aparte del INSSB de La Paz y la Escuela de Maestros de Sucre, incluye al INSEF dedicado a la formación de profesores de Educación Física en la sede de gobierno, y a la Normal Particular Urbana Santa Teresa, ubicada en la ciudad de Cochabamba y dedicada a la formación de maestros de Primaria (hoy inexistente). *Cfr.* el texto recopilado por el CEBIAE, *Escuelas Normales: Perfiles históricos y documentales*. p. 17.

²⁵ A la lista de siete escuelas rurales citadas hasta acá, el diagnóstico del Prof. Humberto Quezada añade la Escuela Normal Rural Particular Obispo Bosque ubicada en la localidad de Guaqui en el Departamento de La Paz, muy cerca de Warisata (hoy inexistente). Por otra parte, en el documento titulado “Las escuelas normales, la formación y el mejoramiento docente” hay algunas precisiones que vale la pena tomar en cuenta. Ese año, 1953, ya no se consideraba como una unidad rural de formación de maestros, a la Escuela de Caquiaviri. La Normal Rural de Vacas tenía ya el nombre “Ismael Montes”; en tercer lugar, la Escuela de Caiza D se llamaba “Raúl U. Pérez”, la de Punata no tenía nombre específico, y la de Portachuelo era conocida como “Zoilo Flores”. *Idem.* p. 18.

(1,860,000 habitantes), en tanto que el otro tercio vivía en las ciudades (1,140,000 personas que correspondía al 37%)²⁶.

De los habitantes del campo, más de 1,200,000 personas (cerca al 60%), tenía la condición de *pongos*, sometidos a la servidumbre de los patrones en un régimen semi-feudal. Se trataba de los *indios* estigmatizados así por la “gente” de la ciudad con una fuerte intención peyorativa. Sólo el 3% de la población rural era dueña de casi el 70% de la tierra laborable, constituyéndose en una poderosa oligarquía terrateniente. En contraste, las tierras de propiedad colectiva a favor de las comunidades indígenas sólo alcanzaban el 25% de la extensión nacional beneficiando apenas al 18% de la población rural.

En las ciudades, el grueso de la población (cerca al 70%) era el conjunto de clases medias, las cuales se ocupaban de actividades como el comercio, el transporte automotor y la minería. Poco más de mil personas solamente eran los dueños del 100% de los ferrocarriles y de una parte considerable de los servicios de comunicación y transporte. Controlaban asimismo, casi el 70% de la minería constituyéndose en la llamada “rosca minera” (monopolizada por los barones del estaño, Simón I. Patiño, Carlos Víctor Aramayo y Mauricio Hoschild). Esta clase que controlaba también el comercio y el capital financiero, se caracterizó como la burguesía “internacional” de un país semi-colonial. A la “burguesía nacional” (80,000 personas aproximadamente) le correspondía el control del 60% de la industria y del transporte, el 26% del comercio y una pequeña parte del capital financiero. Finalmente, a mediados de siglo, sólo poco más del 10% de la población constituía el proletariado, en su mayoría de carácter minero.

Bolivia no era una nación, sino la confluencia de un régimen prácticamente feudal en el campo y otro colonial en las ciudades. Los barones del estaño tenían absoluto control de la economía, su influencia sobre la política se daba a través de los gobiernos títere de derecha y por medio de la prensa. Asimismo, tenían hegemonía sobre el sistema jurídico y habían establecido una educación de carácter elitista en un sistema excluyente, opresivo y expoliador. Las divisiones étnicas, culturales y sociales fracturaban Bolivia en la que el poder se centraba en un súper Estado de las baronías del estaño.

Las elecciones de 1951 que dieron la victoria al MNR evidencian el grado de exclusión y retraso de Bolivia a mediados de siglo. De una población de más de tres millones de personas, las restricciones de votación por analfabetismo, edad, sexo, ocupación profesional (sacerdotes y militares no tenían derecho al voto) e incluso por carecer de un ingreso económico regular mínimo, dieron lugar a que sólo el 4% de la población nacional sea habilitada para votar. La situación de servidumbre de los indios no sólo les excluía de ser parte del sistema político desconociendo sus derechos ciudadanos, también los sometía a una situación de analfabetismo absoluto y permanente, fomentando un anquilosamiento social enclavado en la vida de las haciendas. Para colmo, la elección del MNR como nuevo gobierno, con el 51% de 125,000 votos fue anulada, otra medida discrecional entre las frecuentes que hubo, asumidas por los gobiernos títere de la rosca minero feudal.

²⁶ Los datos son presentados por José Fellmann Velarde en el tercer volumen de su libro, *Historia de Bolivia, (La bolivianidad semicolonial)*. El autor sostiene que la población indicada es discutible, por ser relativamente baja. Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1981. pp. 329-30

La Revolución Nacional de 1952 transformó radicalmente el cuadro descrito. Las medidas políticas del MNR apoyadas por la insurrección popular de abril destruyeron las baronías del estaño y establecieron las bases para la construcción nacional reconociendo los derechos de las mayorías. La penetración del imperialismo norteamericano fue frenada con la nacionalización de las grandes empresas mineras. Fue así que desde octubre de 1952 el poder oligárquico de una rosca minúscula fue destruido, se retuvo para el Estado el beneficio económico de la exportación minera y se disolvieron las ramificaciones y formas hegemónicas de poder de unas pocas familias que se habían enriquecido gracias a la enajenación de los recursos naturales.

La liquidación del régimen semi-feudal en el agro no sería una tarea fácil ni breve. Si bien el MNR en agosto de 1953 anuló legalmente el latifundio, el imaginario colectivo que asumía la servidumbre y la opresión, formado desde hacía cuatro siglos y remozado gracias a la nueva realidad republicana de hacia más de un siglo, tardaría en transformarse. Con la consigna “la tierra es de quien la trabaja” se eliminó el latifundio y se distribuyó como tierras de propiedad colectiva, la mayor extensión laborable expropiada a la rosca feudal. La Reforma Agraria además de incorporar a cerca de dos millones de personas a la vida social, económica, política y jurídica del país, tenía el propósito de otorgar mayor rentabilidad productiva a la tierra, multiplicar el mercado interno de consumo y comenzar a construir los puentes que allanarían el abismo que separaba hasta entonces y desde siempre al mundo rural del mundo de las ciudades.

Pero en el ámbito social, las medidas más importantes fueron sin duda el Voto Universal y la Reforma Educativa. En julio de 1952, la primera medida revolucionaria del MNR fue eliminar las restricciones a los derechos ciudadanos. Los indios del campo, los analfabetos de las ciudades, todas las mujeres y todas las personas de cualquier clase social, independientemente de su ocupación profesional, su situación de empleo o desempleo, su riqueza o escasez, con sólo haber cumplido 21 años de edad, participarían en la vida democrática de Bolivia eligiendo a sus representantes. La medida tenía también el propósito obviamente de garantizar en el futuro la posición del MNR como partido de gobierno incorporando al menos a medio millón de electores en el campo, para que resguarden pacíficamente los cambios revolucionarios realizados.

Antes de la finalización de su primer periodo de gobierno, el MNR impuso otras medidas revolucionarias. En agosto de 1953 dictó la Reforma Urbana que daría lugar a construir viviendas populares y avalaría la expropiación de predios. Pero sin duda, la reforma que tuvo una profunda influencia en las siguientes cuatro décadas, sería la promulgación del Código de Educación Bolivia en enero de 1955.

Las bases que el Código establece como fundamentos de la educación boliviana, señalan la universalidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación entendida como la “suprema función del Estado”²⁷. También el referido instrumento legal indica que la educación es democrática y única ofreciendo iguales oportunidades a la población en todos los niveles

²⁷ El Art. 1 del Código establece que la educación “es suprema función del Estado, porque es un derecho del pueblo e instrumento de liberación nacional y tiene la obligación de sostenerla, dirigirla y controlarla a través de un vasto sistema escolar”. *Código de la Educación Boliviana*, D.S. 3937. Edición del Ministerio de Educación Pública y Bellas Artes. La Paz, 1955. p. 39.

de estudio y áreas de enseñanza. Mediante la educación por otra parte, se promovería la construcción nacional respondiendo a las demandas sociales y regionales de los bolivianos. También destaca el enfoque prevaleciente de una nueva educación: se trata de la Escuela Activa, el vitalismo y la pedagogía del trabajo; orientaciones para una educación revolucionaria y útil, con contenido práctico y productivo, una educación que reproduciría la ideología nacionalista y promovería los cambios antiimperialistas y anti-feudales²⁸.

Dadas estas orientaciones ideológicas y ante los requerimientos políticos inmediatos y a mediano plazo; surgió la necesidad de crear nuevas Escuelas Normales que garanticen la formación de maestros para que se constituyan en los principales sujetos de valoración y reproducción de la realidad revolucionaria. Fue así que en el plazo de diez años de gobierno el MNR fundó dos instituciones de formación docente en capitales de Departamento y cuatro en entornos rurales²⁹. Por primera vez en la sede de gobierno se formarían a maestros que difundirían los valores de la educación técnica motivando para que las nuevas generaciones se ocupen en tales actividades, por primera vez el oriente de Bolivia era considerado parte integrante de la nación y constitutiva de la dinámica política y económica. Por primera vez finalmente, se formarían maestros para la amazonía y el Chaco, regiones que tradicionalmente habían vivido al margen de la historia oficial.

Las dos Escuelas Normales urbanas fundadas por el liberalismo en el transcurso de ocho años, treinta y cinco años antes de que se produjera la Revolución Nacional; y las siete Escuelas Rurales principales que atendían los requerimientos de la parte occidental, de Tarija y Cochabamba, se reorientarían según el Código aprobado en 1955. El nuevo contenido de la educación del indio, no estaría centrado en el propósito de civilizarlo para que aumente la productividad del régimen latifundista, instruirlo para que satisfaga las necesidades de las clases medias ocupándose en los servicios, domesticarlo para que trabaje en las minas de los barones del estaño o disciplinarlo para que forme filas en el ejército boliviano ante alguna eventual guerra que produzca otra pérdida territorial. Su educación después de la Revolución Nacional debería convertirlo en el principal defensor

²⁸ La educación “es revolucionaria porque encierra un nuevo contenido doctrinal de proyección histórica que tiende a transformar la orientación espiritual del pueblo y de las futuras generaciones”. “Es anti-imperialista y anti-feudal porque ayuda a consolidar la emancipación económica de la Nación y a superar las formas de explotación feudal en el campo”. *Cfr. Art. 1. Idem.*

²⁹ El gobierno de Hernán Siles Zuazo el 29 enero de 1958 creó la Escuela Normal Urbana N° 3 ubicada en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra con el nombre Enrique Finot. Casi cuatro años más tarde, el 31 de diciembre de 1961 durante el segundo gobierno de Víctor Paz Estensoro se estableció que la función de dicha Escuela se restringiría a la formación profesional de maestros interinos de Primaria. Un año y medio antes, el MNR había autorizado la fundación de la Normal Católica Sedes Sapientiae de la ciudad de Cochabamba, la cual se dedicaría a la formación de profesores de Religión.

En la cronología concerniente a la fundación de las escuelas normales corresponde indicar que el 21 de noviembre de 1959 Hernán Siles creó también en la ciudad de La Paz, la primera Escuela Normal Técnica, llamada Mariscal Andrés de Santa Cruz. En lo concerniente a las Normales Rurales, fueron los años 1960 y 1961 los que dieron lugar a la creación de nuevas unidades. El 1° de abril de 1960 Siles fundó la Escuela Normal Rural de Riberalta en el Departamento del Beni y al día siguiente, la Escuela Humberto Ibáñez Soruco en Charagua (Departamento de Santa Cruz). Por su parte, Víctor Paz al año siguiente (1961), fundó la Escuela Normal Rural Franz Tamayo de Villa Serrano en el Departamento de Chuquisaca y la Unidad Académica Rural de Llica en el Departamento de Potosí, esta última con el propósito de enfrentar el analfabetismo creciente de la región. De la lista indicada sólo la Escuela de Charagua no continúa en funcionamiento.

de los cambios del Estado, votando por el MNR, aclamando a sus líderes, liquidando el viejo régimen de los gamonales e incorporándose a la nueva realidad económica, política y social del país como inmigrante a las ciudades plenamente incorporado a los mercados.

La Revolución Nacional constituyó el Estado boliviano moderno definiendo un patrón de relación específica con la sociedad civil; así comenzó a configurarse un imaginario colectivo que aún prevalece y que en el orden político fue el factor ideológico determinante para que aconteciera la historia de Bolivia del último medio siglo. Por el despliegue de tal imaginario los sectores que hasta antes de 1952 mantuvieron una posición de reclusión, silencio y opresión, comenzaron a exigir el reconocimiento de sus derechos. Entre ellos, quienes tuvieron protagonismo social fueron los grupos étnicos tradicionales, para quienes el nuevo escenario implicó también una forma inédita de participar de la vorágine revolucionaria recibiendo una educación que aparecía llena de expectativas.

El denominativo de “indio” varió por el de “campesino”, cuyo uso se difundió con relativa celeridad; posteriormente aparecería la palabra “originario” para designar a las personas de los grupos étnicos quienes con mayor o menor cantidad de signos de identidad, preservan evidencias de su origen cultural. De este modo, aunque se mantuvieron rasgos como el uso de la lengua, las prácticas tradicionales, las costumbres y los ritos, tanto en el área rural como en las ciudades donde las dinámicas culturales se hicieron cada vez más diversas y fluidas, la Reforma Educativa plasmada en el Código estableció una nueva realidad. Gracias a la alfabetización y a la instrucción básica de la población mayoritaria, se promovió la inserción de los indios a la sociedad, incorporándolos activamente en la vida económica, reconociendo sus derechos políticos, y permitiéndoles concebirse a sí mismos como parte de la nación boliviana con ciudadanía legítima.

También el Código estableció nuevas definiciones sobre la obligación del Estado boliviano de patrocinar y responsabilizarse por la educación, lo cual le dio a ésta un nuevo significado social. Promovió nuevos contenidos simbólicos y representaciones colectivas sobre su importancia y función en la sociedad. Así, de pronto las mayorías marginadas y oprimidas secularmente se integrarían a la educación, la cual les permitiría a la vez ser parte activa de los sistemas de intercambio político y económico. De súbito también surgiría la demanda de un servicio masivo ante lo cual la formación docente y las respuestas institucionales del Estado debían ser eficaces, sustentables y oportunas. La educación se habría transformado en congruencia a los objetivos políticos revolucionarios.

La administración de un sistema único estableció las bases de organización académica del nivel primario con seis grados y del nivel secundario con otros seis. Sin embargo, aunque el Código enfatiza en varios capítulos la formación vocacional, la educación obrera, el adiestramiento técnico, agropecuario e industrial, el cultivo de las artes y oficios, el incentivo de la cultura y el deporte; como también la educación especial, la extra-escolar e incluso la *femenina*; los cambios no fueron lo que se esperaba. Desde su implementación se perfiló en Bolivia cada vez con mayor fuerza, un sistema público que en el campo tendía a lo sumo y con mucho esfuerzo, a la alfabetización de las mayorías campesinas. En tanto que en las ciudades, el sistema estaba forzado a privilegiar la formación universitaria de tendencia liberal u otras actividades tradicionales heredadas de la ideología colonial y conservadora. Así, muy a su pesar, los logros alcanzados en relación al sistema educativo

urbano, en los hechos se dieron en congruencia con la tradicional preparación de los futuros abogados, médicos, sacerdotes y militares.

En lo concerniente a la formación docente, el Código instituyó el sistema de “educación normal y mejoramiento del magisterio”. Tal sistema incluía a las escuelas normales urbanas y rurales, a la Escuela Nacional de Maestros de Sucre, los Institutos Normales Superiores de la ciudad de La Paz y a otras unidades institucionales menores³⁰. El sistema promovería la formación de maestros con una orientación política de defensa y profundización de la Revolución Nacional, atendiendo de manera prioritaria la preparación técnica, la capacitación de personal directivo y la formación complementaria y continua de los maestros, tanto de quienes trabajaran sin ningún estudio especializado previo como de los maestros que hubieran obtenido el respectivo título.

La formación en las normales tendría un contenido científico para todos los niveles. Los profesores transmitirían una formación humanista con compromiso social³¹, haciéndose cargo el Estado de garantizar su empleo, ubicándolos en puestos de trabajo después de que hayan obtenido el Título en Provisión Nacional. Así, los maestros se registrarían en un escalafón que incluiría información sobre su antigüedad, categoría, desempeño y capacitación. Para regularizar tal incorporación y oficializar su ingreso en el magisterio fiscal iniciando la carrera docente pública con quinta categoría, los docentes debían acreditar cuatro años de experiencia en aula. Después de promulgado el Código y dada la dinámica institucional específica, se instauraron los exámenes de grado. Los postulantes debían aprobar exposiciones orales ante estudiantes reales, conduciendo apropiadamente y con excelente nivel académico, las actividades de aula. Antes de tales exámenes se incluyeron pruebas pedagógicas y de conocimiento, las que fueron obligatorias después para obtener el Diploma de egreso.

El Código autorizó que los profesores *interinos* (se trata de quienes daban clases en alguna unidad rural sin haber recibido formación especializada previa), después de acreditar cinco años de experiencia y haber aprobado un examen de idoneidad ante tribunales especiales, se incorporen al escalafón. Para ellos, como para el conjunto del magisterio fiscal, el ascenso de categoría hasta la máxima –cuatro escaños por encima de la más baja-, se daba automáticamente cada cinco años a partir de la segunda categoría. Previamente, para incorporarse a la cuarta y tercera era imprescindible el examen. Es decir, regularmente después de 17 años de desempeño docente se alcanzaba el nivel más alto (la primera categoría). Sin embargo, los profesores podían rendir examen a los cuatro años de haber

³⁰ Se incluye por ejemplo, al Departamento Superior de Ciencias de la Educación, a otras instituciones de formación y a los “Cursos de temporada” que se llevarían a cabo (estos últimos, jamás fueron implementados). *Cfr.* Art. 90. *Op. Cit.* p. 52.

³¹ El Art. 95 del *Código* indica que “los institutos y escuelas normales se orientarán hacia la formación de un tipo de profesional docente de amplia cultura general, preparación científica, capacidad técnico-pedagógica y sensibilidad social frente a los problemas colectivos y elevadas condiciones morales”. *Op. Cit.* p. 53.

Más adelante, el Art. 102 indica que “el plan de estudios de las escuelas normales estará estructurado por grupos de materias afines que permitan al futuro maestro una formación filosófico-humanista, pedagógico-profesional y práctico-docente tomando como núcleo los materiales y las necesidades de nuestra realidad humana y educativa”. *Idem.*

permanecido en la tercera categoría y así en adelante. Si lo aprobaban, ascendían a la inmediata superior sin cumplir los cinco años de trabajo.

En la década de los setenta, debido a que se consolidó una fuerte cohesión en el magisterio, se renovaron las reivindicaciones gremiales y la capacidad de conflicto; además, debido a que los niveles salariales del magisterio eran los más bajos respecto a las demás escalas profesionales, ante la presión de los dirigentes se crearon dos nuevas categorías en la cima del escalafón: la categoría “cero” y la categoría “al mérito”. Aunque inicialmente los requisitos formales incluían hasta la publicación de textos especializados para acceder a la categoría “al mérito”, las presiones gremiales terminaron por imponer la promoción automática y el consecuente beneficio económico que aunque sea muy pequeño, resultaba significativo en un contexto de generalizada baja remuneración.

De manera explícita el Código sostiene que los docentes en el sistema de educación normal, serán profesores extranjeros especialistas en disciplinas pedagógicas o profesores titulados de las propias normales. Acá se advierte la influencia de la visión liberal de principios de siglo y por otra parte, se nota la fuerte endogamia que prevaleció en el sistema de formación docente hasta finales del siglo XX.

Al parecer poca efectividad tuvo la crítica de Franz Tamayo al *bovarysismo pedagógico*. Esta vez el gobierno del nacionalismo revolucionario convocaba a profesores extranjeros para que den calidad académica a las asignaturas especializadas en la formación docente. Sin embargo, tampoco en esta ocasión hubo el éxito esperado. En realidad, no se concretó ningún contrato sobresaliente, y comenzó a perfilarse como palabra definitiva, la posición sumamente poderosa en la historia de la educación nacional, de los actores sindicales.

Los dirigentes del magisterio desarrollaron formas de oposición y lucha en contra del gobierno de una manera no advertida previamente. Se trata de una historia sindical de la más grande importancia en los hechos políticos de hoy inclusive. Gracias a la tradición combativa de los primeros sindicatos, fortalecidos por la creación de la Central Obrera Boliviana en 1952 y por el reconocimiento explícito que hacía el Código de los derechos gremiales³², los maestros forjaron un nuevo perfil político de profunda influencia contribuyendo a definir en un contexto de múltiples formas, una corrupción extendida, estilos de gobierno recurrentes, pautas de acción gremial emergentes y ámbitos de mediación para que los actores del conflicto encontrasen paliativos a los problemas del sector. En este periodo algunos aspectos que caracterizaron a los maestros fueron la ausencia de una razonable disposición de recursos, las mínimas posibilidades de perfeccionamiento profesional, y por lo general, una actitud expresiva e invariable de intransigente, continua y novedosas formas de reivindicación salarial.

El tema de la endogamia académica se constituyó para el magisterio, en una “prerrogativa” gremial. Sólo los profesores titulados de las Escuelas Normales podían volver a éstos en

³² Por ejemplo, el Art. 242 aparte de los derechos reconocidos por la *Constitución Política del Estado*, establece que los maestros tienen “libertad para intervenir en la vida política del país al igual que los demás ciudadanos, sin que se les pueda obligar a incorporarse a un partido político determinado, como condición de estabilidad en su cargo”. Agrega además que tienen derecho a “participar en la organización sindical del magisterio”. *Idem*, p. 75.

calidad de catedráticos. Dada una fuerte politización ideológica en los centros de formación docente desde los años de la Revolución Nacional, con prácticas implícitamente aceptadas que resguardaban campos de influencia y poder, el tema de la preparación y competencia académica de los catedráticos en las Escuelas Normales también se politizó y resolvió sin considerar la calidad, sino solamente la adscripción o recomendación partidaria. Pese a la crítica de Tamayo, una institución que se reproduce con los insumos de su propia creación, una institución que no admite la renovación, que rechaza lo nuevo y extraño sólo por ser diferente, que se aplaude a sí misma en la imitación cada vez más devaluada de los íconos de antaño, termina en una degeneración interna. Así, la endogamia académica ocasionó un decaimiento progresivo del nivel de enseñanza en los INS y el remedio al *bovarysismo pedagógico* terminó siendo peor que la enfermedad.

El Código señaló la necesidad de crear unidades de observación anexas a las normales para efectuar la práctica docente de los estudiantes de tercer y cuarto año, aunque eventualmente podían efectuar tales prácticas desde segundo año. Hoy día las unidades escolares anexas han ganado independencia de las Normales, dejando de ser escenarios de innovación pedagógica o centros de observación para evaluar posibles cambios educativos. Sin embargo, la práctica docente se mantiene y se ha constituido en una forma apropiada para que los estudiantes adquieran confianza y estimen la profesión docente. Asimismo, esta actividad sigue siendo útil para apreciar las posibilidades de creación, innovación y cambio pedagógico que los estudiantes egresados pueden realizar en su desempeño.

Los egresados de las Normales en las ciudades quedaron obligados por el Código a trabajar dos años como mínimo en escuelas de provincia o en zonas rurales, tiempo después del cual de existir vacancias, serían trasladados a unidades urbanas. Los egresados de las escuelas rurales debían trabajar por su parte, los primeros cuatro años de ejercicio docente en comunidades campesinas. Así, se mantuvo la división entre escuelas normales rurales y los institutos urbanos, aunque se dispuso que todos los docentes formados contribuyeran a la alfabetización masiva del campesinado. Para este fin, el Estado se haría cargo de efectuar la construcción y mejoras de infraestructura en las unidades en la ciudad y de las Escuelas Normales Rurales según las demandas provinciales.

La obtención del Título en Provisión Nacional implicaba según norma el Código, la satisfacción de varios requisitos. Los egresados de la ciudad que hayan trabajado dos años en entornos rurales debían elaborar una “memoria” o “tesis”, la cual sería presentada a la Normal urbana. Si procedían de escuelas rurales, los egresados que concluyeran el cuarto año de trabajo en el campo, debían acreditar haber alfabetizado por lo menos a diez campesinos adultos y haber efectuado una labor de seguimiento técnico sobre la realidad social y educativa de la población destinataria. El requisito de alfabetización también se aplicaba a quienes cumplirían funciones de profesores urbanos.

El nivel reconocido por el Estado boliviano del Diploma de egresado de una Escuela Normal Rural o una Normal Urbana equivalía al de Diploma de bachiller en humanidades. Esto se explica porque los estudiantes normalistas no requerían ser bachilleres para incorporarse al sistema de formación docente. Es decir, el estudio para ser profesor se asumía como una formación técnica superior que podía engarzarse fácilmente con la formación humanística. De hecho, estudiantes de 13 ó 14 años de edad, con ocho o nueve grados aprobados del sistema formal se incorporaban a las Normales de donde podían

egresar hasta a los 18 años como profesores fiscales. En otros casos, bachilleres de humanidades que iniciaban estudios eran transferidos directamente a segundo o tercer año de un plan curricular que por lo general, incluía cuatro años de estudio.

Debido a que el Código instauraba una nueva realidad educativa en un contexto de cambio revolucionario del Estado boliviano, previó que de pronto se daría una enorme sobre demanda de profesores. Por tal razón, el Art. 234 autorizaba que los bachilleres de humanidades podían enseñar en Primaria, que los titulados de las universidades podían hacerlo en Secundaria y que las personas con habilidades técnicas o artísticas (tengan o no título), podían enseñar en escuelas y colegios del Estado, asignaturas como Música, Artes Plásticas, Manualidades, Lenguas Extranjeras, Economía Doméstica, Educación Física, Enseñanza Vocacional y otras similares. El único requisito para hacerlo era aprobar un examen de capacidad, además de tener “buena salud” y una “moral elevada” *comprobada*. Las posibilidades para estas personas eran constituirse en maestros interinos incorporados al escalafón después de cinco años de experiencia y la aprobación de pruebas de idoneidad; o ser maestros “titulares” de quinta categoría permanente, reconocidos como tales después de diez años de ejercicio docente.

Los maestros se constituirían en la fuerza motriz para precautelar los cambios históricos de la Revolución de 1952, ellos tenían la responsabilidad de transmitir a las generaciones futuras los deberes cívicos de construcción de la conciencia nacional, de modo que formen a los ciudadanos celosos de cumplir sus obligaciones y de fortalecer el espíritu del pueblo mejorando el nivel de vida de los bolivianos. Aparte de que el Código establece esta misión docente, señala también que los profesores y directores de establecimientos educativos debían mejorar continuamente su aptitud académica y sus competencias de gestión. Así, el Código creó instancias para la formación permanente de los maestros.

Sin embargo, los logros fueron mínimos. En la asignación de cargos directivos prevalecían factores extra profesionales. La venalidad de los funcionarios gubernamentales y de los dirigentes gremiales para nombrar autoridades, dar curso a trasferencias, crear unidades e ítems, favorecer a los catedráticos de las Escuelas Normales, y efectuar dudosas actividades de administración educativa, se hizo corriente de manera tal que la pauta que explicaba la toma de decisiones fue cualquier razón políticas o partidaria. Ante la ausencia de estímulos económicos inmediatos por la formación permanente, la mayoría de los maestros prefirió atenerse a los mecanismos de ascenso automático de categoría (al menos desde la tercera para ser incorporados a la segunda y así sucesivamente hasta la categoría “al mérito”). Esto fue considerado por los dirigentes como otra “conquista” de su lucha sindical.

A casi diez años de la Revolución Nacional y siete de promulgación del Código, el MNR había generalizado los nombramientos políticos de profesores interinos. A tal punto llegó esta prebenda partidaria que en 1960 fue necesario cambiar el carácter de la Normal Urbana Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra, creada casi tres años antes para formar a los profesores de la región oriental de Bolivia convirtiéndola exclusivamente en un centro de profesionalización. Es decir, en una escuela que ofreciera elementos formativos a los profesores que *de facto* y gracias al aval político habían comenzado a enseñar sin ninguna preparación especializada. Para precautelar los beneficios de los elegidos, la Resolución Ministerial garantizaba otorgarles becas.

Hubo el año 1972 y el siguiente, dos seminarios de mejoramiento docente llevados a cabo con el apoyo de UNESCO y UNICEF respectivamente. Se trataba de cursos de capacitación para profesores en ejercicio, en los cuales se priorizaron temas como los Reglamentos de las normales, la profesionalización de interinos, las áreas de formación, la secuencia de objetivos, contenidos y actividades, además de la inclusión de la materia “Interpretación de los programas”. Sobre los contenidos en las normales, en el periodo del nacionalismo revolucionario, prevaleció la atención a temas de carácter sociológico, precautelándose la unificación de la formación docente. En las normales rurales, la mitad del tiempo se repartía entre sociología rural, agropecuaria, educación higiénica y sanitaria, oficios industriales rurales, economía doméstica y labores femeninas. En suma, siguiendo el principio de “homogeneización cultural y lingüística”, el gobierno del MNR, paradójicamente mantuvo y acrecentó la separación entre la formación docente urbana respecto de la rural.

Los datos de septiembre de 1962 muestran que de poco menos de 13 mil maestros urbanos, casi seis mil (el 45,4%) eran interinos³³. La situación en el campo era sin duda mucho peor. La prebenda política del MNR a favor de sus correligionarios estableció una asociación entre el Estado, la militancia partidaria y el desempeño laboral. El magisterio fue a lado de las funciones públicas en los Ministerios, el lugar natural para realizar este propósito político reforzando específicas representaciones colectivas concernientes no sólo a los beneficios de la política y el partidismo, sino sobre los derechos implícitos de los militantes cuando ejercían funciones en determinadas fuentes de trabajo. En cuanto a la educación, para desempeñar el cargo de “profesor” no era necesario tener ninguna preparación especializada. En la medida en que los vínculos partidarios, familiares o de amistad con personeros influyentes, fueran más fuertes, las prerrogativas serían mayores. Además, aunque los sueldos eran bajos, era un ingreso seguro, y siempre existían resquicios para la venalidad, en especial a través de la vida sindical también apañada por el MNR.

Esta instrumentación política con propósitos de beneficio partidario fue la herencia del MNR a los siguientes gobiernos en un contexto ideológico de prácticas comunes y repetidas por las orientaciones políticas que se sucedieron posteriormente a 1964, pese a su ilegalidad y carencia de sustento ético profesional. En tal contexto ideológico se fundaron siete Normales en doce años de historia, hasta 1976. Posteriormente sería fundada en 1985, la Escuela Normal Urbana de Potosí. De doce instituciones nuevas, tres se establecieron en capitales de Departamento y cinco en provincias³⁴.

³³ Resulta curioso que el Jefe de la Misión de UNESCO en Bolivia, Emilio Uzcátegui haya tenido otros datos en relación a las cifras del MNR. Según una carta oficial, la UNESCO hacía referencia en septiembre de 1962 a que sólo había 9,551 maestros urbanos en Bolivia de los cuales el 47,9% eran interinos. Según la información gubernamental, el porcentaje era menor (45,4%) de un total de 12,762 maestros urbanos (la diferencia es de 3,211 maestros). Cfr. los documentos que Humberto Quezada incluye en el texto recopilado por el CEBIAE, *Escuelas Normales: Perfiles históricos y documentales*, Op. Cit. pp. 247, 254. La discrepancia estadística mencionada es un ejemplo de algo frecuente en Bolivia inclusive hoy día. De acuerdo a la fuente a la que se acude, la finalidad del documento analizado y la forma de obtener datos, la información por lo general, difiere.

³⁴ El gobierno de René Barrientos Ortuño fundó dos Escuelas Normales Rurales con su propio nombre, una en Caracollo (Departamento de Oruro, el 28 de diciembre de 1964), y la otra en Tarata (Departamento de Cochabamba, en 1967 con el propósito de formar profesores de Educación Física y Musical). El mismo Presidente militar que gozó de una notable aceptación plebiscitaria en el campo, líder golpista que posteriormente fue elegido en elecciones, fundó el 26 de mayo de 1966 la Escuela Normal Rural de Cororo en el Departamento de Chuquisaca (la finalidad de esta unidad fue también

Desde la promulgación del Código de la Educación Boliviana hasta antes de la Reforma Educativa de 1994 –llevada a cabo también durante una gestión gubernamental del MNR–, hubo escasas modificaciones al sistema de formación docente. La caída política del nacionalismo revolucionario después de un periodo de 12 años de gobierno por el golpe militar del Gral. Renè Barrientos Ortuño, dio lugar a un escenario en el que se perfilaría mejor la fisonomía opositora del magisterio al gobierno de turno.

En 1969 Barrientos emitió varios decretos a los que llamó la nueva “Reforma Educativa” y a los que los maestros denominaron la “Contrarreforma”. Lo sustantivo de tales Decretos fue buscar frenar la organización del magisterio para evitar la acción sindical; por lo demás, el sistema escolar de seis años en el nivel de Primaria y seis en el de Secundaria, fue substituido por una organización que incluía cinco años del nivel Básico, tres del nivel Intermedio y cuatro grados que conformaban el nivel Medio. Antes de Barrientos y después de él, tales niveles se llamaron “ciclos”. En cuanto a la formación docente, este gobierno estableció la educación normal unificada y jerarquizada. A los docentes de Básico se los llamaría “maestros”; a los de Medio, “profesores”; y a los de alto nivel, “catedráticos”. El nuevo docente debía ser despolitizado, con amplio dominio de técnicas pedagógicas, y con suficiente capacidad para emplear la tecnología educativa. Las normales debían aplicar en consecuencia, planes y programas elaborados por grados, los cuales se articulaban siguiendo una conformación “instrumental”, “pedagógica” y de “cultura general”.

Los maestros por su parte, llevaron a cabo durante el gobierno nacionalista del Gral. Alfredo Ovando Candía en enero de 1970, el I Congreso Pedagógico Nacional. En el marco de un resurgimiento vigoroso del marxismo y del nacionalismo castrense³⁵, el evento

la profesionalización de maestros interinos). Obviamente, los motivos políticos de estas fundaciones fueron mantener y extender la popularidad del Presidente, quien decidió los lugares de ubicación de las dos Normales de Cochabamba tomando en cuenta los pueblos donde nacieron él y su Ministro de Educación.

El gobierno de tendencia populista del Gral. Juan José Tórrez González, con la finalidad de justificar su política, creó el 4 de enero de 1971, la Escuela Normal Rural Mariscal Andrés de Santa Cruz, ubicada en la provincia Chayanta del Departamento de Potosí. Nótese que en este caso como en otros (Simón Bolívar y René Barrientos), el nombre de una entidad se repite sin mayor problema asignándolo a otra Normal. En el caso de la propaganda política de Barrientos esto es comprensible, pero en el caso de los Presidentes del siglo XIX, no existe una argumentación suficientemente convincente que explique la carencia de iniciativa.

En 1973 el gobierno golpista y dictatorial del Gral. Hugo Bánzer Suárez autorizó el 18 de enero el funcionamiento del Instituto Normal Superior Adventista; se trataba de una unidad privada que desarrollaría sus actividades formando profesores para la ciudad de Cochabamba. El mismo año, el 22 de octubre, Bánzer creó la Escuela Normal Urbana Ángel Mendoza Justiniano para que satisficiera las necesidades de educación secundaria en la ciudad de Oruro (después la entidad amplió su cobertura a Primaria). La tercera Normal creada por Bánzer fue la llamada Santísima Trinidad, que comenzó a funcionar el 23 de noviembre de 1976 en la ciudad de Trinidad (capital del Departamento de Beni). La Normal Urbana más reciente, la cual surgió por presión de la población de la capital de Potosí, fue la creada durante el segundo gobierno de Hernán Siles Zuazo, el 1º de abril de 1985 con el nombre de Eduardo Avaroa. De las ocho unidades mencionadas, actualmente la única que no funciona es la Escuela Normal Rural René Barrientos Ortuño de Tarata.

³⁵ Después del gobierno de Barrientos que se prolongó hasta abril de 1964 y de un corto periodo de transición, resurgió el nacionalismo con perfil castrense. Fue representado por los gobiernos de Alfredo Ovando y Juan José Tórrez. Ovando nacionalizó la trasnacional *Gulf Oil Company* y en su

resolvió exigir al gobierno que dé consistencia al sistema educativo nacional, promueva la descentralización administrativa de la educación y comience a unificar el ámbito rural con el urbano. Por lo demás, el Congreso aceptó la organización de los niveles escolares (5-3-4) impuesta por el régimen de Barrientos pocos meses antes.

La reacción dictatorial contra el populismo del Gral. Juan José Tórrez, gobierno posterior a Ovando, se dio con el régimen de Hugo Bánzer Suárez quien protagonizó el golpe de Estado de agosto de 1971, permaneciendo en el gobierno por siete años. La reacción fue parte de una estrategia de alcance internacional que buscaba frenar las tendencias radicales de izquierda en la región. Bánzer en lo referido a la educación promulgó la llamada “Ley Bánzer” y en cuanto a la formación docente, la denominada “Ley de Normales” de 1975. Justificando que la educación no se adecuaba a las condiciones sociales ni a las necesidades económicas del país, la “Ley Bánzer” impuso un cuerpo detallado de objetivos para todos los ciclos y niveles regulares, normó exhaustivamente el sistema siguiendo la estructura anterior, y reglamentó los planes y programas de estudio. Como era obvio, conculcó la autonomía universitaria, las libertades democráticas y sindicales y persiguió a los dirigentes estudiantiles y del magisterio, proclamando que la nueva Bolivia difundiría en los educandos los santos principios de “Dios, patria y hogar”, lejos de la perniciosa influencia que ejercían los maestros comunistas.

En lo concerniente a la formación docente, la ley del régimen impuso una orientación dada según el sustento ideológico que justificaba el carácter golpista del gobierno: la doctrina de seguridad nacional. Afirmaba que los maestros bolivianos debían ser constructores de una educación con nuevos fines, debían “contribuir eficazmente mediante la acción educativa a la edificación de un Estado nacionalista de orden, trabajo, paz y justicia”³⁶.

Bánzer adecuó a sus fines políticos, la organización, el régimen académico y pedagógico, la estructura y la evaluación de las Escuelas Normales. Impuso autoridades y profesores que fueran acólitos al régimen, y se ocupó de transgredir el Código de 1955, de manera consciente y reiterativa. Las normales debían incorporar según la ley de 1975, contenidos científicos y pedagógicos en la enseñanza, debían promover el auto-desarrollo de los estudiantes y la evaluación permanente. Impuso el sistema semestral en la formación docente, aprobó un “índice académico” que reemplazó el vencimiento por grados fijando asignaturas y actividades, y decidió que el tiempo mínimo de estudio sería de seis semestres para profesores de Primaria y ocho para Secundaria. En lo concerniente a la

gestión se dieron las conquistas radicales de la revolución universitaria consistentes en el co-gobierno docente estudiantil y el veto político a catedráticos y autoridades.

Por su parte, el gobierno de Tórrez los años 70 y 71, tuvo que aceptar, en un contexto de efervescencia y presión de izquierda, a la Asamblea Popular. Se trataba de una institución que buscaba sustituir al Parlamento, sesionaba con la presencia de representantes sindicales y de las clases sociales populares. Tuvo una corta vida y no rebasó la etapa de organización y grandilocuencia de discursos radicales pronunciados por líderes trotskistas. Cfr. por ejemplo, *Historia de Bolivia* de José de Mesa y otros. Editorial Gisbert, La Paz, 1999. pp. 651-6.

³⁶

La referencia a la Ley de Normales es efectuada por Enrique Ipiña Melgar en su obra, *El libro rosado de la Reforma Educativa en Bolivia*, publicado en La Paz por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en 1988. Cfr. en particular, el Documento N° 8 de dicho libro, editado también en el texto del mismo autor, *Reforma Educativa en Bolivia: Paradigma del futuro*. Santillana de ediciones. La Paz, 1996. pp. 308 ss.

administración, creó la Dirección Académica y las Direcciones de Carrera que se encargarían de programar requisitos, asignaturas e índices. Introdujo las Carreras como formación docente terminal diferenciada, estableciendo particularidades para la educación urbana y rural. Finalmente, en las escuelas normales rurales ordenó que se enseñara técnicas para que los profesores se desarrollaran en entornos bilingües.

Derrocado su gobierno, el magisterio realizó en 1979 el II Congreso Pedagógico Nacional atacando su política, reivindicando el Código de 1955 y proponiendo algunos cambios técnicos como la reducción de la escolaridad de doce a diez años.

4. Reconfiguración del imaginario colectivo

El imaginario colectivo boliviano se ha constelado como un conjunto de representaciones, gestos, prejuicios y suposiciones en el que predomina una estructura simbólica neo-colonial. La historia de la conquista y dominio español sobre los incas ha sido el inicio de un proceso por el cual se ha forjado –con las variaciones respectivas- una mentalidad específica. En efecto, si bien la fundación de Bolivia en 1825 implicó variar la realidad económica y política, los cambios sociales y las transformaciones ideológicas no fueron sustantivamente diferentes, prolongándose el imaginario colonial de siempre. La misma mentalidad fue remozada en relación a los nuevos amos en la hacienda y delineada con más precisión respecto de las capas dominantes en la ciudad. Así se mantuvo a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

La Revolución Nacional de 1952 produjo cambios sustantivos en las relaciones sociales y motivó que se reconstituyera el imaginario colectivo introduciendo aspectos nuevos que forman el carácter neo-colonial hoy prevaleciente. Se trata de un conjunto simbólico en el que persiste la división estamental y los ámbitos de influencia de grupos con naturaleza propia en el diagrama construido por el nacionalismo revolucionario.

A mediados de siglo, la revolución instigada y dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario otorgó tierras a los indios, les reconoció el derecho de ciudadanía y estableció la educación como universal, gratuita y obligatoria hasta los 14 años. Sin embargo, estos logros no desplazaron absolutamente los rasgos simbólicos de la ideología colonial. Los campesinos en el agro y las clases bajas en la ciudad asumieron al Estado identificado con el MNR, como el factor central de constelación de un principio de realidad con sentido protector y participativo.

El Estado les había reconocido como ciudadanos, les entregó tierras, les permitía tomar parte en un movimiento político avasallador, les instaba a organizarse y fomentaba que recibieran recursos públicos gracias a la liquidación de la oligarquía minera. Así, el reconocimiento de sus derechos y dignidad secularmente conculcados, se realizaba gracias al intercambio. Estas concesiones que incluían a la educación, debían ser retribuidas con votos y el apoyo político al MNR.

Sin embargo, pronto surgieron las nuevas diferencias en el reciente orden social. El racismo del conservatismo decimonónico en contra del indio, se había convertido con la

Revolución Federal, en un paternalismo liberal y modernizante –despectivo en el fondo– que mantuvo el latifundismo en procura de alcanzar eficiencia productiva. Después de la Revolución Nacional, aun en el contexto que convirtió a los indios en “campesinos propietarios”, aunque formalmente se instituía la igualdad cívica en las ciudades, las jerarquías estamentales no desaparecieron y se volvieron divisiones sociales, flexibles hasta cierto punto, pero siempre cargadas de estigmas y obligaciones políticas.

Las clases que se ubicaron en la cúspide de la jerarquía social y económica –la clase política en primer lugar– exigía de los campesinos y mestizos apoyo electoral para consolidar el nuevo orden, pero en el fuero interno de sus sentimientos e ideología, persistió el desprecio y sub-valoración de los indios. Así quedó remozado el imaginario colonial con categorías según la ingénita *naturaleza* humana de quiénes eran “gente” de verdad, asumidos como *blancos*, y de quienes eran *indios* en el fondo, aunque aparezcan como *cholos* o mestizos. Para que se active la evidencia de la diferencia, bastaba apreciar el color de la piel y el apellido de los individuos, siendo factores de “superación” social en los límites permitidos, el grado de instrucción alcanzado; el perfeccionamiento en el uso del castellano, el cuidado y estilo en la apariencia del vestir, además del refinamiento en las costumbres y prácticas cotidianas de cada persona.

La sociedad boliviana del siglo XXI expresa todavía la herencia de un imaginario neo-colonial. Las transformaciones de mediados de los años 80 que erigieron un Estado neo-liberal –constituido también por el MNR–, no reeditaron una oligarquía con el poder que tuvo por ejemplo, la “rosca minero feudal” anterior a 1952. Sin embargo, los grupos poderosos emergentes en un tiempo de democracia y globalización, reactivaron y remozaron el imaginario de siempre. Así, se constituyeron las representaciones simbólicas marcadas por una ideología estamental y prejuiciosa.

Por una parte, los sectores sociales con poder, aunque declarativamente reconozcan, acepten y hasta valoren las diferencias culturales, en el fondo las desprecian o en el mejor caso, folklorizan la multiplicidad de expresiones étnicas. Activan en su actuación social discriminaciones prejuiciosas y favoritismos que demarcan los ámbitos y espacios, los mundos de vida de sí mismos y de los *otros*, especificando los límites que segregan. Por otra parte, los sectores subalternos buscan afirmar sus entornos, ocupan los espacios consolidados, reinventan formas asertivas de constituirse a sí mismos, e incluso ejercen según el lugar que ocupan, dominio y explotación sobre otros grupos menos favorecidos. En fin, luchan por conquistar espacios bajo la suposición de que el Estado tiene una deuda social con ellos, en un contexto dinámico que reserva el poder político a los sectores que creen que fueron ellos quienes tuvieron el derecho de controlar Bolivia.

En el caso de los mestizos y *cholos*, es decir de quienes se alejan menos del ideal racial y cultural blanco, siendo las interacciones sociales con los grupos dominantes, cotidianas, cercanas e inevitables, las formas de segregación son más sutiles. Así se producen efectos de apariencia de tolerancia y convivencia compartida, la que sin embargo, pronto se descubre como ilusoria, particularmente en los momentos cruciales de las frecuentes crisis políticas que caracterizan la historia contemporánea.

A la complejidad de este cuadro se añade las diferencias regionales y la constitución de grupos de poder en ciudades orientales, donde los componentes étnicos no tienen una

fuerte tradición de presencia histórica y donde se activa con mayor facilidad, ciertas creencias sobre la superioridad occidental. Aquí la conducta social está cargada de gestos prejuiciosos, despectivos con los signos de identidad autóctona y que insta a ofrecer una incondicional pleitesía a los extranjeros. En especial, la conducta social de los grupos de poder está cargada de representaciones que delinear pautas de interacción discriminante en contextos atiborrados de diferencias. Resulta imprescindible tomar en cuenta estos aspectos de la visión del mundo cuando se requiere evaluar los logros y proyecciones, por ejemplo de la educación intercultural o de la formación para la democracia.

El incremento de la migración del campo a las ciudades las últimas dos décadas ha dado lugar a que las expectativas de los padres y los estudiantes en las comunidades rurales cambien. Las aspiraciones de promoción social y estatus para los hijos de aymaras y quechuas, formadas en la representación del Estado benefactor y realizadas con la obtención del título de “profesor rural” que trabajaría en la comunidad de origen cumpliendo un prestigioso rol, hoy han variado. Con los cambios neoliberales de 1985 se ha modificado el imaginario que visualizaba al Estado como incondicional protector y benefactor de sectores deprimidos; sin embargo, se mantiene por ejemplo, la idea de que es una obligación de éste garantizar la educación de los indígenas, o que debe existir empleo para *todos* los profesores. Por lo demás, el sistema de normales rurales y urbanas, pese al cierre de algunas, la fusión de otras y la transformación de muchas, se ha consolidado hasta ahora como un bastión donde se realizan los derechos de los actores y en el que el Estado está llamado a cumplir sus obligaciones³⁷.

³⁷ En 1979 se contaba en Bolivia 30 normales; diez eran Escuelas Urbanas y veinte, Rurales. Las Escuelas Normales Urbanas estaban ubicadas, una -la primera- en Sucre, tres en La Paz (la segunda en la historia del país y dos especializadas); tres en Cochabamba incluyendo dos privadas (la católica y la adventista); una en Santa Cruz de la Sierra, y las dos últimas en Trinidad y Oruro. En veinte años aumentaron en una proporción del 150%, de cuatro que corresponden al periodo liberal y del neo-colonialismo, a diez (cuatro en el lapso de doce años de gobiernos del MNR -hasta 1964- y dos fundadas durante la dictadura de siete años de Hugo Bánzer Suárez). Antes de la Reforma Educativa de 1994, el número de diez se había reducido a ocho. Actualmente, los Institutos Normales Superiores públicos ubicadas en capitales de Departamento son seis -incluida la Universidad Pedagógica de Sucre-, a los que sin embargo, se suman dos casos especiales. El INSEF es todavía una unidad vinculada al Ministerio de Salud. Las actividades académicas de la Instituto Normal Superior Técnico de la ciudad de La Paz, no están registradas en el Ministerio de Educación. En cuanto a la Normal Adventista de carácter privado, está ubicado en Vinto (una localidad en la provincia de Quillacollo del Departamento de Cochabamba cercana a la capital).

Las ocho Escuelas Normales Rurales existentes en 1948 se multiplicarían hasta 1979 llegando a ser 20 unidades (crecimiento también del 150%). Esta proliferación siguió el ritmo que se presenta a continuación: a partir de 1960 y durante los últimos años de gobierno del MNR aparecieron 4 nuevas escuelas (50% de crecimiento), posteriormente dos gobiernos militares entre 1964 y 1971 crearon otras cuatro normales rurales (tres fundadas por Barrientos Ortuño y una por J.J. Tórrez, en total otro 50%). El registro del Prof. Humberto Quezada (*Op. Cit.* Pg. 340-1) menciona otras siete Escuelas Normales Rurales que tuvieron una corta vida. No se tiene un registro fehaciente de su fundación ni cuándo se clausuraron o transformaron. De cualquier modo, considerando los cambios, completan a 20 el número para el año 1979. Se trata de la Escuela Normal Rural de Villa Serrano en Chuquisaca, dedicada en la actualidad a la educación alternativa exclusivamente, la Escuela Normal Rural de Belén en el Departamento de La Paz, hoy cerrado lo mismo que la Escuela Normal Rural de Charagua en el Departamento de Santa Cruz, la Escuela Normal Rural de Sacaca en el Departamento de Potosí, la de Corque en Oruro, además de dos Escuelas Normales Rurales también desaparecidas y que existieron en Chapare y Ucareña del Departamento de Cochabamba. El año 1994 existían 15 Escuelas Normales Rurales a las que se aplicó la Reforma Educativa, y actualmente son doce solamente. De éstas una no se ha mencionado, se trata del Instituto Normal Superior Pluriétnico para el Oriente y el Chaco de reciente creación, ubicado en la localidad de Camiri del Departamento de Santa Cruz de la Sierra.

Hoy día, la mayoría de la población boliviana radica en las ciudades³⁸. La población inmigrante sostiene un imaginario en el que frecuentemente se dibuja la aspiración de que la primera y las siguientes generaciones de hijos nacidos en la ciudad, se incorporen ya no a la Escuela Normal de la comunidad rural cercana al lugar de origen, sino al Instituto Normal Superior de la ciudad de destino, e inclusive, a la universidad pública de la capital de Departamento.

Así, pese a las exigencias prácticas de la vida urbana que obligan a que los hijos trabajen a veces igual o más que los padres, los grupos de procedencia autóctona mantienen la esperanza de alcanzar una mejor situación social y económica para sus familias, gracias a que sus hijos mediante la educación, escalen los peldaños de una sociedad clasista, discriminante, estamental y jerárquica. Una sociedad que si bien impone condiciones y exigencias extremas, también representa un entorno en el que es posible tener esperanza y donde las expectativas no son irrealizables. Es necesario tomar en cuenta estos aspectos cuando se evalúa por ejemplo, los logros de la educación bilingüe y la eficacia de la educación como medio de promoción social y estatus.

La población peri-urbana con raíces autóctonas aspira a conquistar la universidad y la formación superior en general. De esta manera, que un estudiante se titule como profesor de un Instituto Normal del entorno urbano tiene implicaciones cruciales para el futuro de la familia emigrante; en tanto que las poblaciones asentadas en el campo, festejan como un acontecimiento de regocijo común que algún hijo de la comunidad ocupe el lugar de mayor prestigio como “profesor”, después de haber concluido estudios en la Escuela Rural de una comunidad cercana o en el mejor caso, en un INS de la ciudad.

El Estado benefactor del 52 por otra parte, ha formado una mentalidad recurrente entre los maestros de Bolivia, imaginario colectivo que todavía opera pese a los cambios de los últimos diez años. La historia de este imaginario proviene desde antes de la Revolución Nacional, y en el análisis de las subjetividades cabe referirse a él como pautas gremiales que inducen determinadas reacciones de los gobiernos y de la sociedad.

Si bien los contenidos simbólicos y las representaciones se adecuan a las condiciones políticas, económicas e ideológicas de cada coyuntura, existen aspectos recurrentes que al parecer no varían. Por ejemplo, la mentalidad del maestro tiene una tendencia constatada, de inicio duda de que cualquier proceso de transformación legal o cambio propiciado desde

38

De acuerdo al censo de 2001 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, la población rural de Bolivia ascendía en esa fecha a 3,1 millones de personas, en tanto que la población urbana era de 5,1 millones de habitantes. La relación porcentual entre estas cifras es de 62 a 38%, es decir que por treinta y ocho habitantes que vivían en el campo, había sesenta y dos en la ciudad. La misma relación porcentual diez años, antes era de 57 a 43 por cada centenar de habitantes, lo que indica que en términos absolutos hubo un incremento de la población urbana en 1,8 millones. Es decir, la población urbana incrementó en razón de 185 mil habitantes por año, casi el 40% de crecimiento, mientras que en el campo el crecimiento poblacional es sólo de 14%. *Cfr. La educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados*. Ministerio de Educación. Viceministerio de Educación escolarizada y alternativa. Artes Gráficas Sagitario. 2ª edición. La Paz, 2004.

el Estado beneficie económicamente a los profesores, lo cual es su principal interés³⁹. El profesor no acepta de buen grado nuevas obligaciones en el trabajo docente siendo refractario a las innovaciones pedagógicas o institucionales. Se advierte una mentalidad compleja respecto del ejercicio del poder. Por ejemplo, es posible que el Ministerio de Educación o un pequeño sindicato rural sea la oportunidad para obtener ventajas personales, fomentar la discrecionalidad, favorecer a grupos de influencia o a familiares; o también sea el escenario para encontrar compensaciones a su esforzada labor profesional que nunca es reconocida según él, como *valiosa*.

Por lo demás, el imaginario colectivo de los sujetos involucrados en educación, imaginario que asigna roles, dibuja tendencias, esboza gestos y permite la interacción, ha remarcado algunos lugares comunes que aparecen como recurrentes frases grandilocuentes. Entre los grupos radicales de tendencia marxista y trotskista la herencia del imaginario colectivo redundante en involucrar a los actores “de base” con convocatorias extremas dada la tradición de lucha del sector. Sin embargo, la respuesta de los maestros en cuanto a su participación e intransigencia ha variado desde que el Ministro de Acción Democrática Nacionalista, Tito Hoz de Vila, mostró que puede frenar las huelgas y paros con sanciones económicas.

Espontáneamente los dirigentes de los maestros bolivianos, al margen de que conduzcan enfrentamientos a gobiernos dictatoriales o democráticos, independientemente de que actúen en periodos de represión constitucional abusiva o laxitud en la coerción política, sea cualquier etapa en la que definen sus tácticas y formas de lucha (según la alternancia de partidos que defienden y profundizan el neoliberalismo los últimos veinte años), con independencia de estos factores políticos; invariablemente muestran actitudes de oposición, de reivindicación salarial, y en los casos de radicalismo de izquierda, la incansable repetición de consignas y discursos que aunque no tienen una repercusión inmediata, han sido útiles instrumentos de movilización para implementar diversas formas de lucha sindical: marchas, bloqueos, huelgas, manifestaciones, y otras medidas.

Desde los cambios de la Revolución Nacional, la sociedad ha asumido sin más que la educación es gratuita, que el Estado debe garantizar su desarrollo y que por las necesidades nacionales, los maestros siempre serán un sector deprimido económicamente, combativo políticamente y solidario socialmente con las clases explotadas. Además, este grupo socio-profesional mostraría un carácter suficientemente elástico para adecuarse a las nuevas condiciones de coyuntura, preservando sus prerrogativas sindicales y laborales.

³⁹ En una investigación reciente efectuada por un grupo de profesionales de la Universidad Católica Boliviana muestran con base en encuestas y entrevistas en profundidad, lo siguiente:

Los maestros bolivianos que permanecen en la docencia son los que tienen menor vocación o motivación para enseñar. El desempeño y la calidad de la educación que imparten decae proporcionalmente con su antigüedad. También el estudio muestra que los sectores sociales que se incorporan a los Institutos Normales Superiores tienen cada vez menor preparación académica, son parte de grupos socio-económicos más bajos con una preeminencia de mujeres en ascenso y con un significativo porcentaje de estudiantes que fracasaron en carreras anteriores.

Por último, la investigación sugiere cómo ciertos incentivos colectivos al desempeño y a la capacitación de formación continua podrían variar la tradicional propensión del magisterio a efectuar paros y huelgas. Véase, *Los Maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño*. Texto de Miguel Urquiola, Wilson Jiménez, María Luisa Talavera y Werner Hernany, publicado por Sierpe, 1ª edición. La Paz, septiembre de 2000. pp. 11 ss., 75 ss.

La historia del movimiento sindical del magisterio boliviano se remonta a fines de los años treinta cuando se llevaron a cabo varios Congresos Nacionales⁴⁰, pese a que no se reconocía explícitamente el derecho a la asociación sindical. Desde los años cuarenta abundaron en las reuniones del sector, los discursos políticos de cambio estratégico y revolucionario, tiñendo a la práctica gremial, de un sentido teleológico en la consecución de su misión. El IV Congreso de Maestros de 1947 redactó el primer proyecto de Estatuto Nacional de Educación, el cual se cristalizaría con las orientaciones revolucionarias de un país en efervescencia, en el Código de 1955. De este modo, la reforma de ese año no fue sólo una medida de cambio impuesta por el MNR, sino la concreción de una larga tradición de consolidación sindical y de construcción de una nueva Bolivia.

Por lo demás, es necesario entender el sentido político del Código como parte del contexto de transformación revolucionaria emergente al calor de abril. El Código como instrumento legal reconoció el derecho de asociación sindical del magisterio, fomentando un estilo de trabajo de los dirigentes que fue a la vez, causa y efecto de un imaginario colectivo peculiar. Debido a la configuración de específicas representaciones simbólicas es posible comprender cómo devinieron por décadas, recurrentes acciones dirigidas por ideologías y creencias colectivas. El año 1950 se produjo la primera represión gubernamental con uso abusivo de la fuerza en contra de los maestros quienes habían implementado duras medidas de presión mostrando una tozuda actitud reivindicativa que se repetiría desde entonces hasta el final del siglo XX: exigían un reajuste general de sueldos.

Los gestos sindicales han convertido al Ministerio de Educación en la repartición gubernamental más conflictiva de la administración del poder ejecutivo, donde resulta más difícil llegar a acuerdos y resolver problemas. Por lo demás, en el ámbito de la educación tanto en lo concerniente al gobierno como a la dirigencia sindical, se advierte también situaciones de extrema venalidad. En el escenario ideológico del Estado benefactor del 52, los actos de corrupción no han provenido solamente de dirigentes inescrupulosos del magisterio; ha sido también recurrente hasta fines de siglo XX que se repita un discrecional uso de poder en las unidades gubernamentales encargadas de la administración de la educación como la función más alta del Estado.

Por ejemplo, la asignación de cargos en la ciudad, la promoción de profesores en el escalafón, la distribución de ítems por establecimiento, la creación de puestos burocráticos de trabajo, la cooptación, favoritismo, soborno y discriminación, son algunas formas expresivas de la corrupción en educación y no sólo entre la dirigencia sindical, entre directores o profesores urbanos y rurales, sino entre funcionarios de gobierno.

⁴⁰ Sobre la historia del magisterio en la educación boliviana no existe acuerdo. Algunos autores consideran que el I Congreso de Maestros se llevó a cabo en 1930; otros que fue el año 1937, en fin, para la Confederación Nacional, el registro es apenas de 1970. Esta discrepancia influye también el momento en que hay que establecer qué número de Congreso Nacional será el próximo.

SEGUNDA PARTE

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE REFORMA EDUCATIVA DE 1994 EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DEL SIGLO XX

En julio de 1994 el gobierno promulgó la ley de Reforma Educativa 1565 como el principal instrumento legal para reconstituir la educación en el país y consecuentemente, modificar el sistema de formación docente que estuvo en vigencia hasta ese momento. Gonzalo Sánchez de Lozada tuvo claridad ideológica y decisión política para concebir la ley como una pieza fundamental en la consolidación de los cambios estatales que el Movimiento Nacionalista Revolucionario había iniciado en 1985. Hoy, a veinte años de la formación del Estado neoliberal y a diez años de la implementación de la Reforma, las directrices trazadas por el MNR siguen siendo las condiciones estructurales y las políticas de Estado que guían a los gobiernos de turno, administrando el presente de la educación en el país y proyectando el futuro de Bolivia.

1. La Reforma Educativa como parte de la consolidación del Estado neoliberal

Los primeros años 80 estuvieron caracterizados por la peor crisis económica que vivió Bolivia en su historia republicana ocasionando un profundo sentimiento de generalizada inseguridad⁴¹. Hernán Siles Zuazo tenía el propósito de impulsar una economía mixta basada en la planificación dirigida desde el Estado; sin embargo, los problemas de gobernabilidad por su tendencia de izquierda, la pesada carga de la deuda externa, la constante presión de las organizaciones sindicales, las incongruencias y tensión dentro de la coalición; impidieron que los seis paquetes económicos que impuso, ofrecieran alguna expectativa de solución ante la crisis. Su gobierno terminó adelantando por un año el final de la conclusión constitucional del mandato presidencial, convocando a elecciones para 1985. Efectuadas las elecciones, y habiendo obtenido el MNR el segundo lugar (con el 26,4%), llegó a la Presidencia de la República por cuarta vez, Víctor Paz Estensoro, quien tenía la decisión y la fuerza política suficiente para aplicar duras medidas: se había repetido con los roles invertidos, la transmisión constitucional del mando como treinta años antes, entre dos viejos líderes del nacionalismo revolucionario.

⁴¹ La Unidad Democrática y Popular dirigida por Hernán Siles Zuazo durante su segunda gestión gubernamental, enfrentó la hiperinflación más alta de la historia nacional, la segunda más drástica del siglo XX y la séptima en la historia mundial. En 1982 la inflación fue del 123% y el año 1985 llegó al 8,767%. En lo concerniente a la devaluación del Peso Boliviano, en octubre de 1982, 230 Pesos equivalían a un dólar, mientras que en agosto de 1985, 1,149,354 Pesos equivalían a un dólar. *Cfr.* la obra de José de Mesa *et alii. Op. Cit.* p. 698.

Paz Estensoro con su aliado el ex-dictador Hugo Bánzer Suárez, quien había adoptado una fisonomía democrática, promulgó el D.S. 21060 que contenía al pie de la letra, el conjunto de recomendaciones que hiciera el asesor de Chicago, Jeffrey Sachs para ser aplicado por el Presidente que eligiera el Parlamento. El Decreto introdujo una nueva base de política económica para el país. Se redujo al mínimo la función reguladora del Estado, 23,000 trabajadores mineros fueron despedidos para reducir el gasto fiscal y se generó un libre escenario para las fuerzas del mercado laboral y de bienes y servicios. Asimismo, el Decreto estableció un tipo de cambio único, realista y flexible, fijó la libre contratación y la disolución de varias empresas estatales, de la Corporación Boliviana de Fomento y la descentralización de YFPB y la Corporación Minera de Bolivia.

Pese a que hubo una fuerte reacción del proletariado en contra de las medidas neoliberales que quebraban las bases del Estado benefactor del 52, pese a que miles de mineros protagonizaron la “Marcha por la vida”; los reajustes fueron implementados y completados con varias medidas jurídicas -la Reforma Tributaria, la ley sobre la Coca y el Presupuesto general de la Nación-. Así se construyó el escenario perfecto para la democracia pactada y la actuación discrecional de las élites partidarias. Con las medidas de política económica, se remontó la crisis, y aunque el costo social fue altísimo, quedó establecido el nuevo escenario para la vida política de los próximos 20 años.

Por su parte, los dos partidos identificados como sustentadores del neoliberalismo (el MNR y ADN), se convertirían en los cabezales de una maquinaria demoledora que alternaría su funcionamiento en el gobierno. Para tener éxito en tal propósito, resultaría crucial, el ingenio político puesto en juego, para crear las más inverosímiles alianzas en los procesos electorales de los años 1989, 1993, 1997 y 2002. Por lo demás, se había consolidado la estructura económica para que cualquier próxima gestión gubernamental no tuvieran margen de ambigüedad, debiendo administrar en las condiciones de su propia coyuntura, el Estado neoliberal ya constituido.

En efecto, las sucesivas alianzas y amagos de re-alineamiento entre los partidos políticos de Bolivia, darían reiterativamente iguales resultados pese a las aparentes variaciones: las mismas élites, los mismos actores y nuevos bloques administrarían por alternancia, el Estado. El neoliberalismo fue remozado una y otra vez con los más variados recursos de la cosmética electoral, en tanto que los gobiernos se ocupaban de disfrazar sus efectos y de justificar su aplicación como la única alternativa. Las alianzas podían incluir cualquier combinación, y si no resultaba la inclusión en el bloque gobernante, las fracciones remanentes tenían la oportunidad de agruparse espontáneamente en la oposición.

Se sucedió una serie de gobiernos en la que hubo la misma razón: el protagonismo del MNR o ADN, los partidos eje y los protagonistas de turno quienes, después de 1989, se convirtieron en los referentes inexcusables para constituir cualquier alianza gubernamental, sea para profundizar los cambios ya iniciados o para administrar con mayor o menor eficiencia, la política del Estado neoliberal⁴².

⁴² De 1985 a 1989 el gobierno de Víctor Paz Estensoro, candidato del MNR, tuvo el apoyo de ADN, partido con el que estableció el “Pacto por la Democracia”; asimismo, el MIR votó a favor de la elección de Paz en el Parlamento. De 1989 a 1993 el gobierno estuvo a cargo de Jaime Paz Zamora del MIR, quien obtuvo el tercer puesto en las elecciones nacionales y llegó a la Presidencia de la

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada durante su primera gestión de 1993 a 1997, impulsó la aprobación de un conjunto de leyes que re-fundaron el Estado boliviano dando consistencia a la labor iniciada por Víctor Paz ocho años antes, desmantelando las últimas piezas que quedaban del Estado de la Revolución Nacional. Este cuerpo legal incluyó varias disposiciones jurídicas articuladas en una nueva Constitución Política del Estado. En ésta, por primera vez en la historia del país, se reconoció desde el primer artículo, la composición “multiétnica” y “pluricultural” de Bolivia⁴³.

Sánchez de Lozada escogió como su compañero de campaña a un indígena que llegó a ocupar el cargo de Vicepresidente de la República. Este hecho, único también en la historia de Bolivia, influyó para que el nacionalismo revolucionario impulsara (al menos de manera formal y con el objetivo de obtener rédito político), el reconocimiento, la aceptación y la valoración de la realidad cultural nacional como un mosaico atiborrado y diverso. Así, durante el periodo mencionado, el gobierno y la sociedad civil insistieron en difundir la consigna “unidad en la diversidad”, la cual reivindicó tanto la afirmación de la *propia* cultura como la asertiva expresión de las *otras*. Tal, la simultánea y dinámica valoración de la pluralidad de rasgos culturales y la multiplicidad etnolingüística⁴⁴.

La gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó antes de la ley 1565 sobre la Reforma Educativa, un cuerpo legal robusto que consolidó las reformas neoliberales de Víctor Paz en 1985. Entre las principales leyes aprobadas los años 1994 y 1995, cabe indicar la ley 1544 de Capitalización; la ley 1551 de Participación Popular y la ley 1654 que estableció la Descentralización Administrativa.

República gracias al apoyo de ADN; ambos partidos co-gobernaron durante la gestión del “Acuerdo Patriótico”, a la cual se sumó la Democracia Cristiana. De 1993 a 1997, Gonzalo Sánchez de Lozada, candidato del MNR, gobernó el país al lado del indígena Víctor Hugo Cárdenas quien fue Vicepresidente; logró el apoyo populista de la Unión Cívica Solidaridad (gracias al “Pacto por la gobernabilidad”), y la incorporación de un pequeño desgajamiento del MIR llamado Movimiento Bolivia Libre (con el que formó el “Pacto por el cambio”).

De 1997 a 2002, se dio la gestión de Hugo Bánzer Suárez quien gobernó con el apoyo de la “mega-coalición”, en la que estuvieron presentes el MIR, la UCS y una lista de siete pequeños partidos entre los que se contaba la Democracia Cristiana, Conciencia de Patria, Nueva Fuerza Republicana y otros. Hasta acá, véase el libro que escribimos Marco Antonio Saavedra y yo, *Democracia, pactos y élites: Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. Instituto de Investigaciones en Ciencia Política, UMSA. Producciones CIMA. La Paz, 1998. El segundo gobierno de Sánchez de Lozada apenas duró un año y dos meses (desde agosto de 2002); se dio con el periodista Carlos Mesa como su acompañante de campaña, siendo imprescindible el apoyo del MIR para la elección del Presidente de la República en el Congreso Nacional.

⁴³ El Art. 1 de la *Constitución Política del Estado* reformada por ley de 12 de agosto de 1994 establece que “Bolivia, libre, independiente y 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”.

⁴⁴ Fabián Yaksic señala que la valoración de la diversidad cultural y los cambios aprobados en la Constitución Política del Estado, fueron una consecuencia política impuesta por la “Marcha por el territorio y la dignidad”. La medida fue protagonizada en 1990 por 700 personas procedentes de los pueblos originarios del oriente, recorrió 600 Km. con destino a la ciudad de La Paz expresando una abierta oposición a la consolidación del Estado neoliberal. Cfr. de Fabián Yaksic y Luis Tapia, *Bolivia: Modernizaciones empobrecedoras. Desde su fundación a la des-revolución*. Editorial Muela del Diablo. La Paz, 1997. pp. 125-6.

Con el propósito de atraer capitales extranjeros de inversión, Sánchez de Lozada promulgó la ley 1544. Al parecer, dichos capitales permitirían introducir innovaciones tecnológicas en las empresas del Estado para cambiar su condición deficitaria y hacerlas rentables, cuidando de mantener la participación de los ciudadanos en el usufructo de los beneficios. Sin embargo, los doce artículos de la ley no son explícitos, permitieron al gobierno del MNR y sus aliados vender el 50% del patrimonio nacional de tales empresas, sin especificar las formas de resguardo de la otra mitad. Las empresas estatales se convirtieron en sociedades de economía mixta y después en sociedades anónimas sujetas a las vicisitudes del mercado.

En un complejo proceso de privatización de las empresas estatales que implicó la aparición de diez superintendencias destinadas al parecer, a prever desregulaciones del mercado, se produjo la venta de monopolios públicos estratégicos y naturales a precios de regalo, los favorecidos fueron empresas privadas y consorcios internacionales en los rubros de los hidrocarburos, la aviación, los ferrocarriles, la electricidad y las telecomunicaciones. Resultó paradójico que diez años después de la privatización más importante –la de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos- en la que Gonzalo Sánchez de Lozada cifraba sus más anheladas expectativas y que se dio en un clima de apatía ciudadana, Sánchez de Lozada enfrentara consecuencias tardías de tal hecho, teniendo que renunciar al cargo de Presidente de la República. En efecto, en octubre de 2003, cuando cumplió poco más de un año de su segundo periodo gubernamental, debió huir del país evitando la efervescencia popular.

Con la llamada “capitalización” el papel del Estado boliviano se restringió a resguardar los intereses de las empresas que aportaron el capital, iniciándose un proceso de privatización que en lo inmediato favorecería a las transnacionales y en lo sucesivo consolidaría una nueva oligarquía en el país. Oligarquía a la cual el propio Sánchez de Lozada se había preocupado de fortalecer situándose él mismo en un lugar destacado. Por lo demás, al lado de tan importante cambio, el MNR promulgó otras leyes que frenarían la reacción del pueblo y amortiguarían la creciente pobreza. Tal fue el sentido político que tuvieron la Reforma Educativa, la Participación Popular, el Seguro materno infantil, el Bonosol y otros cambios convertidos hoy también, en políticas de Estado⁴⁵.

La ley 1551 de Participación Popular permitiría, según argumentación del gobierno del MNR, la planificación de la acción social a partir de las demandas y necesidades expresadas por los pueblos indígenas, las comunidades campesinas e incluso las juntas vecinales en las ciudades. Se trata de una redistribución de los recursos financieros del Estado considerando el número de habitantes de cada sección municipal. De tal modo, con la ley se ampliarían las competencias municipales a nuevas obligaciones sociales y económicas, promoviendo especialmente en el campo, el desarrollo rural a partir de la transferencia de recursos del Estado y de los ingresos que generara el gobierno local.

⁴⁵ Las valoraciones políticas en torno al gobierno de Sánchez de Lozada están basadas en los análisis de la obra referida de Fabián Yaksic y Luis Tapia. Yaksic califica al régimen que gobernó entre 1993 y 1997 como “neoliberal social-reformista”. *Idem*, pp. 128 ss., 139 ss.

Con la nueva ley, 311 municipios figurarían en el presupuesto de la República, dando la oportunidad a que específicas necesidades de cada localidad –incluida la educación– sean atendidas por decisión de sus propias autoridades. Con la ley se eliminó el centralismo del eje urbano que asfixiaba a las provincias, auspiciándose con firmeza el resurgimiento económico, político, cultural y geográfico de las localidades. De este modo se hicieron visibles municipios antes inexistentes, rompiéndose la relación que había prevalecido hasta entonces: una vinculación eminentemente clientelar con el Estado⁴⁶. Por lo demás, los objetivos de la ley fueron amortiguar la pobreza, integrar el trabajo y los recursos de las ONGs rurales (desprestigiadas por uso financiero discrecional so pretexto de favorecer a los campesinos), y pagar en parte, la deuda social que desde el ajuste estructural afectaba con dureza a los sectores más débiles y pobres del país.

Inicialmente, en lo que respecta a la educación, parecía que la descentralización promovida por la Ley de Participación Popular, otorgaría total tuición a los municipios sobre las actividades regulares. En realidad, esto sólo se concretó posteriormente por muy corto tiempo en 1997 –último año del gobierno de Sánchez de Lozada–, generando dificultades administrativas que obligaron a retornar a la centralización del Ministerio de Educación. En resumen, los gastos por ejemplo, para pagar el salario de los maestros rurales o para sostener el funcionamiento de los Institutos Normales Superiores ubicados en provincias o localidades rurales, siempre estuvieron a cargo del gobierno, estableciendo que a la “participación popular” le correspondía tratar aspectos colaterales como las obras públicas, las cuales servían para poner en evidencia la eficiencia administrativa de los líderes locales.

Después de ser aprobada la ley de Reforma Educativa surgieron discrepancias en torno a su adecuación con la Ley de Participación Popular. Éstas fueron tan fuertes que se tuvo que elaborar un Acta de Acuerdo complementaria a la ley 1565. En el Acta, a lado de otras reformulaciones de distinto contenido, se establece quiénes representarían a la comunidad participando en las diferentes instancias, para tratar por ejemplo el currículo diversificado. Se indica que las escuelas tendrán Juntas escolares con participación campesina; a partir de este nivel se estructurarían las Juntas de los Núcleos educativos, las Juntas sub-Distritales y las Distritales. En conjunto, estas instancias asumirían la responsabilidad de los niveles y establecimientos que les corresponda. Similares acuerdos se establecieron en lo que concierne a la participación popular relacionada con la organización escolar en los municipios de las ciudades⁴⁷.

⁴⁶ Una evaluación de la implementación de la ley de Participación Popular está en el libro *Mallkus y Alcaldes* de José Blanes. Con base en entrevistas efectuadas en varias localidades aymaras del altiplano de La Paz, el autor establece que el repentino flujo de recursos financieros desde el gobierno central, sorprendió a los dirigentes locales, quienes pronto se disputaron el crédito político en relación a la captación y ejecución de las obras. Así se produjo un sinfín de manifestaciones de corrupción, que en opinión del autor se dio como consecuencia de un insuficiente ensamblaje conceptual, institucional y político entre los gobiernos locales y la gestión central. Blanes escribe: “La ley, pasado el primer momento de su implementación, está poniendo de manifiesto la necesidad de las alianzas... las que incluyen pasar por encima la inevitable sobrevivencia de caudillos locales, prácticas de corrupción y el bloqueo de muchos de los mecanismos normativos”. PIEB-CEBEM, Editorial Offset Boliviana, La Paz, junio de 2000. p. 116.

⁴⁷ Véase el Art. 6 de la Reforma Educativa, con la correspondiente modificación. *Op. Cit.* pp. 283-4.

2. La educación y la formación docente a fines de los años 80

La entidad nacional que representa al magisterio urbano –la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia- efectuó en 1990 un diagnóstico de la formación docente en ese momento. Los aspectos destacados en el documento muestran una apreciación crítica de la Confederación, lo cual es más notable porque dicha entidad representaba al grupo socio profesional que criticaba. Una apreciación concerniente a la formación docente establecía que las escuelas normales se constituían en el principal recinto para reproducir determinados métodos y enfoques, los cuales influían de modo decisivo para que se perpetúe en las escuelas y colegios, una enseñanza *tradicional*.

En las Normales se repetirían acciones rutinarias que entronizaban la autoridad del maestro y reducían la educación a la transmisión mecánica de conocimientos –de preferencia a través del dictado-. Se asumía asimismo, que el catedrático tenía pleno dominio sobre los temas y el aula era el recinto inexpugnable en el cual, la calidad de la enseñanza era directamente proporcional a la capacidad del profesor para exponer de modo verbal, las lecciones de su programa, con sabiduría y elocuencia⁴⁸.

Según la opinión de los dirigentes del magisterio, respaldada por diagnósticos pertinentes⁴⁹, las escuelas normales se habrían convertido en los núcleos de reproducción tradicional de un sistema educativo en el que predominaba una suposición recurrente: lo que interesa cuando el estudiante asiste a la escuela o al colegio, es que copie la lección, la memorice, la repita y así *complazca* al maestro aprobando la asignatura.

Los profesores que reproducen este estilo de enseñanza en su desempeño, lo aprendieron en las escuelas normales. Cuando eran estudiantes normalistas asumieron por imitación, determinadas prácticas educativas y ciertos lugares comunes. Por ejemplo, la mayoría de los maestros concibe el desempeño de su profesión como una actividad eminentemente *práctica*. A inicios de los años 90 por consiguiente, era frecuente que si existía alguna propuesta de formación continua o de capacitación de post-grado, para que sea útil, debía tratar sobre temas “prácticos y concretos” que ayuden a enseñar mejor.

Así, se forjó una repulsión natural del sector a cualquier reflexión teórica o a enfocar los problemas de la educación desde un pensamiento crítico fundamentado. Resultaba en la práctica imposible que los profesores cuestionen las hipótesis con argumentos objetivos o a partir de lecturas diferentes. Era muy difícil que analizaran teorías alternativas o propusieran juicios de valor con argumentaciones convincentes; tampoco contrastaban las posiciones teóricas o conocimientos científicos con realidades específicas⁵⁰. Ser profesor

⁴⁸ Véase el documento “Elementos referenciales para la formulación de políticas de formación del personal de educación” elaborado por Juan Carlos Pimentel y presentado al Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa en marzo de 1993. El texto cita el diagnóstico de la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia presentado al Seminario Nacional de Formación Docente llevado a cabo en La Paz en 1990. p. 7.

⁴⁹ Cfr. los textos citados de Juan Carlos Pimentel y Enrique Ipiña, pp. 8 ss. y 301 ss. respectivamente.

⁵⁰ La psicología prevaleciente de los profesores bolivianos es por lo general, reactiva. Ante la imposición de decisiones dadas en un diagrama de poder específico, existe la aparente aceptación generalizada

implicaba en primer lugar, apoyar las decisiones de los dirigentes del sector en asuntos de reivindicación salarial y, en lo concerniente al ejercicio docente, dominar las técnicas de enseñanza aplicando precarios instrumentos de desempeño. Esto último se lograba con eficiencia gracias ante todo, a la experiencia forjada en largos años de repetición.

Las normales reforzaron institucionalmente estas concepciones y prácticas porque, aparte de los estilos de enseñanza de los catedráticos, los planes curriculares de formación docente sobrecargaban a los estudiantes con varias asignaturas de contenido “didáctico”. Esto además, sirvió de argumentación para que al final, se les exigiera un desempeño “brillante” en las famosas “clases modelo”. Así, se forjó una actitud anti-teórica, se redujo la docencia a la aplicación de técnicas de enseñanza, se perpetuaron estilos tradicionales, y se llevó a cabo una formación docente que estimulaba la transmisión de contenidos aislados y anquilosados. En efecto, la mayoría de los estudiantes egresados de las normales difícilmente comprendían la “utilidad” de asignaturas como Pedagogía, Psicología, Sociología y otros contenidos interdisciplinarios vinculados a la educación. Los asumían como exigencias adicionales para dificultar el egreso y con seguridad, *ideas* que no servían para ninguna finalidad “práctica” después de obtener el título en Provisión Nacional.

Después de que se abrieron carreras de Ciencias de la Educación en las dos universidades públicas más importantes de Bolivia (la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz y la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba, en los años 70), la actitud de los maestros hacia los licenciados de dichas unidades sería invariable: saben teoría, construyen “bonitos” discursos, tienen habilidades para el diseño curricular, la planificación y la administración educativa; pero, definitivamente “no saben enseñar”. Ser maestro implicaba por tanto, tener vocación y haberla forjado *prácticamente* en la Escuela Normal, la cual brindaba las herramientas para valorar y aprovechar la propia experiencia. Por lo tanto, cuando los egresados de dichas carreras competían con los maestros, quedaba muy claro

de la nueva situación. Sin embargo, esta actitud es sólo una apariencia. Si el diagrama contiene fuerte presión impositiva la anuencia se matiza con la solicitud de explicaciones ampliatorias e incluso con eventual zalamería. Estas actitudes tienen la finalidad de promover una impresión sobre la positiva reacción de los maestros, identificándose activamente con la nueva situación. Sin embargo, no es así.

En su subjetividad existe un rechazo frecuente. Los maestros bolivianos por lo general, no aceptan ni valoran las innovaciones –peor si implican nuevas actividades de desempeño-. Expresan de manera recurrente una actitud conservatista, precautelando las prácticas conocidas y resguardando la reproducción de formas establecidas. Prescindiendo de las posiciones teóricas, la crítica y discusión de ideas, se fijan sólo en las implicaciones prácticas y en las consecuencias que el cambio ocasionaría en sus actividades cotidianas. Para oponerse a éste, según los resquicios existentes en el diagrama de fuerzas, es posible que recurran a argumentaciones falaces deslizadas incluso de manera encubierta o como incisivas críticas personales que descalifican al opositor (*argumentum ad hominem*). El objetivo es rechazar o cumplir residualmente las obligaciones prácticas que devienen de los enfoques pedagógicos o las nuevas determinaciones institucionales.

Si en el diagrama de poder prevalece el autoritarismo, desvaneciéndose las posibilidades de una resistencia colectiva, los maestros son flexibles para aceptar las decisiones y la base teórica que las justifica. Con una aparente anuencia que encubre el rechazo, se produce un contexto en el que es posible imponer cambios, los cuales terminan siendo aceptados. Paradójicamente las innovaciones y transformaciones terminan siendo defendidas por los propios maestros quienes acaban por incorporarlas a su imagen del principio de realidad. *Cfr.* el texto mencionado de Juan Carlos Pimentel (“Lineamientos referenciales para la formulación de políticas de formación del personal de educación”, *Op. Cit.* pp. 9-10). El autor piensa que la formación de los maestros no incluye una dimensión teórica, inhabilitándolos para toda discusión de ideas.

que tal pugna profesional no incluía el ejercicio de la docencia en las escuelas, ni en los colegios fiscales⁵¹, mucho menos en las Normales, donde había que evitar a toda costa que los contenidos teóricos tediosos e inútiles reemplacen el enfoque práctico de los grandes maestros, enfoque repetido y perpetuado por generaciones de estudiantes.

Resultaba palmario con este cuadro que a lo sumo, el *buen* maestro sea capaz de aplicar los diseños curriculares elaborados por *otros*. Sin embargo, en la mayoría de los casos, para impartir las lecciones, lo que hacían los profesores era *dictar* a los estudiantes, los contenidos leyendo los apuntes de clase que ellos mismos tomaron cuando asistieron a la Normal. Otra alternativa que con el tiempo terminaba por imponerse –debido a la evidente obsolescencia de los contenidos y en mayor razón, a que tampoco los apuntes de clase eran muy confiables ni sistemáticos–, fue seleccionar progresivamente, varios cuadernos y “carpetas” de los mejores alumnos, de preferencia los textos proporcionados por algunos colegas gentiles o parientes. Este material permitía proseguir con relativo orden y una obsolescencia inadvertida, la organización y continuidad de las clases.

Así, aparte de que se representaba la profesión docente como un conjunto de “técnicas” elegibles y aplicables según la experiencia, se excluía del ejercicio docente cualquier forma de gestión en el aula. El profesor no necesitaba entender qué era un diseño curricular, menos estaba en la “obligación” de ofrecer elementos creativos para su aplicación; cualquier innovación pedagógica le era ajena y la probable capacitación que a veces surgía, se constituía en una oferta que a él personal y profesionalmente, no le incumbía⁵². De tal modo, el resultado global fue que la reproducción de los contenidos de la enseñanza se hiciera cada vez más obsoleta, aburrida para los estudiantes, y pesada para los propios docentes, quienes terminaban por memorizarla.

La situación en las Normales era naturalmente la misma. Allá se erigieron los mitos de los “catedráticos de antaño” quienes habrían tenido una “auténtica vocación” cumpliendo esforzadas labores de *apostolado*, con posiciones ideológicas claras, pertinencia pedagógica y un alto “dominio científico”. La verdad era que los nuevos catedráticos normalistas, prohijados a la sombra directa o indirecta de estos próceres de la educación boliviana, reproducían cada vez más pobremente y con precariedad, contenidos progresivamente más alejados de las fronteras de la ciencia.

⁵¹ Sin embargo, el ejercicio de la docencia en Secundaria en colegios particulares, se acepta sin mayor restricción (esto depende del dueño del establecimiento). En general, los colegios privados prefieren contratar a egresados –e incluso estudiantes– de las universidades para que se hagan cargo de asignaturas con fuerte contenido científico. El conocimiento disciplinar de estos potenciales profesores en las ciencias respectivas, su edad y la carencia de las rémoras normalistas son algunas razones que motivan a preferir contratarlos. *Cfr. Los maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño. Op. Cit.* pp. 90 ss.

⁵² Las unidades que ofrecían capacitación a los maestros fueron el Instituto Superior de Educación y el Instituto Superior de Educación Rural (fundados en los años sesenta). Desarrollaron sus actividades hasta la década de los ochenta cuando fueron cerrados por falta de recursos financieros y dada la evidente imposibilidad de que cumplan los objetivos que justificaban su funcionamiento. *Cfr.* el texto de Enrique Ipiña, *Paradigma del futuro: Reforma Educativa en Bolivia*. Editorial Santillana, Colección Aula XXI. La Paz, 1996. p. 315.

Las 27 Normales existentes en Bolivia a fines de los años 80 no daban lugar a que los catedráticos tuvieran acceso a formas de renovación pedagógica ni actualización científica. Como cualquier maestro de escuela o profesor del “ciclo Medio”, los catedráticos trabajaban doble turno, en la Normal y en alguna unidad educativa, a veces como Directores de establecimiento. Cuando no se desempeñaban en dos turnos –por lo general en una unidad fiscal vespertina y en otra particular, matutina⁵³-, los profesores usaban las posibilidades del magisterio como una oportunidad económica conveniente que se daban a sí mismos, para estudiar otra carrera o para cambiar su actividad económica, así en el futuro comenzarían otras labores que les ofreciera mayor realización personal.

Por su parte, los catedráticos de las Normales urbanas, debido a su edad y trayectoria, se habían convertido en símbolos de la vieja época, consolidando su realización con funciones sindicales o cargos políticos –estos últimos, de acuerdo a las influencias que tuvieran-. Desempeñaban doble turno incluido algún establecimiento donde tenían el prestigio de ser, “catedráticos de la Normal”. Gracias al principio de “inamovilidad” docente forjado en las *duras luchas* del sector, este orden de cosas en las normales y en el sistema escolarizado, se mantuvo, anquilosado, inmóvil y consagrado, con un sólido respaldo de incuestionables instrumentos legales como el Código de la Educación Boliviana.

A este cuadro hay que añadir que según datos correspondientes a los últimos años de la década de los ochenta, el 40% de los maestros no había asistido a ninguna Escuela Normal, por lo que obtuvieron el Título en Provisión Nacional sólo por antigüedad de ejercicio docente. En el mejor caso, esos maestros fueron parte de algún curso corto de capacitación para profesionalizarse, sin que dicha capacitación se haya convertido en un requisito de estricto cumplimiento tampoco para los profesores que ascendían de categoría en el escalafón nacional. Así, los maestros se convirtieron en parte de un sistema en crisis, anquilosado en el analfabetismo y con indicadores de pobreza que mostraban a Bolivia ocupando el último lugar en las estadísticas de la región⁵⁴.

⁵³ El estudio de María Luisa Talavera y otros investigadores de la Universidad Católica Boliviana antes referido, muestra que entre los profesores urbanos de Santa Cruz de la Sierra y La Paz, a inicios del siglo XXI, existe una tendencia a valorar las ventajas de la labor docente, de manera que prefieren combinar su desempeño laboral trabajando tanto en el “sector público” como en el “privado”.

Las ventajas referidas por las personas que los investigadores entrevistaron, son las siguientes: se puede cumplir las obligaciones de los dos turnos dedicando más empeño al trabajo en un establecimiento particular porque ahí las exigencias son más severas (aunque el sueldo es menor respecto de la unidad fiscal en el caso de los profesores de considerable antigüedad y categoría). Por otra parte, en especial las mujeres (existe una feminización progresiva de la profesión docente) pueden dejar de trabajar si así lo requieren, reinsertándose en el sistema de trabajo cuando les sea conveniente –también, es posible que dejen de trabajar solamente en un turno para atender los quehaceres domésticos de su hogar-. Otras ventajas conciernen a la facilidad con la que se consigue licencias, que los profesores tienen días libres y una conveniente flexibilidad laboral. Por último, las vacaciones son largas y pagadas, existiendo seguro de salud, de maternidad y una jubilación que puede ser muy expectable. *Cfr. Los maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño. Op. Cit.* pp. 90 ss., 103 ss.

⁵⁴ Según el *Libro blanco de la Reforma Educativa en Bolivia* escrito por Enrique Ipiña en 1987, ese año había poco más de 72 mil profesores en el país, de los cuales una cifra ligeramente superior a 43 mil asistieron a alguna Escuela Normal (60%). La relación maestro-alumno era de uno a veintitrés en el nivel de Primaria y de uno a 20 en el nivel Secundario. En lo que respecta a la relación administrativo-estudiante, la proporción en el sistema era de uno (incluido el personal de servicio) por cada 460 alumnos. Estos datos podrían ser alentadores (en relación a la proporción maestro-alumno

Para entender por qué la cobertura educativa regular que se daba a finales de los años ochenta, era sólo del 65% en relación a la población en edad que los habilitaba para asistir a la escuela o al colegio, para explicarse por qué el 80% de la población boliviana era funcionalmente analfabeta; en fin, para comprender las causas de la deserción y el fracaso escolar que llegaba a 99,6% entre el nivel Primario y el superior; es necesario recurrir con igual atención, tanto a aspectos de carácter histórico y estructural, como a aquellas pautas que permiten realizar interpretaciones de la subjetividad colectiva.

La visión histórica ofrecida en el anterior capítulo concerniente a la educación en general y a la formación docente en particular, permite esbozar los trazos gruesos que constituyen el marco de comprensión de la configuración de un determinado contexto. Asimismo, dicho marco permite entender los proyectos que surgieron dentro de él con el propósito de cambiar la realidad. Por lo demás, las condiciones económicas del país y la atención financiera que los gobiernos le otorgaron a la educación, constituye el factor determinante en lo inmediato⁵⁵ para establecer proyecciones, y para explicarse a mediano plazo, la dramática situación a la que llegó la educación en la vida nacional –la cual paradójicamente siempre fue reconocida como la “primera función del Estado”-. Por último, radica en el imaginario colectivo, en las representaciones simbólicas y en los mecanismos que activan las conductas sociales, la explicación de las causas que permiten interpretar las subjetividades, entendiendo los acontecimientos recientes en relación a sus raíces profundas.

Sobre esto último por ejemplo, la tradición liberal había constituido un imaginario colectivo referido a la profesión docente que se repetía en las normales urbanas y que todavía subsistiría en las últimas décadas del siglo XX. Tal imaginario fue acompañado y

especialmente), sin embargo, es necesario considerar que existía una escasa cobertura en relación a la demanda de educación.

Según los datos del “libro blanco”, a finales de los ochenta existía en Bolivia una población de niños y jóvenes en edad escolar, cercana a dos millones y medio de habitantes. Sin embargo, sólo poco más de un millón y medio era atendido por el sistema regular (65% de la población). Esto se agravaba porque el 37% de la población mayor de 15 años carecía de toda instrucción y sólo el 38% de tal población había asistido a algún grado de instrucción del ciclo intermedio. Finalmente, de cada mil estudiantes que ingresaban al primer curso básico, sólo cuatro lograban egresar de la universidad o de alguna institución de formación superior, por lo general, 18 ó 20 años después de haber iniciado estudios.

En lo que respecta al analfabetismo, más de un millón trescientos mil habitantes eran analfabetos absolutos, en tanto que el 83% de la población era analfabeta funcional. Enrique Ipiña sobre esto último agrega: “de cada dos bolivianos mayores de 5 años, uno no tiene dominio suficiente sobre la lectura y la escritura”. *Cfr.* el anexo respectivo en el libro, *Paradigma de futuro: Reforma educativa en Bolivia*. *Op. Cit.* pp. 296 ss.

⁵⁵ En los últimos años de la década de los 80, la asignación financiera del gobierno a la educación fue insuficiente en extremo. No se crearon ítems de profesores que respondan a la necesidad creciente de una población analfabeta (35% estaba marginada del sistema regular y no había expectativa alguna de que se educara). Por lo demás, para mantener en condiciones mínimas aceptables las 32 mil aulas existentes en el país, para pagar los insumos básicos (las tizas), y construir los ambientes que la demanda exigía, se necesitaba un presupuesto de más de 38 millones de Bs. El año 1986 el presupuesto operativo para tales propósitos, apenas fue de poco más de 6 millones (16% de lo indispensable). *Cfr.* el “libro blanco” referido anteriormente. *Op. Cit.* p. 302.

modificado en parte, por otros signos de las coyunturas políticas e ideológicas. La vieja Escuela Nacional de Maestros de Sucre, enclavada en un contexto de ideas conservadoras y pretenciosamente aristocráticas, había forjado la noción de que los maestros cumplían un “apostolado” marcado por su vocación y espíritu de servicio a la sociedad. Todavía los remanentes de ese discurso se percibían como elementos subrepticios en argumentaciones, discusiones o lugares comunes sobre el sentido de la profesión docente; tanto en la sociedad en general, como en las Escuelas Normales en particular.

La irrupción y posterior desarrollo intensivo de la educación indígena en Bolivia dirigieron la idea general del apostolado hacia la idea de servicio sacrificado a favor de un grupo social específico: los “hermanos campesinos”. Esta expresión reunía elementos ideológicos del nacionalismo revolucionario de 1952 que había eliminado la servidumbre de los indios, unido al paternalismo de gobiernos castrenses y golpistas, que a partir de los 60 buscaron la aceptación e incluso popularidad entre algunos sectores del campesinado. En fin, el testimonio de Elizardo Pérez y muchos otros, hacía ver a la educación en el agro como una noble tarea de servicio abnegado a favor de los indios para que ellos terminaran educándose a sí mismos. En los hechos, pese a la encomiable labor de los educadores de los años 30, las Escuelas Normales Rurales se constituyeron en recintos en los cuales los destinatarios eran campesinos que se formaban con la finalidad de procurar para sí mismos, un ascenso social evidente y expectable: serían los futuros “profesores” que ocuparían uno de los lugares de mayor prestigio en la comunidad de la cual provenían.

La memoria histórica de los acontecimientos concernientes a la revolución universitaria, sumada al desarrollo político e ideológico de las instituciones representativas del magisterio –desarrollo que no estuvo exento de la injerencia partidaria de izquierda, en especial del Partido Comunista de Bolivia y de agrupaciones trotskistas-, tuvieron una importante influencia en la acción colectiva del sector. Los maestros se representaron su unidad gremial como un sólido reducto, pensaron que ante todo debían defender el Código de la Educación Boliviana, y asumieron que su misión social se delineaba con las tonalidades discursivas cercanas al marxismo y el nacionalismo. Esto, sumado a la tradicional presencia de profesores en el INS de La Paz, quienes tuvieron destacado protagonismo político, articuló un discurso que señalaba el perfil de izquierda del maestro boliviano: intelectual revolucionario comprometido con la transformación de la educación y el país.

Si bien abundan las críticas contra la dirigencia del magisterio, cabe destacar que el Congreso Nacional de Educación llevado a cabo en octubre de 1992, afianzó directrices fundamentales para la educación en Bolivia. Tales orientaciones fueron asumidas por la Reforma Educativa y constituyen a la fecha, el capital cultural colectivo de un segmento socio profesional específico: se trata del aporte ideológico, político y técnico de los maestros con relación al cambio estructural que viabilizó la ley 1565.

Una idea presente desde antes en el imaginario de los maestros fue la concerniente a unir la formación docente, anulándose la diferencia entre las Escuelas Normales Rurales y las Urbanas; tal posición política fue explícitamente sostenida en el mencionado Congreso. Por otra parte, las orientaciones que posteriormente instituyeran la educación intercultural y bilingüe en el campo, fueron otros contenidos señalados con claridad; como también, la constitución de currícula abiertos a las necesidades del entorno y flexibles a la creatividad

del maestro. El Congreso proclamó un currículum participativo, científico y tecnológico, tanto para escuelas y colegios, como para las Normales. Aquí radica también el aporte específico de los maestros en lo concerniente a la formación docente.

En fin, hubo otras sugerencias incorporadas dos años después en la ley. Lo importante que cabe destacar, es que tales propuestas reflejan una acumulación de experiencia y una reflexión colectiva responsable de parte de los maestros acerca de lo que debería ser la educación⁵⁶. Al margen de los discursos que abogan por la “vocación de apostolado” o el modelo de “intelectual revolucionario”, al margen de la historia de luchas y reivindicaciones sindicales intransigentes y dañinas, incluso al margen de las rémoras de la formación docente patentizadas en un cuadro dramático de la educación; en el momento crucial, los maestros supieron aportar elementos decisivos para un cambio sustantivo en la historia de la educación boliviana⁵⁷. Igual desafío se plantea al sector a fines del año 2004, cuando se advierte en las puertas de la próxima coyuntura, la inevitable realización del siguiente Congreso Nacional de Educación.

3. La ley 1565 y las expectativas del nuevo sistema de formación inicial

La promulgación de la ley de Reforma Educativa en 1994 expresó la culminación de un largo y controvertido proceso histórico con un conjunto diverso de antecedentes. Si bien el MNR promulgó lo que comenzó a ser diseñado en el periodo inmediatamente anterior (el gobierno de Jaime Paz Zamora de 1989 a 1993), existen varios rizomas de la Reforma. El Código de la Educación Boliviana de 1955 constituyó la estructura del sistema educativo hasta los años noventa; década en la que se oficializaron los cambios que previamente comenzaron a ser discutidos por organizaciones como la Iglesia católica, el gremio de los maestros y el gobierno. Tales transformaciones han dado lugar a que a la fecha se constituya el Programa de Reforma Educativa como una acción en permanente construcción, con reajustes continuos e invariable implementación.

⁵⁶ Véase el Anexo VII del libro de Enrique Ipiña, *Paradigma del futuro. Reforma Educativa en Bolivia*. Se trata de una transcripción de las Conclusiones del Congreso Nacional de Educación llevado a cabo en octubre de 1992. *Op. Cit.* pp. 337 ss.

⁵⁷ En un documento de trabajo elaborado por el Ministerio de Educación, se refiere el texto llamado “Elementos para construir una pedagogía histórico-cultural: Hacia el Congreso Nacional de Educación”. Fue escrito por la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia en 1991 y en él se indican las bases para cambiar la formación docente según la opinión del gremio (*Cfr. Transformación de escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de los INS al sistema universitario:1999-2003*, pp. 13):

En primer lugar, se debería implementar sistemas permanentes para que los docentes por sí mismos, resuelvan los problemas de su práctica profesional. En segundo lugar, se tendría que ofrecer cursos a distancia y programas de postgrado –coordinados con universidades y centros de investigación-. En tercer lugar, los profesores sugieren la edición de una revista de pedagogía. Por último indican la necesidad de construir un programa de investigación sobre prácticas docentes (por ejemplo, la distancia entre el rol del maestro como rol asignado, asumido y deseado).

La propia Reforma Educativa remarca los cambios que pretende realizar, señalando que conciernen a la realidad del Estado en su eje curricular (la interculturalidad) y en su eje de gestión educativa (la participación popular)⁵⁸. Hoy, a diez años de su aplicación, estas columnas se han multiplicado y ramificado, fruto de la propia dinámica educativa. Sin embargo, las evaluaciones que se dan, tanto de hoy como las que se hicieron inclusive de manera contemporánea a la propia promulgación de la ley, no son objetivas ni neutrales. Las apreciaciones sobre sus logros y errores, aciertos y distorsiones, éxitos y fracasos, límites y posibilidades, no quedan exentas de varias cargas y sesgos. Al hablar de la Reforma todavía se perciben los afectos personales, los filones ideológico-sindicales, los intereses de grupos favorecidos, y los grados de compromiso de los ejecutores. Pese a haberse convertido en una política de Estado que al parecer tiene un recorrido firme, seguro e irreversible, todavía la ley 1565 da lugar a críticas o apología que se flexibilizan o acentúan según la fluida dinámica coyuntural que vive Bolivia desde hace varios años.

a. Los principios de la Reforma y la función de la educación

El Código de la Educación Boliviana ha inspirado en su forma y sus principios, a la Reforma Educativa de 1994. Sin embargo, existen aspectos propios que esta ley enfatiza y que al parecer, en el futuro orientarían la educación boliviana convirtiéndola en un factor clave del desarrollo humano delante de las puertas del siglo XXI. De manera sucinta, cabe referirse a los principios de la ley 1565 como la clave de un desarrollo sostenible, es decir como el principal factor para impulsar el crecimiento integrado de la nación, en las dimensiones social, económica, política y cultural; dimensiones que permitirían a la vez una realización plena de los individuos y la sociedad⁵⁹.

Explícitamente, la Reforma establece diez fines de la educación que constituyen los ejes centrales en torno de los cuales giran los principales problemas de fin de siglo: la interculturalidad, el bilingüismo, la protección del medio ambiente, la soberanía, la integración, el enfoque de género y la formación de valores. Los fines indicados pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- (1) La relación educativa plena entre la persona y la colectividad se plasma mediante una formación integrada. El individuo realiza sus potencialidades armónicamente en beneficio de la sociedad y de sí mismo; tanto en lo concerniente a sus facultades intelectuales, afectivas y estéticas, como en lo que respecta a las posibilidades espirituales y físicas.

⁵⁸ Véase el artículo de Beatriz Cajías de la Vega, "Políticas educativas en Bolivia", en el texto titulado *Memorias del Seminario taller, Políticas educativas en Bolivia*. Compilación del CEBIAE, La Paz, año 2000, pp. 11-34.

⁵⁹ Esta exposición está basada en el texto de Enrique Ipiña, *Paradigma del futuro: Reforma Educativa en Bolivia*. Op. Cit. pp. 17, 33 ss. Ipiña Melgar fue Ministro de Educación durante el gobierno de Hernán Siles Zuazo (desde 1982), el de Víctor Paz Estenssoro (desde 1985) y el de Gonzalo Sánchez de Lozada (desde 1993; primero fue Secretario de Educación porque el régimen eliminó el Ministerio de Educación, y posteriormente ocupó el cargo de Ministro de Desarrollo Humano). Cuando Ipiña ocupaba esta cartera, el gobierno de Sánchez de Lozada aprobó la Ley de Reforma Educativa la cual fue elaborada en su mayor parte con base en los trabajos del Ministro Ipiña.

- (2) La salud del pueblo es condición imprescindible para llevar adelante la educación. Aunque ésta estimule el deporte y el cuidado corporal mediante la higiene; no es posible llevarla a cabo en especial para los niños, si antes no se garantiza una buena alimentación.
- (3) Entendiendo que los valores son las apreciaciones afectivas que el individuo proyecta, la educación busca formar a la persona promoviendo estimaciones axiológicas de acuerdo al contexto histórico actual, en especial en lo referido a una sexualidad sana y responsable.
- (4) Los valores históricos y culturales de nuestras identidades son estimados por la educación, la cual promueve el orgullo por la riqueza multicultural y plurilingüe. Se construirán cuantos currícula interculturales sea necesario. Éstos fomentarán a partir de un tronco común, la conciencia nacional. En cuanto al diseño diversificado, en las ramas pedagógicas del tronco, las comunidades priorizarán los contenidos y los valores que se enseñará -de manera bilingüe inclusive-, dando preeminencia al enfoque originario y de las regiones.
- (5) La educación estimula la creatividad en todas sus manifestaciones y expresiones, pero en especial, fomentará la vocación para las artes.
- (6) La formación integrada se da desarrollando capacidades y competencias. A partir de los primeros grados, se orientará la comprensión del lenguaje y la expresión lógica del pensamiento. La comprensión es entendida como previa a la lectura –tal, el justificativo pedagógico del bilingüismo-, considerándose la expresión lógica como previa a la escritura –tal, la base pedagógica para enfrentar el analfabetismo funcional-.
- (7) La nueva educación enseñará a valorar el trabajo como una actividad que dignifica al hombre y a la mujer en todas sus formas y manifestaciones.
- (8) La nueva educación promoverá la equidad de género transversalmente en los contenidos, la organización pedagógica y las oportunidades académicas. Se procurará que las niñas tengan igual condición que los niños para permanecer en la escuela y de continuar estudios hasta graduarse de los niveles más altos.
- (9) Se promoverá el respeto y amor a la naturaleza y al medio ambiente, formando una clara conciencia sobre la defensa de los recursos naturales, y actitudes favorables al uso sostenible del entorno ecológico.
- (10) Se inculcarán los principios de soberanía política promoviéndose los valores de libertad e independencia de la patria. Se formará una conciencia colectiva sobre el derecho de los bolivianos de constituir hogares en los que prevalezca la justicia y la equidad.

Es implícito en la Reforma Educativa que para desarrollar estos fines se requiere establecer explícitas medidas políticas, las cuales incluyen entre otras, la constitución de un sistema de formación docente apropiado y eficiente. En la medida en que los nuevos profesores de la Reforma sean formados para que comprendan y realicen los más altos fines de la ley, reproducirán una educación congruente con estas aspiraciones.

Enrique Ipiña Melgar en los textos anteriores y posteriores a la Reforma Educativa, escritos para anticiparla, justificarla y difundirla, señala que la ley establece un nuevo rol para el educador. En este sentido, las Normales tendrán que formar profesores que cumplan labores mucho más importantes y comprensivas que la de transmitir conocimientos solamente. El rol de los maestros estaría inspirado en constituir a los

educadores en agentes de “apoyo a la formación de personalidades vigorosas, orientando y guiando a los alumnos hacia la construcción de sus conocimientos, valores y actitudes”⁶⁰.

En opinión del autor de referencia que tuvo un protagonismo incuestionablemente visible en el proceso de la Reforma, la ley 1565 –que él asume como un nuevo Código⁶¹- orienta el desarrollo de un paradigma educativo alternativo. Según piensa y dado el diagnóstico de la educación a fines de los 80 y principios de los 90 –que él mismo realizó siendo Ministro del área-, la educación se desplegaba dentro de lo que según él, fue el paradigma de la *Exposición – Asimilación – Repetición*; en tanto que la Reforma postula el despliegue de la educación articulando la *Experiencia* con la *Reflexión* y la *Acción*.

El profesor que se forma en las Normales debe estimular, según esta interpretación, a que los estudiantes aquilaten las experiencias propias y ajenas –las llamadas directas e indirectas- con la finalidad de analizarlas, reflexionar sobre ellas y expresarlas en pautas de acción para el futuro. La formación docente deberá promover, en congruencia con las orientaciones de la Reforma, que los catedráticos en las Normales antes de exponer contenidos de sumarios y programas inacabables para que sean asimilados y repetidos por los estudiantes, “enseñen a aprender”, motivando en los futuros profesores una actitud constante que se reproducirá en los futuros estudiantes: “aprender a aprender”.

Se trata de organizar las experiencias propias o ajenas de los estudiantes de las Normales para dirigir un aprendizaje asentado sobre una adecuada decodificación que deje advertir el sentido de las vivencias. Así, la praxis consecuente del estudiante será resultado de un pertinente “apoyo al aprendizaje” que el catedrático le dio; consistirá en un alumbramiento compartido gracias al discernimiento, el análisis y la crisis personal que el alumno sienta, ante la falta de certidumbres y teorías inconcusas, y por el deseo creciente de afirmar nuevas certezas para sí mismo.

Naturalmente, es imprescindible que estas orientaciones filosóficas asentadas sobre un modelo de interacción educativa⁶², se realicen prácticamente con relación al contexto de los estudiantes. En este sentido, si se trata de un Instituto Normal Superior⁶³ del entorno rural o urbano, de acuerdo al grado de estudio que cursen los normalistas, la modalidad

⁶⁰ *Op. Cit.* p. 150.

⁶¹ En la obra que aquí se comenta, Enrique Ipiña se refiere a la ley de Reforma Educativa como el “nuevo Código de la Educación” que irá aplicándose de manera gradual y progresiva. *Op. Cit.* p. 24.

⁶² Ipiña indica que se trata de un paradigma compartido por la metodología mayéutica de Sócrates, la visión de los ejercicios espirituales de san Ignacio de Loyola y la pedagogía del oprimido de Paulo Freyre. *Op. Cit.* pp. 150 ss.

⁶³ El Art. 15 de la ley de Reforma Educativa señala, “Las Escuelas Normales Urbanas y Rurales serán transformadas en Institutos Normales Superiores en los que se llevará a cabo la formación y capacitación de los docentes que el Sistema Educativo requiera. Estos institutos podrán ser adscritos a las universidades, mediante convenios para el desarrollo de programas de licenciatura para la formación docente”. *Ley de Reforma Educativa: Compilación de leyes y otras disposiciones*. UPS Editorial. La Paz, pp. 17-8. p. 17. El proceso establecido en este artículo se realizó incluyendo la adscripción a las universidades, cinco años después de promulgada la ley. Sin embargo, hasta ahora, la promoción en las universidades de programas especiales para la obtención de la licenciatura, no ha satisfecho las condiciones de calidad que se esperaba.

bilingüe o monolingüe de su programa y, en fin, considerando la riqueza cultural de la región o la localidad y las particularidades del medio social y económico; además, tomando en cuenta las costumbres, raíces y creencias originarias compartidas por la colectividad, el catedrático aplicará el paradigma de la Reforma de manera creativa. De este modo, al menos en teoría, los estudiantes se apropiarán de dicho paradigma en su activación pedagógica concreta, dándole utilidad en el futuro, y reproduciéndolo espontáneamente cuando les corresponda cumplir funciones docentes.

Ipiña Melgar ofrece por último, una metodología de organización de las clases que se aplicaría tanto en las escuelas y colegios, como en las Normales. Tal metodología es congruente con el paradigma expuesto e incluye la evaluación de los aprendizajes. Es posible resumirlo en las siguientes partes⁶⁴:

- (1) **Apropiada y explícita formulación de objetivos.** El catedrático o profesor explicará a los estudiantes cuál es el propósito central o idea rectora que guía el proceso que se desarrollará: qué contenidos conocerán, qué experiencias analizarán o que fenómenos comprenderán. Asimismo, les indicará las actitudes que pueden tomar y las que él espera que asuman; por último, les comunicará los hábitos que se cultivarán en el proceso.
- (2) **Selección de actividades de la experiencia.** La codificación de la experiencia implica establecer los nexos entre las actividades que se efectuarán relacionándolas con los objetivos previamente explícitos.
- (3) **Desarrollo de las experiencias.** Se efectuará el conjunto de actividades relacionadas con la experiencia que es el foco de atención del proceso. Se combinarán actividades realizadas tanto de manera individual como colectiva.
- (4) **Reflexión de las experiencias.** El análisis será motivado por el catedrático o docente, dando lugar a descubrimientos colectivos, al diálogo y a la confrontación de opiniones críticas diversas. Los estudiantes descubrirán las relaciones causales, indicarán las posibles interpretaciones, mostrarán los aspectos relativos, compararán, juzgarán e inclusive evaluarán los logros alcanzados identificando sus limitaciones.
- (5) **Decisión por la acción.** Habiendo analizado y juzgado, el docente motivará a que los estudiantes tomen una determinada posición que redunde en una acción hipotética o real, mediata o inmediata, externa o interna.
- (6) **Evaluación de los aprendizajes.** La primera forma es la que corresponde a la que efectúa el mismo estudiante (auto-evaluación): el docente le orientará para que integre la dimensión cognoscitiva con la afectiva. La segunda forma de evaluación concierne a la que efectúa el docente. Tal evaluación tomará en cuenta cuatro niveles de aprendizaje: (i), la asimilación memorística; (ii), la comprensión y logro del objetivo central de la actividad; (iii), la realización creativa de la actividad, y finalmente, (iv), el logro eficiente de un aprendizaje que incluye una innovación.

b. Bases del sistema de formación docente

⁶⁴ *Op. Cit.* p. 156 ss.

En 1993 se dieron importantes avances para esbozar una propuesta de cambio en la educación boliviana. La instancia gubernamental encargada de elaborar alternativas fue el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa; el cual redactó el documento llamado “Propuesta de Reforma Educativa”⁶⁵.

El texto incluía dos componentes, el primero, *mejoramiento de la educación*, refería entre otras medidas transitorias, acciones urgentes para titularizar a los maestros interinos. El segundo componente se refería a la *transformación educativa*, y señaló la necesidad de constituir un Sistema de Formación Docente que incluiría tanto la formación inicial como la permanente. Aunque la propuesta no utilizaba este lenguaje y concluía con peregrinas sugerencias⁶⁶, tuvo una influencia decisiva en los cambios que pronto se cristalizarían con la promulgación de la ley 1565 en julio de 1994.

La ley de Reforma Educativa establece como políticas para Bolivia, las siguientes: las Escuelas Normales Urbanas y Rurales se transformarían en Institutos Normales Superiores. En segundo lugar, se autorizaba a las instancias respectivas, que reconocieran el título de Maestro en Provisión Nacional con el nivel de Técnico Superior, dando lugar a que los profesores obtuvieran el título de licenciatura si antes realizaban estudios adicionales. Para profesionalizar a los maestros interinos, establece que se llevarían a cabo diferentes tareas académicas de carácter complementario. Por último, señala que es imprescindible que los catedráticos en los INS tengan el título de licenciatura como mínimo para cumplir funciones en la formación de los futuros profesores⁶⁷.

⁶⁵ La propuesta del ETARE tenía tres etapas que se llevarían a cabo desde 1994 y culminarían el año 2013. Cfr. el documento, *Propuesta de Reforma Educativa*. Papiro, La Paz, 1993, pp. 80 ss. Véase también, *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de los INS al sistema universitario: 1999-2003*. Este documento de trabajo hace referencia a otro texto del ETARE conocido como “Plan de Reforma Curricular” publicado con el título, *Reforma Curricular: Documento de Trabajo*. Ministerio de Planeamiento y Coordinación. La Paz, 1993. p. 13. De cualquier forma, el contenido de ambos textos del ETARE es el mismo.

⁶⁶ El ETARE propuso la constitución del sistema de formación docente en dos partes: (a) La formación y actualización de docentes de todo nivel (desde el inicial hasta el universitario), en Institutos Pedagógicos adscritos a las universidades del Sistema de la Universidad Boliviana –esto implicaba la desaparición de las Escuelas Normales-. (b) El entrenamiento y perfeccionamiento docente llevado a cabo por equipos distritales que emplearían los recursos de las ONGs para efectuar talleres y cursos que tendrían la finalidad de producir un efecto multiplicador en los establecimientos donde se desempeñen los docentes que reciban tal entrenamiento. *Propuesta de Reforma Educativa*. Op. Cit. pp. 80 ss., 91 ss.

Pese a que la propuesta generaría sin duda inmediatamente, una reacción adversa generalizada, el ETARE influyó en la ley de Reforma Educativa a partir de las puntualizaciones que hizo sobre la crisis de la educación en Bolivia, el análisis de la problemática del gremio, y la propuesta de establecer mecanismos de calificación profesional para el conjunto de actores del hecho educativo.

⁶⁷ El Art. 16 de la ley de Reforma Educativa dispone: “El personal docente de los niveles preescolar, primario y secundario se formará en los INS y en las Universidades... La Secretaría Nacional de Educación otorgará el reconocimiento académico equivalente al grado de Técnico Superior a los egresados de las Escuelas Normales con Título en Provisión Nacional... La Secretaría Nacional de Educación, en coordinación con los Institutos Normales Superiores y las Universidades programará cursos complementarios en la modalidad presencial o a distancia, a fin de otorgar el Título en Provisión Nacional y el reconocimiento académico que habilite a los maestros interinos en ejercicio docente”. El Art. 17 establece: “El plantel titular de los Institutos Normales Superiores estará conformado por profesionales con grado académico igual o superior a la licenciatura”. *Ley de Reforma Educativa: Compilación de leyes y otras disposiciones*. UPS Editorial. La Paz, pp. 17-8.

Otras disposiciones de la ley que tuvieron consecuencias directas o indirectas en lo que concierne a la formación docente, fueron las siguientes:

- (a) Se dispuso la unificación administrativa de la educación urbana y rural eliminándose la “balcanización” que había caracterizado hasta entonces, al enfoque, funcionamiento y contenido de la formación inicial para profesores del campo respecto de la ciudad⁶⁸.
- (b) Los cargos jerárquicos quedaban abiertos a profesionales con título de licenciatura, rompiéndose en el caso de los INS, la endogamia académica heredada como hábito desde el pretérito liberalismo y el remozado nacionalismo. Tal apertura se convirtió en una prerrogativa para las direcciones nacionales, distritales y sub-distritales y en una obligación para las direcciones de núcleos escolares y de establecimientos educativos⁶⁹.
- (c) Se estableció que previo un examen específico, profesionales universitarios, técnicos y bachilleres capacitados, podían iniciar la carrera docente en el magisterio fiscal. Esta disposición fue calificada de inmediato por el gremio del magisterio como la “declaratoria de la docencia como *profesión libre*”⁷⁰.

En 1994, el Departamento de Formación Docente de la Secretaría Nacional de Educación estableció tres ámbitos de trabajo para implementar progresivamente, las disposiciones de la ley 1565 en cuanto a la formación inicial y permanente del magisterio nacional.

⁶⁸ El Art. 32 de la ley indica: “Dispónese la unificación administrativa de la Educación Urbana y de la Educación Rural, que implica la unificación del Magisterio boliviano sin perjuicio de la aplicación del salario diferenciado para el personal que presta servicios en lugares de difícil acceso y carentes o deficientes de infraestructura básica”. *Op. Cit.* p. 24. El concepto de “balcanización” es empleado por Mario Yapu en su obra *En tiempos de Reforma Educativa*. Al respecto, piensa que los gobiernos de René Barrientos y Hugo Bánzer en las décadas 60 y 70 trataron de “superar” el proceso de *balcanización* –es decir, la abrupta diferencia y el aislamiento- del sistema educativo boliviano en su componente rural respecto del componente urbano. Tal intento se habría plasmado en las leyes de 1969 y 1975 que ambos presidentes impusieron respectivamente. *Op. Cit.* p. 36.

⁶⁹ El Art. 35 de la ley indica que los “Directores de los establecimientos educativos y de los Núcleos Escolares deberán ser educadores formados en el nivel superior, de probada capacidad y experiencia educativa”. *Op. Cit.* p. 24.

⁷⁰ Sin embargo, esta disposición fue una expresión renovada del Art. 234 del Código de Educación Boliviana de 1955 que a la letra indica: “A falta de personal docente titulado o titular, podrán ingresar a la docencia de primaria los que posean diploma de Bachiller, a la educación secundaria, media o superior, los que exhiban título universitario; y a la educación técnico-profesional, los que posean o no título de técnicos. En todos estos casos, se exigirá examen previo de capacidad, de salud y comprobación de moral elevada”. *Op. Cit.* pp. 74-5, véase también el capítulo anterior.

Los artículos 33, 34 y 37 de la ley de Reforma Educativa establecen lo siguiente: “El Director General, los Directores Departamentales y los Directores Distritales y Subdistritales de Educación, podrán ser maestros con Título en Provisión Nacional o profesionales universitarios de probada capacidad”. “Los maestros con Título en Provisión Nacional, los profesionales universitarios y los técnicos superiores tienen derecho a ingresar en el servicio docente previo examen de competencia”. “Sin perjuicio del régimen de antigüedad en vigencia, se dispone la reforma de los escalafones vigentes y la creación de las nuevas carreras docente y administrativa que estimulen al personal para su capacitación, desempeño y creatividad, abriéndole posibilidades de reconocimiento por esos conceptos”. *Op. Cit.* pp. 24-5.

En primer lugar, el ámbito *institucional* señalaba la transformación inmediata de las Escuelas Normales en INS. En segundo lugar, el ámbito *curricular* implicaba por una parte, la labor colectiva de elaboración del tronco común del Diseño Curricular Base; y por otra, la realización específica de actividades de diseño por parte de cada instituto -de acuerdo a su realidad- para concluir el currículum que desarrollaría. Finalmente, el tercer ámbito estaba referido a las decisiones políticas que se debía asumir respecto de la presencia de catedráticos en las normales y en relación al endémico problema de endogamia académica. A estos ámbitos se sumaron otros puntos de la agenda política que indicaban la realización de cursos de profesionalización, la implementación de proyectos de educación a distancia y el bachillerato pedagógico.

En lo *institucional*, las decisiones que se tomaron exigieron a las 23 normales del país la elaboración de diagnósticos sobre su situación. El diagnóstico serviría para establecer la conveniencia de que cada una se convierta en Instituto Normal Superior, o se resuelva su fusión o clausura. De cualquier modo, era necesario completar el diagnóstico con la presentación de un proyecto que mostrara la factibilidad de la re-constitución institucional de la escuela y la pertinencia de aplicar en ella una posible administración delegada. Hasta 1997, de los 23 diagnósticos iniciales y un conjunto similar de proyectos, sólo 7 escuelas normales se convirtieron en Institutos Normales Superiores, pese a que ninguna obtuvo una calificación mínima para hacerlo.

El segundo ámbito de trabajo para implementar las normas de la Reforma Educativa fue el concerniente al *currículum de formación docente*. En cuanto documento general que debía ser completado según las peculiaridades de cada INS, fue elaborado parcialmente en 1996, aunque su implementación parcial se demoró hasta 1999. Esto se debió entre otras razones, a las dificultades políticas y académicas que se presentaron y a la carencia de preparación de los actores para allanarlas. Pese a que se constituyó en cada Normal, un equipo de monitores encargado de proseguir la elaboración del currículum, pese a que se previó que su trabajo sería de continua mejora para incorporar las experiencias institucionales, se avanzó en el tronco común de los dos primeros semestres de formación de profesores para el nivel de Primaria hasta 1999, completándose posteriormente de manera que el año 2000 se aprobó el documento íntegro.

Finalmente, en lo concerniente al ámbito de mejorar la preparación de los catedráticos de las normales, el proceso político mostró la necesidad de tomar decisiones que llegado el momento, serían drásticas y ocasionarían conflicto, más aún porque estaba en juego la endogamia académica. De cualquier modo, los años inmediatamente posteriores a la ley, el gobierno declaró su deseo de jerarquizar la docencia en los INS para lo cual *invitó* a los catedráticos a incorporarse en programas de licenciatura, los cuales en plazos razonables, les permitieran obtener el título que la ley exigía. Mientras tanto se mantendrían como docentes de este nivel superior.

De acuerdo a la ley 1565 y las disposiciones complementarias, en los Institutos Normales Superiores se debía preparar a los futuros profesores de manera que superen el rol tradicional que los había convertido en ejecutores funcionales de un currículum, con la suposición de que la educación se reducía a la simple transmisión de conocimientos. La ley establecía que el nuevo docente orientaría su desempeño priorizando el aprendizaje y comprendiendo a la enseñanza como actividades de apoyo. Del instructor que informaba

contenidos para que el estudiante los reprodujera maquinalmente, el profesor formado en los nuevos INS, revalorizaría en su práctica, el sentido profundo y la misión de la educación.

El nuevo docente procuraría que los estudiantes descubran y construyan sus propios conocimientos, estimularía la autoestima como factor crucial para la espontánea proclividad a aprender de manera continua a lo largo de la vida, incentivaría a los estudiantes para que se constituyan a sí mismos según sus orientaciones axiológicas y preferencias. Finalmente, el nuevo docente orientaría el juicio a pensar críticamente y con madurez, y a actuar en el entorno social donde se encuentren los estudiantes, con inteligencia y responsabilidad. El maestro sería formado para que abandone la imagen de instructor, y se convierta en guía y educador de las nuevas generaciones⁷¹.

La imagen del maestro como un “técnico” especializado en la aplicación mecánica y práctica de un diseño curricular específico, también debía ser erradicada de los INS, tanto en la práctica de los catedráticos como en la enseñanza de los contenidos de didáctica. Las instituciones que formen a los profesores del futuro, desarrollarían los temas de un currículum base general específicamente adecuado a la particularidad local, con creatividad y espíritu de innovación pedagógica.

Los nuevos maestros formados en los INS, dado que sus catedráticos les indujeron con el ejemplo de su práctica y con la insistencia en actitudes motivadoras para aprender; comprenderían y darían testimonio del nuevo rol docente. Procurarían una educación de calidad desplegando sus iniciativas y originalidad docente; buscarían alto nivel profesional motivando actitudes inquisitivas, generando gestos proclives a la investigación y el conocimiento científico y estimulando la expresión personal y plural de los alumnos. Finalmente, el nuevo maestro se negaría a imponer programas y a seguir un estilo de enseñanza orientado a la homogeneización por repetición y competencia.

Maestros, profesores y catedráticos de la Reforma Educativa abandonarían definitivamente el modelo de repetición memorística de contenidos, repudiarían la mecánica de didácticas obsoletas e infértiles. Estimularían los resortes de una formación humana individual y libre, orientarían los intereses y las necesidades de aprendizaje de los educandos e incentivarían el crecimiento personal plural y heterogéneo. Los nuevos docentes, con una base curricular muy general, con el tronco común de características flexibles y abiertas, con una guía en muchos casos sólo referencial, harían de cada clase el momento privilegiado para formar personalidades vigorosas, con conocimientos sólidos, valores claros, gestos humanistas y actitudes inequívocas⁷².

⁷¹ El Art. 8 de la Reforma establece los objetivos de la estructura de Organización Curricular. El segundo objetivo indica: “Priorizar el aprendizaje del educando como la actividad objetivo de la Educación, frente a la enseñanza como actividad de apoyo, desarrollando un currículo centrado en experiencias organizadas que incentiven la autoestima de los educandos y su capacidad de aprender a ser, a pensar, a actuar y a seguir aprendiendo por sí mismos”. *Op. Cit.* p. 12.

⁷² El tercer objetivo de la Organización Curricular mencionada, establece lo siguiente: “Estructurar y desarrollar una concepción educativa basada en la investigación, la creatividad, la pregunta, el trato horizontal, la esperanza y la construcción del conocimiento, en base a los métodos más actualizados de aprendizaje”. *Idem. Cfr.* también el texto referido de Enrique Ipiña, *Paradigma del futuro: Reforma educativa en Bolivia. Op. Cit.* 149-50.

Es particularmente en los INS donde cobra relevancia la orientación estratégica del currículum. Entendiendo que éste es un diseño que selecciona y organiza “los contenidos culturales que una sociedad estima adecuados para ser transmitidos a las nuevas generaciones”⁷³, los dos ejes de la Reforma Educativa –la interculturalidad y la participación popular-, permitirían articular las piezas del sistema educativo en los INS, de manera que los currícula que se desarrollen en cada unidad, garanticen la reproducción de un sistema flexible, abierto, dialéctico e integrador⁷⁴.

Aparte de asumir los aspectos comunes del currículum de formación docente; los instrumentos legales que orientan el desarrollo pedagógico establecen que de acuerdo a la ubicación específica de cada INS, serán las particularidades regionales, culturales, lingüísticas y sociales, las que permitirán definir su diseño curricular específico. Gracias a la participación popular de los actores del entorno, las unidades institucionales definirían con flexibilidad promoviendo un enriquecimiento permanente, qué contenidos deberían ser construidos de modo colectivo por los futuros egresados del INS. Asumiendo que los procesos cognoscitivos son un acontecimiento social, el currículum de cada INS estará abierto a la participación popular, será permeable y propositivo respecto de las necesidades de aprendizaje del entorno, y señalará un conjunto flexible de conocimientos que se adecuen a las condiciones culturales locales prevalecientes.

En los documentos de la Reforma Educativa se advierte que queda asumida una relación recíproca de influencia mutua entre el currículum y el aprendizaje. Según la ley, el aprendizaje es *activo* –los conocimientos significativos están vinculados a actividades auténticas-, *cooperativo* –los actores del hecho educativo se apoyan mutuamente-, *intercultural* –permite valorar tanto la propia lengua y cultura como las ajenas-, y *constructivo* –relaciona los nuevos contenidos con los ya aprendidos-⁷⁵. Ahora bien, sólo con un currículum flexible y abierto, dialéctico e integrador, es posible desarrollar estas dimensiones del aprendizaje.

Si el currículum (sea que se lo desarrolle en las escuelas, colegios o en los INS) tuviera un carácter cerrado, estricto y homogeneizador, no daría lugar a la creatividad del docente ni estimularía la espontaneidad de los estudiantes. Si se lo asumiera como un conjunto definitivo y dogmático de verdades probadas, etnocéntricas y trasmisibles, cercenaría toda asertividad, restringiría cualquier pluralismo y castraría la interculturalidad. Si el currículum fuera aplicado con una actitud vertical y autoritaria, no habría opción para cultivar la cooperación entre los actores, y se precipitaría una competencia de manipulación

⁷³ La definición corresponde al documento “Nuevos Programas de Estudio” elaborado por los técnicos de la Reforma Educativa (p. 5). Citado por Beatriz Cajías en el texto, *Formulación y aplicación de políticas educativas en Bolivia: 1994-1999*. Op. Cit. p. 57.

⁷⁴ El sexto objetivo de la Organización Curricular de la ley 1565 establece: “Ofrecer un currículo flexible, abierto, sistémico, dialéctico e integrador, orientado por los siguientes objetivos presentes en todas las actividades educativas: la conciencia nacional, la interculturalidad, la educación para la democracia, el respeto a la persona humana, la conservación del medio ambiente, la preparación para la vida familiar y el desarrollo humano”. Op. Cit. p. 13.

⁷⁵ Estas son las características mencionadas en el documento, “Organización Pedagógica” difundido por el gobierno en 1995. Citado por Beatriz Cajías de la Vega. Op. Cit. p. 31.

para complacer los requerimientos del profesor. Si transmitiera un conjunto compartimentado de contenidos inconexos, se destruiría el sentido social del aprendizaje. En fin, si el currículum estuviera diseñado de manera anárquica e ininteligible, no permitiría incentivar actitudes constructivas de conocimiento.

El estilo de enseñanza que despliegue el catedrático en el INS orientará con fuerza al futuro profesor. No sólo le informará en lo que concierne a las técnicas y recursos para el desarrollo de una práctica docente de innovación; asimismo, moldeará con un sello indeleble, la estructura de personalidad del normalista, fijará pautas consistentes para su desempeño futuro, le dará ejemplos que se reproducirán con creatividad y diversidad sobre los gestos, el espíritu y la energía al enseñar. En definitiva, influirá con insospechadas consecuencias de manera que lo que el catedrático ponga en juego cuando enseñe, será similar a lo que el estudiante ponga en juego cuando desarrolle la misma actividad. Así, la formación inicial será a mediano y largo plazo, el elemento central que decida la calidad de educación en Bolivia. Por esta razón también resultaba decisivo para la Reforma que los primeros actores convencidos de la pertinencia estratégica del cambio, comprometidos con su ejecución, sean los catedráticos de los Institutos Normales Superiores.

Resultaba conveniente recomendar que en los INS, en la medida de lo posible y cuando sea pertinente, se reproduzca –al menos en las clases para profesores de Primaria-, la organización de los espacios de aprendizaje desplegando con soltura las áreas de conocimiento. Era recomendable que se incorporen novedosos y sugerentes materiales didácticos, se ambiente apropiadamente el aula, y se despliegue un clima favorable para acentuar la colaboración, el aprendizaje colectivo, el intercambio, el mutuo estímulo de las disposiciones, la profundización de afinidades, la práctica de procesos mentales y la iniciativa por desarrollar el constructivismo⁷⁶.

La elaboración del currículum de formación docente no fue un proceso ascendente ni homogéneo. Fue planteado, discutido y reformulado en cuatro ocasiones (en 1989, 1991⁷⁷, 1995⁷⁸ y 1997⁷⁹). A pesar de que se dio un largo proceso que recorrió escabrosos caminos

⁷⁶ Cfr. el texto de Beatriz Cajías. *Op. Cit.* p. 52.

⁷⁷ En 1991, considerando los trabajos del ETARE y otros aportes, la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación estableció tres áreas para la formación docente: la pedagógica, la de especialidad y las áreas complementarias. Las críticas que se hicieron a esta propuesta señalaron que incrementaba la separación entre la teoría y la práctica reduciendo los contenidos de la enseñanza a saberes instrumentales. Se argumentó que los profesores formados con este enfoque curricular recibirían contenidos disciplinares inconexos, yuxtapuestos en una organización por asignaturas que difícilmente les ayudaría a imprimir calidad a la enseñanza. Las competencias quedaban relegadas y perdidas en una lista de temas inacabables, reiterativos, homogeneizadores y alienantes; constituidos en un sistema compartimentado y memorístico. *Cfr. Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003. Op. Cit.* p. 20-1.

⁷⁸ Con el nombre de Currículum Mejorado, Tronco Común para la Formación Docente o Plan 1995, después de innumerables actividades institucionales, se modificó la propuesta de 1991. El nuevo texto sugería convertir el sistema anual en semestral organizando la formación inicial en cinco nuevas áreas: la pedagógica, la de realidad nacional, la cognitiva, la de expresión y creatividad; y por último, el área de tecnología, producción y otras áreas diversificadas. *Idem.*

⁷⁹ Aparte de lo que se ha descrito en el texto, el Currículum de 1997 explicitó por primera vez el concepto de áreas transversales (se trata de enfoques que forman las actitudes y los gestos; se

hasta llegar a las definiciones expuestas en este acápite; su implementación en las Escuelas Normales fue muy restringida. Por lo general, se mencionan factores internos y externos que explican esta situación mostrando por qué las normales no implementaron acciones que permitan el mejoramiento periódico de una realización colectiva, por qué no lo hicieron con entusiasmo, asertividad y cooperación.

Entre los factores internos se refiere que en las unidades, las prácticas tradicionales de los catedráticos nunca variaron de modo sustantivo. Por otra parte, en lo concerniente a los factores externos, fuera de las Escuelas Normales la ley y la parafernalia jurídica, institucional y burocrática que se creó en torno a ella, predispusieron a verla como un objeto de enfrentamiento político al cual había que oponerse de una y mil formas.

c. Características de la formación inicial en los INS

Para la segunda mitad de la década de los noventa, se construyó un cuadro de la situación de la formación docente en Bolivia. Sin embargo, en éste como en otros casos, los datos del Ministerio de Educación no coincidían por ejemplo, con los diagnósticos y los Proyectos Académicos Institucionales elaborados por 22 Escuelas Normales en 1996. Según la cartera gubernamental del área, el año 1998 el sistema nacional desplegó una cobertura del 74% respecto de la demanda de niños y jóvenes por educación regular. Sin embargo, la información de marginalidad construida con base en distintas fuentes mostraba que el 60% de la población en edad escolar no recibía atención educativa en el nivel inicial; el 3% no lo hacía en el nivel Primario y el 54% quedaba al margen del nivel Secundario. Con estos datos, una somera comparación de cifras no permitía afirmar por tanto, que tres de cuatro niños y jóvenes estaban incorporados al sistema regular de educación en el país⁸⁰.

Pese a que había 23 Escuelas Normales a fines de la década, no se satisfacía la demanda cada vez más creciente. Ni siquiera con un alto remanente de maestros interinos la marginalidad disminuía. De cualquier modo, las Escuelas Normales se constituían en varios entornos urbanos y rurales, en la única opción de formación superior para muchos bachilleres. Miles de jóvenes de procedencia peri urbana, carentes de recursos para solventar una carrera técnica y conscientes de las dificultades académicas que implicaba incorporarse a alguna universidad pública –dado además, el bajo nivel de preparación que disponían-, formaban parte de los INS produciéndose altas tasas de deserción y fracaso. En el entorno rural, las Escuelas Normales eran asimismo, la única alternativa de formación superior y el medio adecuado para que los aspirantes a profesores se incorporen a un sistema de empleo seguro.

A fines de la década de los años noventa había poco más de 80 mil maestros en Bolivia, con una predominancia de casi el 60% de mujeres. El 74% había cursado estudios en

establecieron como transversales de la Reforma Educativa, la interculturalidad, la investigación y los valores –estos últimos en relación a la naturaleza, la sociedad y la equidad de género-. Por otra parte el Currículum de ese año buscó relacionar el saber como tal con el “saber hacer”. *Idem*.

⁸⁰ El texto del Ministerio de Educación, *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003*, afirma que dado que los datos que se dispone son fragmentarios y poco fiables, no es posible efectuar proyecciones confiables para las coyunturas posteriores a los años 1998 y 2003. *Op. Cit.* p. 22.

alguna Escuela Normal, pero menos del 50% tenía el respectivo título en Provisión Nacional. Más de 26 mil maestros eran interinos o se habían incorporado al escalafón por antigüedad. El Departamento de Pando –donde no existía ninguna Escuela Normal- tenía casi el 70% del plantel docente de interinos. En Beni –pese a las dos Escuelas en funcionamiento-, la relación llegaba casi al 50%, y en el Departamento de Santa Cruz, al 35%.

El nivel Primario era el que tenía mayor oferta profesional (74% de docentes); en tanto que en el nivel inicial existía la menor cantidad de maestros (5%). Para el nivel Secundario por último, había casi 17 mil profesores del Estado. Todas las Escuelas Normales de Bolivia ofrecían formación para el nivel de Primaria; en las unidades urbanas existía invariablemente, la oferta para los tres niveles; en tanto que sólo en tres Escuelas Rurales de un total de quince (20%), se formaban profesores de Secundaria⁸¹.

El área urbana era atendida por poco más de 31 mil docentes. Una cifra similar de maestros trabajaba en unidades de localidades rurales, en tanto que el 22% del magisterio se ubicaba en escuelas de provincia. Debido a la balcanización del sistema, las Normales Rurales preparaban profesores que sólo podían desempeñarse en localidades pequeñas o, después de algunos años, en capitales de sección. Llegar a ser maestro en alguna capital provincial implicaba en todo caso, haber seguido un proceso de varios años y contar con la “colaboración” o patrocinio de autoridades o dirigentes del gremio. Sin embargo, de manera general, la expectativa de trabajo de los estudiantes que egresaban de los INS

⁸¹ Las únicas Escuelas Normales Rurales que formaban a profesores de Secundaria eran las siguientes: Warisata en La Paz, Rafael Chávez en el Dpto. de Santa Cruz y René Barrientos en Caracollo; estas dos últimas también tenían programas de profesionalización de docentes interinos en la modalidad a distancia. Por su parte, además de ofrecer formación para el nivel de Primaria, las siguientes Escuelas Rurales ofrecían programas de profesionalización: Simón Bolívar del Dpto. de Chuquisaca, Bautista Saavedra de La Paz, Ismael Montes de Vacas, José David Berríos de Caiza D en Potosí (hoy inexistente), Humberto Ibáñez de Charagua en el Dpto. de Santa Cruz (también inexistente), y la Escuela de Riberalta ubicada en el mismo departamento. Contando las Escuelas Urbanas de La Paz (Simón Bolívar), Santa Cruz de la Sierra (Enrique Finot), Oruro (Angel Mendoza) y Trinidad (Santísima Trinidad), en total 11 instituciones (53%) ofrecían programas de profesionalización de un total de 21 (sin considerar al Instituto Normal Superior de Educación Física, a la Normal Técnica Mariscal Andrés de Santa Cruz de La Paz ni a las unidades de Tumichukua y Camiri creadas en 1994. Tampoco se toma en cuenta a las dos Normales privadas de Cochabamba: Sedes Sapientiae y Adventista).

Los datos sobre la oferta de formación para el nivel inicial son los siguientes: Las seis Escuelas Normales Urbanas ofrecían programas para este nivel (100%, incluidas la Escuela Nacional de Maestros de Sucre y la Normal Eduardo Avaroa de Potosí). Ninguna Normal Rural tenía este programa. Esto se debía a las representaciones colectivas de los campesinos y a sus necesidades económicas; los niños en el campo trabajan desde muy pequeños y si asisten a la escuela es específicamente para aprender a leer y escribir en el nivel Primario.

Las seis Normales Urbanas formaban profesores de Primaria, lo propio hacían las 15 rurales. Las Escuelas Rurales Franz Tamayo en Villa Serrano (Dpto. de Chuquisaca, hoy inexistente), Manuel Ascencio Villarroel en Paracaya (Cochabamba), Juan Misael Saracho de Canasmoro (Tarija), y en el Dpto de Potosí, Franz Tamayo de Llica y Mariscal Andrés de Santa Cruz en Chayanta; sólo ofrecían formación para el nivel de Primaria (33% del total de unidades rurales).

En lo que respecta a Secundaria, el 100% de las Normales Urbanas ofrecían formación para dicho nivel. Considerando las tres unidades rurales que también lo hacían, se tiene una relación nacional de atención a este nivel de formación docente del 60%. Cuatro de las seis Normales Urbanas (66%) formaban para los tres niveles regulares y para la profesionalización de maestros y profesores interinos. En tanto que solamente la Escuela Rural René Barrientos en el Dpto. de Oruro ofrecía programas para las cuatro áreas. Véase el cuadro en el texto referido del Ministerio. *Idem.* pp. 18-9.

rurales era volver a la comunidad de donde provenían para ocupar un lugar de prestigio como profesor rural; esto acontecía con énfasis en la parte andina del país.

En un estudio del Ministerio de Educación concerniente a cuatro INS rurales, se ofrecen datos correspondientes a 1998 que resulta interesante analizar⁸². El porcentaje de mujeres más es del INS Rafael Chávez (72%), en tanto que en Warisata, sólo hay 39 mujeres por cada 100 estudiantes. Esto refleja la diferencia de visión del mundo entre el pueblo aymara de fuerte contenido andino, y la que constelan los pueblos del oriente. Mientras que en el altiplano boliviano para los aymaras ser maestro implica ocupar un lugar de prestigio y poder en la comunidad; la vida oriental visualiza la docencia como una actividad económica conveniente para afirmar pragmáticamente una posición de relativa independencia de la mujer en el hogar, sin dejar de atender las tareas que considera inherentes a su sexo.

Entre ambos enfoques de tendencia diferente es posible conjeturar que se forma la cosmovisión de los pueblos del valle y zonas intermedias. Los quechuas por ejemplo, expresarían en Escuelas Normales como la de Vacas o Paracaya nociones sintéticas con mayor o menor énfasis. Los datos que se dispone indican que en la Escuela Ismael Montes había el 52% de mujeres, en tanto que en la de Canasmoro de Tarija, la relación era de 65 mujeres por cada 35 estudiantes normalistas.

Las razones predominantes por las cuales los estudiantes de entornos rurales se inscribían en las Escuelas Normales radicaban en las facilidades económicas que dichas unidades ofrecían durante el estudio y la garantía consecuente de empleo seguro al egresar de ella. Entre las facilidades que atraían a los estudiantes cabe mencionar los internados gratuitos, donde un porcentaje considerable de estudiantes se alojaba por lo general, sólo satisfaciendo la condición de inscribirse al comedor adjunto como pensionado⁸³.

⁸² Los INS son Warisata en el Departamento de La Paz, Ismael Montes de Vacas (Cochabamba), Juan Misael Saracho de Canasmoro (Tarija) y Rafael Chávez de Portachuelo (Santa Cruz). Cfr. el texto del Ministerio de Educación, *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003. Op. Cit.* p. 16.

⁸³ Sin embargo, no es apropiado suponer que las condiciones de vida en los internados rurales inclusive hoy, sean aceptables. En una evaluación realizada por Giovanna Ramírez a cuatro INS (Ismael Montes, René Barrientos, Bautista Saavedra y Manuel Ascencio Villarroel), incluso a inicios del año 2003, las condiciones de residencia de los internados eran atentatorias a la dignidad de estudiantes y docentes. Existía extrema hacinación, todos los INS sobrepasaban su capacidad instalada albergando a más del doble de internos. Se trata de construcciones viejas, sin mantenimiento ni suficientes baños; en dos casos no hay agua potable. Las habitaciones para los docentes son precarios ambientes improvisados y adaptados en aulas o cocinas. El único mueble que tienen los dormitorios es un catre destartado. Pese a que los costos de alimentación son bajos (entre 4 y 7 Bs. por día para tres comidas –de 0,4 a 0,7 \$us-), muchos estudiantes –e incluso profesores- no pueden pagarlo.

En general, hay más varones que señoritas en los internados, y aunque ambos sexos tienen ambientes separados, los índices de abandono de las mujeres por embarazo son muy altos. No existen Reglamentos de Disciplina y en algunos casos la promiscuidad y el alcoholismo son problemas preocupantes. El hacinamiento obliga por ejemplo, a que 14 personas en Vacas duerman en un mismo salón, en tanto que en Paracaya hay 35 estudiantes por salón. Este INS que no tiene agua potable y alberga a 530 estudiantes (de los cuales 200 son internos), apenas dispone de cuatro baños sin conexión sanitaria, las vinchucas hacen estragos contagiando mal de Chagas a los residentes, en un inmueble sin refacción alguna desde hace décadas.

Según el documento referido, en las cuatro Escuelas Normales comparadas, el más alto porcentaje de estudiantes que vivía interno en la unidad (casi el 80%) corresponde a la Normal de Vacas, donde se ha constatado de manera reiterada, que las condiciones de residencia eran inadmisibles y hasta inhumanas. Posiblemente la historia de la unidad referida en el anterior capítulo sea una explicación a este fenómeno, aunque no se da la misma relación en el caso de Warisata donde sólo el 45% de los estudiantes eran internos. En este último caso se advierte la mayor cantidad de normalistas que trabajan para sustentar sus estudios (42%). La edad promedio de los normalistas era de 22 años, y vivían en un contexto en el que el 90% de los estudiantes era bilingüe con el aymara como lengua originaria. Aparte de tomar en cuenta la historia de la Escuela ayllu, cabe indicar que influye en Warisata, una peculiar visión aymara, culturalmente vigorosa y étnicamente combativa. Se trata de la influencia de la localidad de Charazani, pueblo de tradicional rebelión indígena, violencia e insurgencia.

En el otro extremo de la comparación, en Canasmoro, sólo el 9% de los estudiantes habla otra lengua distinta al castellano, razón por la cual en el proceso de transformación dado con posterioridad, no se estableció que esta unidad asuma la modalidad bilingüe. Casi el 30% de los estudiantes realizaba al mismo tiempo, otros estudios para su vida laboral futura (especialmente en ámbitos técnicos). El 92% recibía sustento económico de sus familias. De una matrícula en la que el 65% eran mujeres, el 48% se hospedaba en el internado. Las diferencias respecto de la parte andina pueden ser explicadas por las representaciones colectivas de la ciudad y de la población del Departamento de Tarija. Esta parte de Bolivia reivindica que en la región hubo muy escaso mestizaje, prevaleciendo valores de antecesores de Andalucía, de manera que se habría delineado un perfil psicológico regional con carácter flemático que degusta de la vida campestre.

Respecto de las Escuelas Normales Urbanas, la presencia femenina es también mayoritaria. En el ciclo inicial hubo unidades en las que las mujeres fueron el 100%, cambiando la relación en la medida que los niveles ascendían. La proporción entre los sexos variaba de manera que progresivamente, se registraban más varones en Primaria según los ciclos aumentaban, y más todavía al considerar el nivel de Secundaria. En el caso de las Normales Mariscal Sucre en la capital de la República y Enrique Finot en Santa Cruz de la Sierra, las especialidades de Secundaria donde prevalece la presencia femenina estaban vinculadas con lenguaje, literatura, comunicación y en menor medida, ciencias naturales. En cambio en especialidades como matemática, la relación se invertía según el caso. Cabe añadir por último, que las representaciones colectivas sobre la enseñanza de música y educación física las asociaron tradicionalmente con una actividad de varones⁸⁴.

En la localidad aymara de Santiago de Huata, el INS Bautista Saavedra ha separado a las mujeres (para quienes el internado es exclusivo), de los varones que alquilan hospedaje en el poblado ubicado en la ribera del lago Titicaca. Aunque la desertión por embarazo es mínima, tampoco se ha resuelto el hacinamiento, ubicándose 35 catres en salones de mediana superficie. El caso extremo de hacinamiento se da en el INS René Barrientos de Caracollo, en habitaciones de seis camas duermen 17 estudiantes, hombres y mujeres. Acá la promiscuidad y el alcoholismo llega a situaciones extremas. Cfr. el informe de consultoría de Giovanna Ramírez, *Evaluación académica e institucional, administrativa y financiera de los Institutos Normales Superiores administrados por el Ministerio de Educación*. La Paz, febrero de 2003.

⁸⁴ En la Escuela Nacional de Maestros de Sucre en 1998, casi el 84% de los estudiantes de lenguaje y literatura en Secundaria eran mujeres. En matemática en cambio, el 58% de los estudiantes eran varones. En esta especialidad el 66% de los reprobados eran mujeres, en tanto que el 90% de los

El estudio del Ministerio de Educación antes referido, compara tres Escuelas Normales Urbanas en 1998. Resulta interesante que en el oriente de Bolivia se produce la mayor feminización de la profesión docente (86% de los estudiantes son mujeres en la Normal Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra), aunque en la escuela Eduardo Avaroa de Potosí en occidente, la proporción es también alta (80%). En las ciudades que forman la muestra, el 37% de los normalistas efectúan otros estudios adicionales (secretariado en primer lugar, computación, estudios técnicos, conducción de vehículos e incluso música)⁸⁵.

Es en la Normal Santísima Trinidad del Beni que el 62% de los estudiantes debe trabajar para solventar sus estudios, correspondiendo a sólo el 30% el grupo de normalistas que afirma que recibe apoyo económico de sus familias. En cambio en Santa Cruz de la Sierra, el 51% de los estudiantes trabaja y sólo el 27% declara recibir soporte familiar. Es interesante que sólo en Trinidad como capital departamental exista un internado con el 35% de los estudiantes albergados. En lo que concierne a la Escuela Normal de Potosí, el 73% de los asistentes hablaba quechua –razón que justifica por qué ahora ese INS lleva a cabo la modalidad bilingüe-. Aquí, sólo el 38% de los estudiantes trabajaba.

De manera general, considerando las 23 Escuelas Normales, el año 1998 ya se constataba una fuerte feminización de la profesión docente. De poco menos de dieciséis mil estudiantes matriculados, el 65% eran mujeres (más de once mil normalistas). De un poco más de setecientos estudiantes para el nivel inicial, más del 95% eran mujeres. La relación variaba en cuanto el nivel se incrementaba. La proporción en Primaria era de 64 mujeres por 36 varones; en tanto que en Secundaria la presencia femenina era de poco menos del 63% contando 750 estudiantes varones y 1,266 normalistas mujeres⁸⁶.

estudiantes varones fue promovido. En la Escuela Normal Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra, aunque el 65% de los estudiantes de matemática para secundaria eran mujeres, sólo el 58% fue promovido, dándose un alto índice de abandono. En lenguaje y comunicación para Secundaria, el 88% eran mujeres matriculadas con un promedio de promoción del 94%. En filosofía y psicología la situación fue similar: 93% eran mujeres, aunque su promoción fue del 67% solamente. En educación musical había el 61% de varones y en educación física el 48% de mujeres.

En el más grande INS de Bolivia, el de La Paz, la proporción de la matrícula por género ubica a las mujeres en 1998, por encima de los varones con el 58%. Pese a que los datos que se dispone no corresponden a toda la institución, son una muestra de la situación general. En un curso anualizado el 100% de los normalistas para el nivel inicial y de Primaria eran mujeres. Respecto de Secundaria, la relación variaba en el siguiente orden: Para lenguaje y literatura el 80% de los estudiantes eran mujeres, en tanto que para educación musical, el 80% eran varones. Véase el texto de Miriam Herrera, *Avances en el contexto educativo de la mujer: Los aportes a la equidad de género*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La Paz, 1999. pp. 41 ss.

⁸⁵ La comparación incluye a las Normales de Santa Cruz de la Sierra, Potosí y Trinidad. La Escuela Normal donde se da la mayor proporción de estudiantes que realizan otros estudios es Enrique Finot (47%), lo cual se explica por el dinamismo económico de Santa Cruz de la Sierra. En cambio en Trinidad, capital de Beni, el porcentaje es menor (22%) porque existe mayor apremio para los normalistas. Véase el texto, *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003*. Op. Cit. p. 16.

⁸⁶ El dato es indicado por Miriam Herrera, Op. Cit. p. 42. La "feminización de la profesión" habría sido mayor los últimos años según opinión de la investigadora María Luisa Talavera (*Los maestros en Bolivia*, Op. Cit. pp. 75 ss.). Con base en encuestas aplicadas en las ciudades de La Paz y Santa Cruz de la Sierra, la autora afirma que el 60% de los maestros son mujeres con una tendencia creciente especialmente en el área rural. En promedio, en los INS estudiarían tres años y medio,

En lo que concierne a la estructura y organización de las Escuelas Normales, el diagnóstico que se efectuó en 1998, estableció que se trataba de instituciones burocráticas y jerárquicas que requerían un alto costo para mantenerse en funcionamiento, por lo cual la evaluación de su calidad arrojaba un resultado deficiente. A eso se sumaba la falta de integración entre lo pedagógico y administrativo; no se controlaba el avance curricular y las disposiciones de la ley 1565 y sus reglamentos complementarios (como el Estatuto Orgánico para los INS), no se cumplían en medida alguna. Aunque varias normas específicas fueron aprobadas, la designación de personal docente y administrativo era discrecional, respaldada por el favor político. Esto tuvo consecuencias directas sobre la calidad de la formación inicial que se impartía en las Escuelas Normales, la cual empeoraba progresiva y fatalmente. Para la designación de autoridades del Ministerio de Educación, tampoco se tomaba en cuenta la competencia ni idoneidad técnica, sino sólo criterios de padrinazgo político.

Debido a que las Escuelas Normales no cubrían la demanda educativa, a fines de los noventa se implementaron actividades de titularización de maestros interinos. Las propias Normales realizaron programas de educación a distancia para atender las necesidades de los maestros en zonas alejadas y deprimidas. En 1993 había comenzado a realizarse un Plan de Profesionalización Docente a cargo de las Escuelas de Vacas, Santiago de Huata, Caiza D, Portachuelo, Canasmoro, Caracollo, Riberalta y Cororo; teniendo lamentablemente, resultados mediocres. Por su parte, las Normales urbanas de La Paz, Santa Cruz y Trinidad constituyeron equipos móviles para llevar a cabo programas presenciales especiales.

Después de tres años de aplicación del Programa sólo cumplió poco más de la mitad de sus metas, titularizando aproximadamente a ochocientos maestros interinos en la modalidad de capacitación semi-presencial. Sin embargo, fue una experiencia nueva para la colectividad, aunque se puso en evidencia que los docentes, tutores y el plantel de educación de las Normales no podrían encarar algunos desafíos. Pese a esto, varias Escuelas Normales después de concluida la fase piloto de tres años, continuaron realizando el programa.

Finalmente, en 1994 fue transferido a la Escuela Nacional de Maestros Mariscal Sucre de la capital del país, un programa de profesionalización que se había creado en 1991 con el nombre de Sistema de Educación Boliviana a Distancia. La Normal de Sucre implementó la regularización de docentes sin título y la formación continua. En el primer caso se desarrollaron interesantes experiencias de educación a distancia, en tanto que en el segundo casi no hubo actividad alguna.

correspondiendo el 40% de la muestra a los maestros que se reconocen a sí mismos como "indígenas" hablantes de alguna lengua originaria.

Por lo general, tanto para varones como para mujeres, el ingreso a los INS se da no por motivos "vocacionales", sino por objetivos prácticos. El 70% de los maestros procura que la docencia les permita estudiar otra carrera, diversificar sus actividades económicas, o se ha constituido en la profesión alternativa (es decir, se convirtieron en normalistas debido a que fracasaron previamente como estudiantes universitarios). Finalmente, la preparación académica de los normalistas según afirma la autora muestra un "decaimiento". Cada vez son más los postulantes de clases medias bajas o bajas los que se incorporan a los INS, pudiendo advertirse que su nivel académico tiene la tendencia a ser peor.

4. Procesos de implementación de la Reforma Educativa

El Estado neoliberal consolidado en 1994, se consumó en el plano jurídico de modo expedito y eficiente. Al más alto nivel se reconstituyó la estructura, la imagen y las proyecciones políticas, económicas y sociales de la Bolivia del siglo XXI –esto se dio gracias a una nueva Constitución Política del Estado y en los hechos, a un nuevo “Código” para la educación nacional-. Sin embargo, la implementación del nuevo orden, al menos en lo concerniente a la novedosa realidad educativa que la ley preveía -y a la formación docente en consecuencia-, demandaría algunos años para efectivizarse. Los primeros momentos después de la promulgación de la Reforma estuvieron marcados por enfrentamientos gremiales contra la ley; aunque posteriormente, con la desarticulación y debilitamiento de las direcciones sindicales de tendencia radical, y por la diversificación de acciones gubernamentales en inéditos escenarios institucionales, la formación docente parece concluir una etapa en la que se afirman algunos logros en cierto grado.

Desde la aprobación de la ley hasta fines del año 2004, se han sucedido cinco gobiernos diferentes, dos del MNR, dos de ADN y uno “independiente”. En diez años sin embargo, pese a los cambios en la titularidad del Ministerio de Educación –incluso considerando su temporal desaparición como cartera de gobierno-, pese a la recurrente actitud en Bolivia de considerar los cargos del Estado como las prerrogativas de poder que justifican y dan sentido al enfrentamiento electoral y a las vicisitudes constitucionales con las que juegan los partidos, la implementación de la Reforma Educativa se ha convertido en una política de Estado. Así, con mayor o menor eficiencia, con más o menos conocimiento y comprensión de ésta, con cambios de dirección y personal –aunque un equipo técnico se mantuvo constante-; los distintos gobiernos han proseguido en la medida que las circunstancias se los permitió y de acuerdo a la lectura de relevancia de la educación que hicieran, una política continuada de aplicación de la ley de Reforma Educativa.

Debido a que la implementación de la ley se ha dado en un contexto de conflicto casi permanente, la discusión en relación a los logros que ha tenido la Reforma no se restringe a recurrir a indicadores más o menos ostensivos y convenientes. Esta discusión es un enfrentamiento *político* que da cuenta de que no existe *una* “evaluación” objetiva y neutral acerca de lo que fue o cómo podría haberse dado el cumplimiento de la ley. Los puntos de vista y apreciaciones en torno a la educación en Bolivia los últimos diez años permiten comprender que hay diferencias de valoración sobre la formación docente. Las opiniones están todavía hoy como desde el principio –y más aún en vista al próximo Congreso Nacional de Educación, cargadas de peso ideológico y orientaciones políticas. De cualquier modo, en la implementación de la ley estas controversias y lecturas diferentes han sido la pauta determinante para que los conflictos tomen uno u otro sentido, influyendo también en que se den desenlaces con un determinado signo, grado, modalidad o variación respecto de la implementación de la ley.

a. Problemas de implementación y valoraciones de los logros

La formación inicial en las Escuelas Normales –tanto urbanas como rurales-, durante los primeros años después de la Reforma, no varió sustantivamente ni de súbito. Incluso hasta 1998 se advirtió una situación de deficientes resultados que la ley no pudo cambiar ni

disminuir, situación expresiva por lo demás, de la estructura económica y política que se había configurado como resultado de la consolidación del Estado neoliberal. Hasta ese año, fueron los factores referidos a la subjetividad de los actores, la voluntad del gobierno por imponer las reformas, el imaginario colectivo de la sociedad respecto a la labor docente, las culturas institucionales por ejemplo en las normales; los factores que restringieron una deseable celeridad en los procesos de cambio de la educación. En cualquier caso, los logros se imprimieron a un ritmo de relativa lentitud y como resultantes de la fuerza que tendrían en los conflictos y las negociaciones, los actores principales que jugaban roles protagónicos.

A la fecha es posible afirmar que en el nivel Primario se ha dado una importante consolidación y valiosas experiencias de las escuelas en transformación; sin embargo, no existe la obligada contrastación entre tales procesos y sus implicaciones para la formación inicial de los futuros profesores de ese nivel regular. En lo concerniente a la educación intercultural y bilingüe, la intensidad que se originó durante los primeros años, ha dado lugar a sugestivos resultados, los cuales sin embargo, no son suficientes para admitir de manera definitiva, el curso exitoso de esta política educativa. Hoy como desde el principio, todavía están en tela de juicio, aspectos conceptuales, políticos e ideológicos que no se han resuelto. Por otra parte, a partir del año 2000, la formación inicial para el nivel secundario auspicia sugestivos cambios, y hubo una apropiada administración en varios INS a cargo de las universidades. Finalmente, en lo que concierne a la calificación de los catedráticos de los INS, también se han dado pasos sustantivos en el cumplimiento de la ley, promoviéndose en los hechos una relativa integración de los sistemas de formación superior.

De cualquier forma, tanto las apreciaciones sobre su implementación como las expectativas mediatas e inmediatas de la Reforma, varían de acuerdo a las posiciones previas, la situación de quien efectúa la valoración, sus intenciones e intereses. Por ejemplo, la opinión de un funcionario del gobierno para señalar la marcada responsabilidad de los maestros en el proceso de cambio de la educación –y su incumplimiento histórico-, expresa evidente agresividad⁸⁷ al señalar que tales profesionales en el país trabajan muy poco tiempo y ganan en comparación a otros sectores, demasiado dinero⁸⁸.

⁸⁷ Se trata de Manuel Contreras. Véase su artículo, “A la luz de la Reforma Educativa: El conflicto entre maestros/as con el gobierno”, publicado en **Tinkazos** N° 4. Revista de ciencias sociales del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. Agosto de 1999. La Paz. pp. 47-54.

⁸⁸ Con cautela sobre el tema, María Luisa Talavera, después de efectuar encuestas en Santa Cruz de la Sierra y La Paz, manifiesta su desacuerdo con las conclusiones de dos autores que afirman que los maestros en Bolivia ganan mucho más por hora de trabajo, de lo que conseguirían en otros ámbitos de la economía, siendo en consecuencia, bien pagados (se trata de C. Piras y W. Savedoff, funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo quienes llegaron a esa conclusión en 1998, *Cfr. How much do teachers earn?*, Working paper 375, Office of the Chief Economist).

Por su parte, Talavera y sus colegas muestran que establecer si los maestros son o no bien pagados en Bolivia, no se resuelve fácilmente por elegir otras ocupaciones “comparables”. Debido a que depende con qué sector se compare a los maestros, los resultados pueden variar de una forma abrupta. Por lo demás, el estudio muestra que la mayoría de los maestros prefieren trabajar pocas horas, debido a esto una consecuencia de su elección es que aceptan un salario relativamente bajo. *Cfr. Los maestros en Bolivia. Op. Cit.* pp. 12, 148-9.

Según la opinión mencionada, lo más grave radicaría en que los maestros carecen del sentido de superación. Así, su actitud invariable habría sido renuente a participar en programas de capacitación que les permitan implementar la Reforma de modo concertado y participativo. En resumen, la Reforma se habría articulado en teoría convenientemente, pero en la práctica, debido a la incapacidad del magisterio de renovarse para crecer, se habría frustrado. El funcionario piensa que otras causas decisivas para que la consecución de logros fuera mínima, radican en la recurrente miopía de los padres de los estudiantes y en las insuperables dificultades burocráticas y administrativas para ejecutar los planes.

Otros discursos y juicios de valor muestran que los resultados de la Reforma desde los primeros años de su aplicación fueron destacados. Argumentan por ejemplo, que gracias a la Reforma la tasa de analfabetismo se habría reducido en el país, gracias a la aplicación del enfoque intercultural las necesidades de aprendizaje prevalecerían sobre los objetivos de enseñanza; y finalmente, debido a que se habría jerarquizado la formación docente promoviéndose la participación social y la descentralización del sistema, se habrían alcanzado cambios sustantivos en la educación⁸⁹. Estos logros serían aún más importantes en cuanto se considera la fuerza y perseverancia que tuvieron los maestros en expresar su oposición al cambio y que pese a las diferencias de los sucesivos gobiernos, esta oposición fue enfrentada por cada gestión gubernamental con la determinación de proseguir una política estatal con alcance estratégico.

Pese a la reacción inicial de los maestros en contra de la Reforma, reacción dirigida y motivada por sus dirigentes de filiación trotskista, progresivamente se desarrolló una mayor aceptación y apertura hacia la ley. En este sentido, de continuar la tendencia, sería posible sostener con optimismo que la formación docente auspiciará cambios estratégicos⁹⁰. Será la pieza clave en la consumación exitosa del proyecto educativo del Estado. Así, a partir de los cambios propiciados por la Reforma, habría comenzado una dinámica de modernización de la profesión docente a tono con la realidad global usurpándose a la dirigencia marginal, una clientela renuente y tradicional. Ambos aspectos darían lugar a entrever un futuro diferente a la historia de desaprensión, irresponsabilidad y corrupción que ha caracterizado a la educación en Bolivia.

Entre las valoraciones más explícitas de la Reforma, concurren varias opiniones. Por ejemplo, el ex Ministro de Educación, Enrique Ipiña⁹¹ piensa que la ley ha *creado* el concepto de “interculturalidad”. Esta política de Estado no se restringiría solamente a desplegar el proceso de enseñanza en la modalidad bilingüe, sino a la integración y tratamiento de demandas que surgen “desde abajo”. De este modo, la Reforma sería un

⁸⁹ Tal es la opinión de Amalia Anaya quien llegó a ser Ministra de Educación. Véase el artículo de Rafael Archondo que reúne a varios interlocutores para un coloquio sugestivo, “La camisa grande de la Reforma Educativa: Un proyecto al que le urgen los puentes”. **Tinkazos** N° 4. *Op. Cit.* pp. 37-46. En el diálogo con Archondo participaron también Luis Enrique López, Mario Yapu y Gustavo Gotret, de quienes aquí también se exponen sus opiniones.

⁹⁰ La apreciación está basada en el artículo de María Luisa Talavera, publicado en **Tinkazos** N° 4, “Tres escuelas en estudio: La Reforma Educativa, resistir o innovar”. pp. 29-36. El libro donde el analiza con detalle las actitudes favorables de los maestros a la transformación de la educación siguiendo las directrices de la ley titula, *Otras voces, otros maestros*. *Op. Cit.* pp. 57 ss.

⁹¹ Véase el artículo de Enrique Ipiña Melgar, “Políticas educativas desde una perspectiva ejecutiva y concreta”. En *Políticas educativas en Bolivia*. CEBIAE, pp. 69-91.

conjunto de respuestas a los problemas de la realidad boliviana, una fuente de soluciones efectivas ante la compleja composición de colores, gentes, visiones, lenguas, intereses y expectativas en el agregado plural de la nación boliviana.

La valoración de la Reforma, señala la constitución de un nuevo sistema de formación docente, donde se auspiciaría una auténtica democratización de la educación, en particular porque en la elaboración de los diseños curriculares concurren fuerzas vivas del entorno local. Por otra parte, el nuevo sistema de formación docente sería dinámico y selectivo. Dejaría a la zaga a los maestros que mantuvieran una práctica tradicional en aula, siendo rebasados por los ímpetus de la modernidad y la globalización. Así, se superaría la principal rémora para alcanzar logros estratégicos y sostenibles.

Según algunas opiniones, los resultados de la Reforma muestran la descentralización de la educación, una amplia e inédita cobertura del servicio educativo en el nivel Primario, la introducción de varias innovaciones de gestión (por ejemplo, la medición de la calidad de los resultados), y la creación de bibliotecas sustentadas con la dotación de textos. Para redondear esta defensa remarcan que estos importantes resultados se habrían alcanzado con muy escaso presupuesto relativo. Aquí se relacionan los recursos financieros asignados por el Tesoro General de la Nación con los Institutos Normales Superiores en comparación al presupuesto asignado a las universidades del sistema público.

La aplicación del enfoque de la Reforma centrado en el constructivismo, como era natural, requiere todavía tiempo para ser comprendido y empleado. En este caso, los juicios de valor que formulan un discurso optimista señalan que el constructivismo se aplica con suma expectativa en los INS, aunque los logros son todavía insuficientes. Aunque no habría tenido la trascendencia que se esperaba como esencia del nuevo aprendizaje en los INS ni como estilo de enseñanza en las unidades en transformación, sería un aspecto central que comienza a ser entendido y proyectado.

No se puede ignorar sin embargo, que se han dado varias críticas pedagógicas y técnicas que refieren la carencia de horizonte de la Reforma. Desde puntos de vista sumamente críticos, dicha ley tampoco tendría una política educativa que la oriente, y el nivel prioritario hasta ahora atendido –Primaria-, apenas sería un ámbito para la producción de papeles de dudosa aplicación práctica para el aula y el cambio de la docencia en los INS. Por lo demás, en el enfoque pedagógico de la Reforma se mezclaría con eclecticismo, la tecnología educativa, la escuela nueva y el constructivismo⁹². Aparte de la elaboración de cuadernillos para los módulos, una gran producción de informes y la elaboración de una normativa abundante, no se habría dado un cambio sustantivo que justifique el costo.

Tampoco la Reforma prestaría atención al problema del “currículum oculto” patente en la realidad del maestro boliviano (desde Primaria hasta los catedráticos de las normales). No velaría porque exista congruencia mínima entre la evaluación y la aplicación de principios morales en el aula. Según opiniones excesivamente críticas que apuntan al lugar donde la Reforma se siente más fuerte, la labor pedagógica habría sido abandonada a la espontánea iniciativa de los maestros, quienes por lo general, debido a su deficiente formación inicial,

⁹² Véase “Políticas educativas en Bolivia” de Beatriz Cajías de la Vega. *Op. Cit.* pp. 11-34.

apenas alcanzarían a reproducir precarios lugares comunes. Así, la formación permanente y los cambios en la formación inicial serían estériles, puesto que el maestro retornaría más temprano que tarde, al enfoque y la práctica tradicional, sin que ninguna actualización académica o pedagógica permita auspiciar cambios efectivos ni profundos⁹³.

Otras críticas pedagógicas a la Reforma refieren por ejemplo, la fuerte presencia de una concepción tradicional de la escuela. Es decir, la ley no habría rebasado la idea de que la escuela es una entidad de mediación para promover los aprendizajes. Tampoco la Reforma habría efectuado una valoración justa de la labor docente ocasionando en el magisterio indeseables, prolongados y nocivos conflictos. Uno de ellos fue el que se suscitó respecto a la retribución salarial de los asesores pedagógicos y las incómodas condiciones en las cuales debían cumplir sus funciones⁹⁴.

La crítica a las “transversales” (la investigación, la formación democrática y la problemática de género), señala que se convirtieron en salvavidas académicos, los cuales ofrecerían solamente beneficio como instrumentos retóricos para justificar acciones aparentes. En la práctica, los destinatarios de la nueva educación en Bolivia no actúan, no piensan ni sienten de una forma diferente a la forjada por las viejas representaciones ideológicas del imaginario colectivo. Por último, en la cotidianeidad del aula e incluso fuera de ella, prevalecerían los enfoques tradicionales, la reproducción de contenidos simbólicos de larga duración, y la remoción de hábitos y prejuicios comunes y dominantes.

Por último, la ley 1565 asume que la educación no constituye una responsabilidad exclusiva del Estado, sino inclusiva de la sociedad civil, cuyo compromiso es fundamental para responder al desafío de mejorar la calidad del sistema⁹⁵. Que se haya establecido una nueva estructura de organización curricular, y que se promueva la participación popular, en

⁹³ Una crítica incisiva aunque sin una base empírica que la sustente, es la que proviene de Rolando Barral, quien califica a la Reforma de pretender imponer “recetas pedagógicas”. En lo concerniente a la formación docente, el autor afirma lo siguiente:

“Las políticas de formación docente por parte del Estado fueron fragmentadas y no se plantearon en el marco de un sistema integrado. Las normales y las universidades funcionaron por su lado y sin visión del sistema, menos de futuro. Resultado de esto es la acentuación de la división del trabajo en el campo educativo: Los investigadores, los tecnólogos y los operarios. Los primeros investigan sin tomar en cuenta las prioridades sociales; los segundos diseñan proyectos a veces sin investigar y sin vinculación con la práctica pedagógica; los terceros aplican programas cual si fueran recetas. Al final todos hacen lo que les parece. Los normalistas hacen énfasis en la enseñanza (didactismo y practicismo) aunque ahora se muestren renovados porque el nuevo discurso de la Reforma Educativa hace referencia más al aprendizaje, pero esto no supera la concepción aulística desvinculada de la investigación. Más bien de lo que se trata es de investigar y construir curricula de forma interdisciplinaria y con interacción social”. *Cfr. Reforma Educativa: Más allá de las recetas pedagógicas. Propuestas desde la patria, la comunidad y la práctica*. Editorial Ayni Rumay. 3ª edición. La Paz, 2004, p. 190.

⁹⁴ Los asesores pedagógicos no cumplieron las funciones previstas por la ley, llegaron a percibir sueldos superiores al nivel salarial de los directores de establecimiento, sin que su trabajo sea reconocido ni acatado. *Cfr. Tinkazos* N° 4, el artículo de Mario Yapu, “Balance desde las aulas: La Reforma Educativa y la enseñanza de la lecto-escritura en el campo”. pp. 55-91.

⁹⁵ Para establecer la participación popular, la Reforma Educativa dispone la creación de un complejo sistema que se extiende desde las Juntas Escolares hasta el Congreso Nacional de Educación. Véase al respecto, el Art. 5 de la ley 1565. *Op. Cit.* pp. 9-10.

teoría es muy encomiable, pudiendo esperarse importantes avances en el futuro. Sin embargo, varias críticas señalan que no basta reconstituir la organización educativa, no es suficiente proponer estructuras administrativas probables. El cambio educativo sustantivo implica una dimensión simbólica, cultural y ética, con los maestros y los catedráticos de los INS como los principales protagonistas, tanto en la propuesta como en la ejecución del cambio.

c. Controversia en torno al sentido estratégico de la educación intercultural y el bilingüismo en la escuela

La realidad de Bolivia a inicios del siglo XXI muestra que casi el 60% de la población (cerca de 5 millones de personas) sabe una lengua originaria y sólo el 12% ignora el castellano. Esto permite inferir que la diversidad de rasgos culturales y las formas de mestizaje son múltiples en una población mayoritariamente bilingüe al menos. Existen dos idiomas muy extendidos, el aymara y el quechua, y de la población de alrededor de ocho millones de habitantes, sólo el 2% habla otros idiomas originarios distintos a los mencionados, los cuales en conjunto, suman más de treinta. Así, la dispersión de las demás lenguas originarias –con excepción del guaraní-, es extrema en el país. En lo que concierne a los idiomas de origen europeo aparte del castellano, sólo el portugués tiene alguna incidencia⁹⁶.

Existen dos millones y medio de indígenas quechuas y 1,6 millones de aymaras; quienes son la mayoría de la población rural de Bolivia (a veces según la región, el porcentaje llega al 99%). También en las ciudades esta población se constituye en la abrumadora mayoría de las regiones peri-urbanas (entre el 40 y el 70% de la población citadina).

La aplicación del Programa de Reforma Educativa en lo que respecta a la educación intercultural bilingüe ha dado lugar a que surjan críticas que refieren el contexto étnico, cultural, lingüístico y demográfico indicado. Las críticas son diversas, por ejemplo desde un punto de vista antropológico se menciona que teniendo Bolivia una diversidad cultural tan rica, existiendo una amplia variedad de credos, ritos y actitudes religiosas irreductibles unas a otras, la educación intercultural haya otorgado prioridad y privilegio a una religión en particular. En efecto, la Constitución Política del Estado establece que el catolicismo es la religión *oficial* del Estado boliviano, en tanto que la ley 1565 implícitamente admite que la enseñanza de los contenidos de dicha religión, son parte del sistema que el Estado solventa para que los profesores egresados de la Normal Católica Sedes Sapientiae -uno de los dos INS privados del país-, los impartan en establecimientos fiscales⁹⁷.

⁹⁶ Véase el libro de Xavier Albó, *Iguals aunque diferentes: Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas en Bolivia*, UNICEF & CIPCA, La Paz, p. 15 ss.

⁹⁷ El Art. 3 de la *Constitución Política del Estado* no ha sido reformulado en 1994, por lo que su vigencia se da desde la promulgación de la ley del 2 de febrero de 1967. Dicho artículo establece que “El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado Boliviano y la Santa Sede”.

En 1955, el *Código de la Educación Boliviana* en el Art. 4 señalaba que aunque “se reconoce la libertad de enseñanza religiosa; en los establecimientos educativos fiscales se enseñará religión católica”. Más adelante el mismo artículo indica, “El Estado reconocerá una partida en el presupuesto nacional para subvencionar el servicio de la educación religiosa”. *Op. Cit.* p. 41. Dicho reconocimiento

Desde otras perspectivas, la lingüística por ejemplo, hay críticas que evalúan con muy poca valoración, la elaboración de los módulos que la Reforma Educativa implementó. Se señala que los niños de los grupos originarios destinatarios de la Reforma, niños de la región occidental del país, sencillamente no aprenden la lecto-escritura de su lengua materna porque los materiales elaborados por consultores bien retribuidos, han empleado un aymara que los niños “no conocen”⁹⁸.

Por lo demás, una transformación estratégica de las representaciones colectivas sobre la participación política de los campesinos y mestizos tampoco se ha estimulado a partir de la implementación de la educación intercultural bilingüe. Pese a que existe una presencia abrumadora de la población con raíces originarias más o menos evidentes, tanto en el campo como en los sectores populares de las ciudades, las ideas prevalecientes en zonas rurales han instrumentalizado la educación convirtiéndola en propaganda política y en un pretexto de proselitismo en los candidatos a los Consejos Municipales.

En el caso de las ciudades, la vorágine que exige sobrevivir en un contexto de economía informal, sin empleo y con premura permanente, no da oportunidad a que las clases populares participen en las actividades escolares, ni promuevan la proyección barrial de la unidad. Además, los grupos dominantes han creado eficaces formas de penetración ideológica a las que ninguna concreción de la educación intercultural se ha resistido –en parte porque se considera que la EIB es un tema de carácter rural exclusivamente-. La ideología dominante es tan fuerte que los maestros que enseñan en cualquier modalidad, monolingüe o bilingüe, los maestros que se forman en los INS de entorno rural para promover la EIB, estimulan la asimilación y difusión (con los matices que aportan los actores) de una cultura residual con génesis en los centros hegemónicos de las ciudades.

Una expresión de la cultura dominante y una necesidad práctica, radica en que los padres de los estudiantes que viven en las comunidades originarias quechuas y aymaras, visualizan la enseñanza del castellano y la alfabetización como el principal medio de socialización de sus hijos, y como un eficaz instrumento para evitar que el contexto sea hostil y expoliador con ellos. Piensan que la educación es un mecanismo en el que pueden cifrar sus esperanzas para superar la situación de pobreza de las próximas generaciones en el agro; además, se constituiría en el vehículo de inserción de sus hijos en la ciudad, para que se incorporen de alguna manera en un contexto depredador cumpliendo trabajos de calificación básica. Esta apreciación recurrente pone en tela de juicio la modalidad bilingüe que enseña la lecto-escritura en lengua originaria como prioridad estratégica.

no ha variado con la Reforma Educativa que ha mantenido el lugar de preeminencia de la Iglesia católica. Según el Art. 57 de la ley, el Estado seguirá incorporando en el presupuesto nacional de educación, el pago de sueldos a los profesores que enseñen catequesis católica. El mencionado artículo indica lo siguiente: “En los establecimientos fiscales y privados no confesionales se impartirá la religión católica”. Texto de la ley 1565 *Reforma Educativa: Compilación de leyes y otras disposiciones*. UPS editorial, La Paz, p. 32.

⁹⁸ Cfr. en **Tinkazos** N° 4, el artículo de Rafael Archondo, “La camisa grande de la Reforma Educativa: Un proyecto al que le urgen los puentes”. pp. 37-46. La crítica al aymara que utiliza la Reforma la hicieron Denisse Arnauld, Juan de Dios Yapita y Ricardo López en un artículo titulado “Leer y escribir en aymara bajo la Reforma”. **Tinkazos** N° 3, pp. 103 ss.

Existe en el campo y con mayor nitidez en la población urbana emigrante, una pronunciada expectativa de los padres respecto de que los niños y jóvenes de origen indígena (aymara y quechua en especial) se apropien del castellano, urbanicen sus modales y costumbres, y se incorporen a la vida de la ciudad siendo parte activa del mercado. Sin embargo, aprender la lectura y escritura de su propia lengua encuentra graves dificultades, por ejemplo no existe literatura, salvo los módulos elaborados por la Reforma Educativa para la enseñanza básica. La tradición de estas culturas es eminentemente oral y los contenidos disciplinares que aprenden no son congruentes con una perspectiva que valore su historia, sus tecnologías, sus saberes ni sus deseos de liberación. En los hechos, prevalece la necesidad de interactuar e insertarse en el mundo urbano que sin embargo es visualizado con una actitud fatalista: habitáculo de estratos superiores de una sociedad estamental que expolia, desprecia y oprime a los indios y a sus hijos, siendo paradójicamente, una mejor alternativa frente a la posibilidad de seguir viviendo en el campo.

Esta necesidad práctica fomentada por la ideología de las clases dominantes para favorecer una interacción provechosa, se realiza gracias al impulso de la EIB. El viejo proyecto de “civilizar al indio” para hacerlo mejor artesano, agricultor y soldado, se remozó en el neoliberalismo de manera que la sociedad termina incorporándolo a las ciudades de forma masiva, con lo que se generan múltiples expresiones culturales de clases en ascenso y un mundo atiborrado de relaciones todavía más complejas y de dinámicas interétnicas ininteligibles. Sin embargo, es en este mosaico mestizo donde se expresa la fuerza de las identidades tradicionales, donde dejan sentir su peso y donde se readecúan a las influencias de la tecnología, el consumo popular y las prácticas urbanas globalizadas: es el mundo donde renacen con muchas nuevas caras, las almas profundas de culturas enérgicas.

Con la educación en castellano que adquieran los más jóvenes es posible que el uso de la lengua originaria desaparezca del entorno familiar, produciéndose una pérdida aparente de la cosmovisión andina y una fenoménica enajenación generacional promovida por la sociedad de consumo masivo de la globalización. Sin embargo, esto es sólo aparente, en Bolivia las prácticas cotidianas a las cuales contribuye la educación que tradicionalmente ha sido *intercultural* en varios sentidos, mucho antes de la ley 1565 (prácticas simbólicas de educación cívica, reproducción folklórica desde la escuela hasta la universidad, valoración artística y musical, etc.); permiten reavivar las identidades de los grupos, rehaciéndolas. Se recrean periódicamente los rasgos culturales preservando aspectos esenciales de las culturas y la visión autóctona del mundo; pudiendo advertirse que la educación intercultural puede contribuir todavía mejor a realizar este propósito.

En Bolivia, la interculturalidad del siglo XXI no radica solamente en enseñar a leer en quechua o aymara a niños campesinos de seis años; la clave del desarrollo humano proclamado por la Reforma Educativa, está en formar maestros –prioritariamente en las ciudades-, para que impulsen la revaloración de las identidades autóctonas promoviendo la asertiva afirmación de los saberes propios.

Cuando los grupos originarios emigran a la ciudad se adecúan a las nuevas condiciones de vida manteniendo sus valores ancestrales. En contextos de expoliación, pobreza o depresión citadina, se reconfigura un sinfín de expresiones: los espacios se ocupan, brillan los símbolos y colores tradicionales creándose nuevas manifestaciones que explayan la fuerza de las raíces; así, la interacción con los *otros* no ocasiona pérdida cultural alguna,

sino el enriquecimiento mutuo. Educar en interculturalidad implica realizar lo que la Reforma hasta ahora no ha priorizado: motivar la interacción preparando el espíritu de las colectividades étnicas a desplegar diversas lógicas culturales, implica aceptar la variedad sin vulnerar los principios asumidos, buscando el diálogo con estructuras de ser diferentes a las propias.

Todavía existen puntos de vista diferentes sobre si la educación intercultural debe darse en no se reduce a la enseñanza en lengua original rebasando los límites de contenidos básicos, los cuales difícilmente llegan a ser algo más que una alfabetización elemental. No se trata de que las Escuelas Rurales hoy transformadas en INS de entornos provinciales o localidades rurales den educación intercultural bilingüe sólo a los hijos de la comunidad campesina que es destinataria del proceso. En fin, la visión estratégica de un país multicultural y plurilingüe en lo que respecta a la educación no se restringe a discutir afortunadamente si es mejor que el castellano se enseñe como L₁ o como L₂ en entornos de lengua materna originaria.

Los INS de EIB en las posibilidades que les abre la Reforma Educativa, tendrán que construir nuevas orientaciones de formación docente que permitan promover la renovación y recreación de las identidades, tendrán que construir los puentes para relacionar a las nuevas generaciones con entornos en los que se habla castellano, donde las condiciones económicas son adversas y prevalece un medio de opresión y discriminación; a lo que se suma un intenso movimiento cultural e intercambio. Así, aunque no se ocupen nuevos territorios, aunque los grupos hablen castellano y se inserten en el mercado sin resistir las condiciones desfavorables, su persistencia no variará y serán parte de una dinámica intensa que mantenga sus raíces.

El profesor intercultural y plurilingüe del siglo XXI auspiciará la proyección híbrida y dinámica de los grupos, las expresiones simbólicas dispersas y plurales de las clases y los actores, propiciando la confluencia de realidades atiborradas social, cultural y étnicamente. Será artífice para inspirar la creación de nuevos mosaicos barrocos multivalentes, donde se resuelvan las interacciones y se visualice a la educación como un expectable factor de promoción social, y el medio por el cual los bolivianos aprenden a aceptar las diferencias, a disputar los espacios reconociendo los derechos ajenos, y a articular manifestaciones simbólicas propias en competencia permanente con las demás.

La educación intercultural bilingüe no es sólo una política o una práctica institucional que incorpora la enseñanza del castellano, la valoración de la lengua originaria, o las estrategias de alfabetización en L₁ o L₂ en entornos rurales; la educación intercultural es una realidad en el campo y las ciudades para la cual se tendrá que preparar a los futuros maestros de una y otra parte: en la vivencia cotidiana de las escuelas de barrio marginal o en los sectores de élite, en las Normales de entorno rural y los INS urbanos, en las universidades públicas o privadas. Sin embargo, ningún discurso ni práctica demagógica cambiará la realidad de contradicciones, segregación o problemas acuciantes de un país diverso, jerárquico y complejo. A lo sumo, los nuevos profesores interculturales serán sólo los impulsores de una oportunidad colectiva que exige a todos promover el respeto, la convivencia, la consideración y la valoración de unos y otros.

Tanto como la educación intercultural es una realidad patente que se despliega en la múltiple y compleja estructura del país, tanto como expresan las contradicciones sociales del contexto y las prácticas motivadas por las representaciones ideológicas; asimismo, la educación intercultural puede ser un horizonte de diálogo, una rica veta de soluciones a los problemas nacionales, y una fuente de visión estratégica para que los profesores del futuro sean los formadores de quienes construirán un nuevo país.

Estas posibilidades de la educación intercultural hasta ahora sólo han sido exploradas e intuitas por la ley. Pero, discutir acerca de cómo se debe educar a las futuras generaciones para construir un proyecto nacional de largo alcance, un proyecto que mejore la calidad de vida de la población y fomente la manifestación de las identidades, es una tarea de primera importancia; como prioritario es tratar los temas concernientes a la viabilidad de un país multicultural y plurilingüe en el contexto del siglo XXI. Es necesario discutir acerca de cómo la educación permitirá construir los puentes imprescindibles entre la cultura occidental y los acervos amerindios⁹⁹, más aún en el actual momento en el que se obscurece el futuro ecológico de la humanidad y se acentúa la crisis del modelo de civilización capitalista. En fin, se trata de convertir a la educación en un canal de real intercambio dialógico, en el instrumento de enriquecimiento mutuo y en la pauta de comunicación y acuerdo entre culturas, saberes, visiones y proyectos históricos para construir un escenario común y compartido.

Una educación intercultural activa y dinámica pone en juego múltiples relaciones; así, es inevitable reconstituir las identidades en interacción. Tal educación construye las tendencias y reaviva asertivas afirmaciones históricas de los actores en nuevos escenarios, a esto están llamados los profesores del siglo XXI y para esto los INS tendrán que formarlos. Hasta ahora, el más importante avance de la Reforma ha radicado en explicitar conscientemente que la formación de maestros creativos es la clave de la política estatal con proyección de largo alcance y con la mirada puesta en las más caras aspiraciones.

Que los maestros egresados de las nuevas Normales formen a las futuras generaciones educándolas en las prácticas de tolerancia cultural, valoración de la heterogeneidad, lo mismo que en la equidad de género, el afecto y la preservación del medio ambiente, además de la superación individual con compromiso social; implica construir las bases formativas de una nueva sociedad y un nuevo mundo, a lo cual la Reforma Educativa ha

⁹⁹ Javier Medina dice que dicha interacción define la viabilidad para el país el próximo milenio. En particular se refiere a la complementariedad sintética entre lo siguiente: (1), la educación castellana de carácter logocéntrico y la transmisión amerindia oral de contenidos semióticos. (2), la economía de intercambio de la racionalidad occidental y la concepción andina de reciprocidad. (3), la política de carácter democrático representativo por una parte, y por otra, la democracia participativa. (4), la construcción social individualista preeminente en Occidente, y la vivencia comunitaria de los pueblos andinos. (5), la religión monoteísta en oposición al animismo. Y finalmente, (6), la tecnología instrumental del conocimiento occidental enfrentado a la tecnología simbólica. Véase el artículo de Medina, "Principales elementos conceptuales sobre educación intercultural y bilingüe: Perspectivas y propuestas". En *La educación intercultural bilingüe en Bolivia: Balance y perspectivas*. CEBIAE. La Paz, 2000. pp. 69-88.

Javier Medina efectúa un desarrollo exhaustivo del tema que se trata aquí en su libro, *Diálogo de sordos: Occidente e indianidad. Una aproximación conceptual a la educación intercultural y bilingüe*. Editorial del CEBIAE. La Paz, 2000. También Cfr. mi artículo "Pachacuti, el otro y la mediación del taypi en el imaginario aymara". En *Memorias del Seminario Internacional sobre Desarrollo Sostenible, Ecología y Multiculturalidad*. UMSA. La Paz, 2002. pp. 189-204.

contribuido indicando la riqueza que se encuentra en esta veta social. Ha contribuido a entender que en los profesores que promuevan la educación intercultural con ambiciosas proyecciones, radica la posibilidad de construir un mundo diverso y plenamente humano. A esto ha aportado la ley, y aunque los logros de la Reforma sean pequeños, son tanto más significativos porque anuncian nuevas prácticas soñadas como utópicas.

El tramo del camino recorrido con seguridad es muy corto, sin embargo las esperanzas cifradas en el nuevo hombre, aquél que sería formado por los nuevos profesores, tolerante y anuente con la *otredad*, justifican cualquier empeño. Se trata de un compromiso colectivo de construir un mundo sostenible, rico, justo y plural.

Los logros y sombras de la educación intercultural bilingüe a diez años de la aplicación de la Reforma, siguen motivando cuestionamientos y preguntas. Todavía no se ha resuelto cómo sería mejor incrementar la eficiencia del sistema de formación docente en el proceso de cambio educativo que Bolivia lleva adelante en aras de la interculturalidad. Aunque existan significativos logros que anuncian proyecciones expectables, todavía son temas de reflexión, campos de trabajo y escenarios de construcción del más apreciado capital cultural y simbólico de la sociedad boliviana. Relacionado con esto, también recién se muestra como objeto de atención consciente y planificada, la necesidad de forjar un imaginario colectivo reactivo a la mentalidad colonial y los prejuicios estamentales.

c. La calidad de la formación inicial

Desde hace bastante tiempo se han estandarizado los indicadores que miden la calidad de la educación. Con datos como la matrícula de un INS en una determinada gestión, el número de egresados, el costo de la formación en ese periodo, el número de docentes y administrativos, es posible calcular la eficiencia y la eficacia educativa que permiten apreciar la calidad del servicio¹⁰⁰. Por eficiencia se entiende la manera cómo se emplean los recursos obteniendo resultados cuantificables, una educación eficiente en este sentido, ofrece mejores resultados con un racional y provechoso uso de recursos. En lo que concierne a la eficacia educativa se admite que se refiere a una cuantificación comparada de los productos obtenidos en el proceso.

Esta información tiene sin duda, múltiple utilidad; por ejemplo, gracias a la evolución de la calidad en la formación inicial se puede establecer la pertinencia de las decisiones de los gobiernos en los distintos momentos de coyuntura respecto de su orientación estratégica. Sin embargo, para efectuar los cálculos es imprescindible disponer de datos. En los Institutos Normales Superiores de Bolivia incluso hoy día, no existe tal acceso a la información; al menos de una forma completa, fidedigna, precisa y ordenada.

¹⁰⁰ El Ministerio de Educación de Bolivia emplea los siguientes indicadores que miden la "eficiencia" de la educación: (a) Costo por alumno matriculado (b) Costo por estudiante egresado (c) Relación de número de estudiantes por cada docente (d) Relación de número de administrativos por cada 10 docentes, y (e) Relación del número de alumnos por cada administrativo. En lo concerniente a la eficacia de la educación, los indicadores que la cuantifican son los siguientes: (a) El número de egresados y (b) La relación entre egresados sobre el total de matriculados. *Cfr.* el texto *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003. Op. Cit.* p. 35-6.

En el primer capítulo se ha hecho referencia a la discrepancia de datos sobre educación constatada en los años sesenta. Se dieron varias causas por las cuales no se tiene esa información a mano, como requeriría cualquier investigador o para orientar decisiones políticas según fines institucionales. La estandarización de la información nacional es muy reciente; el Ministerio de Educación sólo en las últimas gestiones ha solicitado a los INS que le envíen información. Anteriormente, muchos datos simplemente no tenían importancia para las autoridades ejecutivas ni para las reparticiones gubernamentales. Cuando alguien los requería, debía dirigirse a las Normales, recurrir a entrevistas y otros medios no convencionales para tratar de reconstruirlos por aproximación, ofreciendo sólo una idea general de la realidad de ese INS. Por lo demás, muy rara vez se procedió a la consolidación nacional de los datos.

Esta situación ha variado en el Ministerio de Educación, resultado de la nueva visión de la educación y de la aplicación de la ley 1565. Hoy el cambio hace expectable una nueva realidad de información estadística para el futuro, pero para el presente, todavía subsisten situaciones precarias, y en relación al pasado –cuanto más lejano, peor- a veces hay una imposibilidad extrema de obtener información. En cualquier caso, se espera que la cartera de gobierno hasta fines del año 2004 haya efectuado importantes avances para la construcción de una base de datos con indicadores estandarizados. Para esa finalidad, los requerimientos a los INS serán más estrictos, precisos y regulares.

La herencia del Estado benefactor y venal construido por el MNR desde la época de la Revolución Nacional, ha creado un estigma en la administración de la educación difícil de modificar, marcado por la corrupción. Por ejemplo, inclusive después de la Reforma, ha permanecido la vieja práctica de los “ítems fantasmas”, es decir la cancelación de sueldos a profesores inexistentes cobrados por terceros – práctica corregido felizmente hoy día-. Asimismo, la discrecionalidad en el nombramiento de profesores interinos –personas que sin preparación alguna, de facto comienzan a enseñar-, también ha continuado. No hace mucho en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra se ha detectado la falsificación de títulos en Provisión Nacional que habilitan a desempeñarse en instituciones privadas a individuos que jamás asistieron a ningún INS. Así aunque ciertas formas hayan cambiado y aparezcan nuevos actores, se sigue ocasionando hasta fines de los años 90 –como hace medio siglo cuando se nombraba “profesores” a personas analfabetas- profundos daños a la educación en el país.

Es comprensible en este contexto que personas, grupos, gestiones o unidades educativas de distinto nivel -incluidas las Normales- oculten, distorsionen, destruyan e inventen información. La ausencia de veracidad y de certeza respecto de que los datos estadísticos reflejen con objetividad la realidad de los INS se agrava, inclusive por hechos que no tienen carácter venal pero que también son contrarios a la ley. Por ejemplo, viejas prácticas en las Escuelas Rurales e incluso en algunos INS actuales ubicados en entornos provinciales y cantonales, han sido las siguientes: los estudiantes otorgan a los docentes, productos agrícolas como forma de un salario adicional eventual; otro ejemplo es que los directores realizan actividades diversas para obtener recursos económicos –en algunos casos solicitan directamente aportes en dinero a los estudiantes y docentes- para solventar gastos tan inverosímiles como la energía eléctrica. Esto que podría sugerir una alternativa de privatización, es una práctica ilegal que no puede allanar obstáculos administrativos tan

absurdos, como que el Ministerio debe autorizar toda refacción de los INS, aunque la unidad disponga de recursos propios para hacerlo.

De esta forma, con cobros irregulares, situaciones de corrupción, ingresos no declarados e inclusive con otros factores que distorsionan aún más el panorama económico (por ejemplo, proyectos internacionales que hacen donaciones y ONGs que realizan actividades); se puede establecer con precisión y fiabilidad cuántos estudiantes están inscritos en el INS, cuántos docentes trabajan realmente, o cuanto es el monto de ingresos propios –el cual debe ser transferido inmediatamente al Ministerio de Educación-, es una labor muy difícil de lograr. Los datos oficiales que proceden de diversa fuente no coinciden, y en el Ministerio existe la certeza de que las cifras tienen márgenes amplios de error debiéndose prevenir acerca de lo que dicen, cobrando realismo sobre las expectativas de lo que se puede obtener.

Existen INS que carecen de servicios indispensables y desarrollan sus actividades en situaciones precarias. Resulta comprensible entonces cómo, datos que al parecer no tienen ningún beneficio inmediato, no sean registrados, enumerados, ordenados, sistematizados ni transmitidos. En varios informes hay nóminas sin numeración, catedráticos de quienes no se señala si tienen o no título, nombres de estudiantes que se transcriben sin mayor detalle –rara vez se registra el sexo-, sin que se dé consolidación alguna ni el más básico análisis de datos o interpretación de las causas.

Finalmente, cuando los investigadores necesitan algunos datos deben enfrentarse a una inverosímil realidad. En el Ministerio existe una cantidad considerable de documentos que no está ordenada, informes que al contrastarse con fuentes diversas no coinciden; formatos diversos que le dan a cada reporte el valor de ser *sui géneris*, datos siempre fragmentarios, extensos textos que nunca fueron leídos y aspectos de la formación docente que nadie informó (abandono de estudiantes, retención, incorporación efectiva al magisterio, etc.). En fin, tan insólito es el panorama que resulta aún más increíble que en estas condiciones haya exhaustivos análisis y se muestren datos estadísticos haciendo gala de un gesto de inequívoca certeza sobre su fidelidad.

Existen algunas fuentes que permiten aprehender ciertas determinaciones de los objetos de estudio en cuanto a su realidad cuantitativa. Los Proyectos Académicos Institucionales que realizaron 22 Escuelas Normales el año 1996, gracias al diagnóstico que incluyen, se constituye en una importante fuente de información, al menos para esa época. Con las prevenciones señaladas, los Proyectos informan sobre lo que aconteció los últimos años en las unidades de formación inicial. A partir de esos datos, el Ministerio ha sistematizado la información en lo que se ha conocido como el “libro azul” de la Reforma Educativa, este texto constituye también una importante fuente de información hasta el año 1998. Con estas escasas y peculiares fuentes se efectúa la poca investigación educativa cuantitativa en lo concerniente a formación docente en Bolivia.

Para tener una idea de la evolución de la calidad de la formación inicial hasta el año 1998, se resumen a continuación, los datos y análisis que son parte de una próxima publicación del Ministerio de Educación¹⁰¹.

La cantidad de estudiantes inscritos en los INS durante ocho años (de 1991 a 1998), ha tenido dos etapas de evolución marcadas por un punto de quiebre. Por una parte, existió un incremento regular y sostenido durante los primeros cinco años (de casi nueve mil matriculados hasta más de catorce mil quinientos)¹⁰². En esta etapa la tasa de crecimiento más alta de la matrícula fue del 28% (entre 1992 y 1993). Pero los dos próximos años fue disminuyendo progresivamente, aunque se sostuvo como tasa positiva (6,8% para 1994 y 1,6% para 1995). El promedio de estos años fue de poco menos de doce mil cuatrocientos estudiantes matriculados anualmente en las Escuelas Normales.

La segunda etapa en el periodo esta marcada por el año 1996, año en el que hubo una disminución de la matrícula en casi cinco mil seiscientos estudiantes. Este descenso afectó tanto a las Escuelas Normales Urbanas (39% de decrecimiento) como a las Escuelas Rurales (36%). La explicación de esto radica en que durante el año 1995 los conflictos sectoriales crearon un clima de incertidumbre sobre el funcionamiento de las Normales, descrédito por la profesión docente y la disminución de la demanda de incorporación. Por lo demás sólo hasta 1998 se aprobó un Reglamento de ingreso previo examen¹⁰³. Los siguientes tres años hasta 1998 se dio un incremento constante, con un promedio de doce mil quinientos matriculados por año y una tasa de crecimiento notablemente alta para las Normales Rurales (55% el año 1997 y 56% el año 1998), y con una tendencia a disminuir el último año en las Normales Urbanas (46% el año 1997 y un decrecimiento de la matrícula en casi 11% verificado el año 1998).

Durante el periodo de ocho años, el porcentaje más alto de la matrícula nacional fue de las Escuelas Urbanas (74% durante el año 1992), mientras que el año 1998 se registró la cantidad más baja de normalistas urbanos en relación a los estudiantes rurales (53% de normalistas con poco menos de ocho mil estudiantes en las ciudades y casi siete mil en el

¹⁰¹ Se trata del texto citado, *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003*. p. 15 ss.

¹⁰² Véanse los datos que se incluyen en el **Anexo 6a**.

¹⁰³ En 1995 los conflictos de los maestros con el gobierno se agudizaron, tanto por reivindicaciones gremiales como por la oposición a la ley 1565. El Presidente Sánchez de Lozada impuso un estado de sitio a mediados de ese año, sin que la medida haya resuelto el conflicto protagonizado por los maestros a nivel nacional, quienes se opusieron a la privatización de la educación, la elaboración local de los currícula y el propósito de transformar a las Escuelas Normales en INS. Los primeros meses de 1996, el conflicto continuó, incluyó la tenaz oposición a que los INS sean administrados por las Prefecturas, en contra de una escala salarial alta del personal burocrático del Ministerio de Educación y rechazando la supresión de ítems. Las consecuencias de una coyuntura desde hacia dos años, agudizada por los conflictos de ese periodo, ocasionaron el progresivo deterioro de la educación fiscal (37 días hábiles se suspendieron actividades sólo contando huelgas generales indefinidas), se irradió el malestar en la ciudadanía por los constantes bloqueos y el rechazo a las movilizaciones del sector. Mientras los salarios de los profesores disminuían su capacidad adquisitiva, aumentaba el desprestigio sindical, la desarticulación del movimiento y el creciente desinterés por la carrera docente. Véase la obra de Noel Orozco (*Al maestro sin cariño: movimiento social del magisterio, IDIS-UMSA, La Paz, 2003*. pp. 99-101) y el texto de María Luisa Talavera (*Otras voces, otros maestros, Op. Cit.* pp.191-2).

área rural). En promedio, el periodo tuvo 66% de la matrícula cubierta por Normales Urbanas y 34% por Escuelas Rurales. Hasta antes de la ley 1565, el imaginario colectivo prevaleciente en la sociedad sobre la labor docente, consideraba que gracias a los beneficios sociales, las ventajas colaterales y la garantía de empleo valía la pena ser docente; así se creó una alta demanda de estudiantes deseosos de incorporarse a la profesión. Tal demanda fue satisfecha casi sin restricciones en las seis capitales departamentales de la República donde había Normales Urbanas. Posteriormente, con el deterioro de la profesión y el incentivo al desempeño en áreas rurales, cambiaría la relación de distribución proporcional.

Por lo demás, la distribución no era uniforme. A las seis Normales Urbanas (sin incluir al INSEF ni a la Normal Técnica de la ciudad de La Paz), le correspondía el 66% de la matrícula. Sin embargo, existía una notable dispersión que colocaba en primer lugar y muy por encima del resto, al Instituto Normal Superior Simón Bolívar en la sede de gobierno (el promedio de estudiantes por unidad en el periodo es poco menos de 1,400 estudiantes por INS; sin embargo al menos la mitad corresponde al INSSB, por lo que para las otras cinco Normales el promedio era de 180 estudiantes por unidad). Le correspondía a quince Normales Rurales, el 34% de la matrícula con un promedio de 280 estudiantes por unidad.

La implementación de la Reforma Educativa hizo posible que hasta 1998 se aprobaran normas básicas para la admisión de los postulantes, la evaluación, egreso y promoción de los normalistas; lo que, sumado a la administración que las universidades aplicaron en los recientemente convertidos INS a partir de 1999, cambió el cuadro de indicadores que se había constituido hasta el año anterior, cuadro que expresaba claramente la balcanización de la educación en el país.

En ocho años de formación docente egresaron poco más de dieciocho mil quinientos normalistas de las 23 Escuelas Normales de Bolivia. La proporción de la matrícula entre las ciudades y el campo se mantuvo con una ligera variación respecto de los egresados (64% de Escuelas Urbanas y 36% -dos por ciento más- en el caso de las Rurales). El año que se dio la promoción relativa de mayor cantidad de egresados en las ciudades fue 1995 (con el 22% del total de ocho años); en tanto que en 1993 hubo un promedio de 90 egresados en cada una de las ocho Normales (6% del periodo). Esto se explica por las reacciones de la cultura institucional y por la relación con las determinaciones gremiales y los conflictos.

El periodo de intensificación del conflicto en educación, los años 1995 y 1996 tuvo como se ha visto, una inmediata repercusión en la disminución de la demanda de incorporación a las normales. Presumiendo que la actitud colectiva prevaleciente entre los nuevos estudiantes fue de cierto desaliento, el tiempo promedio de permanencia en las Escuelas Urbanas se prolongó, dándose la mayor concentración de egresados para el año 1997. Respecto a la escasa cantidad de egresados el año 1992, pese a la numerosa incorporación de nuevos estudiantes ese año, será necesario recabar mayor información que permita aventurar alguna hipótesis de interpretación. Tampoco se dispone de una explicación al número tan escaso de egresados en 1991 en las Escuelas Rurales (el 0,2% del periodo de ocho años).

Como es sabido, uno de los indicadores de eficacia es la relación entre el número de matriculados por cada egresado en una gestión, con lo cual se establece la respectiva tasa.

En el caso de las Escuelas Urbanas, los aspectos políticos y gremiales explican al menos en parte, las variaciones en relación a la demanda y el egreso. Por consiguiente, si se afirmaría que la eficacia el año 1995 fue muy baja en comparación a la de otros años (11% de egresados respecto de matriculados), habrá que entender ese resultado como una consecuencia de los conflictos políticos en las ciudades, la carencia de planificación en el ingreso a los INS y el escaso incentivo para continuar y finalizar estudios. Sin embargo, la relación no se repite para el año de más alta eficacia: 1996. Considerando este indicador, la tasa es casi del 33%. Esto se debió a la agrupación residual de estudiantes retenidos de anteriores gestiones. En un contexto de permanencia e incluso intensificación de conflictos puede darse también en Bolivia, un alto índice de eficacia por el número de egresados de las Escuelas Normales Urbanas.

En las Escuelas Rurales, el promedio anual de egresados durante el periodo de 1991 a 1998 fue de 840 normalistas (36% del total, en tanto que en las ciudades corresponde el promedio del 64% equivalente a poco menos de 1,500 egresados). Contando las 15 Escuelas Rurales existentes, el promedio es de 56 egresados por año y por escuela, en contraste a los 250 estudiantes que terminaron sus estudios anualmente en cada Normal de las ciudades.

Si se compara la eficacia de las unidades rurales en general, es ligeramente superior a la eficacia de las escuelas urbanas (20 y 18% en promedio en el periodo). Sin embargo, en el campo se dieron oscilaciones tan abruptas que resultan inverosímiles. El año 1992 la eficacia medida con relación a la tasa de egreso fue de 0,51%, (es decir sólo 5 estudiantes egresaron de cada mil inscritos); dos años más tarde fue de 1,85% (18 estudiantes por cada mil), pero entre ambos fue de 37% y el año 1996 –el de mayor porcentaje en el periodo- la tasa de egreso fue de 54%.

¿Por qué se dio este comportamiento errático? Tal vez la hipótesis que tenga mayor respaldo sea la que refiere a un comportamiento colectivo marcado por ciclos alternos. Los pocos índices de retención, deserción y retiro temporal que se dispone, constituyen indicios que permiten colegir que las visiones andina y amazónica del mundo condicionan un desempeño de los estudiantes en las Normales Rurales marcado por la laxitud y por factores ideológicos. Los ciclos agrícolas condicionan sólo temporalmente la presencia de los estudiantes en los INS, lo mismo que las festividades ritualizadas, frecuentes en el agro. Además, el estudio en pequeñas localidades o poblados provinciales se da en condiciones pésimas de infraestructura, sin recursos pedagógicos, bibliotecas ni otros recursos. Los estudiantes deben atender requerimientos económicos de subsistencia en un clima de bastante liberalidad en el que la suspensión de actividades académicas por cualquier razón, es recurrente y siempre está justificada.

Se han efectuado las advertencias pertinentes en lo concerniente a la información financiera. No es completa, fiable ni objetiva. Sin embargo, es posible afirmar con base en los datos que se dispone¹⁰⁴, que para los años del periodo, el presupuesto de las Escuelas Normales otorgado por el Tesoro General de la Nación –recursos para el pago de sueldos y

¹⁰⁴ Acá se hace mención a *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario: 1999-2003*. pp. 17-8.

gastos corrientes-, fue incrementado progresivamente. De cualquier modo hay que tomar en cuenta que la información tampoco incluye al Instituto Superior de Educación Física ni a la Normal Técnica Mariscal Andrés de Santa Cruz, ambas unidades ubicadas en la ciudad de La Paz.

Los montos tampoco incluyen ingresos propios de las Escuelas Normales. Estas cifras corresponden –cuando son legales-, al pago de matrícula, el derecho a examen de ingreso y la venta de valores. En documentos del Ministerio de Educación, se indica al respecto que sobre dichos montos tampoco existe información fidedigna.

Según la Dirección Nacional de Normales del Ministerio de Educación, el presupuesto para la formación inicial durante el año 1992 fue de 3,7 millones de dólares. Para el siguiente año se incrementó a 4,2 millones; 4,3 millones el año 1994 y 4,5 en 1995. Para la gestión 1998, se asignaron 5,9 millones de \$us, presupuesto que fue dividido en el 65% para solventar los gastos de las Escuelas Urbanas (21 sin considerar las Normales de La Paz), y en el 35% (2,1 millones de dólares) para 15 Escuelas Rurales.

El costo promedio de estos años para el Estado es de 350 \$us anuales por estudiante matriculado y 2,500 \$us por egresado. Sin embargo, no hay regularidad en las cifras. Las variaciones abruptas que se advierte, se debe a que el incremento del presupuesto no fue en general, proporcional ni racional, respecto al incremento de la matrícula¹⁰⁵. Además, debido a que hubo oscilaciones muy drásticas en las Escuelas Normales en la evolución del número de egresados en el área rural, los indicadores de eficacia son muy variables. De todas formas para el año 1998, el costo anual de formación de un estudiante matriculado en una Escuela Urbana para el Estado era de poco más de 470 \$us: en tanto que el costo promedio de formación de un matriculado en una Normal Rural era de 300 \$us. Recíprocamente, el costo de un egresado para trabajar en la ciudad era de menos de 2,400 \$us, mientras que para que un normalista egrese como profesor rural el Estado cubría el costo de poco más de 2,200 \$us. El promedio general de ese año como costo aproximado de la formación docente inicial fue de 2,350 \$us.

Sin embargo, estos datos tienen varios sesgos adicionales que es necesario considerar. En primer lugar, la distribución de recursos no se daba –tampoco sucede esto hoy día-, de parte del Ministerio de Educación, considerando solamente la matrícula. En tiempos de cambio de la Reforma, la presión política, el protagonismo gremial y los conflictos determinaron la distribución presupuestaria por presión. Así, en ciudades como La Paz, pese a que se dio un crecimiento relativamente sostenido de la matrícula en el INSSB, el incremento de su presupuesto fue en porcentaje, mayor. En cambio en las Escuelas Rurales o en las Urbanas de ciudades del oriente, el presupuesto asignado fue proporcionalmente menor al crecimiento de la matrícula respectiva. Las diferencias que se presentan con estas variaciones generan abruptas distancias en relación al costo por matriculado y al costo por

¹⁰⁵

Los datos que se dispone muestran que solamente el año 1995 hubo un porcentaje de incremento del presupuesto asignado a las Escuelas Normales significativamente superior al porcentaje de incremento de la matrícula. El año 1993, la matrícula creció en casi 19%, mientras que el presupuesto en 13,5%; el año 1994, la matrícula subió en 2,1% y el presupuesto lo hizo en 2,4%. Finalmente, el año 1995, mientras la matrícula se incrementó en 7,3%, el presupuesto lo hizo en 16%. Es necesario tener en cuenta que en los dos últimos años referidos, el gobierno tenía la intención de favorecer la aplicación de la ley 1565, para lo cual buscaba el apoyo de las Escuelas Normales del país. *Idem*.

egresado. Similares diferencias se dan en relación al número de docentes. El registro nacional para 1998 de 920 catedráticos en las Escuelas Normales arroja una relación de un docente por 16 estudiantes; sin embargo esta relación varía de acuerdo a la unidad que se trate, la región, el tamaño y otros factores. Así, la dispersión puede alcanzar un nivel muy alto.

En resumen, ¿es eficaz la formación docente en Bolivia?, ¿la formación inicial en el país ofrece resultados que autorizan a afirmar que sea *eficiente*? Si Bolivia fuera un país con relativa homogeneidad, si las 15 Escuelas Normales Rurales en los años de la pasada década hubieran tenido una organización, funcionamiento, recursos, demanda y posibilidades más o menos similares; si las seis Escuelas Urbanas constituyeron unidades con importancia relativa semejante en un concierto político y educativo nacional sin prerrogativas; si se tuviera información de las dos Escuelas públicas de La Paz y de las dos privadas de Cochabamba para conocer su dinámica y las tendencias de su evolución; en fin, si en Bolivia hubiera existido un sistema de formación docente relativamente equitativo, sería posible cuantificar la eficiencia y la eficacia en un contexto en el que los resultados podrían ser comparados e implicarían evaluaciones en la misma dimensión de validez.

Sin embargo, no es así. En el caso de Bolivia estamos hablando de un país en el que el presupuesto para una Escuela Normal se decidía de acuerdo al conflicto que los actores de esa unidad protagonizaran, se trata de una realidad en la que el más grande INS pudo decidir incumplir disposiciones gubernamentales, negándose a elaborar un diagnóstico de su situación, y marginándose del proceso de transformación establecido por la ley. Estamos hablando de un mundo balcanizado con diferencias tan abruptas y aislamiento tan extremo entre unidades del mismo sistema, que resulta inverosímil e irracional. No sólo se trata de las distancias económicas, culturales, sociales o políticas entre la ciudad y el campo, sino entre las que se dan en el entorno de vida de actores con intereses contrapuestos e ideas múltiples, se trata de planos locales o provinciales donde faltan servicios básicos, entornos urbanos en los que las costumbres de venalidad y las representaciones sobre lo que implica una institución estuvieron puestas al servicio de propósitos sectarios, ideológicos o partidarios. Si a esto se añade que los datos con los que se construyen las evaluaciones son fragmentarios y no se puede confiar en ellos, entonces la comparación de eficacia o la cuantificación de la eficiencia tienen un carácter demasiado artificial.

Para justificar la ley 1565 se elaboraron varios documentos que evidenciaban que la educación en Bolivia no sólo era deficiente e ineficaz, sino que se encontraba en una situación de crisis estructural. En cuanto a la formación docente, los documentos señalaban aspectos de fondo en la orientación que las Escuelas Normales debían dar a los futuros profesores, indicaron cambios institucionales y reglamentarios que consideraban imprescindibles, e incluso enfatizaron como una necesidad política, la transformación de las Escuelas en Institutos Normales Superiores, buscando integrar al sistema. Hoy, a diez años de la Reforma Educativa, con relativa neutralidad se puede afirmar que los logros de la ley han sido parte sustantiva en la modernización del Estado boliviano –y en su consecuente consolidación neoliberal-. Por lo demás, en términos generales, la administración de las universidades ha tenido éxito, más institucional que académico y aunque muchos problemas no se han resuelto en las unidades de entorno rural –subsistiendo síntomas de balcanización real-, al enfoque intercultural y bilingüe le sobra

todavía insospechada potencia y fertilidad. Estas apreciaciones sobre la formación docente en Bolivia como se advierte, cobran sentido sólo a partir de una visión histórica, institucional, cultural y subjetiva, sin la cual cualquier indicador se reduce a evidenciar una fría cifra moldeable por lo demás para fines diversos.

TERCERA PARTE

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN EL SIGLO XXI

Los capítulos anteriores han permitido visualizar en una perspectiva de interpretación integrada, cómo la situación actual de la formación docente en Bolivia es expresión y efecto de una historia específica en la que cobra sentido por ejemplo, una determinada base legal para los Institutos Normales Superiores. Dicha perspectiva ha incluido referencias y relaciones con la historia política del país y los proyectos de cambio revolucionario que de manera fuerte y directa, o contingente e indirecta, han involucrado a la educación –sobre determinándola o apenas influyendo en su decurso-. Tal perspectiva ha mostrado también las concreciones sociales expresadas en una multiplicidad de aspectos. Por ejemplo, tanto en lo concerniente a los instrumentos jurídicos aprobados en un contexto de prolongada discusión y conflicto; como en lo que respecta a las variaciones y remociones del imaginario colectivo o las culturas institucionales de los actores.

Si bien es frecuente que en Bolivia se entienda la elaboración de “diagnósticos” como la presentación funcional y cuantitativa de cuadros y resultados; si bien es frecuente que la descripción de dichos cuadros se asuma como “análisis” que interpreta la *realidad* de la educación; los enfoques de los anteriores capítulos ofrecen posibilidades teóricas más auspiciosas. La visión que integra la historia, las tendencias políticas, las representaciones simbólicas y las expresiones jurídicas permiten apreciar el fenómeno educativo desde una distancia suficiente como para comprender su complejidad y al menos entrever sus partes interactivas en los procesos de su constitución y cambio dinámico. En congruencia con esta visión, es posible adscribirse a una interpretación que gracias a la luz que fluye desde una determinada fuente, posibilita una construcción colectiva del objeto de estudio, no sólo en su dimensión teórica sino *política*. Así, este diagnóstico engloba interpretaciones discutibles pero también sugerentes, polémicas pero también útiles, sesgadas como toda visión por muy cuantitativa y descriptiva que sea, pero comprensiva de un fenómeno social que en Bolivia tiene un carácter eminentemente polémico.

No existe la única, verdadera y excluyente lectura de *la realidad* de la formación docente en el país. Toda presentación de datos e información supone la adopción de una posición, una perspectiva de análisis y un punto de vista; sin que esté forzada a renunciar a la pretensión de ser *científica*: se trata de *una* interpretación. El presente capítulo tiene la

finalidad de completar con mayor detalle y nuevos elementos, los trazos gruesos que la visión anterior ha delineado. Aquí se muestra con la carga teórica propia del enfoque que guía este trabajo, la “realidad” de la formación docente que el autor aprecia, sus proyecciones, avances y límites, sus lastres y posibilidades para que en las dimensiones organizativa, cultural y profesional sea posible comprender parte de su complejidad y obrar en consecuencia. Se trata de establecer pautas de acción sobre la formación docente siguiendo la luz que surge de la fuente de la historia y las temporalidades, siguiendo el sentido marcado por las líneas trazadas a partir de la interpretación del imaginario colectivo y las subjetividades.

1. La transformación de las Escuelas Normales de Bolivia en Institutos Normales Superiores

Desde la promulgación de la ley de Reforma Educativa en julio de 1994, hubo de transcurrir tres años y medio en un contexto de pugnas políticas y sindicales, hasta que se cristalizara a fines de 1997, el proceso de transformación de las Escuelas Normales urbanas y rurales, en Institutos Normales Superiores. Ese tiempo fue necesario no solamente para que el gobierno conciliara con el magisterio, sino también para esperar la iniciativa y el trabajo de las propias Escuelas Normales que establecerían por sí mismas, las pautas de su transformación.

La consolidación del Estado neoliberal en 1994 con los instrumentos jurídicos aprobados, la apertura a la pluralidad y la valoración de la diversidad cultural fueron factores decisivos que influyeron para que ese año se creara una unidad de formación docente con orientación intercultural y bilingüe: el INS Pluriétnico de Tumichukua¹⁰⁶. Sin embargo, no se alcanzaron los objetivos mínimos y dos años después de su fundación, el INS se redujo a ofrecer el bachillerato pedagógico.

En 1995 el gobierno estableció que cada Escuela Normal de Bolivia, urbana o rural, debía elaborar el Proyecto Académico Institucional que le permitiera convertirse, después de la evaluación respectiva, en Instituto Normal Superior. Si no alcanzare el puntaje requerido se trasformaría en Instituto Técnico Superior. Realizado el instructivo, ningún Proyecto obtuvo la puntuación mínima; sin embargo, en la mayoría de los casos se dio un proceso de autodiagnóstico y propuesta de cambio institucional valioso desde todo punto de vista. Este proceso permitió advertir las principales limitaciones en torno a la formación docente, hizo

¹⁰⁶

El Instituto Normal Superior Pluriétnico de Tumichukua fue fundado en el Departamento del Beni, con el propósito de satisfacer las demandas de formación docente provenientes de los pueblos indígenas del oriente, el Chaco y la Amazonía boliviana. Una de las unidades que funcionó como parte del INS fue el Programa Guaraní de Formación Docente, creado en 1995 en Camiri (al sur del Departamento de Santa Cruz). Este programa atendería los requerimientos de los pueblos guaraní, guarayo y chiquitano, se abrió gracias al apoyo de UNICEF y de una ONG, dando lugar a una amplia participación de la Asamblea del Pueblo Guaraní. A la fecha, solamente funciona esta sede, la cual se ha convertido en el Instituto Normal Superior Pluriétnico para el Oriente y el Chaco (INSPOC). En prensa, *Transformación de las Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de INS al sistema universitario*. Ministerio de Educación, La Paz, 2004. p. 24.

posible que el Ministerio de Educación valorara la honesta autocrítica de muchas unidades y estimara aproximadamente el costo de la transformación en el país.

Entre las constataciones que se dieron sobre la situación de la formación docente en ese momento cabe destacar lo siguiente: Ninguna unidad estableció objetivos alcanzables u operativos; los diagnósticos fueron muy deficientes y en ningún caso se había considerado la gestión ni administración institucional –por ejemplo, no se señalaban los recursos humanos indispensables, no se especificaba la infraestructura ni el equipamiento requerido, como tampoco se hacía mención a los perfiles administrativos de los funcionarios-. Por otra parte, los sistemas de formación y mejoramiento docente quedaban inconclusos, con presupuestos sobre dimensionados que sugerían una inviabilidad generalizada para todos los casos¹⁰⁷.

Pese a estos resultados y a que la Comisión encargada recomendó la transformación de once Escuelas Normales (cuatro del entorno urbano y siete del entorno rural), posteriormente se dio el proceso de transformación de ocho unidades¹⁰⁸, entre las cuales se encontraba el INS Simón Bolívar de La Paz, el cual no había elaborado el Proyecto Académico Institucional. Fue la magnitud de tal unidad en cuanto a la demanda estudiantil, la matrícula de gestiones pasadas, su ubicación en la sede de gobierno, la diversificada oferta académica de formación, su numeroso plantel docente, y en especial, porque se había constituido en el escenario principal de resistencia del magisterio urbano a la transformación de las Escuelas Normales; en definitiva, fue debido a la historia del INSSB, que el gobierno estableció la prioridad de transformarlo pese a la carencia de un Plan. De esta manera, otra vez, correspondió a los factores políticos y gremiales, a la negociación y al conflicto, definir el desenlace de un proceso que había seguido un curso técnico e institucional¹⁰⁹.

En adelante, se dieron varias decisiones gubernamentales condicionadas por los conflictos sindicales y por las orientaciones políticas de las gestiones; decisiones que expresan las

¹⁰⁷ *Idem.* p. 26-7

¹⁰⁸ Las ocho primeras Escuelas Normales que se transformaron en INS fueron Simón Bolívar de La Paz, Ismael Montes de Vacas, Mariscal Sucre de Chuquisaca (convertida posteriormente en Universidad Pedagógica), Juan Misael Saracho de Tarija, René Barrientos de Oruro, Mariscal Andrés de Santa Cruz de Potosí, Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra y Santísima Trinidad de Beni (llamada posteriormente, INS Clara Parada de Pinto). La lista de las primeras Escuelas Normales transformadas en INS fue establecida por Resolución Secretarial de Educación el año 1997. *Idem*, p. 29.

¹⁰⁹ Las formas de resistencia y conflicto protagonizadas por el magisterio fueron diversas, desde acciones jurídico legales, hasta la acción directa extrema –la huelga general indefinida-. Sin embargo, los últimos años de la década de los 90 marcan un debilitamiento, división y una notoria desorganización en la acción gremial. En 1997 una Escuela Normal tuvo éxito al interponer un recurso de amparo constitucional contra el Ministerio de Educación que había declarado acéfalos los cargos de catedrático en los INS. Otras Escuelas Normales no obtuvieron un fallo similar, en tanto que en Sucre y Trinidad, hubo la firma previa con el gobierno, de convenios específicos que restringían la posibilidad de huelga de los docentes de los INS. El ex dirigente del sector e investigador Noel Orozco, piensa que la desarticulación del movimiento se debió a la aplicación de la Reforma Educativa, así pese a que “los cambios técnicos, pedagógicos, administrativos y políticos” tensionaban y movilizaban al sector, también lo desgastaron. Véase *Al maestro sin cariño: Movimiento social del magisterio*. IDIS-UMSA, La Paz, 2003. pp. 16.

tensiones locales y nacionales, implicando en varios casos, la virtual clausura o fusión de algunas Escuelas Normales¹¹⁰. Diez unidades que se habían convertido en INS serían administradas por las universidades que ganaron la licitación respectiva, quedando el resto, como última alternativa, bajo la administración del Ministerio de Educación. Las decisiones gubernamentales de fines de 1999, fueron ratificadas en parte cuatro años después y modificadas en otros casos, constituyéndose hoy día un sistema de formación docente de 20 INS soportados con recursos públicos, y dos de carácter privado.

Así, al inicio del siglo XXI y en cumplimiento de la ley 1565 de julio de 1994 se articuló en Bolivia un sistema de formación docente casi completamente público, con unidades de igual jerarquía e importancia, las cuales responderían a los requerimientos educativos del país en el nuevo siglo. El cuadro de los 22 Institutos Normales Superiores actualmente encargados de la formación docente en Bolivia es el que sigue a continuación:

INS públicos ubicados en capitales de Departamento

1.	Universidad Pedagógica	Sucre
2.	INS Simón Bolívar	Ciudad de La Paz
3.	Escuela Normal Superior Técnica Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahumana	Ciudad de La Paz
4.	Escuela Nacional Superior de Actividad Física	Ciudad de La Paz
5.	INS Enrique Finot	Santa Cruz de la Sierra
6.	INS Eduardo Avaroa	Ciudad de Potosí
7.	INS Ángel Mendoza Justiniano	Ciudad de Oruro
8.	INS Clara Parada de Pinto	Trinidad

INS públicos ubicados en capitales de Provincia o localidades rurales¹¹¹:

9. Unidad Académica Simón Bolívar¹¹² Localidad de Cororo en el Departamento de

¹¹⁰ La Escuela Normal conocida como José David Berríos, en Caiza D (Departamento de Potosí), pese a que llegó a transformarse en INS, fue posteriormente fusionada con el INS de Llica. En lo que concierne al Departamento de Chuquisaca, la magnitud de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre (convertida en INS Mariscal Sucre en 1997 y en Universidad Pedagógica en 1999), dio lugar a justificar la clausura de la Escuela Normal Franz Tamayo de Villa Serrano (fundada en 1961) y la apertura del Instituto Superior de Educación Alternativa. En la ciudad de La Paz el año 1998, producida la transferencia del área de deporte, del Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud, el Instituto Normal Superior de Educación Física comenzó a depender del Vice-Ministerio de Deportes con el nombre de Instituto de Cultura Física y Deportes; sin embargo actualmente se denomina Escuela Nacional Superior de Actividad Física, habiéndose mantenido coordinación y dependencia del Ministerio de Educación. Finalmente, en lo que respecta al Departamento de Santa Cruz, la Escuela Humberto Ibáñez Soruco de Charagua, fundada en 1960, también fue clausurada.

¹¹¹ No se ha incluido el Instituto Normal Superior de Educación Alternativa Franz Tamayo debido a que no brinda servicios de formación inicial. La unidad constituida sobre la antigua Escuela Normal Villa Serrano solamente ofrece un programa de profesionalización para maestros interinos de Primaria (formación permanente), está ubicada en la localidad Villa José María Serrano, capital de la Provincia Belisario Boeto en el Departamento de Chuquisaca.

¹¹² Cabe indicar que Simón Bolívar de Cororo figura en el Ministerio de Educación como un INS, aunque tiene una situación muy peculiar. Es parte del Proyecto de INS de educación intercultural bilingüe, pero hasta el año 2002 funcionó como una unidad académica dependiente de la Universidad Pedagógica de Sucre. Por lo demás, aunque fue fundada en los años 60, recién a fines de los noventa comenzó a formar a maestros rurales puesto que antes en la práctica, era apenas algo más que una escuela rural. El año 2003 se convirtió en INS pese a que en su pasado inmediato oscilaba

10.	INS Warisata	Chuquisaca, al este de la ciudad de Sucre Localidad de Warisata en la provincia Oma-suyos del Departamento de La Paz
11.	INS Bautista Saavedra	Santiago de Huata, localidad en de la Prov. Omasuyos, en la ribera del lago Titicaca del Departamento de La Paz.
12.	INS Rafael Chávez Ortiz	Portachuelo, capital de la Provincia Sarah del Departamento. de Santa Cruz
13.	INSPOC	Camiri, Cap. de Sección de la Prov. Cordi- llera de Chiriguanos. Dpto. de Santa Cruz
14.	INS Riberalta	Capital de la Prov. Vaca Diez, al norte del Departamento del Beni
15.	INS Franz Tamayo ¹¹³	Llica, capital de la Prov. Daniel Campos en el Dpto. de Potosí, frontera con Chile
16.	INS Andrés de Santa Cruz	Chayanta, al norte del Dpto. de Potosí. Cap. de Sección de la Prov. Rafael Bustillos
17.	INS René Barrientos Ortuño	Caracollo, capital de Sección de la Prov. Cercado del Departamento de Oruro
18.	INS Ismael Montes	Vacas, capital de la provincia Arani en el Departamento de Cochabamba
19.	INS Manuel Ascencio Villarroel	Paracaya, localidad en la Prov. Punata del Departamento de Cochabamba
20.	INS Juan Misael Saracho	Canasmoro, en la provincia Eustaquio Mén-dez, al norte del Departamento de Tarija

INS privados de Bolivia

1.	Sedes Sapientae (Normal Católica)	Ciudad de Cochabamba, con subse-des en tres capitales para Profesores de Religión
2.	INS Adventista (Normal Protestante)	Vinto, cerca de la ciudad de Cochabamba, forma maestros de Primaria.

En 1999 ocho universidades de las cuales cinco eran parte del Sistema Universitario Boliviano reconocido por el CEUB¹¹⁴ (cuatro públicas y cuatro privadas, contándose

entre cerrarse o continuar abierto, con una comunidad que no se integraba, un entorno que no lo valoraba y con recurrentes estilos de gestión marcados por el personalismo, la verticalidad y una fuerte injerencia política. Véase la obra referida de Mario Yapu, *En tiempos de la Reforma Educativa*. Vol. II. *Op. Cit.* pp. 145 ss.

¹¹³ La ubicación del INS en el extremo oeste del país, la distancia de más de trescientos Km. a Potosí, y la casi total inaccesibilidad que implica atravesar el Salar de Uyuni, lo colocan en una situación de sumo aislamiento. Sin embargo, pese a las dificultades de transporte y comunicación, el INS de Llica tiene notoria relevancia en él área por lo que se ha constituido en baluarte social de las comunidades campesinas de una superficie mayor a los diez mil Km², atendiendo las necesidades de formación inicial de más de doscientos futuros maestros de Primaria. Hasta el año 2003 dependía del INS Eduardo Avaroa de Potosí, pero en el presente año se ha constituido en un Instituto Normal Superior plenamente.

¹¹⁴ El Sistema Nacional de Universidades tiene un sentido restringido y otro amplio. El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana sólo reconoce como parte del Sistema Universitario Boliviano a once universidades públicas y dos privadas. A excepción del Departamento de Potosí y La Paz –que tienen dos universidades públicas: la Autónoma Tomás Frías y la Nacional de Siglo XX en Potosí y en La Paz, la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Pública de El Alto-, para el CEUB debe

entre las primeras a la más grande del país, la Universidad Mayor de San Andrés), ganaron las licitaciones que les permitieron constituirse en administradoras de diez INS¹¹⁵. Los contratos firmados con el Ministerio de Educación tuvieron validez de cuatro años.

A fines de 2003, habiendo evaluado la administración de tales universidades, no se prolongó el contrato con tres de ellas y posteriormente se inició uno nuevo con la Universidad Técnica de Oruro. De esta manera, a la fecha un INS retornó a ser administrado por el Ministerio de Educación. En el caso de las universidades que tuvieron una evaluación satisfactoria, la administración se prolongó por un año, permaneciendo actualmente nueve INS bajo la administración de seis universidades. A fines del año 2004 se prevé llevar a cabo un Congreso Nacional de Educación que se espera establezca –entre otros temas generales que sin duda tienen prioridad-, directrices políticas sobre la administración de los INS, la cual podría continuar por las universidades, restringirse exclusivamente al Ministerio de Educación o plantear modalidades alternativas. La siguiente información muestra las seis universidades que tienen hoy día la responsabilidad de administrar nueve INS:

Universidades públicas que administran INS

1.	Universidad Mayor de San Andrés	INS Simón Bolívar de La Paz
2.	Universidad Autónoma Tomás Frías	INS Eduardo Avaroa de Potosí INS Franz Tamayo de Llica
3.	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno	INS Enrique Finot de Santa Cruz
4.	Universidad Técnica de Oruro	INS Angel Mendoza Justiniano

existir sólo una universidad pública en cada Departamento de Bolivia, debiendo quedar localizada en la respectiva capital. Por lo demás, las únicas universidades privadas reconocidas por el CEUB son la Universidad Católica Boliviana y la Escuela Militar de Ingeniería, la primera con filiales en cinco capitales de Departamento y la segunda con sede en la ciudad de La Paz. Tal, el sentido restringido del Sistema Nacional de Universidades.

El sentido amplio es el que establece el Ministerio de Educación. Habiendo aprobado el Reglamento General de Universidades Privadas, el gobierno boliviano reconoce como legal la existencia y funcionamiento de dichas unidades en dos momentos: como universidad inicial o como universidad plena. La primera corresponde a la unidad que queda autorizada para iniciar actividades por un periodo determinado, previa la constatación de condiciones mínimas. Después de este lapso, si la unidad ha satisfecho una evaluación institucional, se convierte en una *universidad plena*. Hasta el año 2003 el Ministerio reconoció 14 universidades plenas y 25 universidades iniciales. Es esta repartición gubernamental, la que se encarga de otorgar a los egresados de las universidades privadas, el respectivo Título en Provisión Nacional, sin que hasta la fecha se haya constituido con un funcionamiento regular, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación superior. *Cfr. La educación en Bolivia, Op. Cit p. 123-4.*

¹¹⁵ Los INS administrados por las universidades a partir de 1999 fueron los siguientes: En entornos urbanos, el INS Simón Bolívar de La Paz por la Universidad Mayor de San Andrés, el INS Angel Mendoza de Oruro, por la Universidad de Aquino de Bolivia (privada), el INS Eduardo Avaroa de Potosí, por la Universidad Autónoma Tomás Frías, el INS Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra, por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y el INS Clara Parada de Pinto en Trinidad, administrado por la Universidad Técnica del Beni.

En entornos rurales, la administración fue como sigue: El INS Warisata en La Paz, por la Universidad San Francisco de Asis (privada); el INS Franz Tamayo de Llica por la Universidad Autónoma Tomás Frías; el INS Juan Misael Saracho de Tarija, por la Universidad Católica Boliviana, el INS Rafael Chávez de Portachuelo, por la Universidad NUR (privada), la cual también administró el INSPOC de Camiri en el Dpto. de Santa Cruz.

5. Universidad Técnica del Beni INS Clara Parada de Pinto

Universidades privadas que administran INS

6. Universidad Católica Boliviana¹¹⁶ INS Juan Misael Saracho de Tarija
7. Universidad NUR INSPOC de Camiri
INS Rafael Chávez de Portachuelo

2. El sistema de capacitación docente

Desde inicios del año 1997 se estableció que la organización curricular de la formación docente debía desarrollarse en dos momentos denominados inicial y permanente¹¹⁷. La etapa inicial correspondería a seis semestres en los cuales los estudiantes de los INS recibirían los elementos básicos para que en el futuro se desempeñen con calidad, como profesores del Estado boliviano. Esta formación sin embargo, debía proseguir de modo continuo durante su carrera profesional; tal la formación permanente. Ésta se impartiría también desde 1997, dirigiéndola a los profesores en ejercicio de su labor, recurriendo por ejemplo, a la docencia asistida que ofrecerían los asesores pedagógicos, la organización de Seminarios y Cursos especializados y la realización de otras actividades.

Los INS se concentrarían en la etapa inicial de la formación docente, la cual se realizaría siempre de modo presencial. Se especializarían asimismo, en ofrecer al país profesores que reúnan las bases pedagógicas, científicas y de crecimiento profesional y humano, de manera que su desempeño tenga garantía de calidad en los tres niveles de educación escolarizada (inicial, Primaria y Secundaria).

La ley de Reforma Educativa no definió otro modo para mejorar la capacitación de los catedráticos de los Institutos Normales Superiores que la obtención de títulos universitarios¹¹⁸. Esto se efectivizó gradualmente con relativo éxito especialmente en las unidades de entorno urbano, donde hubo una gran oferta de las universidades privadas para

¹¹⁶ La Universidad Católica Boliviana es reconocida tanto por el Sistema Universitario Boliviano del CEUB, como por el Sistema Nacional de Universidades del Ministerio de Educación.

¹¹⁷ El Estatuto del Sistema Nacional de Formación Docente define que la formación docente es “la articulación de los fines, las áreas de conocimiento, las estrategias de desarrollo y evaluación definidos en los diseños curriculares correspondientes” (Art. 5). Inmediatamente agrega en el Art. 6 que siendo “un proceso continuo de desarrollo personal y profesional” se entienden dos etapas en la formación docente: “La formación inicial, como desarrollo de competencias necesarias y suficientes para el ejercicio de la docencia y para continuar el proceso permanente de formación y profesionalización docente”. En cuanto a la segunda etapa, se entiende a “la formación permanente, como proceso de actualización científica, pedagógica y cultural, complementaria y profundizadora de la formación inicial que tiene la finalidad de cualificar la actividad profesional de los docentes”. *Cfr.* el Estatuto mencionado, aprobado por R.M. del 17 de febrero de 1997. Secretaría de Educación del Ministerio de Desarrollo Humano. p. 4.

¹¹⁸ La división de los momentos relacionados con la formación inicial y la formación permanente ya se dio en la ley 1565 de julio de 1994. De manera general, el Art. 14 y los siguientes artículos de la Reforma Educativa hacen referencia a cómo la carrera docente depende del mejoramiento a través de la “Actualización Permanente” y de una adecuada “Formación Profesional”. *Op. Cit.* 202-3.

otorgar el título de Licenciatura en Ciencias de la Educación a los profesores en ejercicio¹¹⁹. Por lo demás, el sistema de formación permanente diversificó su oferta a los maestros en ejercicio, proponiendo modalidades diversas como la titulación de maestros interinos o el Bachillerato Pedagógico. Sin embargo, pese a tales esfuerzos, “se puede afirmar que fue poco lo que se logró en este sentido”¹²⁰.

a. Los asesores pedagógicos y la formación permanente

Los asesores pedagógicos tenían importantes funciones para fortalecer la aplicación de la Reforma Educativa implementada en las escuelas, desarrollando en los hechos, acciones tendientes a mejorar la capacitación y en consecuencia, la participación de los docentes en la aplicación de la política de Estado¹²¹. Sin embargo, Juan Luis Martínez, ex funcionario del Ministerio de Educación, piensa que la capacitación docente nunca tuvo un “plan” que permitiera la transformación efectiva de la labor del profesor en el aula. Se habría dado fuertes presiones para incorporar a los maestros especialmente de Primaria, en cursos y seminarios, los cuales se desarrollaron en su opinión, como un conjunto inconexo de contenidos teóricos con escaso impacto pedagógico y de dudosa aplicación práctica¹²².

El libro *La educación en Bolivia* editado recientemente por el Ministerio de Educación, ofrece datos sobre la asesoría pedagógica y el apoyo al desarrollo profesional que la Reforma prestó para mejorar el trabajo docente. Ambas actividades son presentadas como dos “subsistemas” del sistema de formación permanente de docentes¹²³.

Los asesores pedagógicos asistían a las clases impartidas por los docentes en el aula, observaban el desarrollo de las mismas, sugiriendo al profesor formas prácticas de mejorar la calidad de su desempeño según las orientaciones de la Reforma. Esto se completaba con reuniones y talleres de capacitación que el asesor brindaba a grupos de docentes de las

¹¹⁹ Las universidades públicas no respondieron convenientemente a la nueva situación; en cambio, sí lo hicieron las privadas. Motivadas por capturar la demanda potencial ofrecieron programas de titulación tendientes a otorgar con rapidez –sin precautelar la calidad académica- títulos de licenciatura. Su objetivo naturalmente, era obtener beneficio económico.

¹²⁰ El juicio de valor es de Juan Luis Martínez. *Cfr. Educación Primaria: Análisis y propuesta de políticas públicas*. CEBIAE, La Paz, 2002, p. 59.

¹²¹ Según una publicación del CEBIAE en la que participaron cuatro investigadores, la labor del asesor pedagógico incluía observar la labor de los docentes, analizar sus experiencias, ayudarlo a comprender la diversidad cultural, organizar actividades para efectivizar su asesoramiento e impulsar la participación popular. Su trabajo redundaría en motivar que el profesor asumiera un nuevo rol de maestro en el ciclo de Primaria, perfil caracterizado por ser mediador entre los alumnos y los nuevos aprendizajes, ser iniciador de nuevas actividades, modelador de materiales y procedimientos, organizador de los escolares, observador de sus tendencias y una persona que mantenga una fluida comunicación con ellos, destacando los valores de las culturas que se expresen en el aula. *Cfr. el texto de Nora Mengoa, Marisabel Paz, Remberto Catacora y Rosario Anze, Aula reformada: Actitudes y prácticas innovadoras en educación*. Editorial del CEBIAE y la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación. La Paz, 2002, p. 38 ss.

¹²² *Idem*, p. 60.

¹²³ *La educación en Bolivia: indicadores cifras y resultados*. *Op. Cit.* p. 141 ss.

unidades escolares en transformación. El año 2001 hubo casi tres mil asesores capacitados y el siguiente, la cifra fue superior a dos mil seiscientos.

La capacitación que recibieron los asesores pedagógicos, la cual reproducían en las distintas actividades llevadas a cabo con los profesores de aula, consistía en conocer el marco jurídico de la ley 1565 (incluyendo los Reglamentos), seleccionar las formas más adecuadas de efectuar la organización pedagógica del aula, y presentar el enfoque constructivista para que se lo aplicara a las distintas especialidades de Primaria (lenguaje, matemática, transversales y EIB). Asimismo, el asesor adquirió conocimientos sobre observación de clases, difundía entre los profesores la nueva evaluación, orientaba sobre la conformación del proyecto de aula, ayudaba a efectuar el análisis de las guías didácticas, sugería formas de implementar los módulos y brindaba orientaciones precisas para mejorar el aprendizaje de la lecto-escritura según el enfoque constructivista y la realidad local de enseñanza en lengua originaria o en modalidad monolingüe¹²⁴.

La experiencia de los asesores pedagógicos se da desde el año 1995, cuando se elaboró el primer conjunto articulado de contenidos para que los asesores los aplicaran o reprodujeran. Ese año se incluía “currículum” (para contribuir al Diseño Curricular Base), “investigación” (observación de clases, detección de necesidades de aprendizaje y elaboración de proyectos educativos), “capacitación” (reflexión sobre las experiencias pedagógicas), y finalmente, “interculturalidad” (multiétnicidad plurilingüe). Se desarrollarían adicionalmente, contenidos de “formación complementaria” sobre transversales y evaluación. Esta orientación varió en los siguientes años hasta que se pusieron en evidencia dificultades que se generaban por la implementación de la asesoría pedagógica.

Tomando en cuenta los fundamentos de la psicología socio-histórica y el enfoque histórico-cultural en pedagogía, asumiendo por otra parte, que existiría una potencial empatía al compartir rasgos de identidad étnica circunscrita al mismo contexto espacial y en similares universos lingüísticos y simbólicos; los asesores pedagógicos debían cumplir la función de orientar el trabajo profesional de los maestros motivando importante impacto educativo. La evaluación que hace el Ministerio de Educación al respecto, señala que los logros técnico-pedagógicos fueron significativos; lo propio aconteció respecto de la experiencia de interacción social, en particular en ámbitos de educación intercultural bilingüe¹²⁵.

Sin embargo, el diagrama construido respecto de las nuevas relaciones de poder articuladas en los establecimientos escolares, precipitó que el año 2003 se produjera la finalización de

¹²⁴ Los datos que ofrece el texto indicado en la nota anterior muestran que durante el año 2001 fueron capacitados cerca de 63 mil profesores, la mayor parte de ellos en temas sobre los proyectos de aula para el nivel Primario (51%). Acerca del enfoque pedagógico promovido por la Reforma Educativa y el marco legal que la ley establece, recibieron capacitación el 44% de los profesores mencionados. Por último, sólo poco más de seis mil profesores se capacitaron ese año en EIB. Similares datos se ofrecen en relación al año 2002, cuando fueron beneficiarios de la capacitación en EIB 5,211 profesores de un total de 48,236. *Op. Cit.* pp. 143-4.

¹²⁵ Véase al respecto, *La educación en Bolivia: La experiencia de la asesoría pedagógica*. Ministerio de Educación. Dirección de Comunicación Social. La Paz, 2004, p. 13.

la actividad quedando suprimido el cargo de “asesoría pedagógica” desde enero de 2004. No obstante, mientras trabajaron, los asesores pedagógicos implementaron estrategias para la aceptación y proyección de su labor, para legitimar su reconocimiento en diferentes contextos e incidir mediante la formación de equipos en varios niveles de la labor educativa. Según la valoración cualitativa que realizó el Ministerio de Educación, cerca al 30% de los asesores tuvieron un desempeño óptimo particularmente en el acompañamiento a los maestros, en la capacitación que generó procesos de análisis e innovación y en la práctica de aula efectuada en congruencia con los planteamiento centrales de la Reforma Educativa.

En lo concerniente a la interacción con el medio, la vinculación social se concretó en varios planos de relación formal e informal. Los vínculos establecidos trascendieron el ámbito de gestión, los asesores participaron en varias actividades instituciones y para-institucionales, redundando así a afianzar la valoración de sus sugerencias técnico-pedagógicas como pertinentes. En especial, en contextos rurales esta estrategia fue imprescindible para que se diera una provechosa influencia. Además, el asesor contribuyó a revalorizar las experiencias de maestros y alumnos, señalando inteligentes intervenciones en un plano de relación dialógica, de manera que la solvencia pedagógica que transmitía se fortaleciera en un movimiento colectivo de real transformación.

Los asesores pedagógicos también constituyeron grupos y equipos de trabajo. Naturalmente, surgieron entre ellos, signos de individualismo y relación disimétrica. Sin embargo, según la evaluación del Ministerio, prevaleció la “comunidad de fines, intereses, motivos, valores y una conciencia común que organizó la acción grupal”¹²⁶. Así, pese a que hoy desde hace más de un año se han eliminado tales funciones, la contribución que brindaron los asesores para la reorganización del sistema educativo, la innovación de mecanismos de intervención, y para proyectar novedosos resultados de transformación, capacitación y acompañamiento, constituyen valiosas experiencias en la historia de la formación docente en Bolivia. Se trata de experiencias sumamente provechosas para responder al reto de sugerir nuevas propuestas que contribuyan a mejorar la calidad de la educación entendiendo que la escuela debe acercarse e interactuar con el entorno cultural.

Sin embargo, existen otras lecturas y valoraciones críticas sobre el tema. Por ejemplo, según Juan Martínez, los asesores pedagógicos no tuvieron la preparación requerida ni fueron capacitados convenientemente para responder a la tarea que les imponía la Reforma Educativa¹²⁷. Reprodujeron en los talleres y seminarios de manera muy precaria y sin entender plenamente, una serie de contenidos teóricos sobre la estructura curricular, el uso de los módulos, las metodologías de la lecto-escritura, el desarrollo de las competencias, la elaboración de proyectos educativos y las estrategias de enseñanza bilingüe. Sin embargo, su presencia y trabajo no tuvieron desde el principio, la aceptación ni la valoración que se requería para hacer sostenible y estratégica su intervención.

¹²⁶ *Idem.* p. 113. La expresión ha sido tomada del autor soviético V. A. Gavrilov (*El grupo y su estudio en la psicología social*. Editorial Pueblo y Educación. La Habana, 1985).

¹²⁷ *Op. Cit.* p. 104.

Maestros que habían recibido alguna capacitación convirtiéndose en asesores pedagógicos, de pronto tuvieron una posición de privilegio frente a sus colegas e incluso frente a los directores de unidades educativas, tanto en lo económico como en lo profesional. Como indica María Luisa Talavera, debido a las diferencias salariales, los directores de los establecimientos no estaban dispuestos a colaborar con el trabajo de los asesores¹²⁸, precipitándose situaciones engorrosas de rechazo a una imposición gubernamental en unidades en transformación. Por otra parte, sólo cuando los asesores mostraron actitudes de subordinación frente a las autoridades de la unidad y a los profesores, fue posible según indica Juan Martínez, alcanzar resultados aceptables¹²⁹.

Durante los años 1996 y 1997 las principales actividades de formación permanente para los profesores en ejercicio se centraron en la realización de conferencias y talleres con un reducido número de participantes, analizándose y trabajando temas inconexos que no constituían las demandas reales de capacitación de los profesores. Sin embargo, no fue así en los años siguientes, sobre los cuales se focalizó la evaluación del Ministerio de Educación.

La capacitación permanente se orientó el año 2003 a los directores de los establecimientos y a las autoridades educativas, para quienes se desarrollaron temas curriculares y de gestión. Esta nueva decisión política estaba orientada a reproducir la capacitación de manera orgánica, de modo que con una descentralización gradual, los distritos se hicieran cargo de la actualización de los profesores. Hubo resultados significativos de esa experiencia.

Como se ha mencionado anteriormente, las opiniones varían respecto de las posibilidades que ofrece la asesoría pedagógica. Mientras autores como María Luisa Talavera recomiendan “fortalecer” las asesorías pedagógicas puesto que en su opinión, son esenciales para promover en las escuelas “espacios de debate y reflexión crítica”¹³⁰, otros autores creen que se debería desarrollar una política complementaria que además de la formación permanente, incida y motive a la autoformación como práctica continua y regular¹³¹.

De todas formas, en el imaginario colectivo de los profesores y en particular de las maestras de Primaria que recibieron capacitación y tuvieron acompañamiento de los asesores; por primera vez en la historia de la educación boliviana –especialmente en casos de personas con muchos años de experiencia-, pese a todas las dificultades y errores en la implementación, el Estado boliviano se ocupó de que los actores del hecho educativo, los profesores y los alumnos, dispusieran de materiales de trabajo para las actividades del aula, teniendo a la mano, la opinión de un “experto” que observaba y sugería mejores formas de llevar a cabo el proceso de enseñanza y aprendizaje.

¹²⁸ Cfr. *Otras voces, otros maestros. Op. Cit.* p. 93.

¹²⁹ Cfr. *Educación Primaria: Análisis y propuesta de políticas públicas. Op. Cit.* p. 109.

¹³⁰ Cfr. *Otras voces, otros maestros. Op. Cit.* p. 127.

¹³¹ Cfr. *Educación Primaria: Análisis y propuesta de políticas públicas. Op. Cit.* p. 109.

Por lo demás, desde el punto de vista de las jerarquías profesionales que adquieren connotaciones peculiares en el magisterio, no es posible ignorar que hubo cierto efecto de carencia de funcionalidad ocasionado por los asesores pedagógicos respecto del rol del director en los establecimientos. Los directores no se subordinaban a los asesores –ni cooperaban con ellos saboteando su trabajo en los peores casos-, pese a que en teoría, debían trabajar de manera coordinada. Sin embargo, en algunos establecimientos aún hoy se los recuerda afectuosamente e incluso se reclama contar con su presencia.

Pero, en general, mientras la asesoría pedagógica tuvo vigencia, los directores sentían disminuidas sus competencias y relegado su poder. La intención del Programa de Reforma Educativa de implementar una coordinación efectiva como la base para la transferencia y multiplicación de conocimientos involucrando a los docentes en las tareas de construcción colectiva de una nueva educación en el país, encontró dificultades y tensas relaciones de poder que limitaron sus logros. En consecuencia, la asesoría pedagógica desde el mes de abril del año 2003 fue detenida, procediendo el Ministerio de Educación a reubicar a quienes habían cumplido tan novedosa y auspiciosa labor.

b. Formación permanente para la educación intercultural bilingüe

A partir del año 1999, el Ministerio de Educación gracias a la cooperación de distintas organizaciones internacionales –como la GTZ de Alemania por ejemplo-, lleva adelante el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe en siete Instituto Normales Superiores de los 12 que se ubican en capitales de provincia o en localidades rurales.

En el Departamento de La Paz son los INS de Warisata y de Santiago de Huata (este último llamado Bautista Saavedra); en el Departamento de Potosí, los INS de Llica y Chayanta (Franz Tamayo y Mariscal Andrés de Santa Cruz respectivamente); en el Departamento de Chuquisaca, el INS de Cororo (Simón Bolívar); en Cochabamba, el de Vacas (Ismael Montes); y por último, en el Departamento de Oruro, el INS de Caracollo (René Barrientos). Cabe mencionar que un instituto ubicado en una capital departamental (Eduardo Avaroa en Potosí), también es parte de varias actividades relacionadas con el enfoque intercultural y bilingüe, por lo que la lista para quechuas y aymaras es de ocho INS.

Los principales logros de la Reforma Educativa en cuanto a la capacitación de educadores en ejercicio, se da a través de la formación de los catedráticos y directivos que cumplen funciones en los INS, a quienes se les ha ofrecido una formación permanente expresada de distintas maneras. En primer lugar, cabe destacar la asistencia técnica periódica procedente del gobierno y de las organizaciones internacionales de cooperación en educación, en particular sobre temas de didáctica de la enseñanza bilingüe y dinámicas interculturales en el aula. Los mismos destinatarios participan regularmente como autores, en actividades de elaboración de textos escritos en lengua originaria, se organizan concursos para recoger la experiencia pedagógica de la interculturalidad, e incluso se han patrocinado varias becas para estudios de licenciatura, diplomado y maestría en el área.

Docentes y autoridades de estos INS participan en pasantías y eventos internacionales, habiéndose registrado su presencia en eventos en Brasil, México, Perú, Paraguay, Chile y

otros países. Se espera que con esta capacitación se produzcan efectos multiplicadores en los futuros maestros. Esta capacitación se refuerza por otra parte, con publicaciones periódicas efectuadas por instituciones gubernamentales o por los principales matutinos de circulación nacional, los cuales han difundido separatas especiales. En total, se cuenta alrededor de 150 números o textos en distintas líneas de edición.

Los matutinos nacionales efectúan un tiraje de 25 mil ejemplares en promedio, los libros editados por instituciones gubernamentales y otros textos complementarios, tratan sobre temáticas relacionadas con las lenguas originarias, estudios especializados diversos sobre el aprendizaje en contextos bilingües, la descripción enriquecedora de las experiencias bolivianas, y un amplio conjunto de noticias sobre las actividades relacionadas con la educación intercultural bilingüe. Finalmente, cabe destacar la distribución regular de textos escritos por los docentes y los estudiantes de los INS; además de los concursos periódicos en idioma originario que pretenden incentivar la creación literaria¹³².

La vinculación con el entorno se da en el caso de los INS mencionados, a través de la constitución y funcionamiento de los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios, lo cual implica la presencia y la toma de decisiones de parte de unidades colegiadas en las que participan quechuas, aymaras y guaraníes, siendo co-responsables de la gestión institucional. El gobierno a través del Ministerio de Educación, y gracias de nuevo a la cooperación que brindan agencias internacionales, presta orientación técnica al personal directivo de los INS y a los líderes originarios que son parte de los Consejos referidos – incluido el Alcalde de la localidad-, para que fortalezcan la educación local. La capacitación incluye desde la elaboración de planes para actividades educativas, hasta la toma de conciencia sobre las implicaciones de la formación intercultural bilingüe, y las potencialidades de la participación popular en educación.

Aunque el empleo de tecnologías de información y comunicación en los INS ubicados en entornos rurales es muy escaso, gracias a la cooperación internacional se ha dotado a varios de ellos, de computadores personales especialmente para uso de directivos, administrativos y docentes¹³³. Los equipos donados deberían también satisfacer los requerimientos de los estudiantes; pero la conexión a Internet es deficiente y en ningún caso se ha implementado intranet alguna, aunque existe la intención de hacerlo. En cuanto al equipamiento a los INS provisto por el gobierno, se cuenta con televisores, reproductores de video, proyectores de transparencias, algunos aparatos de fax y varios paneles de exposición.

Estas limitaciones impiden disponer no sólo de canales apropiados de comunicación entre las autoridades de los INS y el Ministerio de Educación, sino que también dificultan la realización de programas y actividades de capacitación. Son otras consecuencias inherentes

¹³² Cabe citar la Serie *Chaski Aru* dedicada a difundir los textos producidos por docentes y estudiantes de los INS. También se ha dado amplia difusión a través de textos especializados, a más de una docena de estudios y reflexiones sobre las necesidades básicas de aprendizaje y las experiencias innovadoras realizadas en Bolivia. En cuanto a las separatas de los matutinos cabe referirse a "La EIB en Bolivia", publicada por **La Razón** y a más de cien números de *Kimisa Pacha*, suplemento semanal en lenguas originarias, publicado por **La Prensa**. Al respecto, véase la página web del Ministerio de Educación, www.minedu.gov.bo.

¹³³ Al respecto, véase el **Anexo 9**.

a la restricción de recursos e infraestructura, la escasa vinculación entre los institutos, la falta de fluidez en la información y el deficiente cumplimiento de los requerimientos solicitados por el gobierno –incluyendo la elaboración de estadísticas e informes-. Pese a todo, existen esfuerzos por vincularse entre sí, habiéndose establecido como un momento privilegiado para el intercambio de experiencias, el que se da en torno a las ferias anuales de los INS que realizan su labor con enfoque intercultural y modalidad bilingüe.

3. Logros del sistema de formación docente para el entorno rural

Con una nueva Constitución Política del Estado y un cuerpo legal que otorgaba amplia participación a las unidades de representación de los grupos originarios en el campo, la ley de Reforma Educativa comenzó a aplicarse. Su promulgación después de una década de diseño, y su implementación inmediata se dieron en un contexto de conflicto político; pese a todo Bolivia se convirtió en un interesante escenario de experimentación intercultural y de ensayo bilingüe. Sin embargo, inclusive hoy día la eficacia de la Reforma y los logros que ha alcanzado no son vistos de manera unívoca, siendo criticados o defendidos desde valoraciones y perspectivas muy distintas.

En lo que respecta a los juicios de valor sobre el fomento a la diversidad cultural y las implicaciones en la formación de docentes para la educación intercultural bilingüe, muchos puntos de vista critican los logros de la Reforma; sin embargo, con ésta ha culminado un prolongado proceso que se cristalizó con el explícito reconocimiento del Estado boliviano del deber de formar a los educadores, considerando la necesidad de asumir e impulsar la diversidad cultural del país, en un contexto de auto afirmación de las identidades y de despliegue de políticas de equidad¹³⁴.

Desde la fundación de la escuela ayllu de Warisata en 1931, hasta los proyectos gubernamentales de los años 70 y 80, destaca el empeño de varios gobiernos porque los indios se alfabeticen, los niños aprendan las primeras letras en idioma original y la enseñanza de los contenidos de las ciencias se dé en las Normales Rurales en aymara y quechua.

Tales intentos sin embargo, no se concretaron exitosamente sino hasta la creación de los instrumentos legales pertinentes que los avalaron. Aunque los procesos sociales siguieron su propio curso en una larga y rica sucesión, fue imprescindible contar con la ley 1565 para que se iniciara un proceso político que diera a Bolivia la capacidad de reconocer y articular las diferencias culturales y lingüísticas en un mosaico de tolerancia y valoración, atenuando los conflictos, fomentando la expresión de las identidades y promoviendo la interacción étnica y económica como parte de relaciones inclusivas y de un escenario de

¹³⁴

Al respecto, Lucia D'Emilio quien ha participado en varias actividades de EIB, indica que en varios informes se menciona la necesidad de considerar "la existencia de una oferta educativa en lengua materna para los grupos indígenas mayoritarios y minoritarios, como indicador de equidad del sistema educativo". Cfr. *La educación indígena en Bolivia: Voces y procesos desde la pluralidad*. Plural editores, La Paz, 2002. p. 75.

heterogeneidad plural y asertiva. Para este propósito, la educación juega todavía hoy, un rol protagónico, tanto en la perspectiva política como en relación a su valor estratégico.

Varios procesos sociales de la historia de Bolivia relacionados con la interculturalidad, dieron lugar a un progresivo reconocimiento y valoración de las lenguas originarias, lo que se realizó inicialmente a través de medios externos a la educación formal, en especial gracias a la comunicación radial, y posteriormente mediante el estudio especializado de las lenguas autóctonas en las universidades y la creación de instituciones de enseñanza. Sin embargo, fue sólo a partir de la ley 1565 que el Estado boliviano reconoció la necesidad de respetar y apreciar colectivamente la especificidad cultural, social y lingüística del país, plasmándola en acciones educativas en las aulas. Así, se dio inicio a procesos de enseñanza y aprendizaje en lengua materna –con la necesaria preparación de los docentes para que realicen los procesos de educación intercultural bilingüe, consolidando y mejorando el sistema-, según la composición de los grupos socio-lingüísticos de Bolivia¹³⁵.

Diez años han transcurrido desde la promulgación de la ley y en este ámbito, se ha configurado un escenario político e ideológico estructuralmente favorable a la aplicación de las políticas. Sin embargo, el balance de los logros efectivos resulta pequeño en relación a las proyecciones y expectativas que se generaron tanto dentro como fuera del país. Si bien fueron frecuentes e incluso previsibles algunas críticas en contra de la Reforma Educativa en general¹³⁶, en lo concerniente a la educación intercultural bilingüe resulta inaprensible cualquier aspecto ideológico para oponerse a ella o impugnarla. No obstante, todavía hoy algunas críticas aparecen espasmódicamente.

Un tema reiterado es el que se refiere al costo excesivo de los trabajos de consultoría –pagos sobre dimensionados por resultados sin relevancia ni aplicación-. Hoy se cuenta con informes de consultoría, actividades de investigación y un gran conjunto de reportes y normas. Los resultados sin embargo, no son difundidos ni operativizados, se prohíbe la venta de escasas publicaciones, los informes apenas circulan entre técnicos y consultores quienes se comunican con una jerga incomprensible para los actores del hecho educativo.

En resumen, el legajo de varios años no tiene mayor relevancia para cambiar la práctica de los maestros en el aula ni para formar con eficiencia a los docentes de EIB. Pero, pese a la persistencia de las críticas, no se puede desconocer que a la fecha existe una base curricular y normativa útil y necesaria para el desarrollo de las actividades institucionales.

¹³⁵ En el primer y segundo artículos de la ley 1565 se establece la valoración que el Estado promueve respecto de la diversidad cultural y lingüística. Como una base fundamental el Art. 1 caracteriza a la educación boliviana como “intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos”. Asimismo, el Art. 2 indica que es un fin de la educación “fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la nación boliviana en su enorme y diversa riqueza multicultural y multiregional”. *Reforma Educativa: Compilación de leyes y otras disposiciones*, p.4-5.

¹³⁶ Desde su promulgación la ley ha sido objeto de crítica. Frecuentemente se hizo referencia a que el flujo de recursos financieros, el endeudamiento del país, la colaboración internacional, los trabajos intelectuales, las actividades administrativas y la reproducción burocrática, no ocasionaron mínimos efectos deseables. Se trataría de experiencias institucionales con pobres resultados, motivadas por decisiones que tuvieron consecuencias más aparentes que reales, más propagandísticas que esenciales.

Más aún, hoy existe una enriquecedora acumulación de experiencias que permite esbozar fundadas esperanzas en que para el futuro es posible auspiciar cambios con proyección estratégica.

Frente a críticas como las que se han referido, la respuesta gubernamental alude a dificultades operativas de aplicación de la Reforma remarcando los avances de fondo¹³⁷. Por ejemplo, en varias oportunidades, los funcionarios se refieren a los problemas administrativos en la producción de materiales, la distribución de textos y la difusión de orientaciones para su aplicación. Por otra parte, nunca en la historia de la educación boliviana se ha producido en efecto, un conjunto tan valioso de materiales didácticos (en primer lugar, los módulos en idioma originario); nunca en Bolivia los niños dispusieron de elementos tan significativos para revalorizar los rasgos culturales de su identidad¹³⁸.

Tal producción intelectual habría cristalizado estrategias pedagógicas, políticas educativas, y orientaciones institucionales con perspectiva de cambio estructural. Pese a tal optimismo, sin embargo, los logros no autorizan a afirmar que hasta ahora no se haya resuelto el problema de asincronía política e ideológica entre las proyecciones de la Reforma –con énfasis en EIB-, y por otra parte, la práctica cotidiana, innovadora y creativa que deberían desarrollar los nuevos profesionales de la educación, en beneficio de los destinatarios del proceso. La bisagra entre tal desfase, la solución a tal asincronía tendrá que ser para ahora y el futuro, la formación docente.

Desde 1997 funcionó en el Ministerio de Educación, el Programa de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe. El propósito del programa creado gracias a la cooperación internacional, es brindar asesoramiento técnico para llevar a cabo una formación docente con mejoramiento continuo; en especial en la región andina de acuerdo a los rasgos sociales y culturales de los grupos aymara y quechua.

Para fortalecer y proyectar como un objetivo estratégico, la educación intercultural bilingüe en Bolivia, la cooperación internacional aún hoy sigue siendo un componente fundamental, inclusive para el funcionamiento de las unidades gubernamentales. Aunque recién hace muy poco ha comenzado a efectuar sus labores, la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación de Bolivia, ha motivado algunas actividades de importante repercusión en la consolidación de la EIB.

Se ha dado un conjunto significativo de avances que muestran logros indiscutibles. Por ejemplo, existe una normativa especial para llevar adelante la formación docente en los INS. A este respecto, la Dirección mencionada vela por una apropiada formación de los catedráticos y por el cumplimiento de las normas específicas. Por ejemplo, es necesario que el plantel de directivos y docentes esté conformado por profesionales bilingües al menos, conocedores de la lengua originaria del entorno local, pero también que tengan la aptitud necesaria y la certificación académica suficiente que avale su idoneidad profesional.

¹³⁷ Cfr. en **Tinkazos** N° 4, el artículo de Rafael Archondo, "La camisa grande de la Reforma Educativa: Un proyecto al que le urgen los puentes". pp. 37-46. En la misma revista, el artículo de Manuel Contreras, "El conflicto maestros/as y gobierno a la luz de la Reforma Educativa". pp. 47-54.

¹³⁸ *Idem.* Archondo se refiere al comentario de José Enrique López.

Así, se va institucionalizando de manera lenta aunque auspiciosamente sostenida, una cultura que establece la necesidad de la competencia y la evaluación para ingresar a los INS. Las prácticas discrecionales de antaño por favor político, influencia sindical o discrecionalidad de las autoridades por venalidad de distinto carácter, va cambiando por una cultura que instituye el concurso de méritos y el examen de competencia para lograr la cátedra. También comienza a considerarse la evaluación de desempeño académico, en la que toman parte instancias especialmente constituidas para el efecto.

Ocho Institutos Normales Superiores, Warisata y Bautista Saavedra en La Paz, Franz Tamayo, Mariscal Andrés de Santa Cruz y Eduardo Avaroa en Potosí, Simón Bolívar en Chuquisaca, Ismael Montes en Cochabamba y René Barrientos en Oruro, además de los logros de enfoque intercultural y bilingüe descritos brevemente, han alcanzado otros avances, gracias en parte a donaciones provenientes de agencias internacionales como la GTZ de Alemania y DANIDA de Dinamarca (apoyan el trabajo de las Normales del área andina y en el segundo caso, del INSPOC). Tales avances se pueden resumir en lo siguiente:

En lo concerniente a la formación docente, estos institutos se orientan a que los futuros profesores reciban una adecuada preparación que los capacite en implementar en el aula el enfoque intercultural y bilingüe en quechua y aymara como L₁, y en castellano como L₂. Para alcanzar estos objetivos el diseño curricular se ha convertido en una pieza clave que permite mejorar la calidad educativa en el nivel de Primaria. Se plantea formar a los docentes con el Diseño Curricular Base para que adquieran una preparación profesional adecuada para los niveles de educación inicial y Primaria, atendiendo las transversales de equidad de género y compromiso de defensa del medio ambiente.

Hasta la fecha se calcula que desde 1999, han egresado de los INS señalados, alrededor de ocho mil profesores, quienes han incorporado creativamente en su formación, los fundamentos mencionados. Por lo demás, según informe del Ministerio de Educación, se habría distribuido un promedio de 70 títulos de libros especializados a las bibliotecas de cada instituto, facilitándose que se promueva de manera continua, la innovación pedagógica de los catedráticos en didáctica bilingüe.

Los logros hasta ahora se dan en el uso de la lengua originaria. Los conocimientos étnicos son integrados en un sistema conceptual según las categorías de la propia lengua, fortaleciendo las identidades y la afirmación asertiva de los individuos en relación a su procedencia. Éstos son los destacados avances que siendo valorados desde determinados puntos de vista y concepciones pedagógicas, son los aportes principales de la Reforma a la experiencia colectiva sobre la educación intercultural bilingüe.

4. Consolidación del sistema de formación docente

Hoy, pese al paradójico clima de incertidumbre y expectativa al que da lugar la realización del Congreso Nacional de Educación¹³⁹ y a las múltiples y sostenidas críticas que se dieron contra la Reforma Educativa, al parecer varios aspectos de la ley han sido aceptados de modo colectivo –incluso por algunos sectores radicales del magisterio-. Por ejemplo, en lo que concierne a la formación docente, el enfoque constructivista y el currículum flexible y diversificado son valorados con anuencia, lo mismo que la plasmación de las transversales, la conveniencia de la interculturalidad, el bilingüismo y la innovación de la gestión en el aula.

Pero, el costo de estos logros ha sido muy alto. Existe un costo económico y político relacionado con la cantidad de recursos financieros que el gobierno empleó para pagar trabajos técnicos y propagandizar la Reforma Educativa buscando el convencimiento de los maestros bolivianos sobre las ventajas de la nueva realidad educativa, de manera que se involucren en los procesos concomitantes para su realización; esto también demandó esfuerzos adicionales. Por lo demás, el costo político incluyó acciones represivas de varios gobiernos en contra del magisterio organizado. Sin embargo, una actitud inicialmente adversa, crítica, renuente y resistente ha cambiado, gracias a la ejecución de políticas sostenidas, que aunque también fueron criticadas, ahora perfilan como dominante, una mirada colectiva diferente, en medio de las contingencias políticas que en Bolivia son siempre inverosímiles e incontrolables.

Aunque la ley se aprobó en 1994, hasta los últimos años de esa década, los logros del proceso eran todavía casi imperceptibles. La primera década del siglo XXI en cambio, es el tiempo en el que se constatan los más importantes avances; en especial, los que se han dado por la administración delegada de varios INS a algunas universidades públicas y privadas. En 1998, todavía era verificable que los INS reflejaban graves deficiencias administrativas y académicas. No había mayor diferencia en la calidad de la formación docente respecto de diez años antes, y las estrategias nacionales para la formación docente no habían fijado un marco coherente de normas. Además, no existía una visión de conjunto de las necesidades educativas que permita asumir decisiones políticas.

139

El punto 7 del Art. 6 de la ley 1565 establece: “El Congreso Nacional de Educación que reúne a todos los sectores de la sociedad para examinar el desarrollo y los progresos de la Educación Nacional, será convocado por lo menos cada cinco años, conforme a reglamento, sus conclusiones y recomendaciones reconstituirán una orientación para el desarrollo de la Educación”. *Op. Cit.* p. 11. Para el 7 de diciembre de 2004, el Ministerio de Educación prevé la inauguración del Congreso, evento que tomará decisiones fundamentales para orientar el futuro de la educación en el país. Sin embargo, no resulta evidente que se discuta como un tema específico de la agenda, la formación docente y menos lo referido a la administración delegada. En todo caso hasta la fecha, ya se han visualizado opiniones que se presentarán en el magno evento, provenientes en especial de los catedráticos normalistas y de las organizaciones gremiales del magisterio, posiciones que se niegan a someterse a cualquier imposición heterónoma.

El último Congreso se efectuó en 1992 y constituyó un importante insumo en varias dimensiones para la Reforma Educativa. Las principales conclusiones de dicho Congreso fueron las siguientes: La educación está en crisis debido a la dependencia y el colonialismo interno, el Estado no la ha realizado como universal, gratuita ni obligatoria, tampoco ha impulsado sus dimensiones democrática, plurinacional y multicultural. Frente a este cuadro el Congreso planteó priorizar la educación inicial, denunciar la alienación cultural que colegios privados impulsaban con fines de lucro, promover la interculturalidad y rechazar la descentralización. Véase la obra de Rolando Barral, *Reforma Educativa: Más allá de las recetas pedagógicas*. *Op. Cit.* p. 59.

La debilidad institucional -inclusive en ocho Escuelas Normales que habían comenzado el proceso de transformación en INS¹⁴⁰- se expresaba en el verticalismo y el centralismo administrativo, la permanencia de prácticas tradicionales, la ausencia de seguimiento a la ejecución presupuestaria y la imposibilidad de acceso a la información sobre recursos propios. Tampoco existían sistemas de registro para el procesamiento de la información, las modalidades de admisión eran múltiples y heterogéneas, y no se aplicaba la exigencia legal de licenciatura para los catedráticos.

En lo concerniente a los planes curriculares, la aplicación era diversa tomando en cuenta los diseños elaborados en 1991, 1995 y 1997, los cuales para colmo sólo se habían realizado parcialmente apenas para los niveles de formación inicial y de Primaria. Existía una evidente desvinculación entre los INS y su entorno local y departamental, además de un abrupto abismo entre las estructuras administrativas y académicas y la implementación de diseños curriculares. Por último, imperaba una baja capacidad de gestión, el uso discrecional de planillas y de carga horaria, la contratación arbitraria de personal incompetente y la confusión de roles entre docentes, autoridades y administrativos.

La administración delegada a varias universidades que ganaron los procesos de selección por una parte, y por otra, el control del Ministerio de Educación en la aplicación de normas para la formación docente en los INS bajo su administración –además de la corrección y adecuación normativa según la experiencia de implementación-, han variado este diagnóstico de finales de siglo. Hasta la fecha, aunque los logros no sean los óptimos deseados, no hay duda de que las acciones de los últimos años han producido un impacto notable en el sistema educativo, efecto que configura ahora un nuevo escenario.

a. Estructura, gobierno, organización y cambios normativos

A inicios de 1997, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada elaboró el Estatuto del Sistema Nacional de Formación Docente que establece las normas básicas para constituir y regular como un sistema coherente, el funcionamiento de las instituciones dedicadas a la formación de los profesores del Estado boliviano. Una definición de dicho Estatuto establece que la formación pedagógica que recibirán los futuros docentes, será competencia y responsabilidad de los INS¹⁴¹, los cuales deberán establecer su estructura, gobierno y organización de acuerdo a las normas generales que ofrezcan el propio Estatuto y otros documentos de reglamentación que se aprobarían posteriormente.

El Estatuto dispone que el sistema de formación docente se constituirá como sostenible y autorregulado; esto último implica que tendría que haberse implementado un sistema de acreditación de la calidad educativa, el cual eventualmente eliminaría algunas Escuelas

¹⁴⁰ Véase la nota N° 3 del presente capítulo.

¹⁴¹ *Cfr.* el Estatuto del Sistema Nacional de Formación Docente. El Art. 1 establece que los INS con la participación de “agentes de la sociedad civil” y bajo la dirección de las reparticiones estatales correspondientes, contribuirán a la “formulación y evaluación de políticas de formación docente para atender a todas las modalidades de educación formal y alternativa”. Secretaría de Educación del Ministerio de Desarrollo Humano, La Paz, 1997. p. 2. Más adelante, el Art. 12 menciona que los futuros profesores de secundaria deberán necesariamente, haber efectuado estudios en un INS salvo que hayan egresado de alguna universidad. *Op. Cit.* p. 5.

Normales que no alcancen índices de eficiencia ni eficacia establecidos para el país. Sin embargo, pese a las intenciones del gobierno y a los informes técnicos de las instancias constituidas para el efecto, otra vez debido al conflicto político decisivo la capacidad del gobierno para ejecutar sus proyectos fue minada por la acción sindical que resistió tal ejecución. Así, el propósito no se realizó y el sistema no se implementó.

El Estatuto detalla las dos estructuras del sistema de formación docente: la que concierne a la organización curricular y la estructura de administración. La integración de ambas permitiría proveer al país de docentes idóneos que garanticen la calidad de la educación. El Estatuto establece también la responsabilidad de los INS para llevar adelante la formación inicial mediante el desarrollo y mejoramiento constante de las estructuras curriculares respectivas, admitiéndose la posibilidad de que para el nivel Secundario, la función delegada sea ampliada a las universidades¹⁴².

Tal definición es una modificación normativa importante porque integra los sistemas académico y administrativo de acuerdo a la misión institucional, buscando evitar que las deficiencias en la organización y funcionamiento de las unidades repercutan en perjuicio de los objetivos académicos. También tal definición busca facilitar la consecución de metas educativas en congruencia con los fines de la formación docente¹⁴³, de manera que las acciones y decisiones académicas y administrativas sean las pertinentes para promocionar las metas y realizarlas.

En lo que respecta a la estructura administrativa, el sistema de formación docente lo constituirían los INS del país reconocidos por el Ministerio respectivo y acreditados por las unidades correspondientes¹⁴⁴. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada decidió que como último acto de su gestión el año 1997, en lo que a la educación se refería, se daría la *histórica* transferencia de la administración de los INS y del servicio en general, a las Prefecturas de Departamento. Sin embargo, en agosto de ese año, con la substitución del gobierno y la elección de Hugo Bánzer Suárez como Presidente de la República, varios cambios educativos efectuados por el MNR –incluido el mencionado–, fueron restituidos rápidamente al orden administrativo que prevalecía antes de 1993¹⁴⁵, dando lugar a un nuevo escenario de transformación educativa.

¹⁴² Véase al respecto, los artículos del Estatuto que corresponden al Capítulo II del Primer título (Art. 5-19). *Idem*, pp. 4-6.

¹⁴³ Entre los fines de la formación docente que el Estatuto señala cabe remarca los siguientes: Formar docentes “conscientes del sentido dinámico, vitalista y productivo de la educación”, docentes que favorezcan la “innovación y desarrollo de pedagogías acordes a las realidades culturales, lingüísticas y socioeconómicas del país”, y estimulen “el arte, las ciencias, la técnica, la tecnología y los compromisos de encarar creativa y eficientemente los desafíos del desarrollo local, departamental y nacional”. *Idem*, Art. 2. p. 2.

¹⁴⁴ El Art. 21 entre otras disposiciones, establece que una función de la Secretaría Nacional de Educación es “evaluar la calidad de la formación docente y el desarrollo institucional de los Institutos Normales Superiores”. *Idem*. p. 7. Dicha Secretaría reemplazaba durante el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997), al Ministerio de Educación.

¹⁴⁵ El gobierno de Hugo Bánzer Suárez restableció la responsabilidad y obligación del Estado en la administración directa y central de la educación y la salud; reasumiéndose en consecuencia la formación docente como una labor del Estado. Sin embargo, en congruencia con la ley 1565 de 1994, la gestión de Bánzer efectivizó la delegación de la administración de los INS a favor de las

El Estatuto no obstante, estableció las pautas de estructura, organización y funcionamiento de los INS, que se han implementado en los años sucesivos de acuerdo a la peculiaridad de cada unidad. El Estatuto reconoce las atribuciones de cada INS¹⁴⁶ de manera tal que las prerrogativas de cada uno son congruentes con la misión institucional y el marco jurídico establecido con la ley 1565 y otras disposiciones. Como orientación, el Estatuto señala la constitución de una estructura organizacional con niveles consultivo, ejecutivo y operativo.

El nivel *consultivo* estaría conformado por el Consejo Institucional donde participarían las principales autoridades ejecutivas del INS, representantes de los estamentos docente y estudiantil, y varios miembros del Consejo Educativo respectivo según la organización del entorno –esto último implicaba realizar la participación popular-. Tendría la finalidad de establecer políticas generales para la unidad, recomendar decisiones centrales a las reparticiones ejecutivas y aprobar los documentos financieros -el Plan Operativo Anual en primer lugar- que permitan el mejor desenvolvimiento institucional.

Desde 1997 hasta la fecha, en la mayoría de los organigramas de los INS se indica esta instancia con diferentes nombres; sin embargo, su composición no se ha dado según lo que establece la ley 1565 ni el Estatuto de referencia. En el caso de los INS administrados por universidades, el Consejo Institucional –independientemente del nombre que asuma¹⁴⁷- está constituido por miembros delegados por las universidades con amplias atribuciones que les permiten realizar una gestión relativamente jerárquica y vertical. En el caso de los INS de entorno rural administrados por el Ministerio de Educación, la conformación del Consejo Institucional se ha dado con la participación de funcionarios del INS, y con mayor o menor vinculación establecida con los actores sociales del entorno. De este modo, la diferencia se extendió desde un nivel mínimo de relación¹⁴⁸, hasta una fuerte sobredeterminación de la

universidades. Este gobierno dio lugar también a que se reconstituyera el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes como una cartera de gobierno.

¹⁴⁶ Las atribuciones de los INS que destacan en el Estatuto son las siguientes: cada unidad puede organizarse de acuerdo a las características de su entorno decidiendo qué programas de formación docente inicial ofertará; también puede ofrecer programas de formación permanente a través de convenios con universidades públicas o privadas. En lo concerniente al desarrollo curricular, puede efectuar adecuaciones y complementaciones al diseño base. Finalmente, son otras atribuciones que le competen, desplegar estrategias de fortalecimiento de la gestión institucional y desarrollar actividades de investigación que benefician la calidad educativa. *Op. Cit.* Art. 22. p. 8.

¹⁴⁷ El Consejo Institucional aparece en los organigramas de los INS con una amplia variedad de nombres. Los siguientes son ejemplos de esta multiplicidad: “Consejo Superior” (en el INS Simón Bolívar de La Paz), “Consejo Educativo Institucional” (en Warisata), “Consejo Interinstitucional” (en el INS Franz Tamayo de Llica), “Consejo de Gestión Institucional” (en el INS René Barrientos de Caracollo), “Consejo Académico Institucional” (en Ismael Montes de Vacas), “Consejo de Docentes” (en el INS Bautista Saavedra de Santiago de Huata) y “Consejo Académico” (en el Instituto Normal Superior Ángel Mendoza Justiniano de Oruro).

¹⁴⁸ Por ejemplo, en el caso del INS Simón Bolívar de Cororo en el Departamento de Chuquisaca, Mario Yapu indica que en el año 2000, las relaciones de las autoridades de la Normal con el pueblo fueron distantes y sólo formales. Pese a que los comunarios en 1997 exigían que la Normal se convirtiera en una institución que motive y dé ejemplo al resto de las instituciones educativas de Cororo, pese a que exigían que rinda cuentas sobre la venta de productos agrícolas; las relaciones se redujeron a circunstanciales reuniones formales entre las autoridades y el sindicato. Tampoco se ha tomado en cuenta la posición de los pobladores respecto a que no se implemente la EIB en la unidad, y con la decisión de remarcar la delimitación del predio de la unidad, se han acentuado las distancias. Véase la obra referida, *En tiempos de la Reforma Educativa*. Vol. II. *Op. Cit.* pp. 157-8.

institución –por ejemplo acá se cuenta el poder que ejerce el Parlamento de Amautas de Warisata sobre el INS local-.

En lo que concierne al funcionamiento del Consejo Institucional, se ha efectivizado siguiendo la orientación del Estatuto, en los INS administrados por universidades públicas, donde las atribuciones de las unidades que dependen de dicho Consejo, son más amplias, permisivas y flexibles. En los INS administrados por universidades privadas en cambio, se advierte una subordinación jerárquica a las instancias superiores, en particular en lo referido a la administración financiera. Aquí también quedan restringidas las atribuciones de las unidades dependientes¹⁴⁹.

El nivel *ejecutivo* incluye según el Estatuto, solamente al Rector. Sus principales funciones y atribuciones son las siguientes: dirige las actividades y representa al INS en todos los ámbitos, actos y reuniones, gestiona programas y actividades que permitan la calificación y formación permanente de los docentes; diversifica las posibilidades de formación inicial para los estudiantes, desarrolla sistemas de comunicación para una interacción fluida, implementa evaluaciones participativas y promueve la elaboración de instrumentos normativos internos¹⁵⁰.

Según el Estatuto finalmente, se establece el nivel *operativo* constituido por varias unidades con funciones específicas: Planificación, Desarrollo Institucional, Formación Inicial, Formación de Recursos Humanos y la Unidad Administrativa y Financiera. Sin embargo, en la mayoría de los INS se ha acordado, según disposiciones de gobierno posteriores, la simplificación de estas unidades de carácter operativo, subordinándose la Dirección Académica y la Dirección Administrativa Financiera a la Rectoría o la Dirección General¹⁵¹.

¹⁴⁹ El INS Warisata administrado por la Universidad San Francisco de Asís entre 1999 y 2003, tuvo una gestión vertical, causa que generó tensiones y motivo para que el Ministerio no renovara el contrato. Pese a que los funcionarios de la universidad impulsaron la política de establecer varios equipos de trabajo con fines de coordinar la participación de amautas de la comunidad, del sindicato de trabajadores y de representantes de los estudiantes internos, la capacidad de decisión de estos actores fue nula en la práctica. Ni siquiera la Dirección Administrativa y Financiera del INS tenía capacidad de administrar ningún presupuesto, dándose una dependencia total de la USFA ubicada en la ciudad de La Paz. Véase el informe de Mario Yapu, “Evaluación académica, institucional, administrativa y financiera de los Institutos Normales Superiores: Región occidental, Warisata, Simón Bolívar, Eduardo Avaroa, Franz Tamayo y Ángel Mendoza”. Ministerio de Educación. Unidad de Desarrollo Docente, La Paz, diciembre de 2002, p. 10.

¹⁵⁰ Pese a que el Estatuto señala al Rector como la primera autoridad del INS, en acuerdo con el Ministerio de Educación, se ha establecido que el nivel ejecutivo de una unidad incluye a la Dirección General en sustitución del Rector, en tanto que nivel operativo sería dirigido por la Dirección Académica y la Dirección Administrativa y Financiera. En algunos INS este último cargo aparece como Jefatura Administrativa y Financiera, pero en todos los casos corresponde al Director General la responsabilidad institucional ejecutiva.

¹⁵¹ El “Reglamento del Sistema de Formación Docente” elaborado por la Unidad de Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes el año 2000, desarrolla en el Tercer Título la Estructura Organizativa de los Centros de Formación Docente. Los artículos del Título señalan la estructura general, la dependencia y los requisitos, atribuciones y responsabilidades de las personas encargadas de la Dirección General, la Dirección Académica y la Dirección Administrativa y Financiera de cada centro. *Cfr.* el documento indicado en los artículos 36 al 41.

La delegación de la administración de diez INS de parte del Ministerio de Educación a favor de ocho universidades en 1999, ha dado lugar a que se aprobaran varios organigramas que actualmente se encuentran en vigencia, pese a ciertas restricciones de presupuesto impuestas el año 2004 para los ocho institutos que todavía tienen administración delegada. El Instituto Normal Superior Simón Bolívar de La Paz, el cual resulta el más grande del país por su matrícula, plantel docente, historia y relevancia política en la sede, constituye el único caso en el que se ha dado un exhaustivo desarrollo de normativa interna.

Bajo la dirección de la Universidad Mayor de San Andrés, el INSSB ha elaborado 48 *Manuales de Funciones* que corresponden a cargos distribuidos en los niveles directivo, ejecutivo y operativo¹⁵². Sin embargo, la intervención de actores del entorno social se ha eliminado, y en las instancias de más alto nivel –el Consejo Superior y el Directorio–, no se da la participación de representantes del estamento docente ni estudiantil, concentrándose las decisiones en el Directorio de Administración, el cual otorga amplia discrecionalidad a la Dirección General¹⁵³. De cualquier forma, gracias a una sistemática elaboración de normas y procesos establecidos en los *Reglamentos y Manuales de Procedimientos* publicados por el INS, se ha constituido un marco legal sólido que ha permitido desarticular la tradicional oposición política de los maestros paceños organizados.

La Universidad Mayor de San Andrés ha dado lugar a que se conforme un Consejo Superior formado por decanos de esa universidad y que anualmente establece políticas generales. En una instancia inmediata subordinada, el Directorio de Administración estuvo constituido por 13 profesionales de disciplinas vinculadas a la formación científica en Secundaria que se imparte en el INS. Posteriormente, disminuyó a ocho sin que en ningún momento se hayan atendido con dedicación los niveles de formación inicial y Primaria. La Dirección General subordina a las otras dos Direcciones (la Académica y la Administrativa y Financiera), las cuales se encargan de las actividades de desarrollo curricular en el INS y de funcionamiento, regular, respectivamente.

¹⁵² El organigrama aprobado incluye una dependencia directa de la Dirección General respecto del Directorio de Administración. A la vez, dependen de aquélla, la Dirección Académica y la Dirección Administrativa y Financiera. Por su parte, dependen de la Dirección Académica, 19 funciones y alrededor de 30 cargos sin considerar los 200 docentes que regularmente trabajan en el INS. Dependen de la DAF, 17 funciones y alrededor de 20 cargos. Por su parte, la Dirección General, aparte de subordinar a las direcciones mencionadas, mantiene en línea, 5 funciones incluida la unidad de Auditoría Interna que no se ha implementado. *Cfr. Manuales de Funciones del Instituto Normal Superior Simón Bolívar*. Directorio de Administración de la UMSA, La Paz, 2002. p. 5.

¹⁵³ La evaluación que efectúa Roxana Vicuña del INSSB señala que su estilo institucional para la toma de decisiones es obsoleto con una fuerte concentración de poder en la Dirección Administrativa y Financiera. Véase el informe, “Evaluación académica, institucional, administrativa y financiera de Institutos Normales Superiores de la región occidental”. Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. La Paz, diciembre de 2002. p. 24. Por su parte, Mario Yapu, recoge la opinión de los docentes que señalan una relación vertical sin que la administración universitaria haya modificado la gestión institucional anterior. Sin embargo, el autor anota que la UMSA produjo un cambio sustantivo en el plantel docente, transformando la fuerte tradición gremial por una morfología constituida por jóvenes profesores universitarios. Véase, “Evaluación académica e institucional y administración de los Institutos Normales Superiores”. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. La Paz, 2003. pp. 21 ss.

La toma de decisiones de parte de un Directorio de profesionales de alta calificación ha dado importantes resultados para mejorar la oferta de formación en Secundaria. Siendo este instituto el único del país, que ha publicado *Planes Curriculares* para las especialidades de ese nivel; su trabajo es una pauta curricular para los demás INS, lo cual al parecer, pronto se consumará con la publicación de los programas correspondientes. El 99% de los docentes tiene grado de licenciatura al menos, y entre sus catedráticos hay media decena de especialistas con título de doctorado. Sin embargo, en lo que concierne al reconocimiento y prosecución de estudios para que los egresados del INS obtengan la licenciatura y otros títulos superiores en la UMSA, nada relevante se ha concretado hasta ahora.

En la presentación de informes, este instituto cumple con puntualidad y suficiencia lo que solicita el Ministerio, y pese a que se ha constatado un desfase de retraso de más de dos mil días en la transferencia de 11 desembolsos de fondos del Ministerio al INSSB solamente en la gestión 2000, la evaluación de la dirección de la UMSA y el cumplimiento de las actividades programadas ha arrojado resultados como la mejor de las administraciones delegadas hasta la fecha en casi cinco años y un máximo de 10 INS¹⁵⁴.

En el otro extremo de la evaluación del proceso de consolidación institucional aparece un INS con el mismo nombre que el de La Paz: Simón Bolívar de Cororo en el Departamento de Chuquisaca. Según el estudio que ha efectuado Mario Yapu de esta Escuela Normal, se advierte una situación sumamente precaria e inestable. Sin embargo, llegó a constituirse como INS el año 2003. Previamente tuvo vinculación con la Universidad Pedagógica de Sucre a la cual habría sido “anexada” en 1998, aunque como entidad rural cristaliza un modelo de formación docente antitético del paradigma normalista de Sucre. No ha asumido el Estatuto de 1997 ni la estructura de la Reforma Educativa manteniendo las normas de 1975, sin embargo, pese a la opinión en contra de los comunarios, ha gestionado con perseverancia para que las autoridades respectivas la incluyan entre las Normales que son parte del Programa de Educación Intercultural Bilingüe.

Por otra parte, la tensión entre los pobladores de Cororo y la entidad se expresa en que la dinámica de la Normal ha ido en contraposición a las expectativas del entorno. Mientras los comunarios añoran una Normal que dirija todas las actividades educativas del pueblo, una institución en la cual su *Rector* (no Director General), exprese un modelo tradicional de autoridad local a quien se respete y valore, mientras los pobladores prefieren que a sus aulas asistan estudiantes de profesionalización similares a los que aparecieron los años 90

154

Debido a que el autor de este trabajo es parte del Directorio de Administración UMSA-INSSB, los juicios de valor sobre dicho instituto se han tomado del informe de “Evaluación académica, institucional, administrativa y financiera de Institutos Normales Superiores de la región occidental” elaborado por Roxana Vicuña Arispe para el Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria en diciembre de 2002. *Cfr.* el documento del Ministerio de Educación. La Paz, pp. 24 ss,

La unidad del Ministerio de Educación denominada Sistema de Medición de la Calidad, encargada hasta agosto de 2004 de establecer la calidad de la formación docente que se imparte en los INS y de administrar el ingreso a los institutos, señaló que el INSSB ocupa el primer lugar en el país. Sin embargo, en un trabajo elaborado por Mario Yapu, se cuestiona que esa posición no es un mérito necesariamente de la administración de la UMSA puesto que el nivel de preparación de los normalistas de la ciudad La Paz es superior al de colegios fiscales provinciales, y porque según el consultor, la medición de SIMECAL no efectúa distinciones necesarias. *Cfr.* su informe de “Evaluación académica e institucional y administración de los Institutos Normales Superiores” presentado al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en enero de 2003. p. 21.

(fecha en la que el INSSB recién comenzó a formar docentes en la modalidad inicial y permanente); en fin, mientras los pobladores anhelan esto como meta, la Escuela ha tenido autoridades que han puesto la unidad a disposición de los intereses político partidarios de turno, han mostrado estilos desaprensivos, y han cerrado los escasos canales de comunicación e interacción, precipitándose la desaparición de la modalidad de profesionalización.

En este contexto, la estructura y la gestión organizacional han seguido vicisitudes marcadas por el burocratismo centralizador de sus rectores, los periodos de clausura y desmantelamiento protagonizados por gobiernos diferentes, el cambio sucesivo de nombres según la coyuntura política, y el recurrente personalismo, verticalidad y autoritarismo acompañado por la carencia de preparación para la gestión institucional. Actitudes y gestos redondeados con una invariable discrecionalidad en la administración del INS¹⁵⁵.

En resumen, dependiendo de la forma, tamaño, historia, administración, complejidad y de los recursos y la dinámica que se genera en el entorno y dentro de cada Escuela Normal, ha asumido, desarrollado, modificado enriquecido, desvirtuado o prescindido de las pautas organizativas señaladas en el Estatuto de 1997. Pese a la diversidad de situaciones que se presentan al respecto hoy día, pese incluso a que el Estatuto fue modificado en la práctica, por acuerdos y disposiciones posteriores a su aprobación, éste ha servido como ideal de organización institucional. Un ideal que incorpora la participación popular, que da lugar a una gran amplitud en la toma de decisiones, inclusiva de diversos actores y sectores; permitiendo al mismo tiempo que exista la flexibilidad suficiente para que cada INS adecue sus normas, funcionamiento, gobierno, estructura y organización, a su peculiaridad local y a las proyecciones de su misión institucional. En la medida que lo hicieron, han realizado con mayor o menor éxito la construcción siempre perfectible de una institución acorde al ideal de sistema pensado y diseñado en sus bases fundamentales.

b. Diseño curricular y oferta de formación inicial

El Diseño Curricular Base para la formación docente en Bolivia, documento elaborado en 1999 y que tiene actual vigencia, no es un texto restrictivo. Invita a que el catedrático forme a los estudiantes con creatividad imprimiendo en su desempeño en aula, matices personales que le permitan dialogar con la realidad local y las características culturales del entorno. Así se asume que cuando los estudiantes cumplan labores docentes, aplicarán el mismo estilo de enseñanza reproduciendo un enfoque de innovación y construcción.

Los fundamentos de la formación docente descritos en el Diseño Curricular Base refieren cuatro dimensiones: la política, la dimensión cultural y lingüística, la epistemológica y la dimensión pedagógica¹⁵⁶. En lo concerniente a la dimensión *política* el documento

¹⁵⁵ Véase la obra de Mario Yapu, *En tiempos de la Reforma Educativa*. Vol. II. *Op. Cit.* pp. 145 ss.

¹⁵⁶ Véase el *Diseño Curricular Base para la formación de Maestros del Nivel Primario*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. La Paz, noviembre de 1999. pp. 8 ss. Los fundamentos señalados conciernen a la formación inicial para todos los niveles regulares. Para el nivel de Secundaria no se ha aprobado ningún currículum de tronco común; sin embargo los INS administrados por universidades –en particular el INS Simón Bolívar de la Paz–, en la medida que han calificado a los docentes requiriéndoles título de licenciatura como mínimo, han dado lugar a una expectable renovación científica, al desarrollo de enfoques pedagógicos motivadores y a una fértil actualización

menciona la necesidad de desarrollar una conciencia profesional que reconozca y valore las potencialidades culturales, sociales y lingüísticas de los grupos de Bolivia, adecuando propuestas, contenidos, procesos y metodologías a las necesidades regionales y locales. El aula será convertida por el docente formado con el nuevo currículum en el espacio de realización y perfeccionamiento profesional donde comparta experiencias y conocimientos que promuevan aprendizajes significativos en un contexto de colaboración y calidad.

La diversidad cultural y lingüística es valorada y fomentada por el Diseño Curricular en cuanto establece dos modalidades de formación inicial para los maestros del país: la formación monolingüe y la bilingüe. En ambos casos se estimula el enfoque intercultural y la definición de una modalidad u otra, se dan de acuerdo a la realidad del entorno del INS, en particular considerando la proporción de la población indígena. Hoy día, de los veinte INS públicos de Bolivia (91% del total de unidades institucionales), sólo uno de los ocho que están ubicados en capitales de Departamento –el INS Eduardo Avaroa de Potosí–, combina la enseñanza monolingüe con la bilingüe. En cuanto a los INS ubicados en entornos provinciales o rurales, de los 12 existentes, cuatro son monolingües en castellano, siete bilingües y uno trilingüe (el INS René Barrientos Ortuño de Oruro).

En lo que respecta a los fundamentos *epistemológicos* del Diseño Curricular Base cabe indicar que destaca el constructivismo social entendido como la teoría que enfatiza que el aprendizaje es resultado de un proceso de integración de contenidos motivados por la relación con la escuela y la comunidad educativa, a partir de las experiencias previas del entorno social y natural. Por otra parte, las experiencias de aprendizaje de los alumnos se constituyen en una oportunidad para adecuar y mejorar las estrategias pedagógicas haciendo patente el metalenguaje subyacente: los catedráticos en los INS dejarán advertir conscientemente a los estudiantes que la enseñanza es un apoyo para que ellos aprendan mejor, y las variaciones que efectúa son resultado de un análisis de conveniencia de acuerdo a los resultados provisionales que se logran en lapsos determinados del proceso.

Los fundamentos *pedagógicos* del currículum hacen referencia a un nuevo modelo para la formación inicial. Aceptando el carácter activo y autónomo del aprendizaje, en los INS se motivará a que los estudiantes aprecien el valor de la comunicación, el intercambio cultural y la valoración de las identidades como fuentes para encauzar un aprendizaje cooperativo. Los estudiantes asumirán que cuando lleguen a ser maestros serán facilitadores de aprendizajes, personas que motiven la formación integrada de las dimensiones afectiva, cognitiva y social considerando los intereses y necesidades concretas de aprendizaje. En resumen, se establecen tres ámbitos que deben ser comprendidos y realizados por los

de los programas. El año 2002 el INS Simón Bolívar publicó los planes curriculares de secundaria que se desarrollan en la unidad, para que sean compartidos por los demás institutos que ofrecen formación para dicho nivel (Véase el texto, *Mallas curriculares: Formación docente para educación secundaria, Op. Cit.*).

En lo que respecta al nivel inicial, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes aprobó el respectivo currículum (*Diseño Curricular Base para la formación de Maestros del Nivel Inicial*) en julio del año 2000. Ambos documentos para los niveles inicial y de Primaria, se hallan en vigencia y han sido aplicados por todos los INS de Bolivia enfatizando el enfoque intercultural bilingüe en los casos donde el entorno rural y las condiciones culturales así lo requerían.

futuros profesores en cuanto estudiantes de los INS: autonomía de su aprendizaje, cooperación en el proceso educativo, y enfoque intercultural.

El currículum para la formación inicial es *flexible* porque permite su adecuación al entorno; abierto ya que cada INS lo desarrolla de acuerdo a su visión y prioridades; *integrador* y *constructivista* porque motiva un enfoque pedagógico con tales características; *holista* puesto que muestra la necesidad de integrar las dimensiones cognitiva, afectiva y social en la formación de los alumnos. Por último, el currículum está orientado al desarrollo de *competencias* para que el futuro profesor ofrezca un desempeño de calidad.

Se establecen cuatro *dimensiones* de las competencias que la formación inicial permite desarrollar. En primer lugar, los INS mostrarán a los estudiantes la necesidad de que en el futuro se desempeñen en el aula siguiendo ciertas pautas. Promoverán la autonomía del aprendizaje; asimismo, construirán la imagen del nuevo profesor: responsable en su cumplimiento, creativo en las innovaciones pedagógicas, interlocutor con los estudiantes y atento a responder a sus necesidades. Por otra parte, el profesor del futuro será reflexivo e inquisitivo sobre sus propias experiencias profesionales, flexible para reorientar los procesos pedagógicos, abierto a la diversidad cultural y apto para ubicarse a la altura de los desafíos lingüísticos. También expresará solvencia en sus conocimientos disciplinares, expresando de modo constante, una actitud invariable por contribuir a generar una vida de equidad, pluralismo y democracia.

En segundo lugar, los INS motivarán la vinculación de los estudiantes con el medio educativo para que reproduzcan en su futuro desempeño profesional similares actitudes de compromiso, solidaridad, cooperación y fructífera competencia con los colegas. Aquí también es importante la formación de una conciencia inclusiva respecto a la institución, comprometida con la construcción y mejoramiento colectivo. El tercer ámbito de las competencias que se forman en los INS concierne a la relación del estudiante –y futuro profesor- con la comunidad del entorno. Al respecto, los catedráticos estimularán a que los estudiantes comprendan, respeten y valoren los rasgos culturales y lingüísticos del entorno, incorporándolos como parte natural de las actividades curriculares. En los INS que formen para la EIB, se combinará la formación inicial en castellano con clases impartidas en el idioma original preeminente en la región, atendándose los saberes, conocimientos y valores de los grupos étnicos.

La última dimensión en la cual se pretende desarrollar las competencias del estudiante que se forma en los INS concierne a una actitud de constante mejora profesional y personal en los futuros docentes. En los INS los estudiantes aprenderán a analizar las experiencias educativas, a sistematizar las innovaciones y a apreciar la importancia de que el docente mantenga integridad, solvencia y coherencia ética. Los catedráticos mostrarán tolerancia, equidad, y libertad, aceptando y valorando cualquier tipo de diferencia –genérica, cultural, lingüística, religiosa o de opción sexual -. También el DCB pone en evidencia los modos apropiados de enfrentar conflictos, resolver problemas, negociar y consensuar.

La formación inicial en los INS de acuerdo al Diseño Curricular Base, se desarrolla en cuatro *ámbitos* donde por afinidad concurren diversos propósitos. Se trata del ámbito general de formación, del ámbito de práctica docente e investigación, la formación especializada y la personal.

La *formación general* pretende estimular la apertura de los futuros maestros a las nuevas concepciones, metodologías y tecnologías educativas, adecuándolas a la realidad boliviana y la especificidad en la que se desenvolverán. Asimismo, busca que el docente sea capaz de construir el currículum de formación respectivo –en el nivel inicial, de Primaria o Secundaria donde se desempeñe-, mejorándolo periódicamente de acuerdo a las necesidades de aprendizaje de niños y jóvenes, y según las particularidades del entorno inmediato. El ámbito de formación general está constituido a la vez, por seis *áreas* que buscan habilitar al futuro profesor a un desempeño de calidad. Se trata de las siguientes:

- (1) *Educación y sociedad*. Estudio de la diversidad pluricultural y multiétnica de Bolivia. Pretende motivar en los futuros docentes, actitudes de diálogo sensible, comprensivo y respetuoso. Incluye visiones sobre los derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y de los niños. Área que también estimula una actitud crítica respecto de las conductas sociales y las tendencias en la historia de la educación boliviana. Se desarrolla con diversas actividades decididas por el catedrático en relación con otros actores vinculados al INS. Incluye los siguientes Módulos: “Historia y diversidad cultural en la educación boliviana” y “Sociedad, educación y políticas educativas”.
- (2) *Aprendizaje, enseñanza y currículum*. Integración de concepciones de aprendizaje activo, enseñanza intencional y currículum planificado. Con conocimiento didáctico suficiente el área da lugar a que al futuro docente innove estrategias educativas y dosifique su mayor o menor intervención en el aprendizaje. Busca que el estudiante relacione la realidad cultural y psicológica inmediata con las teorías estudiadas, que tenga la competencia para diseñar programas según las necesidades de aprendizaje que perciba, con criterios didácticos flexibles y con actitudes abiertas y creativas. Incluye Módulos de “Psicología del aprendizaje”, “Currículum y Reforma Educativa de 1994”, “Organización de la enseñanza”, “Contextualización y planificación del trabajo en aula” y “Currículo y gestión de la escuela y aula”.
- (3) *Psicología evolutiva*. Estudio de los procesos de desarrollo del niño y adolescente en relación con los aspectos culturales y sociales del entorno. Los nuevos profesores serán capaces de diseñar sus estrategias pedagógicas de acuerdo a los aspectos personales, cognitivos y emocionales que adviertan en los alumnos. Incluye el Módulo de “Desarrollo del niño y del adolescente”.
- (4) *Gestión educativa*. Análisis de las políticas educativas y su implementación. El área pretende que el nuevo profesor visualice su lugar como actor social consciente de sus responsabilidades como gestor educativo. Estimula la comprensión de la estructura del sistema y de su dinámica, de los Reglamentos, las instancias de organización y de la situación y proyecciones de las unidades educativas. Facilita la implementación de proyectos educativos de núcleo. No incluye Módulos explícitos, sugiere contenidos como “tipos y estilos de gestión educativa”, “el sistema nacional de educación”, “la ley 1565”, “la administración de unidades educativas”, “los proyectos educativos” y “las redes de cooperación entre unidades”.
- (5) *Integración educativa*. Estudio de las posibilidades del sistema regular de educación ofrecidas a las necesidades de educación especial. Supone la afirmación de contenidos previos y pretende sensibilizar al futuro maestro sobre la realidad de los estudiantes entre quienes puede haber personas que requieran atención especial. Informa sobre temas referidos a las deficiencias de aprendizaje, estrategias preventivas y terapéuticas,

además de los servicios de apoyo. No incluye Módulos explícitos, ofreciéndose una múltiple variedad de estrategias metodológicas para su desarrollo.

- (6) *Tecnologías de Información y Comunicación aplicadas a la educación.* Es propósito del área familiarizar al futuro maestro en el empleo de instrumentos tecnológicos para fines de enseñanza y aprendizaje. El estudiante debe tener competencia en el uso de las TIC y una actitud reflexiva sobre sus ventajas y riesgos en educación. Se busca introducir el empleo de Internet y formar criterio para emplear la producción tecnológica de la información en educación. Se forma el hábito de usar recursos tecnológicos audiovisuales e informáticos en las actividades educativas cotidianas. No incluye Módulos de tronco común.

El ámbito de *práctica docente e investigación* pretende desarrollar competencias para el desempeño futuro. Se trata de clases a cargo de los estudiantes del INS –a partir del primer semestre-, en escuelas o colegios que desarrollen la modalidad bilingüe o monolingüe, en congruencia con la modalidad del INS. La práctica docente pretende desarrollar experiencias para comprender los desafíos y valorar las posibilidades de la profesión. El practicante a la vez será investigador, inquirirá sobre las condiciones culturales, lingüísticas, sociales y económicas de los niños y jóvenes. La organización de este ámbito se da en coordinación con las unidades escolares con las cuales los INS suscriben acuerdos, realizan actividades de intercambio académico y establecen formas de interacción.

Si se trata de INS donde se ofrece formación inicial para el nivel Secundario, la organización curricular que se señala a continuación no se aplica estrictamente. En todo caso, se trata de orientaciones generales para desarrollar la práctica docente e investigación considerando los factores específicos que condicionan su aplicación:

- Primer Semestre: *Investigación educativa para la práctica.* Observaciones de aula empleando técnicas de observación etnográfica y entrevistas. Se focalizará en aulas del nivel inicial.
- Segundo Semestre: *Inserción en el aula y su contexto.* Observaciones sistemáticas de aulas del nivel Primario y Secundario. Diagnóstico de las condiciones materiales y relaciones sociales entre los alumnos.
- Tercer Semestre: *Práctica asistida I.* Técnicas de obtención de información documental y personal. Análisis del rol del docente y cómo se podría apoyar su labor a través de la investigación-acción.
- Cuarto Semestre: *Práctica asistida II.* Diagnóstico y evaluación del aprendizaje de los niños en escuelas rurales que implementan la educación intercultural bilingüe. Se incluyen apreciaciones de la realidad educativa de la unidad.
- Quinto Semestre: *Práctica asistida III.* Desarrollo de una investigación-acción para detectar necesidades de aprendizaje para la planificación pedagógica. Se analizará la especificidad curricular de una unidad establecida. El practicante preparará el material para las prácticas finales.
- Sexto Semestre: *La responsabilidad plena en el aula.* Realización de la práctica docente en el aula. El informe que se elabore analizará la experiencia y será presentado como “trabajo de grado”.

El tercer ámbito de la formación inicial que se desarrolla en los INS según el Diseño Curricular Base se refiere a la *formación especializada*. Aquí se trata de las competencias específicas para un nivel o ciclo educativo, enseñando determinadas áreas de conocimiento. Es propósito del ámbito formar profesores capaces de emplear instrumentos didácticos para desarrollar creativamente los contenidos y las transversales definidas. También se pretende aplicar con pertinencia y criterio, sistemas de evaluación que favorezcan al aprendizaje.

Actualmente, de acuerdo a la formación especializada que los estudiantes reciben en los INS, se ha establecido la siguiente nomenclatura de los Títulos en Provisión Nacional que emite el Ministerio de Educación, y que resume la oferta académica de formación docente¹⁵⁷:

EN EL NIVEL INICIAL

1. Título de Profesor de Curso del Nivel Inicial

EN EL NIVEL DE PRIMARIA

1. Título de Profesor de Curso del Primer y Segundo Ciclo
2. Título de Profesor de Lenguaje y Comunicación del Tercer Ciclo
3. Título de Profesor de Matemática de Tercer Ciclo
4. Título de Profesor de Ciencias Naturales de Tercer Ciclo
5. Título de Profesor de Ciencias Sociales y Ética de Tercer Ciclo
6. Título de Profesor de Tecnología y Conocimiento Práctico de Tercer Ciclo

EN EL NIVEL DE SECUNDARIA

1. Título de Profesor del Área de Ciencias Naturales y Ecología con Especialidad en Biología
2. Título de Profesor del Área de Ciencias Naturales y Ecología con Especialidad en Física
3. Título de Profesor del Área de Ciencias Naturales y Ecología con Especialidad en Química
4. Título de Profesor del Área de Ciencias Naturales y Ecología con Especialidad en Biología y Química
5. Título de Profesor del Área de Ciencias Naturales y Ecología con Especialidad en Química y Física
6. Título de Profesor del Área de Filosofía y Psicología
7. Título de Profesor del Área de Ciencias Sociales
8. Título de Profesor del Área de Matemática
9. Título de Profesor del Área de Lenguaje y Comunicación
10. Título de Profesor del Área de Lenguaje y Comunicación con Especialidad en Idioma Extranjero
11. Título de Profesor del Área de Expresión y Creatividad
12. Título de Profesor de Lengua Nativa

¹⁵⁷

Véase la Resolución Ministerial del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes suscrita el 8 de febrero de 2002

13. Título de Profesor del Área de Especialización Ocupacional con la Especialidad en Agropecuaria
14. Título de Profesor del Área de Especialización Ocupacional con la Especialidad en Artesanías
15. Título de Profesor del Área de Especialización Ocupacional con la Especialidad en Electrónica
16. Título de Profesor del Área de Especialización Ocupacional con la Especialidad en Mecánica

TÍTULOS VÁLIDOS PARA EL NIVEL DE PRIMARIA Y SECUNDARIA

1. Título de Profesor de Educación Física
2. Título de Profesor de Religión Católica, Ética y Moral
3. Título de Profesor de Técnica Vocacional

Aparte de los diseños curriculares efectuados por el Instituto Normal Superior Simón Bolívar para Secundaria, los demás INS que ofrecen formación en dicho nivel, no han sistematizado ni publicado sus propuestas para la especialización. En el caso de Primaria, el Diseño Curricular Base se ha desarrollado con detalle para los tres Ciclos. Las orientaciones conceptuales y estratégicas que se anotan a continuación corresponden al diseño que se aplica con los futuros profesores que se forman para desempeñarse en los ocho primeros grados de educación regular. Las *áreas* que constituyen este ámbito son las siguientes:

- (1) *Lenguaje*. Desarrolla los contenidos necesarios para que el futuro maestro pueda comunicarse y estimular la competencia comunicativa de los alumnos en lengua materna, sea castellano o lengua originaria. Los principales propósitos formativos de esta área radican en lo siguiente: conocer y emplear conceptos sobre la naturaleza y funcionamiento del lenguaje según su perspectiva lingüística, psicológica, sociológica y pragmática; responder a las necesidades de comunicación de la niñez y juventud de Bolivia; comprender y producir textos en lengua materna; emplear el aula como un escenario propicio para estimular la lectura y la producción literaria, y para facilitar la comprensión, la reflexión y el análisis de textos.
- (2) *Didáctica de segunda lengua*. Los futuros maestros de Bolivia (con independencia del nivel, la modalidad o el ciclo para el que se preparan), deben conocer la didáctica de la enseñanza de segunda lengua. Los profesores bilingües profundizarán en este aspecto y más aún si se desempeñan en escuelas de entorno rural. Los propósitos del área son los siguientes: conocer los fundamentos y modelos de la EIB, valorarla e implementarla en contextos bilingües o monolingües; tener competencia en la enseñanza de segunda lengua, y lograr competencia comunicativa en L₂ para fines pedagógicos.
- (3) *Matemática*. Permite mejorar el desempeño de las personas en varias dimensiones de su vida cotidiana. Implica el uso de instrumentos, conceptos y habilidades para interpretar la realidad y resolver problemas. Contribuye a formar un pensamiento sistemático, coherente y ordenado, a construir argumentaciones cuantitativas y a familiarizarse con el uso de diversos instrumentos. Los futuros maestros en general deben ser capaces de explorar, investigar y resolver problemas vinculados a la matemática.
- (4) *Ciencias de la Vida*. Esta área se aplica a los maestros polivalentes de Primaria. Para el tercer ciclo, se concreta en áreas más delimitadas: Ciencias Naturales y Ciencias

Sociales. Motiva la integración como parte de una visión unitaria de la realidad, el conjunto de acontecimientos sociales y fenómenos naturales, de modo que el maestro de 1º y 2º Ciclo estimule una visión armónica en los primeros cinco grados. El maestro que se forma para 3º Ciclo en cambio, enfatizará las particularidades y diferencias de ambas esferas, descubriéndose los modelos y teorías científicas que explican los fenómenos naturales y los procesos sociales.

- (5) *Expresión y Creatividad.* El estudiante del INS aprende con el apoyo del catedrático, a apreciar la importancia de la innovación en el desempeño docente como el principal estímulo para fomentar la creatividad en las actividades cotidianas de los alumnos. Considerando las diferencias sociales y culturales, el catedrático en el INS motiva la expresión de ideas, sentimientos y valores estimulando el pluralismo, la originalidad y la libertad de los estudiantes, individualmente y en conjunto.
- (6) *Tecnología y Conocimiento Práctico.* Consiste en un proceso de formación y práctica que permite entender la importancia de los recientes cambios tecnológicos para que el futuro docente los incorpore a su vida cotidiana y a la de los alumnos. También incluye una valoración de las tecnologías, conocimientos, recursos y materiales que se emplean en las culturas tradicionales. Los futuros maestros aprenden a elaborar teorías prácticas y normativas las que permiten seleccionar, clasificar, jerarquizar y organizar contenidos prácticos motivando conocimiento significativo y la adquisición de destrezas.
- (7) *Ética y Moral.* Asumiendo que la ética es una disciplina crítica que estudia el desarrollo y contenido de las morales prevalecientes, en los INS se generará un espacio de reflexión sobre la importancia de la formación axiológica en los alumnos de escuelas y colegios. Los normalistas tendrán elementos que les permitan formular valoraciones y juicios morales con autonomía. El futuro maestro mostrará gestos de equidad, respeto a los derechos, libertad, justicia, tolerancia e igualdad de oportunidades. La proyección estratégica de la formación moral es política, incluyéndose por tanto en la formación inicial de los docentes, una perspectiva sociológica y de las ciencias políticas.
- (8) *Transversales.* En el desarrollo de las anteriores áreas, los INS abordarán temas comunes susceptibles de ser tratados desde múltiples puntos de vista. Las transversales se despliegan en el tronco común o las ramas diversificadas del currículum de formación docente en los dominios cognoscitivo, procedimental y actitudinal. La metodología sugerida de preferencia es la identificación, tratamiento y resolución de problemas. Para los INS las transversales incluyen “educación para la democracia” – participación, valores democráticos, gobierno y organización-, “educación para la salud y la sexualidad” –desarrollo físico, psicológico, social y cultural-, “educación para el medio ambiente” y “educación para la equidad de género”.

El cuarto ámbito de la formación inicial en los INS según el Diseño Curricular Base es el de *formación personal*. Se trata de que el estudiante aprenda a tener mayor conocimiento de sí mismo, a valorarse con objetividad y a forjar su autoestima. En este ámbito concurren tres áreas que permiten la preparación del futuro maestro para que desarrolle una interacción fluida con niños y adolescentes. Dichas áreas son las siguientes:

- (1) *Aprendizaje y desarrollo de lengua originaria.* Aprender y cultivar la lengua originaria se plasma en escuelas rurales donde el entorno cultural es predominantemente indígena. Para tal contexto, los INS que formen maestros de Primaria, los prepararán

de manera que implementen la EIB con diversidad de enfoques. El propósito del área es la comunicación pedagógica en lengua originaria para formar hablantes y usuarios de idioma originario como L₁ o L₂ en un nivel pragmático. Los Módulos que se establecen son “Comunicación oral y escrita en lengua originaria”, “Recuperación de la tradición oral y tecnología originaria”, “Reflexión lingüística de la lengua originaria” y “Producción de materiales en lengua originaria”.

- (2) *Liderazgo*. En los INS se estimulará la capacidad de los futuros maestros en influir sobre los demás por objetivos comunes. La finalidad es que en su ejercicio posterior promuevan el surgimiento de líderes. El propósito del área es fomentar prácticas que den lugar al surgimiento de líderes, analizar las formas de conducción con o sin autoridad, analizar casos de identidad heroica o post-heroica, y ser parte de colectividades que actúen según propósitos similares. El Módulo para el área es “Taller de Liderazgo”.
- (3) *Ética y responsabilidad social*. Se establecen tres niveles en la formación moral con responsabilidad social en los INS. El que corresponde al desempeño docente, el de la institución escolar y la ética en el nivel de las políticas educativas. Para los tres niveles el enfoque es crítico y reflexivo sobre los problemas de valoración moral de la acción humana en contextos educativos. En un único Módulo se desarrollarían talleres sobre la justicia social, la libertad y el pluralismo, los ideales de la escuela, la educación moral, los problemas de la justicia, la libertad y la trasgresión.

El Diseño Curricular Base establece un quinto ámbito de la formación inicial que se caracteriza por ser más abierto y flexible que los anteriores: se trata del *tiempo de libre disponibilidad*. Asumiendo que los INS disponen de tiempo que no cubre el mínimo de 3,600 horas de formación inicial¹⁵⁸, se sugiere algunas actividades para la formación inicial como “Reforzamiento” con estudiantes que lo requieran, “Actividad física”, “Negociación y resolución de conflictos” y otras similares.

La estructura establecida para Primaria, según las orientaciones señaladas en las líneas precedentes, se configura en lo siguiente:

FORMACIÓN GENERAL

- 6 áreas de formación con 11 Módulos en tres años

1. Educación y Sociedad	2 Módulos en tres años
2. Aprendizaje, Enseñanza y Currículum	5 Módulos en tres años
3. Psicología Evolutiva	Un Módulo en tres años
4. Gestión Educativa	Un Módulo en tres años
5. Integración Educativa	Un Módulo en tres años
6. TIC aplicadas a la educación	Un Módulo en tres años

PRÁCTICA DOCENTE E INVESTIGACIÓN

¹⁵⁸

En el Cap. 1 del Diseño Curricular Base titulado “Las Característica y Fuentes del Currículo”, se indica: “La carga horaria normativa que los INS deben dedicar a la formación de maestros del nivel Primario es de 3.600 horas”. *Op. Cit.* p. 14. Ese tiempo por lo general se ha asumido también para los otros niveles. Distribuido en seis semestres y 45 Módulos, resulta que semestralmente la formación inicial incluye 600 horas presenciales, y la realización de 7 u 8 Módulos con una carga de 4 horas de 60 minutos por semana para cada uno (80 horas en el Semestre de 20 semanas).

- Un área de formación con 4 Módulos en tres años

FORMACIÓN ESPECIALIZADA

- 8 áreas para Maestro Polivalente de 1° y 2° Ciclo, con 20 Módulos en tres años
- 9 áreas de formación para Maestro con Especialidad en Matemática, Lenguaje, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Tecnología y Conocimiento Práctico, o Expresión y Creatividad. Para todos, 20 Módulos en tres años

1.	Lenguaje (COMÚN)	Entre 2 y 6 Módulos en tres años
2.	Segunda lengua (COMÚN)	2 Módulos en tres años
3.	Matemática (COMÚN)	Entre 2 y 6 Módulos en tres años
4.	Ciencias de la Vida (1°-2° CICLO)	3 Módulos en tres años
	Ciencias Naturales (3° CICLO-ESP.)	Entre 2 y 6 Módulos en tres años
	Ciencias Sociales (3° CICLO-ESP.)	Entre 2 y 5 Módulos en tres años
5.	Tecnología (COMÚN)	Entre un y 6 Módulos en tres años
6.	Expresión y Creatividad (COMÚN)	2 ó 6 Módulos en tres años
7.	Ética y Moral (COMÚN)	Un Módulo o ninguno en tres años
8.	Transversales (COMÚN)	Un Módulo en tres años

FORMACIÓN PERSONAL

- 3 áreas de formación con 5 Módulos en tres años

1.	Aprendizaje y desarrollo de lengua originaria	4 Módulos en tres años
2.	Liderazgo	1/2 Módulo en 3 años
3.	Ética y responsabilidad social	1/2 Módulo en 3 años

TOTAL

- 40 módulos del tronco común con 3.200 horas
- 5 Módulos de libre disponibilidad con 400 horas
- 45 Módulos de formación inicial con 3.600 horas en tres años

Desde la aprobación del Diseño Curricular Base a fines del año 1999, para desarrollar la formación docente han surgido dificultades¹⁵⁹. Los enfoques tradicionales heredados de la tradición normalista de esencia liberal, descritos en los capítulos anteriores, han impedido que se produzcan cambios sustantivos en los INS, prevaleciendo prácticas comunes entre docentes y autoridades a partir de una espontánea renuencia a contribuir en la construcción de una nueva realidad educativa en Bolivia. A esto contribuyó la deficiente difusión de las orientaciones fundamentales de la Reforma Educativa, el muy escabroso acceso a la

¹⁵⁹

Las dificultades de aplicación han sido permanentes, por ejemplo, tomando en cuenta el *Diagnóstico* efectuado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en 1998, conocido como "Libro azul", el texto *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y Vinculación de los INS al sistema universitario (1999-2003)*, señala que el Diseño Curricular de 1997 no se implementó en las Escuelas Normales entre otras razones porque las unidades prefirieron mantener y reforzar administraciones propias y estructuras institucionales alejadas de las que el Ministerio había establecido. *Op. Cit.* p. 30 ss.

información de documentos básicos y la carencia de una cultura institucional que aplique regularmente mecanismos de seguimiento y control académico para constatar la mejora, innovación e implementación real.

La aprobación del referido documento en noviembre de 1999 ha continuado con un largo y dificultoso proceso de implementación. Como se ha señalado, antes de la ley 1565 hubo dos diseños curriculares para la formación docente, articulándose otros dos posteriores a la ley (los que se hicieron los años 1989, 1991, 1995 y 1997¹⁶⁰). Que los catedráticos en los INS y las gestiones de administración académica incorporen el nuevo enfoque con las respectivas implicaciones, ha sido una tarea lenta y no exenta de enfrentamiento.

En lo concerniente al DCB de Primaria los INS terminaron por asumirlo y ajustarlo con prestancia a sus condiciones institucionales; sin embargo, posteriormente no existió una espontánea actitud docente de mejorarlo constantemente y de efectuar reflexiones críticas que den lugar a cambios para nuevos periodos de implementación, con renovadas opciones y proyecciones. Al parecer, la tendencia tradicional del “aprestamiento” y la “normalización” que se enseñaba en las Normales de antaño y que formaba una actitud en los maestros bolivianos de Primaria sigue operando en la conducta colectiva de algunos catedráticos que tuvieron que *aprestarse* a recibir las nuevas disposiciones educativas impuestas como leyes y como otros instrumentos de la República, y después de 10 años de aplicarlas en los INS, terminaron por institucionalizarlas como *normas*.

Las transformaciones por ejemplo metodológicas, introducidas por el Diseño Curricular Base incluyeron procedimientos radicalmente distintos al memorismo reproductivo del enfoque tradicional. Obligaban a que el catedrático realizara innovaciones pedagógicas relacionando elementos teóricos con la realidad inmediata de los estudiantes, exigían que hiciera reflexiones sobre la práctica en aula y que busque vínculos con el entorno local. Suponiendo una reacción negativa del docente ante tales exigencias, se dio el rechazo a procedimientos y formas de trabajo. Los catedráticos se sintieron alterados en su orden laboral protegido desde antaño por la tradicional endogamia académica.

Cuando no prevaleció una actitud de rechazo gremial, los catedráticos no se convencían de la pertinencia por ejemplo, de incorporar la auto-evaluación de los estudiantes, de ponderar los resultados o las actividades grupales; se negaban también a incluir en el sistema de evaluación, exposiciones, presentaciones orales, trabajos prácticos o monografías. En lo concerniente al desarrollo del currículum en unidades donde se debía preparar a los futuros docentes para que enseñaran en lengua originaria, los inconvenientes se centraron en las dificultades técnicas para emplear materiales que resultaron inadecuados y extraños para las formas habituales que se habían asentado en las escuelas Normales Rurales.

La decisión crucial que dio lugar a cambios sustantivos en relación a la gestión en las aulas de los INS y el consiguiente desarrollo de los currícula según las orientaciones de la Reforma Educativa, fue la administración delegada a las universidades. Con un plantel docente mejor calificado no sólo se rompió la endogamia de las viejas normales, sino que se procuró el suficiente oxígeno que sólo podía provenir de fuera de los recintos, para que

¹⁶⁰

Véase las notas de pie de página N° 37, 38 y 39 del anterior capítulo.

estas unidades anquilosadas por la tradición y práctica inveterada, comiencen una nueva vida institucional con proyecciones académicas auspiciosas.

Naturalmente no se produjeron en todos los casos de administración universitaria, similares logros por la exigencia de nivel profesional para los catedráticos. Hubo cierta permisividad pero con la decisión de delegar la administración, se sentaron las bases para un cambio curricular de largo alcance. Los fundamentos del Diseño Curricular Base fueron tomados y orientados por jóvenes catedráticos como un desafío, quienes crearon, reinventaron, actualizaron e insuflaron un nuevo estilo a la docencia superior, desplegando iniciativa en su desempeño profesional.

De este modo comenzaron a plasmarse en la práctica las bases teóricas sustantivas de un cambio que por lo demás había sido previsto e incentivado por el propio currículum. Lo lamentable fue que esto, en cuanto a planificación curricular se restringió a Secundaria, aunque la práctica de docentes con un nivel académico aceptable, ya implicaba en los INS, mejorar la formación docente. Así, desde el año 2000 se inauguró otro periodo en la historia de la formación inicial en Bolivia.

c. Régimen docente y cultura institucional del magisterio urbano

Para evaluar la participación de los catedráticos en la implementación de cambios orientados a renovar y proyectar la formación docente, es necesario referirse a las circunstancias que prevalecieron en una larga tradición patente hasta los primeros años de la década y por otra parte, a los efectos ocasionados por la política gubernamental de administración delegada a las universidades, así como a la aplicación de la ley 1565 que exige calificación de licenciatura como mínimo para ser catedrático en cualquier INS.

Los anteriores capítulos han mostrado cómo ha prevalecido especialmente en el magisterio de la ciudad de La Paz –subsistiendo hoy varios rasgos remanescentes–, una determinada lógica gremial de oposición a las políticas gubernamentales, una lógica que configura una cultura institucional perceptible en los dirigentes y catedráticos de los INS. Tratar tales aspectos de la subjetividad colectiva remite a un protagonista que hasta hace poco tuvo un papel destacado: se trata del plantel docente del Instituto Normal Superior Simón Bolívar¹⁶¹.

La lógica colectiva del magisterio ha sido forjada y rehecha en el imaginario gremial de los maestros, se trata de una lógica que se reconstituyó siguiendo un proceso caótico y oscilante. El primer tránsito fue del paradigma de vocación del profesor normalista heredero de la tradición liberal, al modelo de actuación social marcado por la interacción con el Estado en procura de prebendas políticas. El segundo tránsito se ha dado a la lógica

¹⁶¹ Noel Orozco, (*Op. Cit.*, pp. 30 ss., 98) muestra el protagonismo del magisterio paceño en relación al movimiento de otros distritos. En La Paz, los maestros han considerado tradicionalmente (el 66%), que sus dirigentes expresan y conducen apropiadamente la lucha por los objetivos del sector. También creen que han tenido la fuerza suficiente (43%) para llevar adelante inclusive solos, procesos de enfrentamiento al gobierno, en particular por conquistas salariales. En conjunto, cerca del 70% del magisterio boliviano se representa la participación sindical de los maestros como la plasmación del derecho a “exigir” al gobierno, llegando al enfrentamiento y conflicto, la satisfacción de sus *legítimas reivindicaciones*.

colectiva de un universo simbólico con determinaciones ideológicas cargadas de elementos discursivos revolucionarios y en el caso de La Paz, de extrema izquierda.

Este itinerario de representaciones compartidas, esta disposición de ideas privilegiadas y contenidos simbólicos estereotípicos, esta lógica o cultura institucional, es una pauta que permite entender por qué se dio una respuesta colectiva violenta de oposición de los maestros a la promulgación de la ley 1565 y a su proceso de implementación. Las Federaciones de Maestros, la Confederación y otras representaciones intermedias, calificaron a la Reforma como una ley “maldita” contra la que los profesores lucharían inquebrantablemente hasta derrotarla. Así, su reacción tuvo un carácter claramente *político* con manifestaciones de violencia. Tal reacción provocó a la vez seis meses de estado de sitio y la consecuente represión estatal.

Sin embargo, ante la progresiva aplicación de la Reforma Educativa, inclusive el “magisterio paceño, el *más combativo del país*, comenzó a dividirse, a desorganizarse y su acción colectiva se debilitó”¹⁶². Así, pese a que se mantuvo el discurso de que por ejemplo, con la transferencia de las Escuelas Normales a las universidades se estaría consumando la estigmatizada “privatización de la educación” en el país; pese a que se convirtió en un lugar común señalar que las acciones de los gobiernos buscaban declarar el ejercicio docente como una “profesión libre” para desvincularse de sus obligaciones económicas; en fin, pese a que incluso opiniones moderadas mostraban resistencia a la Reforma calificando sus propuestas de cambios inocuos y como nuevas obligaciones estériles para satisfacer los requerimientos de los profesores; pese a la persistencia de estos contenidos discursivos entre los maestros y dirigentes, progresivamente se dio la afirmación de la propia ley y su implementación se tornó irrefrenable hasta ahora. El efecto inevitable de este proceso, como lo reconoce un ex dirigente sindical, fue que “el magisterio se *refuncionalice* colocándose en la misma línea de modernización del Estado”¹⁶³.

Para ilustrar con un caso este tránsito de la psicología social de un segmento profesional, cabe referirse al proceso de “re-institucionalización” de los catedráticos del INSSB de La Paz. Habiendo sido transferida la administración a la UMSA a fines del año 1999, hubo una oposición relativamente frontal de los docentes del más importante INS del país, ante los administradores de la más grande y prestigiosa universidad nacional.

Después de varias tensiones, la UMSA insistió en que aplicaría la sanción respectiva si los docentes no cumplían con la obligación de ser parte de algún programa académico de actualización permanente, el cual les permitiría obtener en un plazo razonable, algún título de licenciatura (la endogamia académica prevaeciente había mostrado ostensiblemente sus perversos efectos). Para cumplir esta disposición de la ley¹⁶⁴ se estableció un plazo de dos

¹⁶² *Idem*, p. XVII.

¹⁶³ *Idem*. p. 121.

¹⁶⁴ El artículo 17 reformulado de la ley 1565, dice: “El plantel titular de los INS estará conformado por maestros con Título en Provisión Nacional y grado de licenciatura, o por profesionales con grado académico igual o superior a la licenciatura, con suficiente formación y experiencia pedagógica acreditada. El Estado proporcionará las facilidades adecuadas y el tiempo necesario para que todos los maestros con Título en Provisión Nacional que integran el plantel titular de los INS puedan acceder a la licenciatura”. *Op. Cit.* p. 285.

años, asumiendo que la UMSA administraría el INSSB durante cuatro años al menos. Previamente sin embargo, los profesores debían someterse a ciertas pruebas que los habilitarían temporalmente para mantenerse en los cargos de catedráticos.

De reprobado tales pruebas elaboradas por unidades técnicas del Ministerio de Educación, los catedráticos serían “re-localizados” como maestros o profesores de escuela o colegio. Después de medirse las fuerzas entre los administradores de la universidad pública que tradicionalmente mantuvo posiciones de solidaridad con los sectores populares, pero que también apostaba en ese momento a la mejora de la calidad de la educación en Bolivia; después de evidenciar los intereses de ambas partes respecto al futuro de la administración del INS, se ensayaron algunos intentos de solución y se procedió al examen de habilitación para los catedráticos. La mayoría de los docentes se presentaron y aprobaron el examen, otros solicitaron después que se les aplicara la prueba, puesto que por razones personales no asistieron en la fecha indicada. En el caso de los dirigentes del INS, quienes estaban vinculados a la Federación “más combativa del país”, se negaron a rendir la prueba y convocaron públicamente a una abstención general.

Los dirigentes fueron ubicados por el Ministerio en cargos de profesores de colegio o escuela. Las vacancias en el INSSB fueron cubiertas por licenciados —e incluso egresados— de la UMSA procedentes de las carreras vinculadas con el ejercicio profesional. Por lo demás, el conflicto varió a un periodo de enfrentamiento sutil que aunque no tuvo mayores consecuencias, mostró las distancias socio-profesionales entre normalistas y universitarios. Un aspecto importante de este proceso es que el nuevo clima institucional quebró la oposición férrea de los catedráticos a introducir cualquier cambio.

En el nuevo contexto dispuesto en el año 2000 y en el siguiente, era posible introducir reformas académicas y curriculares que según la UMSA, justificaban la administración de la más grande Normal del país. Por su parte, los docentes que habían aprobado el examen, se abocaron a proseguir y concluir sus estudios para obtener títulos de licenciatura, lo cual se dio en algunos casos relativamente pronto, en carreras de Ciencias de la Educación pertenecientes a universidades privadas. Con el tiempo, estos profesores se convertirían en celosos vigilantes de una institucionalidad explícita y de un régimen docente que hoy exige para ser catedrático del INSSB, no sólo el título de licenciatura, sino ganar el respectivo concurso de méritos y examen de competencia.

Pese a estos cambios, es necesario tomar en cuenta que el hábito cultural y el imaginario colectivo de los profesores en Bolivia, aspectos de la subjetividad forjada histórica e ideológicamente desde mediados del siglo XX, impiden que tales actores se representen a sí mismos espontánea y naturalmente, como los principales ejecutores de un proyecto educativo. En la dinámica de enfrentamiento y conflicto, la lucha no es indefinida. En un momento determinado prevalecen intereses particulares, las energías se debilitan y la convicción se realinea. Así se hacen evidentes los resquicios para que la pretendida unidad de los dirigentes se fracture, y en efecto, se da la *re-funcionalización* del gremio y de los individuos respecto de las nuevas condiciones de poder institucionalmente establecido.

La reacción inicial del magisterio a cualquier cambio es de oposición más o menos manifiesta, tanto mayor si se trata de un proyecto que discursivamente aparece como la transformación *nacional*, defendida y realizada por el gobierno de turno. Todavía existe cierta mecánica predecible del magisterio, incluyendo a los catedráticos de la antigua cultura institucional de los INS. Pero, inclusive estas representaciones se reconfiguran. Actualmente es más frecuente advertir la imagen simbólica que visualiza el rol del maestro como si se tratara de un profesional polifacético, “relacionado con la tradición reflexiva, reconstruccionista, e interpretativa de investigador y crítico, debatida en los últimos diez años y que sirve de contexto cognoscitivo a la Reforma Educativa boliviana”¹⁶⁵.

Desde el punto de vista de la sociología política, el magisterio no se constituye en una entidad de mediación que sirva como instancia que dinamice el cambio. Al contrario, su perfil se dibuja por lo general, como contestatario y opositor a las políticas de Estado, aunque cada vez con una energía colectiva más proclive a encontrar resquicios que le permitan acomodarse a la nueva realidad. En un mundo que no excluye la posible afirmación de esclarecidas posiciones de *reforma*, construidas en el plano declarativo -el II Congreso Pedagógico Nacional por ejemplo-, la tendencia del magisterio es a consolidar un ámbito institucional y un lugar en el Estado neoliberal en el que no se altere el bajo nivel de exigencia académica, ni se subviertan las condiciones de vida de un segmento socio profesional que tiende a sentirse más a gusto y seguro en el antiguo régimen que en la nueva realidad. Una interpretación de tan especial conservatismo acomodaticio radica en las raíces de la historia de las subjetividades relacionadas con la educación en Bolivia.

Tan *sui generis* segmento social que ha transcurrido por vicisitudes diferentes como la modernización liberal y la prebenda nacionalista, la imagen del sacrificado educador del indio y el revolucionario de profesión; un segmento que ha generado la imagen de que sus necesidades económicas nunca son satisfechas en lo mínimo, incitando a colorear específicas tónicas reactivas ante cualquier política de gobierno; en fin, un sector que ha erigido un calendario anual de acciones colectivas preestablecidas por reivindicaciones salariales, es comprensible que ante los signos de la desarticulación gremial y la afirmación de un nuevo Estado, recurra de manera más o menos mediata, a la estrategia de ser parte e incluso ser constructor de un proyecto que al principio rechazó y repudió con vehemencia.

Así, el magisterio –y en especial los catedráticos normalistas que se desempeñaban en los INS- evidencian su carácter cíclico de un segmento de clase media, segmento que defiende a ultranza proyectos educativos y políticas de Estado pese a que en el pasado no sólo los criticó, sino que los combatió con entereza y violencia. De vista al futuro inmediato, el carácter oscilante de esta conducta social es posible que origine un nuevo giro, reproduciéndose viejas tendencias. Por ejemplo, pese a la consolidación de la administración universitaria en el INS de La Paz, han resurgido recientemente, posiciones de rechazo a la UMSA; la expectativa de los catedráticos normalistas está puesta en el próximo Congreso Nacional de Educación donde al parecer se remozarán antiguos discursos mostrando enérgico repudio a la delegación y la transformación que originó. Es muy probable que en este vaivén de posiciones oscilantes, se presenten análisis tendientes

¹⁶⁵

La expresión es de Mario Yapu y se encuentra en la obra, *En tiempos de Reforma Educativa: Escuelas primarias y formación docente. Op. Cit. Vol. II, p. 38.*

a fortalecer el camino recorrido de la Reforma Educativa, aunque con los desvíos necesarios para que en las decisiones prácticas, persistan las prerrogativas y el poder sindical para garantizar que los cambios no impliquen exigencias adicionales a los docentes.

En todo caso, actualmente en los INS administrados por las universidades públicas y privadas –salvo el caso de Warisata donde se dio una pésima administración-, el grado de conflicto sindical ha disminuido ostensiblemente. Los catedráticos *re-funcionalizados*, motivados con estímulos económicos ofrecidos por las nuevas administraciones, son parte activa de los cambios académicos e institucionales. Han aprendido a ubicarse y a participar descubriendo que su labor puede ser encarada con compromiso y con claras expectativas de logro personal y profesional.

Con la administración universitaria de los INS más importantes del país, se generó una nueva gestión que progresivamente da cumplimiento a las normas establecidas desde la propia ley de Reforma Educativa. Inicialmente fueron los INS con administración delegada; pero después los logros sirvieron de argumento para que el Ministerio de Educación estableciera exigencias de cumplimiento a los INS que administra. Hoy día en los 20 institutos públicos del país existen varios en los cuales el 100% de personal docente -o una cifra muy cercana a ese porcentaje-, tiene al menos título de licenciatura¹⁶⁶. En el INS Simón Bolívar de La Paz por ejemplo, hay cuatro catedráticos con título de doctorado y varios con estudios de Maestría concluidos o en proceso y un plantel de 94% de los catedráticos con título de licenciatura al menos.

Por lo demás, el proceso de institucionalización ha seguido un curso de relativo éxito, se tiende a disminuir la cantidad de profesores interinos invitados directamente, en varias unidades los exámenes de competencia comienzan a ser regulares, igual que la evaluación del desempeño docente. Por su parte, el Ministerio ha implementado recientemente un

¹⁶⁶

En los INS ubicados en las capitales de Departamento, la proporción de catedráticos que al menos tienen título de licenciatura es mayor a la proporción que se presenta en las Normales de entorno rural. Por ejemplo, el INS Ángel Mendoza Justiniano de Oruro tiene el 100% de su plantel docente con título de licenciatura y muchos docentes efectuaron estudios de postgrado. En el INS Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra se da el 95%. Inclusive en la Escuela Nacional Superior de Actividad Física ubicada en la ciudad de La Paz el 95% del plantel docente tiene título de licenciatura o Diplomado Superior, en tanto que la Normal Técnica en la misma ciudad (Mariscal Andrés de Santa Cruz), alcanza al 70%.

En oposición a este cuadro, varios INS de entorno rural tienen los porcentajes más bajos, por ejemplo el INS Manuel Ascencio Villarroel de Paracaya no ha superado el tercio de docentes del plantel con el nivel mínimo de licenciatura; el INSPOC de Camiri llega apenas al 21%, y casi la mitad de los docentes del INS René Barrientos Ortuño en Oruro no tiene título académico, en tanto que en Ismael Montes de Vacas más de la mitad son profesores normalistas, igual que en el INS Bautista Saavedra de Santiago de Huata. Los INS de entorno rural que sorprenden por su *alto* nivel académico son Juan Misael Saracho de Tarija (administrado por la UCB), con el 100% de su plantel titulado, Rafael Chávez Ortiz de Portachuelo con el 88% y Mariscal Andrés de Santa Cruz de Chayanta con el 81%. Por su parte el INS de Riberalta está en una situación intermedia con el 58% de los catedráticos con título de licenciatura, mientras que en Warisata el proceso ha seguido un curso muy expectable superando actualmente el 70%.

programa de formación permanente para calificar a los catedráticos de los INS con una cobertura que nunca se dio en la historia de la formación docente en Bolivia¹⁶⁷.

d. Gestión, cooperación y clima institucional

Algunas descripciones y análisis que este trabajo incorpora sobre la cultura institucional de los actores en las Normales permiten comprender el contexto en el que se desenvuelve la gestión y la vida cotidiana. En el caso de los INS administrados por delegación, la gestión de las autoridades ejecutivas está dirigida por las decisiones tomadas por las instancias universitarias designadas para el efecto. Respecto de los diez INS administrados hasta el año 2003 y los nueve que continúan en ese sistema, se han dado variaciones en los estilos y resultados de gestión de acuerdo al carácter de las universidades –si son públicas o privadas–según la misión que desarrollan o cómo visualizan la delegación –con finalidad predominante académica, institucional o lucrativa–, y dependiendo del entorno y magnitud del centro de formación docente administrado –entorno urbano o rural, y el lugar del INS en un rango de cobertura, matrícula, plantel y presupuesto–.

En lo concerniente a los once centros actualmente administrados por el Ministerio de Educación, las decisiones se transmiten como instructivos al personal directivo, el cual, las ejecuta de modo homogéneo, alcanzándose por lo general, previsibles efectos de gestión. Esta diferencia entre los INS de administración gubernamental y delegada, no implica sin embargo, la ausencia de aspectos comunes patentes en la cultura de los actores en los INS de Bolivia, los cuales influyen sobre las tendencias de gestión dando lugar a que se aglutine un determinado clima institucional.

Las representaciones culturales señaladas en este trabajo, muestran que en Bolivia los elementos simbólicos, el imaginario colectivo de los segmentos sociales y las coyunturas políticas, son factores clave que constriñen o proyectan distintas prácticas comunes y, consecuentemente, determinados estilos de gestión. Es así que los procesos institucionales adquieren fisonomía según la concurrencia y expresión de aspectos subjetivos. Al respecto, ha sido tradicional que en los INS no prevalezca –en los niveles ejecutivos ni subordinados–, orientaciones de práctica institucional según la búsqueda de eficiencia o eficacia. En el cumplimiento de las actividades directivas hasta ahora no ha importado la filosofía de la calidad. Para llevar a cabo una gestión, prevalecieron actitudes conservadoras con tono de administración legalista en el mejor caso. Por su parte, entre los docentes y el plantel administrativo, la identificación personal con procesos de cambio y construcción colectiva se da por lo general, de manera tardía, después de al menos haber mostrado algún signo de renuencia y según el nuevo diagrama de poder donde se podrá imponer ciertas relaciones.

En el mundo cultural de los INS no existe todavía como preeminente, el criterio compartido de que es imprescindible trabajar en equipo coadyuvando al cambio institucional por la

¹⁶⁷ Se trata del programa co-auspiciado por AECE de España y el Ministerio de Educación, denominado “Programa de Formación e Innovación Institucional y Académica dirigido a los Institutos Normales Superiores públicos de Bolivia”. Una condición para incorporarse establece que debía participar al menos, el 70% del plantel docente y el 100% del personal directivo de cada INS. Aunque en el inicio de las actividades hubo expectativa, a la fecha, pocos meses después del inicio, las exigencias académicas y la incertidumbre respecto de qué nivel académico ofrecerá el programa de formación permanente, han ocasionado una considerable deserción.

calidad. Los procesos administrativos aún son burocráticos, pesados, vulnerables a la venalidad y asumidos como formas inveteradas de organización y funcionamiento. Respecto de la reingeniería que a veces se aplica en las instituciones, no es asumida subjetivamente en primera instancia, como una pauta novedosa para la realización humana o profesional, manifestándose de manera velada o explícita, actitudes de renuencia. Aparte de esto, los conflictos que se dan en el país, en particular en las ciudades, contribuyen a convertir la indiferencia o desaprensión en activa resistencia. El resultado es que tradicionalmente se ha ignorado la necesidad de una organización racional y de cumplir con compromiso, las propias funciones siendo parte de una construcción colectiva. En general, subsisten dudas sobre la utilidad de cualquier diseño organizacional moderno, los cambios son vistos de acuerdo a las *ventajas* inmediatas que ofrecen, y los profesores han minado su confianza en que podrían sumarse a una gestión exenta de huelgas, suspensiones y movilizaciones, relegando los problemas gremiales a un último plano.

Por otra parte, pareciera que los elementos simbólicos que operan en la subjetividad de los actores necesitarían expresarse de cualquier modo, llegando incluso a cobrar una inusitada sustantividad. Para los directores y personal ejecutivo de los INS, más que conducir la transformación de los centros en procura de alcanzar resultados académicos y de gestión expectables y estratégicos, importa expresar de modo inequívoco, los signos del poder que detentan, evidenciando su capacidad para ejercerlo. Así, en los estilos de gestión se despliegan perfiles de autoridad más o menos vertical, discrecional e impositiva.

Probablemente, los INS –y las instituciones educativas en general- sean el lugar donde la concentración de aspectos simbólicos tiene tanta mayor necesidad de expresarse, cuanto más versátiles son los medios para hacerlo. Los gestores y administradores enfrentan realidades heterogéneas, desde unidades rurales carentes de servicios básicos y con una matrícula de algunos cientos de estudiantes, hasta escenarios donde se ha concentrado la historia de la formación docente como centros de proficua actividad política y educativa. Sin embargo, en todos ellos, la eficacia y eficiencia institucional para mejorar la educación, no son los aspectos primarios. Se trata de universos culturales donde persisten, se reavivan y renuevan las visiones compartidas orientadas a encontrar acciones de auto-estimulación para alcanzar gratificación colectiva. Este es el mecanismo por el cual es posible continuar con la rutina de las actividades cotidianas anquilosadas sin que nada cambie. Tal, la subjetividad que debe ser considerada cuando se pretende desplegar políticas de Estado para transformar la educación; tal, la constelación del imaginario colectivo que limita la posibilidad de planificar cambios ambiciosos a veces, imposibles de alcanzar.

Es natural que la historia de los INS bulla de ejemplos en los que se advierte las lógicas grupales, los valores gremiales, las culturas y los signos compartidos; se trata de los símbolos de identidad y adscripción, además de los estilos personales que reclaman una valoración inter-subjetiva. Para apreciar su diversidad y los efectos sobre la gestión, el clima institucional y las formas de cooperación, se considera a continuación algunos ejemplos.

Por el grado de politización de los docentes del INS Simón Bolívar de La Paz, debido a que la dirigencia gremial todavía mantenía una influencia y poder efectivos, el gobierno advirtió a fines de 1999 que el cumplimiento de la ley 1565 en lo concerniente a romper la endogamia académica históricamente consolidada –medida de trascendental importancia

para impulsar un cambio axial gracias a la calificación que adquirirían los nuevos catedráticos-, era una medida que no podría llevarse a cabo sólo por imposición gubernamental.

Pese a que dicho INS no elaboró el Proyecto Académico Institucional en 1997 para transformarse en una unidad plena según las condiciones que establecía la Reforma, el gobierno seleccionó a la Universidad Mayor de San Andrés para que administrara la Normal Simón Bolívar. La primera tarea –y sin duda la de mayor dificultad política– consistió en que la universidad obligue a docentes que eran dirigentes gremiales a nivel nacional, que se comprometan a obtener el título de licenciatura en un plazo perentorio. Eso fue posible sólo porque la UMSA evocaba la remembranza de una imagen en la que se unían los elementos de una tradición similar en muchos aspectos, a la que predominaba en la cultura institucional de la Normal paceña.

Para los docentes de activa vida gremial fue posible aceptar que la UMSA intervenga en la futura dirección porque se la imaginaban compartiendo al menos en parte, una identidad ideológica teñida con el mismo tono discursivo que ellos sostenían en el INSSB. Así, a casi cinco años de administrarlo, el resultado es que prácticamente la totalidad del plantel docente se ha calificado académicamente obteniendo el título mínimo, y se ha roto el tabú de que ningún profesional *extranjero* a la Normal pueda ser parte de ella. Se ha quebrado la endogamia académica que producía efectos degenerativos en la complejidad institucional, obligándose incluso a docentes con varios años de antigüedad, a que se califiquen¹⁶⁸.

La misma actitud colectiva se dio en las Normales donde las universidades públicas tendrían que viabilizar las políticas de Estado. Así, fueron factores de representación cultural y la proyección de una imagen, lo que facilitó el proceso. Por tales motivos, la decisión de establecer una administración delegada fue crucial para lograr que se implementaran cambios exitosos con proyección académica. De este modo también en el proceso, se relativizaron los elementos traumáticos que motivaron tradicionalmente, resistencia activa y prolongada con nocivas consecuencias académicas. Similares decisiones de táctica política considerando los factores relacionados con la subjetividad cultural, son las que permitirán en el futuro inmediato, alcanzar avances cualitativos significativos.

Esa estrategia dio resultado además, gracias al perfil de la administración que se implementó en el INS Simón Bolívar y en los demás centros de formación de entorno urbano. En el caso de la Universidad San Francisco de Asís sin embargo, no fue así. Se

¹⁶⁸

En una evaluación que realizó el Ministerio de Educación a más de dos años de administración del INS Simón Bolívar por parte de la UMSA, revela que el logro más importante de la nueva gestión fue el “fortalecimiento de una nueva institucionalidad” gracias a la “calificación de los recursos humanos” y el “fortalecimiento de las capacidades gerenciales”. En ese momento la “transferencia de conocimientos y experiencias de la UMSA” en el ámbito institucional y administrativo no se había concretado, tampoco se realizaron avances académicos sustantivos. Sin embargo, las bases para que éstos se dieran ya se habían consolidado. El documento señala también que se advertía la necesidad de ofrecer capacitación gerencial al plantel directivo y de que la UMSA comenzara a desarrollar la implementación de su Proyecto Educativo, el cual implicaba la calificación académica y la integración del sistema de formación superior. Véase el documento de diciembre de 2001 elaborado por el Ministerio de Educación enviado al INS Simón Bolívar, “Evaluación del MECyD a la administración del INS Simón Bolívar por la UMSA”, pp. 1 ss.

trata de una pequeña y reciente universidad fundada en el ímpetu de los años noventa, cuando la educación superior comenzó a convertirse en una rentable inversión. Aquí, teniendo delegada la administración del INS de Warisata, se dio el caso contrario a la tendencia advertida en Simón Bolívar. Sin embargo, aquí también fueron los matices de carácter cultural los que permiten comprender la preeminencia de aspectos simbólicos en la vida institucional, la gestión y en la acción colectiva dentro de los INS.

Una organización centralizada y vertical ejercida a distancia desde la ciudad de La Paz y la oportunidad de llevar a cabo una administración que cubra las expectativas empresariales de la universidad privada (relegando a último plano el desarrollo institucional y académico del INS), ocasionaron que los funcionarios de la Universidad San Francisco de Asis fueran expulsados antes de cumplir el tiempo de contrato no sólo del INS de Warisata, sino de la comunidad altiplánica. En un clima de permanente tensión, enfrentamiento y sucesión de problemas, en una localidad tradicionalmente conflictiva donde el poder del “Parlamento de Amautas” está extendido y cubre al INS, las demandas de los comunarios interpelaron a las autoridades ejecutivas, sin que se diera respuestas favorables. Fue la lógica y cosmovisión andina que se impuso ante intereses empresariales, los cuales tuvieron no obstante, el tiempo y el poder suficiente para alcanzar sus metas. La responsabilidad corresponde a la decisión gubernamental de delegar tal administración.

Debido a que la calidad académica no fue el principal objetivo que realizara la USFA en la administración de Warisata, hoy día el beneficio institucional de otorgarle tal prerrogativa es prácticamente nulo. En la historia de la formación docente de ese centro, el episodio de San Francisco de Asis, sólo contribuyó a agudizar el faccionalismo y las tensiones propias del carácter aymara, a ocasionar mayor deterioro académico y a evidenciar la venalidad en los procedimientos. En este caso, la administración delegada no sólo no ha resuelto los problemas institucionales de fondo, sino que los ha agudizado¹⁶⁹.

En lo que concierne a la Universidad Pedagógica Nacional Mariscal Sucre, cabe efectuar algunas reflexiones de orden cultural relacionadas con la gestión y el clima institucional. Siendo actualmente administrada por el Ministerio de Educación, el estatus de *Universidad*, es absolutamente impropio. Responde a la visión artificial, que remeda las formas y carece de contenido, una tendencia explicable en relación al imaginario colectivo del entorno capitalino respaldado por la cultura institucional de los maestros. La Universidad no forma en realidad a licenciados; ofrece programas de capacitación para maestros en ejercicio que pretendan obtener el título de licenciatura sólo en Ciencias de la Educación, siendo la respuesta a esta oferta poco menos que inexistente. Por lo demás, en los hechos se trata de un INS con una fuerte presencia de estudiantes de procedencia campesina y con las consiguientes dificultades de aprendizaje y carga cultural que esto implica.

¹⁶⁹ Véase la Nota N° 44 de este capítulo. Por su parte, el informe de Roxana Vicuña elaborado en diciembre del año 2002 señala que durante tres gestiones se prolongaron los conflictos estudiantiles, comunitarios y sindicales que obligaron a la administración de la USFA a priorizarlos y resolverlos. En ese tiempo de gestión, no hubo resultado que denote avances institucionales y académicos según el Proyecto Educativo aprobado. Por lo demás, a la administración privada no le interesaba que los resultados del Sistema de Medición de Calidad del Ministerio de Educación mostraran bajos índices respecto del nivel de logro de competencias de los estudiantes del INS, es decir su visión no priorizó en ningún momento, la calidad de la formación docente. Véase el texto *Evaluación académica, institucional-administrativa y financiera de los INS*. Op. Cit. pp. 23.

Sin embargo, para la cultura institucional de algunos catedráticos y autoridades, la antigua Escuela Nacional de Maestros de Sucre no podía ser otro INS más del país, debía convertirse en “universidad”. Pese a tal fatuidad, el centro ha adoptado las normas generales del Estatuto del Sistema Nacional de Formación Docente, y se concentra en la formación de maestros para Primaria y Secundaria con nivel Técnico Superior. Además, su surgimiento tuvo carácter “especial”, debido a que se debía reconocer la necesidad de modificar la ley 1565 para justificarla legalmente. En los hechos, pese a su nombre, se trata de un INS¹⁷⁰. Con base en encuestas y entrevistas, el investigador Mario Yapu ha captado la subjetividad y las opiniones de los docentes de dicho centro durante el proceso de constitución en universidad hace pocos años¹⁷¹. Ésta es una muestra de los gestos, la visión y la cultura institucional de los profesores en periodos de cambio. El rasgo común es la crítica que hacen a la gestión de las autoridades; mencionan por ejemplo, que no existe un proyecto institucional, que la organización es deplorable y que no hay margen para la superación docente. La apreciación generalizada refiere un ambiente de trabajo nada agradable, actitudes dictatoriales del Rector, falta de educación y un fuerte clima de intriga. Aquí se advierte la pesada carga afectiva que los profesores deslizan cuando es posible influir sobre la orientación de una opinión o la construcción de una evaluación. En su cultura, toda ocasión es apropiada para sentar posición, para influir en los demás, para crear expresiones simbólicas variadas que impliquen formas para exteriorizar sus deseos, simpatías, intereses y problemas personales. La convivencia diaria da lugar de esta manera a que prevalezca un clima institucional en el que siendo las relaciones frecuentes y necesarias, se produzcan tensiones agudas y la recíproca descalificación.

Otro ejemplo de la influencia que representaciones y acciones culturales inciden sobre el desarrollo institucional radica en lo siguiente. Un problema social de relevancia, intensificado para el Ministerio de Educación durante los últimos años ha sido la gran demanda de ingreso a los INS. En el pasado, la inscripción de nuevos postulantes a cada centro se resolvía de manera discrecional, hubo abuso de autoridad, muchas recomendaciones, incorporaciones subrepticias y otras expresiones irregulares de influencia deplorable.

Establecer una política centralizada para la admisión de los postulantes a los INS con base en un solo examen fue una decisión auspiciosa. No obstante, esto ocasionó rechazo de parte de los postulantes reprobados, porque su preparación académica era muy heterogénea -

¹⁷⁰ Véase el estudio de Mario Yapu, *En tiempos de la Reforma Educativa*. Vol. II. *Op. Cit.* pp. 92-3.

¹⁷¹ Los aspectos simbólicos e ideológicos que Mario Yapu menciona se refieren a la actitud de los docentes en relación a la institución y su transformación en Universidad Pedagógica. Esa actitud es contradictoria, reactiva, circunstancial y acomodaticia. Por ejemplo, la mayoría de los docentes que no se involucraron con el proyecto afirmaron que no lo hicieron porque desconocían su contenido, no lo conocían porque no se lo difundió internamente y no se hizo esto último porque el interés fue mostrarlo hacia fuera de la institución. Por otra parte, cualquier universidad debería contar con catedráticos calificados, pero dado que éstos no existen, y los que se encuentran empleados deben continuar trabajando en la Normal, la transformación tendrá que darse con ellos mismos. Por último, la universidad podría servir para integrar el sistema de formación superior, pero dado que en las universidades no se hace buen currículum, no queda otra opción que trabajar con los docentes de didáctica y diseño curricular de la Normal de Sucre, en una nueva cobertura: la Universidad Pedagógica Nacional. *Idem*, p. 91 ss.

proceden de colegios urbanos o rurales, particulares o privados-, sin que la mayoría estuviera en condiciones de aprobarlo. Por la centralización hubo beneficio académico, aunque fue necesario pagar un costo social expresado en el descontento y la presión de quienes reprobaban. Hoy ha variado tal política por las consecuencias que ocasiona la presión de los postulantes, dándose margen de nuevo lamentablemente, a riesgosas similitudes con el pasado y al peligro de deterioro de la calidad en la formación docente.

Sin embargo, en contraste con las proyecciones de sombras y problemas, surgen también luces y destellos que permiten evaluar la gestión en los INS de una forma más ecuánime y comprensiva. Por ejemplo, la cooperación que se ha alcanzado en formación docente ha consolidado una red que tiene larga historia: es la que forman ocho INS que imparten formación en la modalidad de educación intercultural bilingüe. Aquí, el conjunto de actividades es diverso y la experiencia de trabajo enriquecedora; sin embargo no es resultado del deseo espontáneo de vinculación de parte de los propios INS. Los logros en gran parte, se dan por iniciativa y relativa imposición del Estado, desde el cual se ha movilizado un conjunto grande de recursos humanos, financieros y materiales de distinta procedencia. Así, en el entorno cultural andino, la cooperación entre pares es posible sólo cuando median alternativas hipotéticas que estimulan intereses y que activan actitudes de complacencia ante quienes detentan cualquier tipo de poder o prerrogativa.

Desde julio del presente año ha cobrado fuerza el proyecto de ocho INS articulados en una red y que son parte del sistema de educación intercultural bilingüe. El proyecto conocido como PINS-EIB aglutina a unidades ubicadas en entornos de habla quechua y aymara en la parte central y occidental del país (dos están en Cochabamba, dos en La Paz, tres en Potosí y uno en Chuquisaca). Todos son INS ubicados en localidades rurales a excepción del INS Eduardo Avaroa que trabaja en la capital del Departamento de Potosí, donde no obstante, la mayoría de la población se reconoce a sí misma como hablante de una lengua originaria de la región –quechua predominantemente-.

La red está auspiciada por el Ministerio de Educación y desde 1997 cuenta con el aporte financiero y profesional de la agencia alemana de cooperación, GTZ. Como se ha visto anteriormente, las actividades de los INS interculturales y bilingües en Bolivia, se abocan a la discusión, desarrollo y difusión de temas técnicos concernientes a la educación especializada. Para tal efecto, el proyecto organiza seminarios, talleres y otros eventos, lleva adelante un programas de Maestría con la participación de estudiantes de varios países y la concurrencia de distintas organizaciones internacionales; sin embargo, lo más significativo radica en que impulsa la interacción entre los INS, estimula la valoración de las identidades autóctonas, incentiva el desarrollo de una conciencia cultural y étnica asertiva y plural, y gestiona la realización de tareas que favorezcan el desarrollo de las actividades en las aulas de los INS con proyección de educación intercultural bilingüe en la escuela. Una actividad de marcado realce en este sentido es la lectura y redacción de textos en idioma original de parte de los docentes y estudiantes de las ocho Normales mencionadas.

Dicho proyecto está abocado a mejorar la formación de maestros en el ciclo inicial y Primaria considerando las transversales de equidad de género y medio ambiente. Hasta el año 2003 se registra ocho mil profesores egresados de las Normales, competentes para desarrollar con innovación pedagógica, los instrumentos de la educación intercultural

bilingüe. Sin embargo, es recurrente que los nuevos maestros sólo focalicen y reduzcan tal enfoque a técnicas de lecto-escritura en idioma original. Así, algunas investigaciones impulsadas por el propio PINS-EIB, han constatado que la fuerza de las prácticas tradicionales es tan grande que aún hoy, después de ocho años de implementación continua de varios proyectos con la misma orientación, inclusive los nuevos maestros no se liberan de las prácticas tradicionales de enseñanza.

Por lo demás, cabe mencionar que se da una ausencia de continuidad en la aplicación de políticas educativas que transformen el sistema rural. Por ejemplo, el Ministerio de Educación no garantiza que los profesores se ubiquen en unidades escolares donde se aplica la Reforma Educativa en la modalidad bilingüe. Si se hiciera esto, los profesores tuvieran la oportunidad de comenzar su carrera ganando experiencias en un escenario de refuerzo colectivo para lograr una nueva misión institucional. en un clima donde sería expectable su crecimiento personal y profesional.

En todo caso, según la información que imparte el proyecto, trabajando en red, y con un significativo soporte para efectuar actividades complementarias, se han desarrollado temas esenciales del Diseño Curricular Base. Las específicas necesidades de aprendizaje que se evidencian localmente en los INS del proyecto han sido visualizadas, diseñándose estrategias académicas para satisfacerlas. Las relaciones de los INS, gracias al asesoramiento de técnicos del proyecto, han privilegiado vínculos con los Consejos Educativos de Pueblos Originarios –los consejos locales de la “nación quechua” y el “Consejo Educativo Aymara”-. A partir de las necesidades de aprendizaje de los destinatarios, se dan contenidos, métodos y formas de evaluación para distintas áreas de conocimiento, de modo que los futuros profesores con formación especializada enfatizan las competencias de alumnos respondiendo a la particularidad de contextos culturales diversos y multilingües.

Desde los años 90 funciona en Bolivia el programa llamado PROEIB-Andes, gracias al auspicio de varias instituciones internacionales y la concurrencia de seis países de la región¹⁷². Con la participación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Mayor de San Simón se dio inicio en 1998 a una Maestría en EIB. Hoy día, existen varias investigaciones especializadas como resultado de dicho postgrado, trabajos que no se han restringidas al área andina, y que sirven para mejorar distintos aspectos de la vida institucional en los INS. Los docentes y estudiantes de la Maestría toman parte en otras actividades de dicho programa; así, tratan con calidad científica, temas como la práctica intercultural en el aula, la enseñanza de lengua originaria, la problemática de género, la evaluación intercultural, la diversificación curricular, y otros contenidos similares.

Las otras actividades del PINS-EIB y el PROEIB-Andes incluyen la realización de diversos cursos de postgrado e investigaciones, la ejecución de seminarios de carácter nacional e internacional, en los cuales invitan a participar a expertos y motivan la participación de

¹⁷² Se trata de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Las organizaciones que auspician el programa son muchas destacándose entre ellas a OREALC-Chile, UNICEF-Bolivia, varios organismos internacionales, embajadas europeas y otras instituciones. En la realización de la Maestría que se indica a continuación intervienen por ejemplo, AECI de España, la cooperación belga y otras organizaciones de Ecuador, Perú y demás países de la región.

docentes, autoridades y estudiantes de los INS con una actitud no solamente receptiva, sino activa. Como se ha visto anteriormente, además existen otras actividades relacionadas con la beca de docentes a programas de licenciatura y postgrado, publicaciones periodísticas y de materiales educativos, la realización de eventos de carácter pedagógico, la difusión de textos en lengua original y la realización de concursos literarios.

Sin embargo, este trabajo en red no debe dar lugar a formar una imagen unilateral respecto de la cooperación en los INS rurales. Aparte de los aspectos mencionados sobre el imaginario colectivo, la vida comunitaria y la relación con el Estado, los temas históricos y culturales sobre los que reflexiona este trabajo, condicionan la gestión institucional en los INS del área andina, de una manera gravitante, haciendo de la subjetividad colectiva el factor preeminente para entender y actuar en estos entornos.

Pese a los ejemplos referidos en la primera parte de ese acápite, aunque subsista una pertinaz influencia de aspectos culturales que dificultan la consecución de metas de eficiencia y eficacia educativa, es necesario destacar que en los últimos años, de modo general, tanto el Ministerio de Educación como las universidades que cumplen la delegación, desarrollaron acciones expectables y útiles que permitieron fijar nuevas condiciones básicas para la gestión institucional, dando lugar a mejorar los procesos académicos y orientando a los INS a valorar y cumplir la ley 1565. Pese a las limitaciones y los problemas que surgieron en el proceso, cabe remarcar los avances y aciertos sobre la gestión institucional, enfatizándolos aún más porque se dan en medio de complejas realidades culturales.

En lo concerniente a los docentes, se han institucionalizado los procedimientos de selección, evaluación y promoción; pese a las dificultades inherentes, se han regularizado las actividades académicas, cumpliéndose una aceptable cantidad de horas de trabajo en cada semestre, ordenándose el desarrollo del currículum y estimulándose la innovación en aula. Asimismo, en los INS se han incorporado por primera vez a partir de los últimos años, instrumentos de gestión, procedimientos administrativos pertinentes y se tiende a crear un sistema de información y vinculación que abarque todas las unidades. Se uniformó, reguló e implementó un sistema de admisión, aplicándose periódicamente evaluaciones para constatar el nivel de logro de los futuros profesores. Así, comienza a desplegarse entre la fuerza reactiva de la tradición, una cultura de calidad, una nueva concepción que orienta las actitudes y prácticas colectivas. En fin, en un largo y conflictivo proceso se han fortalecido nuevas relaciones internas y externas en los INS, se ha forjado una imagen institucional de buen nivel académico y se han sentado las bases para la integración del sistema de formación superior, dejando advertir a las universidades públicas la posibilidad de hacerse cargo en el futuro, de la formación docente para el nivel de Secundaria.

En varios casos, los catedráticos han encontrado por primera vez, auspiciosos horizontes de superación profesional y realización personal, han tenido la oportunidad de efectuar estudios de postgrado dentro y fuera del país, participar en eventos académicos y científicos a partir de reflexiones e investigaciones educativas proyectando una la imagen de calidad. Pero sin duda que lo más importante radica en que las gestiones institucionales comienzan a valorar y estimular la iniciativa por desarrollar innovaciones pedagógicas y proyectos de aula como una política de fomento a la implementación de la Reforma Educativa. Ésta comienza a ser empleada como una herramienta para la gestión en todas sus expresiones y

niveles y como un estímulo para la innovación pedagógica en el aula con solvencia científica. Asimismo, el clima institucional en los INS comienza a impregnar al medio de una alta oxigenación académica, la competencia ha superado términos indeseables de enfrentamiento y si la temperatura en los centros sube, se debe felizmente en muchos casos, a que existe el ímpetu de calificación profesional, se dan legítimas aspiraciones de promoción y una provechosa competencia por validar iniciativas de catedráticos, directivos y personal administrativo.

Es evidente que los procesos de cambio en educación, sólo permiten apreciar resultados y beneficios después de temporalidades relativamente prolongadas. Esto tiene el peligro de que proyectos de profundo alcance puedan alterarse ante la carencia inmediata de resultados, sin embargo tiene también la ventaja de que en su desarrollo se incorporen elementos que enriquezcan su contenido, afirmándose una transformación profunda. Que los distintos gobiernos hayan precautelado la Reforma Educativa como una política de Estado, que se haya respetado un margen de institucionalidad técnica y de prosecución de logros y procesos con innovaciones y cambios de marcha contingentes y enriquecedores, que los actores progresivamente jugaran roles cada vez más decisivos para construir una labor conjunta, que las universidades públicas hayan estimulado ejemplos de administración y perfilado estilos de gestión que en la mayor parte de los casos, son dignos de emulación; son condiciones favorables para que crezcan algunos frutos que ya son maduros.

Después de diez años de contingente aplicación de la Reforma, en los INS comienza a advertirse resultados satisfactorios y cambios estratégicos. En resumen, pese a los factores de subjetividad renuente, los logros son expectables y la cultura institucional comienza a valorar el espíritu de la ley. A esto ha contribuido en proyección histórica, la administración universitaria, la colaboración internacional, el compromiso de los actores de cada INS y las orientaciones políticas y técnicas, constantes y frecuentemente incomprendidas o ignoradas, ofrecidas por el Ministerio de Educación.

e. Financiación y calidad de la formación inicial

La formación docente en Bolivia se constituye como un sistema eminentemente público, siendo su financiación sustentada con recursos del Tesoro General de la Nación. Antes de describir y analizar algunos aspectos económicos al respecto, lo cual implica también considerar la eficiencia y eficacia del servicio, es necesario efectuar algunas puntualizaciones sobre temas que permiten comprender cómo las decisiones desarrollada por cinco gobiernos en diez años, se prolongaron siguiendo una política de Estado según el propósito de alcanzar los principales objetivos de la ley 1565.

Los datos evidencian que en general, la educación ha tenido un trato financiero preferencial. El gasto por ejemplo se ha incrementado de un modo sostenido desde los años 90 hasta el año 2002. En los componentes de la estructura del gasto, las decisiones políticas han tendido a incrementar los recursos para la formación docente, tanto en lo referido a gastos corrientes (salarios y necesidades de las unidades), como en gastos de inversión efectuados por el Ministerio de Educación. El incremento en 12 años ha sido del 20%¹⁷³.

¹⁷³

Cfr. La educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados. Op. Cit. p. 23.

En lo que concierne al Programa de Reforma Educativa, la principal atención ha estado focalizada en la educación primaria. Considerando los niveles inicial, Primaria y Secundaria, el Estado boliviano ha dedicado casi el 77% de los recursos disponibles al nivel Primario en el año 2002, dándose un incremento de 5% respecto de doce años antes. Y es que el enfoque de la Reforma obliga a incrementar la cobertura de la escuela, la lucha contra el analfabetismo y a ofrecer a la población, la posibilidad de educarse hasta el nivel superior. Esta misma prioridad ha influido para prestar atención a los INS de modo que en ellos se formen los recursos humanos que se requiera para enfrentar los desafíos del siglo XXI¹⁷⁴.

Según recientes estadísticas, el 86,5% de la población entre 6 y 13 años asiste a la escuela; sin embargo, se repite la tendencia histórica de que esta situación varía desventajosamente en el área rural. En este entorno, los índices de abandono y retención escolar son más altos. Tampoco para un joven campesino es fácil incorporarse al colegio y menos trasladarse a la ciudad para iniciar estudios en la universidad¹⁷⁵. Por lo demás, el nivel de logro de competencias inclusive en Primaria es muy bajo, lo cual afecta con mayor incidencia a quienes tienen una lengua originaria como lengua materna. Al respecto, casi 7 de cada diez niños y jóvenes hispano-parlantes asisten a la escuela o al colegio, en tanto que por ejemplo, entre quienes tienen al aymara como lengua materna, sólo uno de cada dos niños o jóvenes está incorporado a la educación formal.

Menos de la mitad de los niños inscritos a primero de Primaria culminan el nivel ocho años después. En las ciudades en cambio, la relación es del 85%. De los alumnos inscritos en Secundaria, sólo 23 de cada cien en el campo, egresan como bachilleres cuatro años más tarde, la situación es casi tres veces superior en las ciudades. En ambas áreas las mujeres están desfavorecidas. La evaluación que efectúa el Ministerio de Educación sobre los resultados de la Reforma Educativa establece que las unidades en transformación ofrecen mejor nivel de competencias de los alumnos en relación a aquellas escuelas donde prevalecen prácticas tradicionales. La diferencia aunque no es sustantiva¹⁷⁶, motiva a que

¹⁷⁴ El gasto en educación respecto al PIB en doce años creció del 3,4% al 6,1% incluyendo a las universidades. Sin éstas, el crecimiento ha sido del 2,4% al 4,7%. El PIB de 1997 fue de 3.6 mil millones de \$us con un ingreso per cápita de 1.009 \$us anualmente. El año 2001, el PIB decreció a 3.1 mil millones de \$us y el ingreso per cápita también (928 \$us al año). *Idem*. pp. 34, 87.

¹⁷⁵ Sólo tres de cada diez jóvenes en el campo siguen estudios en el nivel Secundario. En el séptimo grado y el último de Primario se registran los índices de mayor abandono, especialmente para los varones quienes deben cumplir labores agrícolas, pero también en el primer grado de Primaria los índices se encuentran entre los más altos. La retención es mayor para los varones (33% en cuarto de Primaria) respecto de las mujeres (26%); quienes tienen un alto índice de aprobación en el primer grado de Secundaria. En el campo, es frecuente que las mujeres se incorporen menos al sistema formal y ante los primeros tropiezos desistan más fácilmente de su interés de proseguir estudios por lo que la finalización de Secundaria es más probable. A los 17 años en el área rural, solamente el 43% de los jóvenes efectúa estudios formales en algún establecimiento, mientras que en las ciudades el porcentaje es de casi 7 de cada diez. *Idem*. p. 25-6.

¹⁷⁶ En Matemática, los niños de escuelas en transformación no superan el nivel de logro más bajo, en una proporción del 69% (tercer grado de Primaria según pruebas aplicadas el año 2000 por SIMECAL). En las unidades que no se han incorporado a la Reforma Educativa, el logro más bajo es del 73% del curso. Respecto de las competencias en Lenguaje, casi el 31% de los niños tienen el nivel más bajo de logro en unidades en transformación, en tanto que en las otras, el peor rendimiento se extiende al 33%. *Idem*. p. 26.

los gobiernos y actores, apuesten por fortalecer los lineamientos de la Reforma, lo cual entre otras consecuencias, da lugar a mejorar la calidad de la formación de maestros.

Como se ha mencionado en varias partes de este trabajo la información estadística, académica e institucional referida a la formación docente en Bolivia, se encuentra todavía en proceso de sistematización, lo cual se dificulta seriamente no sólo por problemas técnicos, sino por los aspectos culturales considerados con detenimiento. En lo concerniente a la información financiera sucede algo similar: el acceso es muy difícil, no se encuentra desagregada, y en fin, tampoco el orden o la fidelidad son características de la información disponible o a la que se podría tener acceso.

De cualquier forma, investigadores, consultores y técnicos del Ministerio, ante necesidades concretas, elaboran sus propios cuadros, ofrecen información, datos y análisis que aunque en muchos casos son sólo aproximados, permiten construir una imagen relativamente objetiva de la eficiencia, la eficacia y los problemas de la formación docente¹⁷⁷. Por lo demás, es interesante leer los informes de consultoría administrativa, financiera y académica que periódicamente el Ministerio encarga a especialistas, donde se resaltan aspectos que por lo general, no se incorporan en las estadísticas.

Un tema interesante es el que concierne a los ingresos propios generados en cada INS. No se trata solamente de valores que se venden en los centros y que incrementen la asignación financiera anual, por lo general restringida a cubrir los gastos corrientes en porcentajes muy altos. Se trata de movimientos económicos en INS de entorno rural donde las condiciones de pobreza son extremas y por lo mismo, cualquier recurso financiero se convierte en sumamente significativo. Por ejemplo, es habitual alquilar las instalaciones del INS para eventos sociales, cultivar las tierras y vender los productos que se obtienen, incluso hay casos en los cuales las autoridades solicitan aportes en efectivo para el pago de servicios como la energía eléctrica o para realizar actividades de distinta naturaleza¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Gracias a la elaboración de los Planes Académicos Institucionales efectuada por veintidós Escuelas Normales en 1996, se cuenta con información estadística. La Comisión de Evaluación encargada de calificar qué Escuelas alcanzarían el puntaje mínimo para transformarse en Institutos Normales Superiores, ha sistematizado la información en cuadros para los años 1993, 1994 y 1995. En éstos se incluye la información de matrícula, número de docentes, número de personal administrativo y de servicio, y el presupuesto para cada INS. Naturalmente con tal información se ha efectuado el cálculo de costo por alumno al mes, la relación de número de estudiantes por docente, por administrativo y otros indicadores de calidad. Véase al respecto, los Anexos de la *Evaluación de los Proyectos Académicos Institucionales*, Departamento de Formación Docente del Ministerio de Educación, La Paz, mayo de 1996.

¹⁷⁸ Véase al respecto, el último acápite del capítulo anterior. Por ejemplo, el trabajo de consultoría efectuado por Giovanna Ramírez muestra la siguiente relevancia financiera no incorporada en los informes oficiales sobre los ingresos propios generados en los INS durante la gestión 2001. En el caso del Instituto Bautista Saavedra de Santiago de Huata, el presupuesto que el gobierno asignó a la unidad ascendió efectivamente en un 15% por las recaudaciones efectuadas; igual situación se dio en René Barrientos Ortuño de Caracollo en un orden del 10%. Sin embargo, en otros casos el incremento es mínimo (0,6% en Ismael Montes de Vacas por ejemplo).

Resulta curioso encontrar partidas de ingresos que incluyen “aporte de luz y agua”, “venta de productos agrícolas”, “seminarios”, “fotocopiadora”, multa por “retraso en la inscripción”, “alquiler de edificios” y otros similares (esto último en el INS Manuel Ascencio Villarroel de Paracaya). Los informes que se conocen toman en cuenta por lo general, para el cálculo de eficiencia y eficacia, los reportes de asignación del Ministerio para gastos corrientes desechándose los gastos de inversión y los montos por ingresos propios o donaciones, dado el desconocimiento al respecto. Véase el texto,

Estos ingresos no son insignificantes, llegando en algunos casos a representar hasta el 15% del presupuesto institucional. No obstante, no son constantes y se dan con oscilaciones abruptas dependiendo del estilo de gestión de las autoridades y de su iniciativa para procurarlos. Adicionalmente, hay otros factores económicos que no se incluyen en los cálculos del costo de un egresado o el costo de un estudiante matriculado en el INS. Aquí se incluye una amplia diversidad de gastos efectuados por organizaciones no gubernamentales, proyectos, instituciones de colaboración internacional y otros agentes, los cuales en la forma de donaciones o mediante la ejecución de proyectos, ocasionan un impacto a veces sobresaliente entre los INS, más si se trata de la implementación de equipos, la realización de actividades de capacitación, o la publicación de textos¹⁷⁹.

La Agencia Internacional de Cooperación Española en cinco años ha donado al país más de un millón de dólares para distintas actividades de capacitación de maestros, inicialmente en la forma de becas a España a favor de aproximadamente un centenar de beneficiarios, y recientemente con la realización de un programa de amplia cobertura¹⁸⁰. Asimismo, la constante cooperación alemana a través de su agencia técnica ha ofrecido expectables resultados en EIB en un orden aproximado a los 250 mil dólares anuales. Estas y otras iniciativas de cooperación internacional constituyen la financiación bilateral de la formación docente en la modalidad de donaciones o créditos no reembolsables.

En los documentos del Ministerio de Educación hay informes con datos distintos acerca del cálculo de eficiencia y eficacia, sin embargo para los primeros años de la década de los noventa, se ha constituido en la mejor fuente, la evaluación de los Proyectos Académicos Institucionales efectuada a mediados del año 1996, sobre la que se basan otros reportes. Sin embargo, como se ha explicado, dependiendo de la recolección de información en los propios INS y los objetivos de evaluación financiera y académica que dirigen los trabajos de consultoría, los cálculos varían. Un documento de trabajo citado varias veces, establece los siguientes indicadores de eficiencia y eficacia comparando las gestiones 1994 y 1998¹⁸¹.

Según el Ministerio de Educación, el costo de la formación inicial en Bolivia se incrementó en las fechas de corte, sin que esto implique no obstante, una mejora sustantiva en la calidad¹⁸². El único indicador de eficiencia que disminuyó es el que refiere el costo que

Evaluación Académica e Institucional-administrativa de los INS administrados por el Ministerio de Educación. Op. Cit. La versión consultada carece de numeración.

¹⁷⁹ La mayor parte de los equipos educativos que disponen los institutos rurales que son parte del proyecto INS-EIB han sido financiados con donación internacional –gracias a la GTZ en primer lugar-. Véase al respecto, el inciso (g) de este capítulo y el **Anexo 9** al final del trabajo.

¹⁸⁰ La realización del programa de “Formación e Innovación Institucional y Académica” dirigido al menos al 70% del plantel docente de los Institutos Normales Superiores de Bolivia, también es financiado en parte con el aporte de donación de AECI. Al respecto véase la nota N° 62 del presente capítulo.

¹⁸¹ *Cfr. Transformación de Escuelas Normales en INS y vinculación de los INS al sistema universitario. Op. Cit. pp. 35 ss.*

¹⁸² Con el nombre de “Principales indicadores de eficiencia”, el documento indicado en la nota anterior, ofrece el siguiente cuadro (*Op. Cit. p. 36*):

demanda al Estado, la conclusión de estudios de cada egresado en los INS públicos. El año que se promulgó la ley 1565, dicho costo estaba cerca a 3,400 \$us, mientras que cuatro años después disminuyó a poco más de 2,300 \$us. El indicador que se mantuvo relativamente constante fue la proporción entre el número de estudiantes y administrativos, en cambio se dio una variación en relación a la proporción entre alumnos y docentes (casi 61%).

La disminución del costo por egresado se debe a que el año 1998 se reunió una crecida proporción de estudiantes rezagados que egresaron conjuntamente. Así, pese a que ese año el presupuesto se incrementó en 7,5% respecto del año anterior, la oscilación de los grupos de egresados produjo esa disminución drástica del costo de su formación¹⁸³.

El documento del Ministerio asevera que el año 1998, el costo promedio de un egresado de la universidad pública o de una institución de formación superior era de 450 \$us, lo cual implica un costo muy elevado para la formación docente (la proporción correspondiente es que en Bolivia un egresado de la universidad a nivel de licenciatura costaba cinco veces menos al Estado, que un egresado a nivel Técnico Medio para ser maestro o profesor),

Las medidas del gobierno en 1997 tendientes a seleccionar al plantel docente de siete Escuelas Normales que se convertirían en los primeros INS, dio como resultado una disminución notable en la proporción “estudiante-docente”, la cual, en opinión del Ministerio fue ideal el año 1998: 24 estudiantes por cada docente. El cuadro general de evolución del plantel docente en los INS muestra una tasa decreciente global de 38% en cuatro años (había poco más de mil docentes el año 1994, cifra que se redujo a poco más de seiscientos el año 1998)¹⁸⁴. Habiendo disminuido notablemente el número de docentes, la relación con el plantel administrativo también varió. Cada administrativo apoyaba el trabajo de tres docentes en 1994; en cambio, con menos docentes en 1998, le correspondía

Indicadores	1994	1998	Variación
Relación costo/alumno	304	392	27%
Relación costo/egresado	3 383	2 340	-30%
Relación alumnos/docente	15	24	60,8%
Relación administrativos/10 docentes	3	5	62,1%
Relación alumnos/administrativos	50	51	2%

¹⁸³ El Ministro de Educación, Tito Hoz de Vila a fines de 1999 ofreció una respuesta al requerimiento del Parlamento sobre distintos aspectos. En lo concerniente al presupuesto para las Normales, pese a que se le solicitó informara de los últimos 14 años, refirió los montos para el periodo 1994-1999. En el periodo habría existido una tasa de crecimiento promedio de 14,36% en el presupuesto asignado por el gobierno en moneda local. La gestión de mayor variación es 1999 con 25,7% de incremento respecto de la anterior, y la de menor crecimiento, 1993 con sólo el 12%. Efectuados los cálculos según las tasas de cambio oficial, los montos en dólares asignados para 23 Escuelas Normales públicas fueron los siguientes (Véase la documentación legal de archivo del Ministerio de Educación. Carta dirigida al Presidente de la República, Hugo Bánzer Suárez, 30 de noviembre de 1999, p. correlativa 51):

4.511.282 \$us en 1994; 4.842.109 \$us en 1995; 5.149.725 \$us en 1996, 5.667.734 \$us en 1997, 5.766.414 \$us en 1998, y para 1999 el monto de 6.880.810 \$us.

¹⁸⁴ *Cfr. Transformación de Escuelas Normales en INS y vinculación de los INS al sistema universitario. Op. Cit. p. 37.*

a cada funcionario colaborar con el trabajo de solamente dos docentes. En tanto a los estudiantes, la relación fue constante (alrededor de 50 a 1) lo que indica una tasa similar de incremento de la matrícula y de las contrataciones de personal administrativo.

Respecto a los indicadores de eficacia de la formación docente en las dos gestiones consideradas, pese a que hubo un incremento notable del número de egresados, la relación proporcional entre matriculados y egresados se mantuvo todavía muy baja¹⁸⁵. Es decir, aunque en cuatro años se incrementó la proporción a un ritmo sostenido de 2%, en la evaluación del Ministerio existían todavía altos índices de abandono o retención que influyeron para que la formación docente en Bolivia no sea eficaz.

En el documento de referencia se señala que en el país existen años “atípicos” en los cuales se advierten las consecuencias de la aplicación de determinadas políticas. El año de promulgación de la ley 1565 habría sido uno de estos, debido a que los conflictos gremiales no sólo afectaron el desenvolvimiento de las actividades académicas en las Escuelas Normales, sino que ocasionaron un clima de incertidumbre respecto del futuro inmediato de las instituciones. En efecto, una muestra de tal atipicidad es que en varias unidades, el número de egresados ese año fue igual a cero¹⁸⁶.

Por tales razones, aplicar sin mayor prevención, pautas de comparación por gestión según indicadores estandarizados, en el caso de Bolivia al menos, no es necesariamente lo más conveniente para establecer la calidad de la formación docente. Tomando en cuenta los indicadores mencionados, el presente trabajo ha elaborado una comparación por periodos que se presenta en los **Anexos 8 y 9**. Se trata de la comparación entre los periodos 1993-1995 y 2001-2003 para apreciar con mayor ecuanimidad, en primer lugar, el costo que representa para Bolivia, la graduación de un egresado como maestro o profesor de Estado. El **Anexo 9** es el cuadro consolidado de los datos que por INS se ofrecen según indicadores estandarizados. En él, los resultados evidencian la eficiencia y la calidad de la formación docente hasta hoy en el país.

¹⁸⁵ Con el nombre de “Principales indicadores de eficacia”, el documento indicado en la nota anterior, ofrece el siguiente cuadro (*Op. Cit.* p. 37):

Indicadores	1994	1998	Variación
Número de egresados	1 305	2 509	92%
Proporción egresados/matriculados	9%	17%	8%

¹⁸⁶ En el análisis que efectúa el documento por Departamento, muestra situaciones extremas como las siguientes: En 1994 no hubo ni un solo egresado en la Escuela Normal Rural Simón Bolívar de Cororo en Chuquisaca, tampoco en la Escuela Franz Tamayo de Villa Serrano en el mismo Dpto. En el Dpto. de La Paz, la Escuela Normal Rural de Warisata tampoco graduó a ninguno de sus estudiantes; y en Cochabamba ninguna de las cuatro Escuelas Rurales existentes en ese momento (incluida la René Barrientos de Tarata) tuvo egresados, situación que contrastó con Santa Cruz donde todas las unidades incluso la Escuela Humberto Ibáñez de Charagua (hoy cerrada) graduó a 62 estudiantes. La situación del Departamento de Cochabamba se repitió en Potosí donde ninguna de las cuatro Normales (incluida la Escuela José David Berríos de Caiza D, hoy también cerrada), tuvo un solo egresado. Finalmente, igual situación se advirtió en la Escuela René Barrientos de Caracollo en Oruro y en la de Riberalta de Beni. En resumen, de las 23 Escuelas Normales, ese año no hubo ni un solo egresado en 13 de ellas. *Idem.* pp. 39 ss.

Es importante, antes de remarcar algunos datos, efectuar ciertas precisiones y sugerencias respecto de la financiación de la formación inicial para que las decisiones políticas del futuro den lugar a efectos deseables y sean provechosas. En primer lugar, no es conveniente evaluar la formación en los INS tomando criterios por Departamento. Al margen de la expectable equidad territorial que esto pudiera motivar, también se presentan distorsiones riesgosas. Por ejemplo, en La Paz hay cinco INS, tres urbanos y dos rurales pero la situación de dos urbanos es muy peculiar; en contraposición en Tarija, sólo la localidad de Canasmoro cobija a un centro de formación docente. Si la distribución presupuestaria se hiciera por desagregación municipal, se daría lugar en realidad, a una distribución desigual.

Este trabajo ha mostrado con insistencia que pese a la encomiable intención de superar la balcanización de las Escuelas Rurales, la transformación en INS de doce de ellas no ha implicado superar las distancias. Y es que existe ante todo, una separación cultural entre entornos rurales y urbanos. Por consiguiente, una forma justa y estratégica de promover el desarrollo local es considerando los presupuestos de INS de entorno urbano, separados de los que desarrollan sus actividades en contextos rurales. Para tener una imagen precisa de los recursos y potencialidades, en este sistema financiero habrá también que incluir como indica la ley boliviana, el conjunto de ingresos propios, recursos de donación, proyectos de ONGs, programas y todas las actividades que invierten en mejorar la calidad de formación de los futuros maestros. Esto también exigirá delimitar la competencia profesional de los maestros rurales, probablemente extendiéndola a zonas peri-urbanas donde se da una alta migración y donde la enseñanza en modalidad bilingüe no ha comenzado.

En segundo lugar, la evaluación de la calidad considerando indicadores estadísticos es necesaria, sin duda en Bolivia también lo es. Sin embargo, la particularidad política del país configura coyunturas especiales que es preciso evaluar en periodos de alcance más prolongado que una sola gestión. La sistematización de la información, la implementación de formas fluidas de comunicación y la organización de los datos considerando la diversidad cultural y la fuerza de los grupos originarios, debería servir para que se diseñen estrategias de administración delegada o semi-autónoma en las ciudades. Deberían servir para privilegiar los gastos de acuerdo a las necesidades materiales y de aprendizaje de los centros rurales y para fijar formas de gestión y relación con las universidades de manera que las mejores fortalezas de las casas de estudio superior, se transfieran a las Normales, focalizándose como sustantivos, los objetivos académicos.

En tercer lugar, Bolivia ofrece a la región interesantes experiencias de formación docente con enfoque intercultural bilingüe. Esta riqueza ha sido capitalizada hasta ahora de manera conveniente de acuerdo a los horizontes de los proyectos y programas en curso. Sin embargo, lo que implican en capital cultural, en experiencia pedagógica y lingüística, aparte de otras sugestivas atracciones, tendría que promoverse para procurar recursos financieros. Es encomiable realizar trabajos de investigación y programas de postgrado sobre el tema, pero su riqueza está subvaluada. Más que conseguir donaciones bilaterales en muchos casos ya orientadas, sería preferible pensar en estrategias que conviertan a la EIB en la principal fortaleza de la educación boliviana, con todas las implicaciones – también financieras- que esta política implique.

De esta manera, en la especial coyuntura política que vive el país, momento en el que el deterioro de los partidos ha dado lugar a una gestión “independiente”, el libre flujo de

posiciones e intereses harán del próximo Congreso Nacional de Educación, el momento decisivo para pensar en la posibilidad de construir los nuevos cauces de la Reforma del próximo decenio. Tiempo en el que la calidad de la formación docente aparte de ser medida con los indicadores estandarizados, será comprendida y proyectada de modo integral, como corresponde a un objeto complejo de las ciencias sociales.

Respecto de los indicadores que permiten comparar la eficiencia y eficacia de la formación docente en los periodos señalados, cabe efectuar las siguientes puntualizaciones. En primer lugar, se ha tomado un periodo de tres años, porque en teoría es el tiempo requerido para la formación docente en los INS de Bolivia. Aunque normalmente se incluye un semestre de nivelación para allanar diferencias de formación y los promedios de egreso según los INS oscilan entre cuatro y cuatro años y medio, los tres años indicados sirven de base para la construcción del periodo. Muestran asimismo, indicadores más fidedignos exentos en parte, de las distorsiones ocasionadas por particularismos políticos coyunturales. Finalmente, aunque se establecen promedios en el periodo, por ejemplo para señalar las proporciones entre estudiantes y docentes o para fijar el presupuesto de la gestión –que incluye gastos corrientes y otros gastos-, la cifra del costo de cada egresado corresponde a una ponderación dada por distribución de recursos en tres años anteriores. La distribución se efectiviza entre los estudiantes que egresaron mientras el graduado de la gestión 1995 o de la gestión 2003, efectuaba estudios en el lapso regular de tres años.

La comparación de los indicadores se efectúa en los sistemas urbano y rural diseñados según orientaciones políticas de equidad cultural. Así, se ha establecido para cada INS promedios que permiten visualizarlo en un periodo en el que se da el tránsito académico regular de estudiantes quienes teóricamente, deberían concluir su formación como técnicos medios, alcanzando competencia para desarrollar el currículum respectivo en el aula. En ese sentido, la comparación por ejemplo con el presupuesto de universidades y el costo de la formación de un licenciado en Bolivia, no se asume como criterio de evaluación definitivo para la medición de la calidad de la formación docente. Para tal efecto, en realidad lo que se requiere es implementar evaluaciones cualitativas correlacionándolas con trabajos de investigación y con otros mecanismos que suplan la asesoría pedagógica, de modo que sea posible efectivizar tanto el acompañamiento en la vida profesional como el asesoramiento y la capacitación allende la formación inicial.

El costo de un egresado en los INS de entorno urbano en el periodo 93-95 fue de poco más de 3,100 \$us, el cual prácticamente se mantuvo constante después de ocho años. Es obvio que en moneda local, el presupuesto para los INS se incrementó cada año, pero también fue irrefrenable la devaluación del “boliviano” y el incremento de los estándares de vida a nivel mundial. Por lo tanto, a diez años de la Reforma se puede afirmar que el Estado gasta menos en la formación de los egresados del ámbito urbano para que cumplan labores de docencia. Considerando que sólo en este ámbito se forma para la educación Secundaria, la inversión en la formación para este nivel también sería consecuentemente, menor.

En el entorno rural el costo de casi 1.900 \$us apenas se ha incrementado en 11% en ocho años (a razón de 1,4% adicional por año). Se trata de una cifra razonable si se considera la inflación mundial. Sin embargo, resulta decepcionante que aunque hubo un incremento que debía constituir un buen nivel educativo en condiciones pedagógicas aceptables, no se dieron cambios sustantivos. Fueron las donaciones y las intervenciones de carácter exógeno

las que motivaron pequeños cambios, sin que la asignación de recursos cada vez mayores beneficie a los destinatarios ni modifique la situación material de los INS. A este respecto, cabe al Ministerio replantear el objetivo de que los INS de entorno rural sean administrados por universidades, y menos por entidades privadas. Asimismo, cabe remarcar que otorgar recursos a un INS local implica mucho más que una decisión de administración, se trata de inyectar capital en un lugar promoviendo el desenvolvimiento cultural, incentivando la vida social y saldando en parte la deuda histórica del país con los indios.

En 1995, el costo de un egresado del INS de Bolivia en promedio, era poco más que 2,500 \$us, cifra que se incrementó en menos del 7% en ocho años hasta llegar a poco más de 2,700 \$us el año 2003. Si se relaciona esto con la tasa de egreso que de 12% se incrementó en ocho años hasta llegar al 21% (es decir creció en un orden del 75%, casi a 10% al año), resulta que los diez años de la Reforma deben calificarse como de plena eficacia para la formación docente: el incremento del 1% del presupuesto ha redundado en el incremento del 10% de la tasa de egreso. El cambio más notable se ha dado en los INS de entorno urbano donde del 9%, la tasa de egreso ha crecido hasta el 20%, con lo cual se ratifica que habiendo tomado parte las universidades en la administración de la mitad del proceso, la decisión del Ministerio de Educación de delegar tal función, ha sido estratégicamente la correcta.

5. Perspectivas de la formación docente en Bolivia

Pretender establecer una perspectiva política para la educación en Bolivia y en particular para la formación docente, se constituye en un propósito infructuoso si no se toman en cuenta los factores de alta volatilidad en el contexto macroscópico y en la peculiaridad del ámbito educativo que aquí se trata. En el país, si bien existe un sistema democrático estable desde hace veintidós años, no es posible determinar con certeza si ciertas tendencias, fuerzas o reacciones políticas y sociales se producirán; el ejemplo más evidente para la región y el mundo fue la renuncia y huida del país del ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada hace menos de un año, situación que concluyó con una sucesión constitucional después de un periodo de enorme efervescencia popular y movilización social en contra de las políticas neoliberales del Movimiento Nacionalista Revolucionario.

En cuanto al sector del magisterio, este trabajo ha mostrado suficientemente las pulsiones ideológicas y gremiales que subyacen en la acción gremial y la cultura institucional del sector en el transcurso de las últimas décadas. Es así que la fuerza sindical de los profesores, los intereses de grupos establecidos y una historia de conflicto permanente con el Ministerio de Educación, han forzado a que esta entidad gubernamental ceda a las decisiones cruciales sobre la política educativa de los próximos cuatro años al próximo Congreso Nacional de Educación que se llevará a cabo en diciembre del presente año.

Sin duda es preferible que decisiones trascendentales sean asumidas en consulta con los actores, es evidente también que las organizaciones del magisterio y sus bases han señalado políticas maduras y estratégicas cuando tuvieron la oportunidad de reunirse. Por otra parte que la Reforma Educativa se haya convertido en una política de Estado independientemente de los gobiernos, no se puede negar. En consecuencia, es presumible que este evento de

amplia participación y discusión establezca lineamientos básicos para la educación y la formación docente específicamente, aplicables durante la próxima década.

Sin embargo, cabe indicar que existen temas en los cuales la politización es muy fuerte y sobre los cuales existe un margen más amplio de posibilidad para que se aprueben políticas que no respondan a la prosecución de los avances logrados -pese a los tropiezos y errores de la ley 1565 desde hace 10 años-. En lo concerniente a la formación docente, tales temáticas candentes son la continuación de la administración de algunos INS de parte de universidades públicas y privadas, además de las modalidades alternativas de administración que se pudieran plantear; en segundo lugar cabe referirse a la transformación plena de algunos INS en universidades pedagógicas, las pautas de integración del sistema de educación superior, la continuidad en la aceptación y adecuación del Diseño Curricular Base como pauta académica y técnica fundamental para la formación de maestros; además, se presentarán posiciones encontradas en lo que respecta a la aplicación de la educación intercultural bilingüe como enfoque político central en la formación de maestros rurales y la sujeción de los INS al Estatuto Nacional de Formación Docente. Sobre éstos y otros temas que serán puestos sobre la mesa de deliberaciones, temas que refieren aspectos centrales de la ley de Reforma Educativa, el Congreso tiene la última palabra.

a. Administración universitaria, evaluación e integración del sistema

Los últimos años de la década de los noventa el Ministerio de Educación tomó algunas decisiones respecto del futuro funcionamiento de los INS. Como se ha visto en este trabajo, al margen de la evaluación técnica que establecía sugerencias de transformación de las Escuelas Normales Superiores en Institutos Normales Superiores o en Institutos Técnicos Superiores¹⁸⁷, dadas las presiones políticas y la movilización de los actores en cada unidad, inicialmente ocho Escuelas Normales (incluida la Normal Mariscal Sucre de Chuquisaca) se transformaron en INS. Pese a las recomendaciones técnicas, con posterioridad, otras ocho Escuelas alcanzaron la calidad de INS, dos permanecieron como Escuelas Superiores de formación de maestros, una unidad se convirtió en INS exclusivamente dedicado a la formación permanente, y otra adoptó la condición de Unidad Académica.

¹⁸⁷

Después de flexibilizar los criterios de evaluación respecto de cuáles Escuelas Normales podían convertirse en INS, el informe técnico recomendó la transformación de once unidades. En el Dpto. de Chuquisaca sólo la Escuela Mariscal Sucre debía transformarse en INS convirtiéndose en unidades dependientes de ella, la Normal Simón Bolívar de Cororo y Franz Tamayo de Villa Serrano. En el Dpto. de La Paz debían fusionarse las Normales de Warisata y Bautista Saavedra; siendo transformadas las Escuelas especializadas, Mariscal Andrés de Santa Cruz y de Educación Física en Institutos Técnicos de Instrucción Superior. Sobre la Normal Simón Bolívar de la ciudad, no hubo decisión de la Comisión por falta de documentos.

En Santa Cruz, sólo la Escuela Normal Enrique Finot debía convertirse en INS; la Normal de Portachuelo debía depender de ésta y la Normal de Charagua (Humberto Ibáñez), convertirse en ITS. En Potosí, por el impacto regional se recomendó la transformación de las Normales de Llica y Chayanta, quedando la Normal de Caiza D dependiendo de Eduardo Avaroa, la cual también se convertiría en INS. En Oruro, Ángel Mendoza y René Barrientos debían fusionarse y convertirse en un solo INS. En Cochabamba, las Normales de Paracaya y Vacas debían convertirse en INS y la de Tarata (René Barrientos Ortuño) en ITS. En Tarija finalmente, la de Canasmoro podía transformarse en INS. Véase el texto, *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y Vinculación de los INS al sistema universitario (1999-2003)*, Op. Cit. p. 27-8.

Desde fines de 1999 hasta la gestión 2003 inclusive, cuatro universidades públicas administraron cinco INS de entorno urbano. La tarea de mas grande responsabilidad recayó en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz (INS Simón Bolívar). Los demás INS fueron Clara Parada de Pinto en Trinidad (administrado por la Universidad Técnica del Beni), los INS de Potosí y Chayanta administrados por la Universidad Autónoma Tomás Frías (Eduardo Avaroa y Andrés de Santa Cruz respectivamente), y Enrique Finot en Santa Cruz de la Sierra (administrado por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno).

La evaluación de la gestión universitaria desarrollada durante cuatro años fue realizada por el Ministerio de Educación. En todos los casos mencionados dio lugar a que –con un presupuesto menor-, se ampliaran los contratos por un año adicional (gestión 2004). Respecto del INS Ángel Mendoza de Oruro no señalado en la enumeración precedente, fue administrado desde 1999 por una entidad privada, la Universidad de Aquino de Bolivia. La evaluación de tal gestión no fue contraria a las expectativas gubernamentales; sin embargo la restricción presupuestaria precipitó el cambio, por lo que el presente año dicho INS es administrado por la Universidad Técnica de Oruro que tiene carácter público. Así, hoy día son cinco universidades públicas las que administran todos los INS de entorno urbano.

En lo que concierne a la administración universitaria de INS ubicados en entorno rural, desde fines del año 1999 hasta el año 2003 inclusive, tres universidades privadas firmaron contratos con el Ministerio de Educación para administrar las normales de Canasmoro en Tarija (Universidad Católica Boliviana), Camiri y Portachuelo en Santa Cruz (Universidad NUR), y Warisata en La Paz (Universidad San Francisco de Asis). La evaluación de la gestión de la Universidad de Asis fue decisiva para desechar la posibilidad de ampliar el contrato por un año adicional, razón por la cual el INS de Warisata se halla actualmente administrado por el Ministerio de Educación. Por consiguiente, tres INS rurales están hoy día administrados por dos universidades privadas.

A fines del año 2002 el Ministerio evaluó la administración universitaria de manera exhaustiva, completando posteriormente los resultados el siguiente año. La evaluación dio lugar a extender la mayoría de los contratos por una gestión adicional entendida como una gestión de transición. Las conclusiones de las evaluaciones mencionadas son resumidas y analizadas a continuación¹⁸⁸.

Varias universidades se restringieron a los términos del contrato de 1999 suscrito con el Ministerio que no establecían claras condiciones para promover una mejora institucional y académica en los INS. Por lo demás, los proyectos que ejecutaron las universidades se elaboraron al margen de los actores de los INS, como resultado del enfoque universitario para comenzar una labor inédita en los centros de formación docente. Esto ocasionó de principio, al menos renuencia en los INS para aceptar de buen grado la administración delegada. Dicha renuencia fue explícita en muchos casos y se tradujo en acciones organizadas y agresivas contra la administración, pudiendo sin embargo allanarse con posterioridad, el clima de tensión. No obstante, en el INS de Warisata se produjo tan

¹⁸⁸ Véase el documento, *Informe final: Evaluación académica e institucional/administrativa de los Institutos Normales Superiores*. Ministerio de Educación. La Paz, diciembre de 2002. pp. 60 ss.

contenciosa oposición que el enfrentamiento concluyó con la expulsión de los funcionarios de la Universidad San Francisco de Asís, no sólo del INS, sino de la localidad del mismo nombre. En los otros casos, hoy día, cuando las dificultades se han superado, aparece en el horizonte un nuevo escenario que marcará el futuro con largas implicaciones, se trata del Congreso Nacional de Educación.

La imprecisión de los contratos en relación a los gastos elegibles y la administración financiera de recursos públicos entendida de modos diferentes, dio lugar a que según el carácter de cada universidad –pública o privada-, de acuerdo al INS administrado –urbano o rural- y considerando los objetivos de la administración que respondían a visiones distintas, se prioricen aspectos diversos que propiciaron gestiones marcadas por la asunción a las normas estatales generales, o a una administración netamente empresarial.

En el mejor caso se administró con criterio académico, promoviendo un desarrollo curricular con innovaciones pedagógicas y precautelando que el personal docente tenga la calificación suficiente para desempeñarse en la unidad. En relación a la administración institucional, los mejores logros corresponden también a la difusión de proyectos educativos, al empeño de socializarlos y a comprometer a los actores del INS en su desenvolvimiento y mejora.

En los casos más funcionales y menos beneficiosos para mejorar la formación docente, la administración se ha restringido a elaborar y ejecutar un plan anual priorizando la utilidad económica de la entidad contratada y de sus ejecutores. Sin embargo inclusive aquí existe un beneficio residual dado por acciones que regularizaron, ordenaron e imprimieron una lógica de gestión deseable, en comparación a la discrecionalidad, caos e improvisación que imperaba en gestiones anteriores, particularmente en INS rurales.

Sin embargo, en pocos INS se pudo aplicar instrumentos de calificación académica para la totalidad de los docentes, o para elegir a las autoridades de nivel ejecutivo¹⁸⁹. Éstas últimas por lo general, fueron designadas por decisión de las instancias superiores de administración de las propias universidades, favoreciendo intereses de grupos y como expresión de la dinámica y competencia interna. Por lo demás, resulta frecuente en Bolivia, inclusive cuando se da la selección de autoridades y docentes por concurso de méritos y examen de competencia, que se recurra a distintos medios de influencia indirecta –por ejemplo, los términos de la convocatoria o la elección de los miembros del tribunal-, para favorecer a determinados postulantes. Por esta práctica, el detalle legal sobre los procedimientos de selección de recursos humanos es en general muy estricto, dando lugar a maneras variadas de evadirlo o manipularlo. En todo caso, en los INS donde se cumplieron procesos de institucionalización se efectivizó el uso de instrumentos constituidos para al menos limitar la discrecionalidad y el verticalismo tradicional, evidenciado en épocas anteriores.

¹⁸⁹

El documento referido en la Nota anterior indica que el año 2002 las Normales Juan Misael Saracho de Tarija y Ángel Mendoza de Oruro disponían del 100% de catedráticos titulados con licenciatura. Seguían en orden decreciente, Simón Bolívar y Warisata de La Paz, ambas con el 95%; Enrique Finot de Santa Cruz de la Sierra tenía el 93% y así sucesivamente. El INS que mostraba más bajo resultado de calificación académica de los catedráticos era el INSPOC de Camiri con sólo el 25% de su personal docente con licenciatura. *Idem.* p. 35.

Sin embargo, la evaluación efectuada por el Ministerio afirma que ninguna universidad ha cambiado el estilo vertical y jerárquico de ejercicio de poder. La estructura definida por el Reglamento del Sistema de Formación Docente¹⁹⁰ ha sido aplicada por las instancias de administración, advirtiéndose en las universidades públicas, un organigrama más extendido con amplias atribuciones para los cargos ejecutivos. Esto se explica por el deseo de las universidades privadas de restringir los gastos pagando menos salarios a un número menor de funcionarios. Pero también se explica por la tradición burocrática de las universidades públicas que concibe los cargos de dirección como redes aisladas de poder -autónomas y estancadas- donde la autoridad se ejerce de manera simbólicamente impositiva y con las prerrogativas marcadas por una supuesta discrecionalidad conquistada.

El Ministerio reconoce que en los diez INS administrados hasta el año 2003 y en los nueve casos en los que el contrato se prolongó o se substituyó a la universidad administradora a partir de enero del presente año, hubo retrasos considerables en la transferencia de recursos financieros. El retraso se ha convertido en una tendencia endémica que impide ejecutar los planes operativos, pero también en una excusa para soslayar el compromiso implícito y explícito –a partir de los contratos del año 2004-, para que se promueva un mejoramiento académico sustantivo y sustentable en la formación docente. Tampoco el Ministerio ha cumplido sus obligaciones contractuales referidas a la dotación de infraestructura y equipamiento que permitan el desarrollo del proceso docente educativo en los INS en condiciones apropiadas.

De su parte, la gestión de las universidades ha impulsado que los catedráticos valoren la propuesta de Diseño Curricular Base para Primaria, se involucren con entusiasmo en el desarrollo del currículum de Secundaria, participen activamente en procesos de reflexión, análisis, revisión, contextualización y mejoramiento de los planes y programas de estudio, planifiquen sus clases con dedicación, elaboren indicadores para reorientar los procesos, e innoven prácticas de enseñanza, desplegando inéditas formas de trabajo en equipo. Es decir, los mejores resultados en cuanto a la práctica en aula para orientar la formación docente inicial con criterios de calidad, se ha dado gracias a la intervención de las universidades públicas desarrollando una administración provechosa para los INS e indirectamente, para la educación boliviana en general.

El Sistema de Medición de la Calidad ha aplicado en 1999 pruebas de logro de competencia a estudiantes de distintos semestres en los INS, los cuales ese año, eran administrados en todos los casos por el Ministerio de Educación. El perfil académico de los jóvenes que se formaban en las Normales era alarmante. Los estudiantes de entornos rurales mostraban los más bajos resultados en cuanto al logro de competencias; en algunos casos, el 50% o más de los estudiantes que acababa su carrera estaba en un nivel “insuficiente” o no había alcanzado ninguna competencia. Hay casos de Escuelas Normales rurales en que las competencias realizadas de manera satisfactoria apenas son alcanzadas por el 3% de los estudiantes, y otros en que la mayoría (54%) apenas llega al nivel básico mínimo. La formación en los INS urbanos era ligeramente no tan dramática. El INS que tenía los

¹⁹⁰ Sobre el Reglamento de referencia véase la Nota 46 de este capítulo. El informe referido del Ministerio es *Evaluación académica e institucional/administrativa de los Institutos Normales Superiores. Op. Cit.*

mejores resultados era Simón Bolívar de La Paz, (por ejemplo, el 28% de los estudiantes de sexto semestre llegaba al nivel satisfactorio, el 46% al básico y al insuficiente sólo el 25%). De acuerdo al análisis efectuado, quienes estaban en peores condiciones eran los estudiantes que teniendo una lengua originaria como lengua materna, recibían formación en castellano¹⁹¹.

En pruebas posteriores similares se ha confirmado que los INS que fueron administrados por universidades, evidenciaban mejores resultados en cuanto al nivel de logro de competencias de estudiantes para el nivel de Primaria, en cuarto y sexto semestre de carrera según el Diseño Curricular Base. Esto, sumado a la percepción generalizada de que han mejorado los procesos de enseñanza y aprendizaje en los INS administrados por universidades, ha dado lugar a una valoración de los estudiantes de la gestión universitaria y de la formación especializada¹⁹². Asimismo, la práctica docente que los normalistas efectúan en escuelas y colegios, muestra en opinión de los profesores de dichas unidades, que la preparación de los practicantes mejoró. A esto ha contribuido la manera cómo los catedráticos del INS han adquirido mayor competencia para la enseñanza, se han involucrado en programas de formación permanente y han desarrollado nuevos estilos en el aula.

Un aspecto común que se ha implementado de forma centralizada por el Sistema de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación ha sido estandarizar el examen de ingreso para los postulantes a los INS. Esto ha precautelado un mínimo de preparación académica y transparencia en el proceso de selección de los inscritos en cada gestión. La demanda sin embargo, ha aumentado de manera ostensible con cada vez más estudiantes a quienes se les niega la oportunidad de inscribirse en los INS. Durante el primer semestre de la gestión 2002 hubo en el país una demanda de más de 20 mil postulantes para ingresar en los 20 INS públicos, un año más tarde la cifra casi se duplicó llegando a 36 mil candidatos. En cada segundo semestre, la demanda disminuye porque en este periodo no postulan los bachilleres que obtuvieron su título pocos meses antes habiendo concluido los estudios secundarios, sin embargo, la demanda de estos semestres también fue ascendente los últimos años. El primer semestre del año 2002 se satisfizo el 15% de la demanda global; mientras que en el segundo semestre sólo se alcanzó a cubrir la expectativa del 8% de los postulantes, con una cifra aproximada de tres mil nuevos inscritos.

Hoy día esta política de resguardo de la preparación académica de los estudiantes inscritos en los INS ha variado. Las decisiones recientes han establecido la descentralización de esta medida, por lo que para la próxima gestión 2005 será cada INS la unidad que establezca y ejecute su propia política de admisión. El motivo de esta decisión ha balanceado el

¹⁹¹ Véase el libro, *La educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados*. Op. Cit. pp. 137 ss.

¹⁹² Según el Informe de diciembre de 2003 referido, se debe a la combinación de tres factores que la administración de las universidades haya dado lugar a mejores resultados respecto del nivel de logro de competencias de los estudiantes en los INS: "mejor preparación de los docentes, mejor calidad de los estudiantes que ingresan y la vinculación con la universidad". Op. Cit. p. 63. Respecto a que los estudiantes nuevos tendrían *mejor* preparación académica, el estudio con un amplio respaldo cuantitativo efectuado por María Luisa Talavera y otros investigadores y que ha sido referido varias veces en este trabajo, muestra la tendencia contraria. Véase *Los maestros en Bolivia*. Op. Cit. pp. 13, 86.

beneficio de resguardo de la calidad con el perjuicio ocasionado por los conflictos protagonizados por cientos de postulantes ante el Ministerio de Educación según los resultados del examen de admisión. Exigen que se amplíen las plazas, se reduzcan las exigencias de aprobación y se acepte la exigencia de los estudiantes movilizados de que se los incorpore a los INS¹⁹³.

El Ministerio justifica la decisión argumentando que las tendencias políticas que anticipan la realización de la Asamblea Constituyente en el país el año 2005, establecerán cambios profundos en la estructura del Estado. En primer lugar se anticipa la descentralización de los servicios y eventualmente, la asunción de un sistema federal de organización política. Congruente con esta anticipación, el Ministerio transferirá los conflictos que protagonizan los postulantes reprobados, de sus puertas a las puertas de cada INS. Por lo demás, la política de resguardo de la preparación de los estudiantes, dependerá de decisiones más generales, con el evidente riesgo de que las viejas prácticas de corrupción y discrecionalidad política y sindical se reproduzcan como en el pasado y se reaviven.

En los contratos firmados entre ocho universidades el año 1999 y siete el año 2004, con el Ministerio de Educación, se señala explícitamente que las entidades de educación superior facilitarán la continuación de estudios de los profesores que terminen la formación docente inicial en tres años, en las universidades administradoras. Hasta la conclusión del primer contrato a fines del año 2003 no se encontró un solo caso en el que se facilitara tal tránsito, dándose la excusa de que ese vínculo de integración del sistema de formación superior se hallaba en proceso de constitución.

Al parecer, las universidades privadas tuvieron mucha prestancia para elaborar programas de profesionalización para catedráticos de los INS y eventualmente para profesores en ejercicio como oferta de programas de formación permanente. Esto se explica entre otras razones porque ellas mismas estaban en la situación de imponer a los catedráticos de los INS la necesidad de que obtengan el título de licenciatura a riesgo de ser substituidos. Esto tuvo éxito y aún se mantiene, gracias a las circunstancias laborales y posibilidades económicas de los catedráticos. En el caso de los normalistas recién egresados, considerando su perfil social, suponer que se incluirían en programas especiales o regulares de licenciatura en universidades privadas, era una suposición imposible de realizar. A lo sumo, los avances hasta hoy ofrecen la convalidación de algunos módulos invitando a continuar estudios, sin que la respuesta esté a la altura de la expectativa supuesta.

En el caso de las universidades públicas, las razones que imposibilitan la integración del sistema de formación superior radican en primer lugar, en la oposición que se produce en las unidades académicas, o en segundo lugar, en las prácticas burocráticas y discrecionales

¹⁹³ Las formas de presión social o gremial al gobierno en Bolivia son variadas. Las medidas típicas de los maestros son las marchas y las huelgas, sin embargo, otros sectores han realizado caminatas de varios días con destino a la ciudad de La Paz, toma de calles durante el día y la noche, toma simbólica de predios del gobierno, crucifixiones, introducción de cuerpos en ataúdes, etc. De acuerdo al momento en que los postulantes a los INS se manifiestan y dada la influencia de otros sectores sociales, recurren a tales o cuales medidas. Este año los manifestantes organizados de dos INS de La Paz que reprobaron el examen de ingreso, exigieron que el Ministerio los inscribiera tomando en cuenta la cantidad de días que participaron en la movilización, sin importar el lugar que obtuvieron – entre los últimos por supuesto-, por la evaluación de su examen de ingreso.

tradicionales todavía evidentes en las casas de estudio superior. Debido a que los estudiantes de las universidades públicas ejercen co-gobierno, se oponen de una manera efectiva a que los estudiantes de las Normales –visualizadas como instituciones de menor jerarquía y con un bajo nivel académico-, tengan prerrogativas de reconocimiento de varios semestres de estudio, constituyendo un potencial de competencia indeseable. Por lo demás, el discrecional ejercicio de autoridad en connivencia con el estamento estudiantil, la flexibilidad que permite la autonomía para instrumentaciones sectarias de acuerdo a conveniencias de segmentos articulados, sumado al burocratismo imperante, la pesantez de estructuras centralizadas y la falta de eficiencia de gestión, han inmovilizado a las unidades para que ofrezcan a los normalistas egresados, programas de continuación de estudios en las universidades¹⁹⁴.

¿En qué sentido entonces, es posible pensar la integración de la formación superior? Si las universidades que mejor desempeño han tenido en la administración de los INS más importantes del país –las universidades públicas por supuesto-, tienen sus propios problemas complejos, no pueden resolver sus contradicciones y manifiestan sus crisis también por reflejo en las gestiones delegadas que realizan en los centros de formación docente; pareciera que el futuro de integración es muy sombrío. Sin embargo, la realidad institucional y política en Bolivia expresa situaciones paradójicas y sorprendidas. Suponer que el Congreso Nacional de Educación va a establecer políticas públicas sobre educación de una manera consistente y democrática, es parte de una orientación gubernamental general que da preeminencia a la democracia participativa. Sin embargo, esta definición estratégica que la realizarían determinados sectores sociales y los propios actores de la educación, no liberará al gobierno de implementarla.

En la habilidad del gobierno para poder leer las definiciones políticas del próximo Congreso Nacional de Educación, en su capacidad de orientar la realización de las estrategias de acuerdo a las condiciones existentes, en la inteligente implementación de sus directrices, radica la posibilidad de dar continuidad y cambiar al mismo tiempo, la Reforma Educativa de 1994. En estas condiciones se traduce la posibilidad para encontrar alternativas viables de integración del sistema de formación superior, aquilatando la experiencia y los valores históricos de las universidades públicas en provecho de los INS.

Éste es otro desafío que el gobierno no podrá “delegar”, tampoco podrá diluir su evidente responsabilidad. Es el reto que se le plantea para conducir la educación boliviana por otra década, reorientando las mejores fortalezas y cambiando los rumbos de corrupción que desde múltiples escenarios han desvirtuado el sentido y propósito de la Reforma. Así, pese

¹⁹⁴

Una dura crítica a las universidades públicas se encuentra en el libro de Gustavo Rodríguez Ostría, *De la revolución a la evaluación universitaria: Cultura, discurso y políticas de educación superior en Bolivia*. En esta obra el autor afirma por ejemplo, que en la universidad pública “los tiempos son lentos, los espacios invertidos y la racionalidad negociable. Nada se cumple para que todo viva... La duda y la desconfianza puebla un teatro donde lo más posible es que nunca se presenten los actores”. Respecto de la evaluación que podría constituirse en un medio adecuado para dar lugar al cambio institucional, el autor agrega, “Mientras la universidad boliviana no sea capaz de ver y reflexionar sobre las fuertes contradicciones que gravitan en su interior, ahora cruzadas por la racionalidad evaluadora, no podrá reelaborar su discurso evaluador y las prácticas que de él se desprenden de manera concordante con su identidad o a aquella identidad deseada. Así, la evaluación será simplemente un nuevo valor en el discurso universitario y un instrumento poderoso que legitima la mediocridad y el *stato quo*” *Op. Cit.* pp. 275, 282.

al sugestivo escenario creado por una sucesión constitucional de un Presidente “sin partido”, gran parte de las decisiones concernientes a la educación radican de nuevo en el gobierno y las acciones del Estado. Naturalmente, el compromiso y la responsabilidad de los actores principales, de los INS en primer lugar y de las universidades públicas en última instancia, cobrará relevancia y se advertirá la profunda contribución que realicen al constituir a la educación como un factor eficaz para el desarrollo nacional. En la medida en que con inventiva y determinación, los actores de la educación propongan al Congreso Nacional de Educación, alternativas viables de administración delegada o no, eficientes sistemas de evaluación y viables formas de implementación de la acreditación en los INS por parte de las universidades, habrán cumplido el desafío histórico que ahora se les plantea.

b. Privatización, acreditación y nuevas tecnologías

Solamente dos –es decir el 9%- de veintidós Institutos Normales Superiores existentes en Bolivia, son privados. No cabe preguntarse si existe la tendencia a la privatización, la respuesta es obvia. No sólo en el magisterio organizado, sino en el conjunto de la sociedad boliviana, prevalece un imaginario colectivo que se representa como una obligación ineludible del Estado, solventar el costo de la educación: ésta es la “más importante función del Estado”. Aunque varios estratos de clase media y todos los niveles de clase alta son refractarios a considerar la posibilidad de que sus hijos se eduquen en escuelas y colegios fiscales; para el área rural, para amplios sectores de la población emigrante que se ha asentado en los barrios peri-urbanos, inclusive para varios estratos de clase media, no existe otra opción que sus hijos asistan a escuelas públicas, con la esperanza incierta de que culminen los estudios secundarios en algún colegio fiscal¹⁹⁵.

Así, para la mayoría de la población boliviana el Estado tiene la “obligación” de sustentar el sistema de educación regular desde el nivel de Primaria hasta el universitario. Por lo mismo, su “obligación” concierne también a la formación docente. El primer y segundo capítulo han mostrado cómo subsisten hoy día representaciones colectivas que visualizan al área rural, como única alternativa de alcanzar cierta superación económica y prestigio social, titularse del INS que sigue siendo percibido como la *Escuela Normal* local. Por otra parte, en el área urbana, amplios sectores de la población emigrante en La Paz, Santa Cruz de la Sierra, Sucre, Oruro y Potosí, cifran sus esperanzas familiares en que los hijos ingresen a algún INS y se titulen como “maestros” o “profesores de Estado”. Esto implica la culminación de un gran esfuerzo económico por varios años –radicado en la manutención

¹⁹⁵

De acuerdo al censo de 2001, el promedio de escolaridad en el campo es apenas de 5 años, mientras que en el área urbana es de 10. En Bolivia, sólo el 8,7% de la población entre 15 y 24 años ha alcanzado más de 13 años de estudio. Sólo el 4,1% de los hombres y el 2,4% de las mujeres en el campo han alcanzado el nivel superior de educación (en la ciudad, el porcentaje es de 25 y 20% respectivamente). La tasa de analfabetismo de la población de 15 o más años, es de 13,3% alcanzando en el área rural el 26% y el 6% en el área urbana. Entre las mujeres la tasa de analfabetismo es del 38% y entre los hombres del 14. Aunque en 1992 dicha tasa era superior (20% de la población mayor a 15 años), los logros siguen por debajo del promedio de América Latina (11,1%). El año 2002, se registraron casi 15 mil unidades educativas. El 84% de las escuelas públicas se encontraba en el área rural, con más de 57 mil ambientes para el aprendizaje escolar y con una relación de 37 alumnos por aula. La matrícula de ese año fue de 2.363.162 estudiantes, con sólo el 38% de matriculados en el área rural y el 62% en el área urbana. *Cfr. La educación en Bolivia. Op. Cit.* pp. 37 ss. El promedio de la región es de OREALC.

del normalista-, la liberación de obligaciones familiares y un nuevo ingreso fijo, puesto que aunque el salario de los profesores nuevos sea muy pequeño, es seguro y se incrementa con los años.

En este cuadro resulta evidente que la principal razón por la cual existe una sobre demanda de ingreso a los INS –urbanos en primer lugar-¹⁹⁶, es que se trata de instituciones gratuitas solventadas por el Estado. Así, la formación docente es concebida por la comunidad educativa de los INS como el modo mediante el cual el Estado cumple su obligación con amplios sectores sociales, la formación docente gratuita es una “conquista” por la cual los actores involucrados –los estudiantes y sus familias-, lucharían con denuedo por defenderla.

Los dos INS privados que existen en Bolivia (Sedes Sapientiae y la Normal Adventista), surgieron con propósitos específicos y gracias al patrocinio financiero de las iglesias a las cuales sirven. La tradición católica en el país y las prerrogativas educativas que tuvo la Iglesia del Vaticano a lo largo de la historia nacional, se han cristalizado en que hoy día la mayoría de los colegios privados que tienen prestigio académico en las capitales y la única universidad privada que mantiene un alto nivel de formación, son instituciones conducidas por órdenes y congregaciones religiosas o por la Conferencia Episcopal de Bolivia. La fundación de la Normal Católica Sedes Sapientiae en 1963 implicó la reacción del Vaticano ante el Código de Educación de 1955, el cual habiéndose implementado durante algunos años y aunque no desconocía las prerrogativas de la religión católica, mostraba que en el nuevo orden legal, el Estado no solventaría como una prioridad la formación de los futuros maestros y profesores de Religión. Sin embargo, inclusive hoy día, ésta es la única actividad para la cual el Estado cubre los salarios de los profesores que enseñan el catolicismo, reconociéndoles beneficios sociales y las categorías respectivas¹⁹⁷.

El caso del INS Adventista de Vinto (fundado en 1973 en Cochabamba durante la dictadura de Hugo Bánzer Suárez), es similar. Consciente la iglesia adventista de que el Estado no solventaría ni la formación docente ni el empleo de profesores que “enseñen” tal religión protestante, optó por financiar el funcionamiento de una unidad en la que, aunque no se difundieran contenidos doctrinales, los profesores de Primaria egresados de ella –y por lo tanto pagados por el Estado-, difundirían implícitamente entre los niños y adolescentes,

¹⁹⁶ El primer semestre del año 2002 hubo más de 20 mil postulantes para los INS del país y la capacidad de recibirlos cubría sólo el 15% de esa demanda. Un año más tarde, el primer semestre de la gestión 2003 tuvo una demanda de más de 36 mil postulantes a los INS de Bolivia, los cuales sólo podían recibir el 8% de esa cantidad. Sin duda el INS que tiene la mayor demanda es Simón Bolívar de La Paz al cual postularon en el primer semestre del año 2003, casi diez mil bachilleres. Esa gestión el INS paceño sólo recibió el 3,4% de los postulantes. El caso de los INS ubicados en entornos rurales no es muy diferente a la advertida en Simón Bolívar. Los periodos considerados muestran las siguientes cifras extremas: el INS que mejor cubrió la demanda de postulantes fue el INSPOC de Camiri (75%). La Escuela Normal Simón Bolívar de Cororo en Chuquisaca tiene también un alto porcentaje el primer semestre del año 2002 (72%), sin embargo, un año más tarde sólo podía satisfacer la demanda del 29% de los postulantes. En el otro extremo, el INS Manuel Ascencio Villarroel satisfizo el año 2003, sólo el 4,6% de la demanda en Paracaya. El INS de Warisata el año 2002 sólo satisfizo la demanda del 8,6% de los postulantes y un año después de sólo el 5,7%. En similar situación estuvo por ejemplo, el INS Bautista Saavedra de Santiago de Huata (7,9%) y el INS Ismael Montes de Vacas (10,2%).

¹⁹⁷ Véase la Nota N° 57 del Cap. 2.

contenidos protestantes. Es importante notar que la existencia de todos los institutos privados de formación docente en Bolivia, respondió a propósitos de adoctrinamiento religioso con pública proclamación confesional. No hay posibilidad en consecuencia, de que existan intereses económicos para crear otros INS privados. Si la educación formal dirigida por instituciones religiosas tiene éxito y prestigio en Bolivia, es por la tradición, la historia y el beneficio financiero, puesto que ofrece el servicio sólo a clases sociales solventes.

Pensar que expectativas lucrativas de mediano plazo podrían motivar a prósperos y visionarios empresarios a invertir en formación docente en cualquier modalidad, inclusive con el Estado como socio, es un despropósito. El *boom* de las universidades privadas en Bolivia los años noventa¹⁹⁸ fue tal por la utilidad y las ganancias que brindan esas empresas, gracias a que ofrecen la garantía de titulación cuando se efectúan los respectivos pagos sin que importe la calidad de la formación –salvo honrosas excepciones-. En Bolivia, el salario promedio de un maestro normalista recién titulado, egresado de un INS y que trabaja en una capital departamental con quinta categoría es de 110 \$us aproximadamente; después de 24 años de trabajo su sueldo asciende a más o menos 205 \$us. Es evidente que con esa escala salarial quienes tienen expectativa de ser maestros no son personas dispuestas a pagar en su educación lo que en promedio cuesta la formación en una institución privada de nivel técnico superior –además, sin garantía de empleo- (más o menos, 60 \$us al mes)¹⁹⁹.

La historia de la **acreditación** por pares en Bolivia es reciente. De hecho no se ha dado en ningún INS hasta ahora y tampoco hay muchas expectativas de que se produzca en el futuro, salvo que adquiriera una forma distinta a la acreditación por pares. En este caso, según las orientaciones que se perfilan en el próximo Pedagógico Nacional de Educación, es una posibilidad que las universidades con carreras científicas pertinentes, certifiquen la calidad de la formación académica y pedagógica que se brinda a los profesores en las Normales del país, nivel correspondiente a Técnico Superior.

La acreditación llevada a cabo en las universidades por pares internacionales fue política que comenzó a implementar la más importante universidad del país, la Universidad Mayor de San Andrés a mediados de los años 90. Su propósito fue en parte para evidenciar el bajo nivel académico que se advertía en las universidades privadas de reciente creación, y en parte para internacionalizar a la Facultad de Medicina. Hoy día, muchas facultades de esa universidad han sido acreditadas por pares académicos de otros países, ejemplo que han seguido otras universidades del sistema dirigido por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana; sin embargo, con relación a la formación docente no se ha dado ningún avance.

¹⁹⁸ El incremento de la matrícula en las universidades privadas ha sido inusitado. En 1990 hubo 3.907 estudiantes matriculados, el año 2001 el número ascendió a 51.529, es decir aumentó trece veces en doce años (más del 1.320% de crecimiento global y 110% de incremento anual). El número de universidades privadas que aparecieron los años noventa creció también en progresión geométrica llegando a superar varios cientos. Muchas de ellas tuvieron una corta vida, funcionaron por un semestre o un año, otras no llegaron a abrirse, alguna carecía de local para realizar actividades académicas. En fin, después de establecerse las normas de acreditación respectiva (véase la Nota N° 9 de este capítulo), el Ministerio estableció las pautas para reconocer el legal funcionamiento de las universidades privadas. Hoy hay en Bolivia 39 universidades privadas reconocidas por el Ministerio. *Cfr. La educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados. Op. Cit. p. 120, 124.*

¹⁹⁹ *Idem.* pp. 76 ss.

En el capítulo anterior se ha visto la medición de la calidad de la formación docente en los INS efectuada por SIMECAL. Aparte de esta evaluación realizada por una unidad del Ministerio de Educación, no se han efectuado otras. Sin embargo, de nuevo la política de transferir la administración a las universidades, ha tenido efectos provechosos. Aplicándose progresivamente el requisito de que los catedráticos deben tener título de licenciatura al menos, motivando que los catedráticos se desempeñen según estilos de enseñanza cultivados en las universidades, desplegándose iniciativas sobre el diseño curricular para Secundaria, y realizándose actividades de formación permanente, con seguridad que la calidad de la gestión académica en los INS en relación por ejemplo, con los últimos años de la década anterior. Tal calidad probablemente todavía no es susceptible de ser acreditada por pares internacionales, pero su cambio implica un salto cualitativo en la historia de Bolivia.

En lo concerniente a las **tecnologías de información y comunicación** que hoy día dan lugar a cambios paradigmáticos en la educación, la mayoría de los profesores en Bolivia reconoce su importancia. Sin embargo, son muy pocos los que emplean Internet con propósitos educativos. A lo sumo, y esto es lo más frecuente, la navegación en red –cuando existe- ha sustituido a la búsqueda bibliográfica que efectuaban los estudiantes en el pasado.

El único INS de Bolivia que hace pocas semanas ha instalado un laboratorio de computación con conexión a Internet es Simón Bolívar de La Paz. El propósito de dicha instalación fue responder al requerimiento del programa de formación permanente patrocinado por AECI. Veinte equipos fueron instalados para que los catedráticos del INSSB participen en el programa semi-presencial de postgrado, logro que de otra forma probablemente hubiera demorado algunos meses adicionales. Este hecho muestra cómo se da en Bolivia, en un contexto de carencia recurrente de recursos, la adquisición de equipos, la implementación de tecnologías y la dotación de facilidades para actividades educativas: siempre de acuerdo al apremio que surge ante necesidades evidentes.

De todas formas el INS que tiene más de 3.700 estudiantes dispone de la implementación más completa en equipos, laboratorios y otras facilidades señaladas anteriormente. El INS Simón Bolívar de La Paz se encuentra a una distancia considerable de las otras unidades del país en lo que concierne a equipamiento para la información y comunicación educativa –sin contar a la Universidad Pedagógica de Sucre-. Aparte del laboratorio de computación con conexión a Internet, tiene dos salas audiovisuales con pantallas gigantes de televisión, provistas de todos los equipos que actualmente se emplean en las aulas. Entre los equipos para estas aulas y las demás se incluyen cinco *data display*, seis aparatos de música, cinco proyectores de transparencias y cinco VHS. También existe en Simón Bolívar, una multcopiadora de alta velocidad que hace posible la regular publicación de libros. Sin embargo, inclusive en este caso, pensar que pronto se dará un uso intensivo de las TIC con la finalidad de desarrollar la investigación científica, para internacionalizar el conocimiento, difundir la producción intelectual o para compartir las reflexiones y análisis sobre experiencias educativas propias, es todavía sólo una esperanza de improbable realización.

La Universidad Pedagógica de Sucre por su parte, cuenta también con una cantidad considerable de laboratorios y facilidades educativas. Con una matrícula de más de dos mil

estudiantes y poco más de 100 docentes, tiene la mayor cantidad de computadoras, 98 en total. De éstas sólo dos están conectados a Internet por vía telefónica. 55 computadoras son usadas por los alumnos (aproximadamente un equipo para cada 50 estudiantes), y cuatro están dispuestas para docentes. Esta unidad dispone también de trece pantallas de televisión, veintiún equipos de música y dieciséis proyectores de transparencias, además de once reproductores de video y tres equipos de fax.

En general, los INS urbanos disponen relativamente, de más recursos que sus pares de entornos rurales²⁰⁰. El INS Enrique Finot de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra tiene conexión a Internet vía módem, 19 computadoras son usadas por los alumnos y una se ha dispuesto para los docentes (hay más de dos mil estudiantes y 78 docentes). El instituto tiene instalados 46 equipos de los cuales 33 se han conectado en red sin constituir sin embargo, una Intranet. En Ángel Mendoza Justiniano de Oruro, aunque la conexión a Internet está “en proceso”, se dispone de 36 computadoras, de las cuales 5 son para docentes y 21 para estudiantes (hay 44 docentes y 1.305 matriculados).

Los INS urbanos tienen varios equipos de televisión y reproductores de video, en algunos casos varios proyectores de transparencias, de diapositivas y más de un *data display*. Hay fotocopiadoras propias, pero los estudiantes obtienen copias de textos discrecionalmente en los innumerables lugares de las inmediaciones donde las ofertas son de precios mínimos. También el costo por la transcripción e impresión de trabajos en computadora es muy bajo.

En la ciudad de La Paz, la Escuela Nacional Superior de Actividad Física dispone sólo de 6 computadoras para uso administrativo; pero tiene dos equipos de música y tres televisores. Por su parte, la Normal Técnica Mariscal Andrés de Santa Cruz tiene ocho computadoras sin conexión a Internet puestas a disposición de 642 estudiantes. Treinta docentes tienen acceso al mismo número de máquinas. Esta unidad cuenta además, con dos fotocopiadoras, cinco televisores y varios reproductores de video, incluidos equipos para el sistema Betamax. En el caso del INS Eduardo Avaroa de Potosí, ha puesto a disposición de 1.752 estudiantes 16 computadoras y 2 máquinas para 71 docentes. Este INS tiene acceso a Internet para dos computadoras y también se ha provisto de un equipamiento relativamente importante, por ejemplo, seis reproductores de video, nueve pantallas de televisión, tres *data display* y aunque no tiene laboratorios, cinco microscopios.

²⁰⁰

El **Anexo 9** compara el acceso a Internet, las posibilidades de uso de tecnologías de información y comunicación y la implementación institucional. Considerando las computadoras que tienen los INS de entorno rural, 10 de cada mil estudiantes emplean computadoras de las instituciones, en el entorno urbano el promedio es de 11 por mil. Sin embargo, alrededor de los INS urbanos hay una enorme oferta de recintos públicos con conexión a Internet. Por lo demás, en varias localidades rurales no hay comunicación telefónica y el servicio de energía eléctrica no es permanente.

El promedio nacional establece que el 49% de los funcionarios administrativos de los INS tienen acceso a una computadora. Todo directivo de los INS de los cuales se ha obtenido información tiene acceso a una máquina y en los entornos urbanos 6 de cada 10 administrativos tienen asignada una máquina o tienen posibilidad de usarla institucionalmente; en el entorno rural el promedio es de 3 de cada 10 funcionarios. Gracias a la cooperación internacional, los catedráticos de INS rurales tienen más acceso a computadoras institucionales que los de las ciudades (36 y 19% respectivamente); lo que no significa sin embargo, que las empleen más, debido a que en la ciudad los docentes tienen máquinas propias ensambladas localmente sin ningún licencia.

Como se ha visto anteriormente, para los INS que participan en el programa de educación intercultural bilingüe –creado en septiembre de 1997 e implementado en varios casos en julio del presente año-, la cooperación internacional ha facilitado la implementación de equipos y TIC. Cuando una agencia de cooperación está interesada en llevar a cabo por ejemplo, algún Seminario o Taller de capacitación para los catedráticos, además de solventar los gastos operativos de las personas encargadas y el material fungible que se empleará, tiene también –al menos en parte- que procurar recursos financieros para adquirir equipos.

Con el apoyo de GTZ se ha dotado de computadoras y otros equipos educativos a los siguientes INS de entorno rural: Warisata y Bautista Saavedra en La Paz; los INS de Llica y Chayanta en Potosí; en el Departamento de Chuquisaca, Simón Bolívar de Cororo; en Cochabamba, Ismael Montes de Vacas y René Barrientos en el Departamento de Oruro²⁰¹. También se incluye entre los beneficiarios, al INS Eduardo Avaroa de Potosí. La dotación de equipos no es uniforme. De las unidades mencionadas –sin considerar al INS Eduardo Avaroa-, la que ha reunido mayor equipamiento es René Barrientos de Caracollo.

El INSPOC de Camiri tiene conexión a Internet por vía telefónica, pocas horas al día y con restricción sólo para directivos y docentes (7 computadoras, 14 docentes y 7 funcionarios). En el caso del INS Manuel Ascencio Villarroel de Paracaya los estudiantes tienen acceso a Internet y disponen de un número considerable de computadoras personales conectadas en red (más del 80% de 27 equipos). En Canasmoro, los estudiantes del INS Juan Misael Saracho usan siete computadoras prestadas por la Prefectura, en tanto que 26 docentes tienen acceso a 5 computadoras conectadas a Internet permanentemente. En Riberalta la situación es similar: hay 6 computadoras con conexión para 24 docentes y 3 para 8 funcionarios administrativos. El INS Rafael Chávez de Portachuelo tiene 7 computadoras para estudiantes (548 matriculados), 5 para docentes (17 catedráticos) y 6 para funcionarios (una para cada uno); también dispone de tres equipos de música²⁰².

Los INS rurales tienen por lo general, al menos una fotocopiadora propia –o alquilada- que permite a los estudiantes reproducir los textos para las actividades diarias. No hay excepciones en relación a poseer un equipo de música y de al menos una pantalla de

²⁰¹ El INS Andrés de Santa Cruz en Chayanta tiene 7 computadoras para 946 estudiantes matriculados, seis para autoridades académicas y directivos, y tres para administrativos (21 docentes y 5 funcionarios). El INS Simón Bolívar de Cororo en Chuquisaca dispone de 15 computadoras de las cuales el 73% es empleado por los estudiantes. El INS René Barrientos Ortuño en Caracollo dispone de 19 computadoras personales para docentes y 15 para estudiantes, aunque carece de conexión a Internet. De las demás unidades rurales de formación inicial, el **Anexo 9** muestra la información recabada.

²⁰² Las dificultades indicadas concernientes al servicio de telefonía y energía eléctrica, impiden que varios INS rurales dispongan de conexión a Internet, pese a que tienen computadoras. Los porcentajes nacionales de los INS públicos muestran lo siguiente: los INS ofrecen al 26% de los docentes acceso a computadoras institucionales, al 49% de los funcionarios administrativos y a 11 de cada mil estudiantes. El 62% de los INS urbanos están conectados a Internet, en el área rural la cifra corresponde al 60%, pero por lo general por poco tiempo y sólo a una o dos máquinas de los directores o personal ejecutivo. Aunque no se ha recabado información de todos los INS es presumible que inclusive en cantidad mínima, exista implementación de máquinas en cada unidad. Los INS con menor acceso a las TIC son el de Warisata que tiene una sola computadora para más de mil doscientos estudiantes, casi 40 docentes y 23 administrativos, en tanto que el INSPOC dispone de dos computadoras para más de 600 estudiantes, 31 docentes y 9 administrativos.

televisión. Los proyectores de transparencias son infaltables. Es frecuente encontrar asimismo, un *data display* y en algunos casos, uno o más equipos de reproducción de video, proyector de diapositivas y en un caso, un proyector de cinematógrafo²⁰³. Por lo demás, la forma usual de comunicación en especial, del Ministerio de Educación con los INS rurales se efectiviza vía telefónica y eventualmente con el uso de fax. El correo electrónico es inusual debido a la falta de costumbre o a que en algunas localidades rurales no existe ni una computadora pública conectada a Internet.

En resumen, con los datos que se dispone, 11 INS tienen conexión a Internet (61%), la mayoría de ellos a través de módem y por pocas horas al día. El promedio de acceso gratuito a computadoras conectadas a Internet a favor de los estudiantes, es de 2,2%. En las instituciones bolivianas de formación docente, 22 estudiantes de cada mil accede a Internet a través de los recursos que ponen a disposición las unidades respectivas, cuando dicho servicio no está restringido a directivos. Pero estos datos no consideran ingresos particulares a través de *café nets*; al menos en las ciudades el promedio de uso es mayor (según estadísticas nacionales, el 3%²⁰⁴). En los Institutos Normales Superiores, 26 de cada cien docentes tiene acceso al uso de computadoras de la institución, aunque con pocas posibilidades de impresión. En cuanto a los funcionarios administrativos, el 49% dispone de un ordenador para el cumplimiento de sus funciones.

Desde hace dos años el Ministerio de Educación intenta poner en marcha un sistema de información que permita acceder vía Internet a datos básicos de la formación inicial en Bolivia. La sistematización de datos concernientes a la matrícula, egresados, titulados, retirados, promovidos y retenidos, por especialización, nivel, sexo y edad, se efectuará a partir de la información generada desde la gestión 2004. Inclusive el sistema ofrecerá información actualizada sobre docentes, planes de estudio, administrativos, requisitos académicos, recursos bibliográficos, facilidades de estudio, características de cada INS, etc. Se trata en general, de lo que contiene cualquier página web –y que hoy día no está a disposición de los usuarios-.

Debido a que no existe ninguna red que integre a los INS, se prevé transportar la información físicamente en *back-up*. El propósito resulta muy ambicioso en relación a la realidad de la información descrita en el capítulo anterior. Actualmente, los datos que provee el Ministerio, los que le llegan procedentes de los INS, y los posteriores informes y análisis, adolecen de inconsistencias, las cifras no coinciden, las fuentes emiten resultados contradictorios y no existe una cultura de información fidedigna ni de fluida comunicación. Todavía hoy, conseguir datos es una labor muy dificultosa, pero discernir cuál información estadística es fiable, resulta a veces imposible. Por lo demás, que estos problemas increíbles

²⁰³ Se trata del INS René Barrientos Ortuño de Oruro, que además tiene cuatro televisores, tres proyectores de transparencia y dos *data display*. Acá hasta hace poco, la mayoría de los 41 docentes era maestros normalistas o carecían de título. También en este INS se han dado los mayores problemas de disciplina de los alumnos en relación al alcoholismo y la promiscuidad sexual. No tiene alcantarillado, sus servicios básicos se encuentran en pésimas condiciones y la hacinación del internado se produce porque tiene una matrícula de casi mil trescientos estudiantes (con el 48% de mujeres).

²⁰⁴ El dato ha sido tomado del libro de José Luis Tellería-Geiger titulado *Manual razonado sobre ciencia, tecnología, innovación y educación superior en Iberoamérica: Año 2002*. Publicaciones Yachay. 1ª edición. La Paz, p. 16.

en niveles tan básicos de información se resuelvan, significará un progreso enormemente significativo para crear, reproducir y usar información. Así, será previsible esperar que en el lapso de algunos años la formación docente –al menos en lo que concierne a información-, se encuentre orientada a responder a los requerimientos que plantea la era tecnológica actual

6. Conclusión

En 1998 el análisis de la formación docente en Bolivia y la comparación de los resultados obtenidos en los INS cuatro años antes, permitieron plantear políticas concernientes a la administración universitaria, dándose un paso históricamente relevante, coincidente con las directrices de la Reforma Educativa de 1994. Hoy día, la comparación de los logros actuales con los que se dieron los primeros años de aplicación de la ley 1565 también motiva a tomar decisiones con energía y convicción. Si bien la balcanización de la educación rural implicó la agonía de la formación docente, produciéndose un decaimiento progresivo y generalizado de la preparación de los futuros maestros para el campo, fue también una muestra de la separación no sólo económica, social, étnica y cultural que prevaleció siempre en Bolivia; sino una constatación de la distancia existente entre la visión del mundo, el imaginario colectivo y las culturas institucionales que se dan en entornos rurales respecto de los rasgos prevalecientes en el mundo urbano.

Consciente de esta distancia, la demagogia que algún gobierno ha ensayado con éxito en muchas coyunturas, le motivó a señalar la *unificación* del sistema educativo como una política estratégica. Así, se hizo hincapié en la diversidad cultural y en un papel mesiánico de los maestros para que muchas culturas aplastadas y despreciadas en las ciudades, sean supuestamente valoradas y tengan la oportunidad de *expresarse*, gracias en teoría, a la labor del profesor que podría moverse con facilidad en los mundos de vida del castellano urbano y el aymara, quechua o guaraní de los confines étnicos del país. Sin embargo, aparte de que muchos *originarios* se opusieron a la alfabetización en lengua originaria, en Bolivia, este *novedoso* descubrimiento de EIB ya era parte desde hacía mucho tiempo, no sólo de las declaraciones y discursos políticos, sino de la práctica cotidiana dirigida por el maestro de aula multigrado en paupérrimas escuelas rurales.

Hoy la educación intercultural bilingüe es una realidad también formal, administrativa y legalmente reconocida. Sin embargo, es necesario adecuarla a las necesidades de aprendizaje de los actores y destinatarios, es necesario que se evidencie como sincero el supuesto deseo del gobierno de cambiar las condiciones de educación en el agro, real, efectiva y concretamente; y no como se ha dado hasta ahora, beneficiando a terceros y apenas recogiendo las donaciones de la cooperación internacional. En contra de la demagógica superación de la balcanización de la formación rural, cabe reivindicar el lugar de la Escuela Normal en las representaciones simbólicas del entorno. Ésta tiene todavía demasiada carga afectiva, ideológica, social y cosmovisiva para que sea desplazado por ejemplo, por una administración empresarial centrada en la eficiencia y en el beneficio económico de la universidad privada que la lleva a cabo. En este sentido, la fuerte oposición de organismos sindicales del magisterio y de la Central Obrera Boliviana a la

administración en entornos rurales, no puede ser desoída. Tal vez la excepción a la sugerencia de esta política sea el caso de Canasmoro en Tarija.

En el campo, particularmente en las pequeñas localidades rurales alejadas del trajín urbano cotidiano, todavía es esencial la situación del maestro -nada hace pensar por otra parte, que esto varíe los próximos años, pese a los índices de migración-. Su prestigio, el rol social que cumple, su reinserción en la comunidad, y los cambios que motiva, son muy significativos. No sólo porque su figura representa una lucha consciente contra el analfabetismo, sino porque invita a proyectar otros horizontes para la población local, para el gobierno debería ser evidente que la formación del maestro rural y la atención a las condiciones de enseñanza en el agro son los temas prioritarios que el Estado debe encarar como la política educativa para la próxima década.

Independientemente del presupuesto departamental programado, yendo en oposición a innumerables actividades de consultoría que han ocasionado excesivo gasto y poco beneficio, en contra inclusive de la demagógica “participación popular” y de las coartadas discursivas, a este entorno rural de la formación docente el Estado debería prestar la mayor atención. Una definición radical a diez años de aplicación de la Reforma Educativa establecerá en consecuencia, la reconstitución de las Escuelas Normales Rurales como centros de la vida no sólo educativa, sino social y cultural en el agro, administradas por el Ministerio de Educación y atendidas con recursos financieros que efectivicen mejoras palpables e inmediatas en su infraestructura, equipamiento y programas viables de formación permanente para sus catedráticos. Además, habrá que favorecer la dinámica de recreación académica e innovación pedagógica en el margen del bilingüismo y la interculturalidad que decidan los actores.

El cambio dirigido por el Ministerio de Educación para delegar la administración de diez Normales primero -y ocho después- a las universidades que ganaron las licitaciones, ha sido una decisión estratégica que favoreció a la construcción de puentes entre la educación superior universitaria y la no universitaria, dando lugar a una expectable integración del sistema. Sólo haber introducido en los INS estilos de enseñanza, pautas de gestión y conductas específicas de ámbitos universitarios, ha ocasionado un efecto de calificación académica con amplias repercusiones.

El proceso de cambio iniciado hace algunos años en varios INS, tendiente a sustituir a los profesores normalistas por licenciados en disciplinas específicas, ha tenido consecuencias inmediatas redundando en mejorar los logros académicos todavía más. Sin embargo, a diez años de la Reforma es necesario remarcar que la administración universitaria no garantiza por sí misma una calificación académica sostenida y la proyección por ejemplo, de la acreditación. Aunque los puentes hayan sido construidos -gracias a que los administradores fueron agentes de instrumentación del cambio-, es necesario pensar ahora en una integración diferenciada de los sistemas, según las particularidades de los ámbitos donde sea posible y pertinente hacerlo.

El Ministerio de Educación ha decidido eximirse de tomar la decisión para el futuro, por ejemplo, no decidirá en el futuro inmediato nada por sí mismo respecto de continuar o no la delegación otorgada a las universidades para que administren los INS. Una razón influyente fue el fuerte rechazo a esta política todavía subsistente en varias organizaciones gremiales.

Así, ha preferido indicar que será el siguiente Congreso Nacional de Educación que se espera efectuar en diciembre próximo, la instancia democrática que definirá la suerte de la formación docente en Bolivia.

El Congreso definiría entre otros temas, cuáles serán las modalidades de gestión que se implementarán en los centros de formación docente, las cuales se aplicarían a partir de la gestión 2005. Naturalmente, los brazos políticos del Ministerio pretenden preestablecer el sentido de las decisiones que el Congreso asumirá, a través del condicionamiento de su organización, restringiendo la participación, regulando el temario e incluso orientando la convocatoria de acuerdo a posiciones preestablecidas que redunden en el caso de los INS, en propuestas de continuidad de las universidades. Al margen de que estas acciones tengan o no éxito en un escenario tan peculiar como el magisterio boliviano, lo cierto es que antes de promover la continuación del proceso respecto a la administración universitaria, cabe discutir algunos aspectos.

Hay que establecer competencias profesionales y visiones estratégicas en la administración, la cual no puede reducirse a realizar propósitos empresariales ni a favorecer estrechos objetivos políticos. En 1999 las obligaciones de las universidades se limitaron a mejorar los procedimientos establecidos y a cumplir las normas financieras que permitirían ejecutar los presupuestos. Aunque el objetivo político fue imponer una calificación –y remoción- a catedráticos con perfiles gremiales, -objetivo cumplido con mucho éxito-, la presión indirecta que el Ministerio aplicó ha dado lugar a que en varios INS se produzca una plena institucionalización académica, la cual ha sido fortalecida gracias a pautas de acción estratégica llevada a cabo por las universidades.

Las experiencias muestran la conveniencia de la constitución de equipos multidisciplinarios de profesionales que dirijan la discusión, elaboración, modificación, reajuste, desarrollo y evaluación de los currícula de formación docente; que estos equipos se constituyan en los actores principales de escenarios académicos para encarar el diseño y consecución de proyectos educativos, y que velen con denuedo por el nivel científico del INS. Las universidades pueden dotar de estos planteles a los INS de manera conveniente, siendo la administración delegada una forma propicia. Sin embargo, -y esto ha mejorado ostensiblemente en los últimos contratos firmados para la gestión 2004-, la delegación deberá ser puntual y explícita en los términos de referencia.

Los efectos provechosos de la transformación de las viejas Normales en INS y la administración universitaria han redundado en indicadores fehacientes que no obstante, no se restringen a las unidades administradas por universidades. Al parecer, es una característica de los docentes bolivianos la imitación y rápida multiplicación de prácticas probadas como fructíferas y que han superado la etapa de enfrentamiento ideológico. En todo caso, el mayor beneficio ofrecido por la delegación de funciones, ha estado centrado en los INS que ofrecen formación para profesores de Secundaria, y en primer lugar en el INS Simón Bolívar de la ciudad de La Paz.

Es este nivel de la educación formal el que se constituye en la bisagra de integración de los sistemas. En realidad, no importa mucho si por ejemplo el INS Simón Bolívar deba o no convertirse en una nueva Universidad Pedagógica o que deba ser administrado de nuevo por el Ministerio de Educación. Si esta entidad forma a los futuros profesores de

Secundaria de manera tal que ellos reproduzcan un estilo de enseñanza y una gestión en aula congruente con los objetivos de mejorar la calidad educativa y de ofrecer una formación integrada, los efectos secundarios en relación a la elección de carrera universitaria, desempeño profesional y visualización de las actividades técnicas en el horizonte de la vida de los jóvenes, habrán superado las restricciones heredadas del legado liberal y cambiarán los matices de visión neo-colonial todavía prevalecientes en Bolivia. En tal caso se habrá formado al nuevo profesor que educa a las nuevas generaciones de bolivianos.

La bisagra de formación inicial para Secundaria, formación orientada a empalmarse con el nivel superior en muchos casos, se tornaría más dúctil y quedaría mejor adaptada al movimiento de los dos sistemas, si es que existiera continuidad de la administración universitaria y si efectivamente se involucrara a nuevos actores institucionales (los profesores de colegio y las unidades educativas por ejemplo). Así se plantea la posibilidad de que el INS Simón Bolívar –como Universidad Pedagógica o como INS administrado por la Universidad Mayor de San Andrés-, oriente el diseño Curricular Base para Secundaria a nivel nacional; que dirija la discusión de transformar la oferta de formación docente con énfasis en recorridos profesionales futuros no convencionales, y que estimule la obtención de títulos de licenciatura para profesores egresados.

Lo que la administración universitaria ha mostrado es que la docencia en los INS puede y debería velar por la calidad científica, que la formación de los profesores no se reduce a la aplicación operativa de programas, y que la educación integrada y estratégicamente construida para los adolescentes y jóvenes, debe incluir orientaciones vocacionales, motivaciones científicas y un estímulo desde la temprana juventud a valorar el esfuerzo del Estado por proveer de educación a la población, interpelando un consecuente compromiso por contribuir al desarrollo del país. Que algunas administraciones universitarias sigan desplegando una gestión institucional según esta orientación y que obren siguiendo líneas académicas de largo alcance es muy deseable y provechoso. Acá radica su contribución a la formación docente, pero en todo caso es labor del gobierno proyectar y difundir estas experiencias, corregir los errores de delegación y velar porque la asignación de recursos a los INS sea más ecuánime. También corresponde al Estado privilegiar las necesidades principales y orientar las decisiones de la administración que subsista.

Desde hace diez años, los cinco gobiernos que se han sucedido con alternancia partidaria o sucesión constitucional, han dado continuidad a una política de Estado que pretende mejorar la calidad de la educación en el país –y consecuentemente, el desarrollo humano-. Se trata de una política que reconoce como gravitante el rol de los profesores. Los avances han encontrado grandes y pequeños escollos, oposiciones de distinto tipo, críticas, errores, distorsiones y hasta expresiones oportunistas nada constructivas respecto de la tarea común. Sin embargo, a diez años de la ley 1565, son más los logros que los fracasos o las omisiones.

Se ha aprobado un Diseño Curricular Base para el nivel inicial y de Primaria, se han establecido las bases legales para el funcionamiento de los INS, la administración de las universidades ha permitido una calificación institucional que hace posible entrever en el futuro mediato la acreditación académica de las unidades. En lo concerniente a la educación intercultural bilingüe la riqueza de las experiencias, la dinámica de los procesos

y la certeza de impulsar la valoración de las diferencias culturales en un contexto de educación para la democracia y el pluralismo, son avances que no tienen inmediato resultado, pero que permiten esperar efectos expectables acordes con las exigencias del siglo XXI.

Sin duda que estos logros son parciales, criticables y susceptibles de ser sometidos a nuevos cambios, pero aunque el Diseño Curricular Base sea tomado sólo como una referencia académica, aunque sus sugerencias de contenido hayan sido reemplazadas por otras, pese inclusive a que surgen inéditos problemas en la educación intercultural bilingüe, lo cierto es que ha surgido en el país una nueva circunstancia histórica en relación a la educación básica y respecto de los modos de interactuar en contextos de atiborrada diferencia. Inclusive la tendencia de los maestros de Primaria a incorporar y apropiarse de innovaciones como modelos rígidos –lo cual no es deseable según el espíritu de la Reforma-, ha dado lugar a fijar pautas de orden curricular y pedagógico que garantizan un desempeño valioso.

A pesar de que la profesión de maestro no tiene una valoración social ni un reconocimiento económico que permita una formación permanente sustentable, los catedráticos de los INS se han incorporado individualmente a los procesos que la Reforma ha establecido y que aún hoy son implementados por el Ministerio de Educación y por varias universidades. Pese a la motivación constante de los dirigentes de mantener inquebrantables actitudes de rechazo y oposición a la ley, los profesores normalistas se han inscrito en programas de licenciatura para permanecer en los INS, mejorando su formación y asistiendo a diferentes cursos y seminarios. Como corolario hoy no resulta extraño escuchar que hablen con relativa familiaridad por ejemplo, de las transversales, los módulos o los proyectos de aula.

Por otra parte, con la aplicación regular de un sistema de ingreso a los INS, aunque la cobertura de la demanda de formación docente oscile alrededor del 15%, se ha comenzado a seleccionar a los mejores postulantes o al menos a quienes presentan menores deficiencias en su preparación. Aunque los normalistas bolivianos tienen un nivel académico muy bajo, aunque es evidente la tendencia de que clases sociales con menor educación y con cada vez más escasos recursos aspiren –y logren- incorporar a sus hijos en los INS, también se está poniendo en marcha un sistema de ingreso que vela por la capacidad de responder a exigencias académicas que no se puede transigir. De esta manera, la efectividad que antes tenían medidas de presión ejercidas por los postulantes de bajo perfil tendientes a obligar su inscripción, o peor aún, la constante de tráfico de influencias y corrupción, se alejan del presente como prácticas pretéritas que se espera no se repitan.

Sin embargo, todavía no se ha desarrollado una concepción alternativa a los modelos del normalismo vocacional o del maestro como paladín de la lucha gremial. Ante el vacío surgido por opciones que reemplacen a las representaciones simbólicas prevalecientes en el pasado mediato e inmediato, en este segmento socio-profesional, comienzan a perfilarse actitudes pragmáticas, las cuales requieren sin duda de orientación. La nueva valoración del profesor en el imaginario colectivo tendrá que reconocer sus específicas competencias en la realización de tareas técnicas con sello personal. Tendrá que apreciarse su labor de educador en sentido axiológico y humano profundo, como también su responsabilidad e iniciativa tendientes a forjar una educación de calidad. Desde el Estado, la labor apropiada

para motivar tal actitud concierne sin duda, a los estímulos económicos por la formación permanente y de acuerdo a los logros académicos que se pueda constatar.

Es necesario que el Estado abra nuevos horizontes para los centros de formación docente, diferencie el entorno rural del urbano, reclasifique a las Normales como INS y a las Escuelas Normales como núcleos de vida cultural rural, motivando el desarrollo diferencial de actividades educativas en un contexto de auspicio a varias dimensiones de la vida social e institucional. Con o sin administración de las universidades está obligado a precautelar la calidad de la formación, exenta de la rutina tradicional que anquilosa y tiende a cosificar a la profesión docente. No es suficiente que los catedráticos de los INS tengan al menos el nivel de licenciatura. También las principales autoridades deben avalar competencia profesional, idoneidad de preparación y visión de futuro.

Se deben encontrar los medios para evitar que las orientaciones de la Reforma sean eludidas con el currículum oculto. Los reportes enviados al Ministerio de Educación pueden ser complacientes y generar falsas impresiones sobre los logros, pero en las aulas, los enfoques, estilos y gestos tienden a seguir las pautas tradicionales reproduciéndose con fuerza viejos moldes. El nuevo profesor, el que se forme en los INS y en las Escuelas Normales tendrá otro perfil, entenderá su quehacer sin la fatuidad liberal ni la instrumentación ideológica trotskista, se desempeñará en los confines de las provincias y las localidades rurales, o en escuelas y colegios de las ciudades, consciente de su labor y con el empeño de generar interacción, diálogo y una fructífera relación intercultural.

Los INS del siglo XXI mostrarán la profesión docente como un ejercicio reconocido y valorado, ostentarán una práctica que estimula la innovación pedagógica, la formación continua y permanente, la reflexión e investigación sobre las experiencias, la discusión y perfeccionamiento de los planes de estudio y el crecimiento profesional, personal e integrado de los maestros en diálogo con el entorno social. Así, la Reforma habrá tenido sentido.

BIBLIOGRAFIA

ALBO, Xavier.

2000 *Iguals aunque diferentes: Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. Ministerio de Educación, UNICEF y Centro de Promoción del Campesinado. Cuadernos de Investigación N° 52. 1ª edición. La Paz.

1998 *Pueblos indígenas y originarios de Bolivia: Quechuas y aymaras* Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Vice-ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. Programa Indígena del PNUD. HISBOL. 1ª edición. La Paz.

BARRAL, Rolando.

2004 *Más allá de las recetas pedagógicas. Reforma Educativa: Propuesta desde la patria, la comunidad y la práctica*. Ediciones Ayni Ruway. 3ª edición actualizada. La Paz.

BLANES, José.

2000 *Mallkus y Alcaldes*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia y Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Editorial Offset Boliviana Ltda. La Paz.

CAJIAS DE LA VEGA, Beatriz.

2000 *Formulación y aplicación de políticas educativas en Bolivia: 1994-1999*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. La Paz, junio.

CARDENAS, María Antonieta & FERNANDEZ, Armando.

1996 *La estructura del magisterio y los roles de género en la labor docente*. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos y Generacionales. Subsecretaría de Asuntos de Género. Documentos de Trabajo. La Paz.

CEBIAE – AYUDA EN ACCION BOLIVIA.

2000 *Memorias del Seminario taller, Políticas educativas en Bolivia*. Compilación del CEBIAE. Editorial Garza Azul. 1ª edición. La Paz.

2000 *La educación intercultural y bilingüe en Bolivia: Balance y perspectivas*. Memoria del Seminario. CEBIAE. Editorial Garza Azul. 1ª edición. La Paz.

CEBIAE – AYUDA EN ACCION BOLIVIA – AECI.

2003 *Políticas públicas educativas sobre formación de recursos humanos en Bolivia*. Foro Educativo: Espacio de diálogo y proposición. Memorias del Foro debate sobre Políticas públicas en Educación. Ciclo: Educación Formal. Prisa Ltda. 1ª edición. La Paz.

CEBIAE – INSTITUTO DE ESTUDIOS BOLIVIANOS.

1999 *Compilación de textos del Seminario Taller, La transición de la educación secundaria a la superior.* Compilación del CEBIAE-IEB. Universidad Mayor de San Andrés. Editorial del IEB. 1ª edición. La Paz.

CHOQUE, Roberto.

1994 “La problemática de la educación indígenal”. En la Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos, **Data**. N° 5.

CONTRERAS, Manuel & TALAVERA, María Luisa..

1994 *Examen parcial: La Reforma Educativa Boliviana. 1992-2002.* Programa de Investigación Estratégica en Bolivia y Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Impresión EDOBOL. La Paz.

D'EMILIO, Lucia.

2002 *La educación indígena en Bolivia: Voces y procesos desde la pluralidad.* Plural editores. La Paz.

EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA.

1993 *Reforma Educativa: Propuesta.* Imprenta Papiro. Apoyo de UNICEF Bolivia. La Paz.

FELLMANN VELARDE, José.

1981 *Historia de Bolivia.* En tres volúmenes. Los Amigos del Libro, Cochabamba.

1976 *Historia de la cultura boliviana: Fundamentos socio-políticos.* Editorial Los Amigos del Libro. Cochabamba.

FINOT, Enrique.

1917 *Historia de la instrucción pública en Bolivia.* s.d. La Paz.

FREYRE, Paulo.

1991 *Pedagogía del oprimido.* Editorial Tierra Nueva. 41ª edición. Montevideo.

GUILLEN PINTO, Alfredo

1919 *La educación del indio,* González y Medina editores. 1ª Edición. La Paz.

HERRERA, Miriam.

1999 *Avances en el contexto educativo de la mujer: Los aportes a la equidad de género.* Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Vice-ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia. 1ª Edición. La Paz, octubre.

INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR.

2000 *Atlas digital de Bolivia.* Multisoft CD. Windows 95-98.

1994 *.Atlas universal y de Bolivia.* Ediciones Bruño. La Paz.

INSTITUTO NORMAL SUPERIOR SIMON BOLIVAR.

2003 *Reglamentos.* Publicación de la Comisión de Reglamentos de la Administración de la Universidad Mayor de San Andrés. Imprenta Sigla. La Paz.

2003 *Manual de Procedimientos.* Publicación de la Comisión de Reglamentos de la Administración de la Universidad Mayor de San Andrés. Imprenta Sigla. La Paz.

- 2003 *Manual de Funciones*. Publicación de la Comisión de Reglamentos de la Administración de la Universidad Mayor de San Andrés. Imprenta Sigla. La Paz.
- 2002 *Mallas curriculares: Formación docente para Educación Secundaria*. Publicación de la Administración de la Universidad Mayor de San Andrés. Imprenta Editorial Campo Iris. La Paz.
- IPÍÑA MELGAR, Enrique.
1996 *Paradigma del futuro: Reforma educativa en Bolivia*. Santillana, Aula XXI. La Paz.
- LOZADA, Blithz.
2004 *Paradigmas de la filosofía política para la transformación del sistema educativo*. Artículo en prensa. Se publicará en el N° 12 de la Revista **Estudios Bolivianos**. IEB-UMSA. La Paz.
- 1987 “La educación del indio en la *Creación de la Pedagogía Nacional*”. En **Kollasuyo**, Revista de la carrera de Filosofía. UMSA. 4ª época. N° 1, Agosto. pp. 41-53.
- LOZADA, Blithz & SAAVEDRA, Marco Antonio.
1998 *Democracia, pactos y élites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*. Instituto de Investigaciones en Ciencia Política. CIMA Producciones. UMSA. La Paz.
- LOZADA, Blithz (ed.).
2002 *Memorias del Seminario Internacional sobre Desarrollo Sostenible, Ecología y Multiculturalidad*. Universidad Mayor de San Andrés. Departamento de Relaciones Internacionales e Instituto de Ecología. La Paz.
- MARDESICH, María Luz.
2003 “Informe final de diagnóstico académico: Institutos Normales Superiores Manuel Ascencio Villarroel, Paracaya (Cochabamba); Ismael Montes, Vacas (Cochabamba); Bautista Saavedra, Santiago de Huata (La Paz) y Escuela Normal Riberalta (Beni)”. Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. La Paz.
- MARTINEZ, Juan Luis.
2002 *Educación Primaria: Análisis y propuesta de política pública*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Prisa Ltda. La Paz.
- 1996 *Contribución sobre la educación intercultural bilingüe en Bolivia: Estado del arte*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Garza Azul. 2ª edición. La Paz.
- MEDINA, Javier.
2000 *Diálogo de sordos: Occidente e indignidad. Una aproximación conceptual a la educación intercultural y bilingüe*. Editorial del CEBIAE. La Paz.
- MEDRANO, Guillermo.
2003 *Educadores en el Instituto Normal Superior Simón Bolívar: 1917-1967*. Centro de Investigaciones Educativas. UMSA-INSSB, Historia. Campo Iris SRL. La Paz.
- MENGOA, Nora; PAZ, Marisabel, CATAFORA, Remberto & ANZE, Rosario.
2002 *Aula reformada: Actitudes y prácticas innovadoras en educación*. Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Estudios Educativos N° 40. La Paz.

MESA, José de; GISBERT, Teresa & MESA GISBERT, Carlos.
1999 *Historia de Bolivia*. Editorial Gisbert. 3ª edición actualizada. La Paz.

MINISTERIO DE EDUCACION.

2004 *La educación en Bolivia: La experiencia de la asesoría pedagógica*. Vice-ministerio de Educación escolarizada y alternativa. Grupo Design. 1ª edición. La Paz.

2004 *La educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados*. Vice-ministerio de Educación escolarizada y alternativa. Artes Gráficas Sagitario. 2ª edición. La Paz.

2004 *Transformación de Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores y vinculación de los Institutos Normales Superiores al Sistema Universitario (1999-2003)*. Vice-ministerio de Educación Formal y Alternativa. Dirección de Desarrollo Docente. En prensa.

2003 *Para abrir el diálogo: Estrategia de la educación (2004-2015)*. Documento preliminar en Compact Disk. La Paz, mayo.

MINISTERIO DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES.

2002 *Proyecto inicial de Reforma de la Educación Superior*. Reforma Educativa, Vice-ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Editorial Artes Gráficas Sagitario. 1ª edición. La Paz.

2002 *Informe final: Evaluación académica e institucional-administrativo de los Institutos Normales Superiores*. La Paz, diciembre.

2000 *Reglamento del Sistema de Formación Docente*. Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Dirección General de Coordinación Técnica. La Paz.

2000 *Diseño curricular base para la formación de maestros del nivel inicial*. Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. La Paz.

1999 *Diseño curricular base para la formación de maestros del nivel Primario*. Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. La Paz.

MINISTERIO DE EDUCACION PÚBLICA Y BELLAS ARTES.

1955 *Código de la Educación Boliviana*, Edición oficial. República de Bolivia. Aprobado por D. S. 3937 del 20 de enero de 1955. La Paz.

MUÑOZ REYES, Jorge.

1980 *Geografía de Bolivia*. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. Editorial Juventud. La Paz.

OROZCO, Noel.

2003 *Al maestro sin cariño: Movimiento social del magisterio*. Instituto de Investigaciones Sociológicas. Universidad Mayor de San Andrés. Impresión Edobol. 1ª ed. La Paz.

PACO CORONEL, Delfina.

2003 *Lenguaje: Esquema conceptual intercultural bilingüe prevalente en los estudiantes de primer semestre del nivel secundario del Instituto Normal Superior Simón Bolívar*. Centro de Investigaciones Educativas. Instituto Normal Superior Simón Bolívar. Universidad Mayor de San Andrés. 1ª edición. La Paz.

- 1995 *Formación y práctica docente: Miscelánea, 1986-1996*. Resúmenes Analíticos Educativos. Volumen XXV. N° 1071-1120. Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa, REDUC. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, CEBIAE. La Paz.
- PAZ, Marisabel & MENGUA, Nora.
2000 *Representaciones sociales y culturales de género: Un factor de influencia en la educación escolarizada. Estudio de caso en las escuelas urbano populares de Oruro y El Alto*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. HISBOL. La Paz.
- PEREZ, Elizardo.
1962 *Warisata: la escuela ayllu*. Empresa Industrial Gráfica E. Murillo. 1ª edición. La Paz.
- PEREZ, Beatriz et al.
2003 *Políticas públicas educativas aplicadas en contextos urbanos y rurales*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Prisa Ltda. 1ª edición. La Paz.
- PIEROLA, Virginia.
1987 *Formación docente en América Latina y en Bolivia..* Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Escuela Profesional Don Bosco. 1ª edición. La Paz.
- PIMENTEL, Juan Carlos.
1993 “Elementos referenciales para la formulación de políticas de formación del personal de educación”. Informe de consultoría para el componente docente de la Reforma Educativa (ETARE). La Paz.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.
2002 *Informe de desarrollo humano en Bolivia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Plural editores. 1ª edición. La Paz.
- PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATEGICA EN BOLIVIA.
1999 **Tinkazos: Revista boliviana de ciencias sociales**. Impresiones Edobol Ltda. Agosto/ Diciembre. Año 2, N° 4. La Paz.
- 1999 **Tinkazos: Revista boliviana de ciencias sociales**. Impresiones Edobol Ltda. Enero/ Abril. Año 2, N° 3. La Paz.
- 1998 **Tinkazos: Revista boliviana de ciencias sociales**. Impresiones Edobol Ltda. Agosto/ Diciembre. Año 1, N° 2. La Paz.
- QUEZADA ARCE, Humberto.
1984 *Escuelas Normales: Perfiles históricos y documentales*. Recopilación efectuada por el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. La Paz.
- QUINTANILLA, Víctor Hugo (ed.).
2001 *Interculturalidad: Itinerarios críticos*. Centro de Investigaciones Educativas. Instituto Normal Superior Simón Bolívar. Universidad Mayor de San Andrés. La Paz.
- RAMIREZ VACAFLOR, Giovanna.
2003 “Evaluación académica e institucional, administrativa y financiera de los Institutos Normales Superiores administrados por el Ministerio de Educación”. Informe de

consultoría presentado al Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Unidad de Desarrollo Docente. La Paz.

REPUBLICA DE BOLIVIA.

s.d. *Compilación de leyes y otras disposiciones de la Reforma Educativa. Ley N° 1565.* Editorial UPS. Contiene la ley y 13 Reglamentos complementarios. La Paz, Bolivia.

SAGARNAGA, Jedú.

2002 *Interculturalidad y bilingüismo.* Universidad San Francisco de Asis. 1ª ed. La Paz.

SECRETARIA NACIONAL DE EDUCACION

1997 *Transformación del Sistema Nacional de Formación Docente en Bolivia: Gestión 1997.* Dirección Nacional de Institutos Normales Superiores. Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos. Departamento de Formación Docente. La Paz.

1997 *Estatuto del Sistema Nacional de Formación Docente.* Ministerio de Desarrollo Humano. Sub-Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. La Paz.

1996 *Propuesta de diseño curricular base de formación docente en Bolivia.* Sub Secretaría de Educación Primaria y Secundaria. Unidad de Servicios Técnico-Pedagógicos. Departamento de Desarrollo Docente. División de Formación Docente. La Paz.

1996 *Marco de referencia para la transformación institucional de las Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores.* Sub Secretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. Dpto. de Desarrollo Docente. División de Formación Docente. La Paz.

TAMAYO, Franz.

1979 "Creación de la Pedagogía Nacional". En *Franz Tamayo: Obra escogida.* Selección, prólogo y cronología de Mariano Baptista. Biblioteca Ayacucho. Caracas, pp. 3-107

TALAVERA, María Luisa et al.

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.* Programa de Investigación Estratégica de Bolivia. 1ª edición. La Paz.

TAPIA, Luis & YACSIC, Fabián.

1997 *Bolivia, modernizaciones empobrecedoras. Desde su fundación a la desrevolución.* Ediciones Muela del diablo – SOS FAIM. La Paz.

TELLERIA GEIGER, José Luis.

1996 *La universidad del siglo XXI.* Imprenta del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana. 1ª edición. La Paz.

TINTAYA, Porfidio.

2001 *Creatividad verbal en niños bilingües y monolingües.* Centro de Investigaciones Educativas. Instituto Normal Superior Simón Bolívar. UMSA. 1ª edición. La Paz.

URQUIOLA, Miguel, TALAVERA, María Luisa, JIMENEZ, Wilson & HERNANY, Werner.

2000 *Los maestros en Bolivia: impacto, incentivos y desempeño.* Sierpe publicaciones. Auspicio de la embajada de Suecia. Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana. La Paz, Septiembre.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA

2003 “Informe en conclusiones de la investigación sobre denuncias referidas al Programa de Reforma Educativa”. Secretaría de Lucha Contra la Corrupción. Publicación de Ayni Ruway con autorización gubernamental. 28 de Febrero. La Paz.

VICUÑA ARISPE, Roxana.

2002 “Evaluación académica, institucional-administrativa y financiera de los Institutos Normales Superiores. Región Occidental: Warisata, Simón Bolívar, Eduardo Avaroa, Unidad Académica Franz Tamayo y Ángel Mendoza”. Informe de consultoría Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. La Paz.

YAPU, Mario.

2003 *En tiempos de Reforma Educativa: Escuelas primarias y formación docente*. En dos volúmenes. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. 1ª edición. Producciones Edobol. La Paz.

2003 *Evaluación académica, institucional-administrativa y financiera de los Institutos Normales Superiores. Consultoría del ámbito pedagógico*. Informe preliminar. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Vice-ministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Unidad de Desarrollo Docente. La Paz.