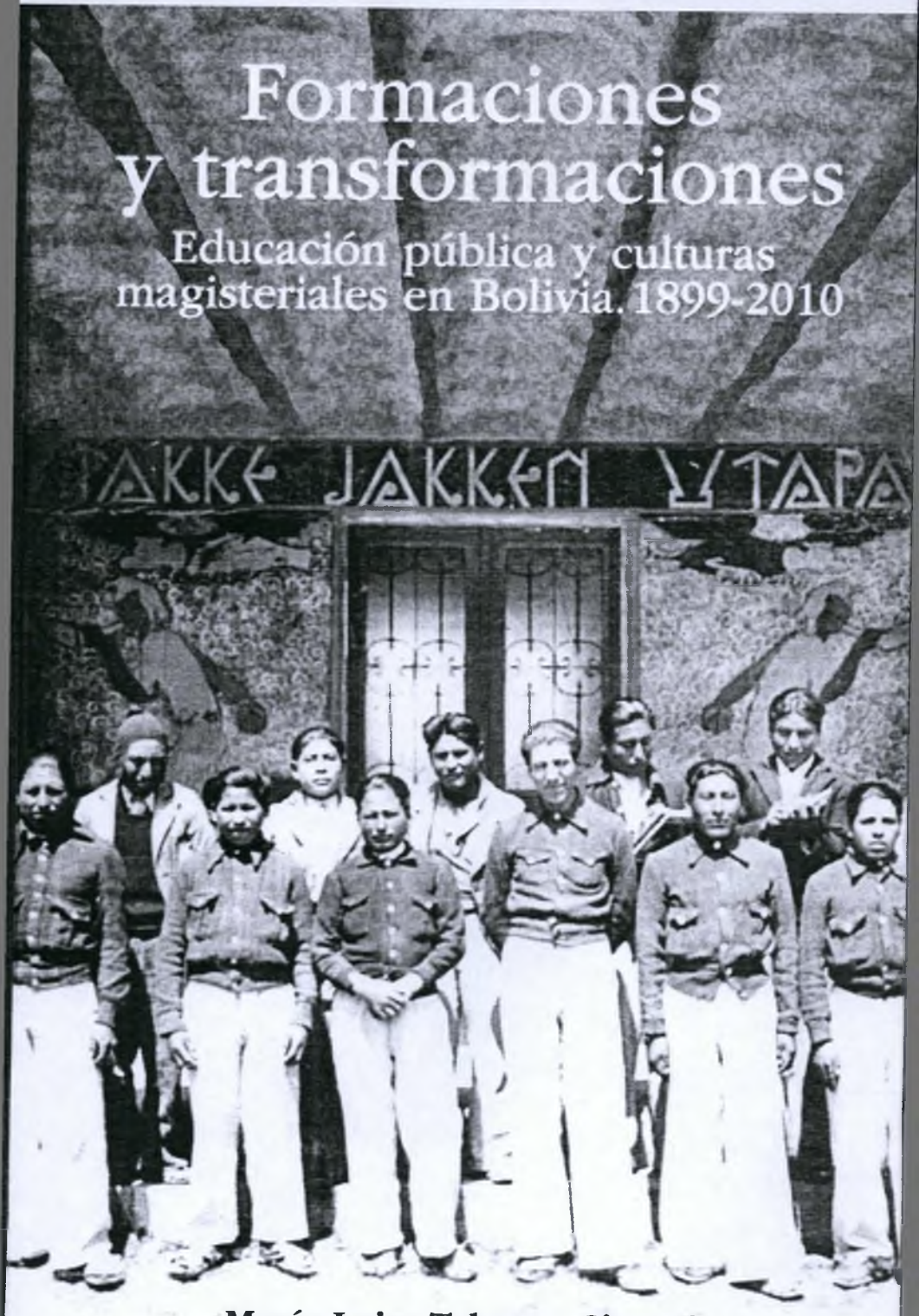
Formaciones y transformaciones

Educación pública y culturas magisteriales en Bolivia. 1899-2010



María Luisa Talavera Simoni

Formaciones y transformaciones

Educación pública y culturas magisteriales en Bolivia. 1899-2010

María Luisa Talavera Simoni

CIDES - UMSA
UMSA
PIEB
Programa de Investigación Estratégica en Bolivia

La Paz, 2011

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos y del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA).

Talavera Simoni, María Luisa
Formaciones y transformaciones. Educación pública y formación de las culturas magisteriales en Bolivia. 1899-2010 (Tesis doctoral) / María Luisa Talavera Simoni. -- La Paz: CIDES-UMSA: Fundación PIEB, 2011.
254 p.; tbls.: 23 cm. -- (Serie Investigaciones Coeditadas)

D.L. : 4-1-1627-11
ISBN: 97899954-57-15-0 : Encuadernado

CULTURAS MAGISTERIALES / EDUCACIÓN PÚBLICA / FORMACIÓN DEL PROFESORADO / FORMACIÓN PROFESIONAL / ENSEÑANZA PROFESIONAL / MAGISTERIO / PERSONAL DOCENTE / POLÍTICA EDUCATIVA / REFORMA DE LA ENSEÑANZA / SINDICATO / REIVINDICACIONES SECTORIALES / ESCUELA NACIONAL DE MAESTROS / ESCUELA AYLLU DE WARISATA / LEY DE REFORMA EDUCATIVA 1994 / TRABAJO DOCENTE / SISTEMA ESCOLAR / MODELO EDUCATIVO / EDUCACIÓN - DESCOLONIZACIÓN / CONGRESOS PEDAGÓGICOS / GOBIERNOS DICTATORIALES / EDUCACIÓN – PRESUPUESTO / LEGISLACIÓN / TASA DE ESCOLARIDAD /

1. título 2. Serie

D.R. © Fundación PIEB, agosto de 2011
Edificio Fortaleza, Piso 6, Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

D.R. © CIDES-UMSA - Postgrado en Ciencias del Desarrollo
Avenida 14 de Septiembre 4913 - Obrajes
Teléfonos: 2786169 - 2782361 - 2784207
Fax: 2782361
Correo electrónico: cides@cides.edu.bo
Página web www.cides.edu.bo
Casilla 9786
La Paz, Bolivia

Edición: Rubén Vargas

Diseño gráfico de cubierta: PIEB

Diagramación: Alfredo Revollo Jaén

Fotografía de la portada: Alumnos de la sección profesional (1939) de la Escuela Ayllu de Warisata, acompañados de su maestro Arturo Jiménez. Fotografía publicada en *Gesta y Fotografía, Historia de Warisata en Imágenes*. Carlos Salazar Mostajo, 2005.

Impresión: Plural editores

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

ÍNDICE

Prólogo		11
CAPÍTULO 1.	INTRODUCCIÓN	15
	1. Objeto de estudio	17
	2. Perspectiva teórica	19
	3. Enfoque epistemológico y metodología	34
CAPÍTULO 2.	LA FORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX	41
	1. El contexto amplio en el que se forjó la educación pública	44
	2. Nudo formativo: Las políticas fundacionales de la educación pública	51
	A manera de cierre	75
CAPÍTULO 3.	LOS MAESTROS ENTRAN EN ESCENA. 1920-1950	79
	1. Los maestros forjan sus emblemas	81
	2. Clausura de Warisata	93
	A manera de cierre	98
CAPÍTULO 4.	LAS CULTURAS MAGISTERIALES Y LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. 1940-1964	101
	1. Reformas de la educación pública entre 1940 y 1964	105
	2. Los maestros reivindican el derecho a participar en la conducción de la educación	112
	3. Después del cierre de Warisata en 1940 ya no hubo experiencias educativas consensuadas	119
	A manera de cierre	124

CAPÍTULO 5. LA EDUCACIÓN PÚBLICA ENTRE GOLPES Y CONTRAGOLPES MILITARES. OTRAS REFORMAS. 1964-1982 129

1. El nuevo contexto político y sus efectos en la educación 132
2. El magisterio y la Reforma Integral de la Educación 135
3. Las reformas educativas bajo gobiernos militares 144
4. Los congresos pedagógicos de 1970 y 1979 151
5. Consecuencias de las reformas militares en la educación 157

A manera de cierre 161

CAPÍTULO 6. LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LAS CULTURAS MAGISTERIALES SALARIALISTAS. 1982-2005 165

1. La educación pública y las culturas magisteriales. Un balance 169
2. Las "ruinas" de la educación 188
3. Los recursos para la educación 192
4. La Ley de Reforma Educativa de 1994 202

A manera de cierre 211

CAPÍTULO 7. REFLEXIONES FINALES 215

1. Continuidades 217
2. Rupturas 221
3. Recomendaciones 222

Epílogo 225

Bibliografía y fuentes 231

Anexos 243

Sobre la autora 253

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Presupuesto destinado a la educación. 1900-1954	49
Tabla 2.	Legislación de educación en Bolivia.1955-1975	144
Tabla 3.	Bolivia. Tasas de escolaridad en el Siglo XX	173
Tabla 4.	Distribución porcentual de maestros normalistas urbanos y rurales por categorías. 2002	179
Tabla 5.	Crecimiento educativo en Bolivia. Siglo XX	189
Tabla 6.	Estimaciones de tasas de escolaridad. 1983-1987	190
Tabla 7.	Presupuestos de educación entre 1980 y 1995	193
Tabla 8.	Aumentos al haber básico del magisterio. 1986-1989	194
Tabla 9.	Comparaciones del haber básico en años de dos décadas en Bs.	197
Tabla 10.	Número de maestros. 1950-2006	199
Tabla 11.	Tasas de término. Secundaria	209
Tabla 12.	Reconstrucción esquematizada	218

A Rubén y Julián

A América Simoni, Carmen Elena,
Rosa Esther y Mirtha Elba

A la memoria de Arnoldo A. Talavera J.

Prólogo

Ton Salman[1]

Estimada lectora, estimado lector:

El libro que tiene es sus manos es un libro que intenta trazar, y ayudar a entender, acontecimientos y actitudes del presente a través de una lectura histórica: ¿Por qué el magisterio ha resistido a las reformas de la educación? Para ello, el libro reconstruye minuciosamente la agitada historia de la emergencia y constitución del magisterio, un proceso inseparable de la historia de la educación pública en Bolivia. Ésta no fue ni es una historia lineal ni unidimensional. Por lo tanto, este libro no pretende ser definitivo o la 'verdadera historia' de la génesis y el desarrollo del magisterio. La historia del magisterio es una historia de cambios y rupturas, con momentos altos y bajos y, además, una historia que se tejió en estrecha relación con las cambiantes políticas del Estado, con las fuerzas societales que han luchado y luchan para obtener educación. Es, entonces, una historia amarrada a muchas otras historias paralelas y que recibe diferentes y a veces contrapuestas interpretaciones.

1 Antropólogo. Profesor de la Universidad Libre de Amsterdam, Holanda.

Esto explica por qué este libro es una historia y un análisis dinámicos, multifacéticos y sobrepuestos. No obstante, o justamente por esta razón, es una historia de lectura obligatoria para todos los interesados en comprender cómo el magisterio llegó a ser lo que es en la primera década del siglo XXI, y cómo la historia de un país es el resultado de configuraciones, a veces impredecibles, de ideales, fuerzas, intervenciones y reacciones de múltiples actores.

Este libro pone énfasis en el devenir del magisterio: un desarrollo fuertemente influenciado por los sucesivos gobiernos y sus políticas educacionales, a veces en procesos progresivos, a veces sujeto a cambios bruscos e incluso a caprichos gubernamentales. Estos procesos siempre tuvieron al frente las reacciones, las actitudes, las estrategias y, finalmente, también las identidades del magisterio. Y, para mayor complejidad, esas estrategias e identidades no siempre fueron homogéneas *dentro* del magisterio. Hubo y hay diferencias, por ejemplo, entre los dirigentes y las bases o entre maestros urbanos y maestros rurales.

Pero, junto a esa complejidad cambiante, el libro también describe las constantes del debate público en torno a la educación en Bolivia en el siglo XX y, consecuentemente, las constantes en el desarrollo del magisterio. Una de estas constantes es, por ejemplo, el debate sobre la educación única versus la educación diferenciada. Mientras que algunos defendieron una educación única para reforzar la identidad nacional y cumplir con el ideal de la igualdad de oportunidades y acceso a la educación, otros enfatizaron la necesidad de tomar en cuenta las diferencias étnicas y culturales que caracterizan a Bolivia y el derecho a una educación relevante y con sentido para las comunidades específicas. Esta diferencia se tradujo en debates sobre la *meta* de la educación (una educación civilizatoria y de transferencia de capacidades críticas versus una educación para un futuro laboral predestinado) y en un magisterio dividido en un sector urbano y otro rural.

Otra constante es el tema de la gestión política de la educación. El magisterio boliviano nació en una época en la cual los Estados latinoamericanos buscaron modelos educativos y de gestión fuera de sus países. Así fue, por ejemplo, cómo se creó la Escuela Nacional de Maestros en

Sucre en 1909 con la participación de una misión de maestros belgas. Este proceso dio un rol significativo a los maestros (extranjeros, al inicio) para dar forma a la educación. Su rol activo, con influencia incluso en los niveles más altos de la gestión, se convirtió en una parte formativa del ser-maestro, un aspecto clave de la identidad del magisterio. Cuando, en tiempos más autoritarios, se le arrebató la prerrogativa que tenía para intervenir en los destinos de la educación pública, el tema se convirtió en una pugna perenne con el Estado boliviano.

El libro traza el desarrollo, en un proceso de continua constitución mutua, del debate y de las políticas en torno a ambos temas. Y lo hace de una manera detallada, cautelosa y a la vez clara y convincente, manteniendo como hilo conductor la idea de que la historia del magisterio hay que escribirla contextualmente.

Por ello, este libro no pretende distribuir culpas, o acusar a uno u otro actor por los fracasos, atrasos o distorsiones de las políticas educativas. Aunque es fácil y está de moda, el libro no resulta en una perorata en contra de la actitud, a veces sectaria y sobrepolitizada, del magisterio. Aunque describe y analiza actitudes del magisterio que a veces resultan contraproducentes para la educación, la intención es analítica: se trata de comprender su resistencia a algunas políticas del Estado. Si hay acusaciones, en todo caso, están dirigidas a las actitudes desatentas y reacias de los gobiernos de turno, especialmente de los gobiernos de facto de los años 1964 a 1982. Estos gobiernos son los que, en gran medida, pueden ser considerados responsables del empobrecimiento y deterioro del *ethos* magisterial.

Adicionalmente, el texto tiene un mérito destacable: hace de la cultura magisterial su tema central de análisis, pero no cae en la trampa que es recurrente cuando se trata de la 'cultura': homogenizarla, esencializarla, volverla estática y simplificarla. Muchos esfuerzos contemporáneos destinados a analizar e incluso apoyar la meta de la pluriculturalidad, en Bolivia y otras partes, pecan precisamente de este problema. El resultado es, muchas veces, una explicación de la historia a través de la cultura. Como si la cultura fuese algo dado y que podría funcionar como explicación universal. Este estudio, en cambio, asume "el concepto [de cultura] en su

relación con las políticas educativas de Estado tomando en cuenta que dichas culturas se forman siempre en una configuración más compleja: en una sociedad civil con debates públicos y padres de familia con expectativas y demandas específicas; y en un espacio de debates internacionales políticos e ideológicos que giran en torno a la educación escolar".

Bolivia enfrenta, hoy en día tanto como en años y décadas anteriores, enormes retos en torno a la educación. A pesar de muchas palabras, promesas, políticas diseñadas y esfuerzos de profesionales y maestros, Bolivia aún no puede ofrecer a su juventud una educación de calidad, equitativa, que permita igualdad de oportunidades y que esté al tanto de las exigencias contemporáneas, tanto nacionales como mundiales. Todo esto y mucho más está registrado, documentado y analizado en este libro. Por ello es un texto imprescindible para todos quienes quieran entender el tema de la educación y, más allá, la tumultuosa y agitada historia boliviana.

Y para ilustrar esa agitada historia, la autora logró terminar este libro acompañada de las turbulencias políticas de 2008 a 2010, de las clases que debía dar en distintas universidades del país; a pesar de las lluvias, de las manifestaciones de protesta, de los paros de transporte y de las pesadillas burocráticas... Estas circunstancias no impidieron que lograra su objetivo: la reconstrucción de un proceso social e histórico de correlaciones e incompatibilidades, de constitución mutua de fuerzas y actores alrededor de la educación pública: el Estado, los maestros, las comunidades indígenas (protagonistas destacadas del libro), los discursos ideológicos... Este libro, con una sutil perspicacia, comprende y permite comprender que la historia no es lineal, ni lógica, ni coherente, sino un proceso polifónico y de muchas capas que se superponen –y fue realizado precisamente teniendo en cuenta esas circunstancias.

La Paz, junio de 2011

1

Introducción

1. OBJETO DE ESTUDIO

La presente investigación surge de la necesidad de entender los motivos profundos de la resistencia del magisterio boliviano a la Ley de Reforma Educativa de 1994 (LRE). Esta ley, que buscaba transformaciones institucionales y curriculares en el sistema escolar para adecuar la educación a las necesidades sociales y personales de las nuevas generaciones, inicialmente contó con el apoyo de los maestros de quienes recuperó algunas propuestas. Sin embargo, por las características del contexto político en el que se la llevó adelante —neoliberal— fue vista por los maestros como una imposición de los organismos internacionales, sobre todo cuando para aplicarla el gobierno abrogó el Código de la Educación Boliviana de 1955, instrumento jurídico en el que los maestros habían logrado plasmar los derechos por los que lucharon durante la primera mitad del siglo XX.

Por otro lado, en una investigación anterior había estudiado cómo llegaban, en los primeros años de su aplicación, las propuestas de la LRE a las escuelas y qué hacían con ellas los maestros. Apoyada en un enfoque etnográfico, esa investigación mostró que los maestros aplicaban las orientaciones de la Reforma —aunque no sistemáticamente— pero al mismo tiempo, en el ámbito discursivo e ideológico, las resistían (Talavera, 1999). Desde entonces quedó pendiente abordar el estudio de las razones de la resistencia a un planteamiento pedagógico que, no sólo en

mi criterio, significaba modernizar la enseñanza y "reprofesionalizar" a los maestros. Todo esto me llevó a creer que además de problemas económicos y políticos inmediatos había cuestiones *culturales* de fondo que debían ser consideradas.

Otro punto de partida fue la estigmatización de los maestros por las autoridades estatales, quienes los consideraron "culpables" del poco avance de la Reforma. Principalmente acusaban a las dirigencias sindicales del magisterio, pero éstas por su lado continuaron señalando que la Reforma era un pretexto gubernamental para privatizar la educación pública, acusación que también puede ser abordada como una expresión de la *cultura* del magisterio. El problema se volvió más relevante cuando se observó que los maestros, en otro contexto político opuesto al neoliberal, también resistían a las políticas educativas que propuso el gobierno de Evo Morales. Durante los primeros 18 meses de su gobierno (2006-2007), dos ministros de educación fueron destituidos por problemas con el magisterio. Asimismo, el magisterio urbano nacional se opuso al proyecto de la nueva ley de educación, llamada *Avelino Siñani y Elizardo Pérez* —en honor a los fundadores de la Escuela Ayllu de Warisata—, que propone la incorporación de saberes y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas como parte de su enfoque descolonizador.[2]

¿Por qué seguían resistiendo los maestros a las propuestas de cambio? La pregunta cobra sentido en tanto sus respuestas puedan echar luces sobre cómo promover políticas educativas viables que impulsen procesos de cambio requeridos por la educación pública. El estudio aspira a explicar la resistencia de los maestros a los cambios educativos, enfatizando en las relaciones entre los sujetos de la educación, tanto de los demandantes como de los encargados de realizarla, el Estado y los maestros. En cuanto a los últimos, interesa conocer la conformación de su *cultura*, por lo que el estudio retrocede hasta principios del siglo XX cuando se inicia la profesionalización del magisterio.

2 La dirigencia sindical del magisterio urbano abandonó el Congreso de Educación realizado entre el 10 y 14 de julio de 2006 en el que se aprobó el proyecto de la nueva ley de educación. Meses más tarde, en una publicación de prensa solicitada, representantes del Bloque Indígena, en el que participan miembros de distintos consejos de pueblos indígenas y originarios, declararon enemigos de la educación de los pueblos originarios a los dirigentes del magisterio urbano (*La Prensa*, 12 de octubre, 2006, 5a).

2. PERSPECTIVA TEÓRICA

Con el problema de investigación así delimitado, inicié una aproximación que indagara los componentes históricos de la resistencia docente, que fuera más allá del presente y que rastreara elementos que por su significado pudiesen ser considerados claves para entender las acciones de los maestros y de los actores estatales considerando los contextos políticos, sociales y económicos en los que aquellas ocurren. Sin embargo, no se trata de un estudio histórico; esta inmersión en la historia destaca detalles y pistas que ayuden a encontrar sentidos a la resistencia del magisterio. La información histórica es tratada desde una perspectiva etnográfica, en la que se inscribe de manera general el estudio.

Para abordar el amplio espectro del problema: la formación y el desarrollo de las culturas del magisterio a lo largo del siglo XX, es necesario, primero, echar una mirada a la relación que tuvo el Estado con la institución escolar en Bolivia comparándola con lo que pasaba en otros países vecinos a principios del siglo XX; en segundo lugar, incorporar los debates teóricos que se dieron en el mundo sobre la educación desde mediados de los años sesenta, para finalmente, explicitar la mirada teórica con la que se realizó la investigación. Estos elementos ayudarán a comprender mejor las dinámicas de las culturas magisteriales en diversos momentos de su desarrollo.

Estado e institución escolar

En Bolivia, desde inicios del siglo XX y durante toda la centuria, el Estado, aunque con limitaciones, se ocupó de la educación como una de sus obligaciones centrales. Este propósito no era nuevo ya que, por ejemplo, la iniciativa de contar con una escuela de formación de maestros estuvo presente en el país desde 1835 (Iño, 2009: 118). La fecha es significativa si tenemos en cuenta que en este lado del mundo la primera escuela normal de maestros se fundó en 1839 en Estados Unidos de Norteamérica. Y más cerca nuestro, en Chile, en 1842 se fundó la primera normal de Sudamérica donde se formaron algunos maestros bolivianos antes de que se funde la Escuela Normal de Sucre (Suárez, 1986: 204; Schroeder, 1994). En Bolivia los intentos de establecer una normal se repitieron a lo

largo de la segunda mitad del siglo XIX hasta que finalmente se fundó la Escuela Nacional de Maestros (ENM) en Sucre, en 1909.

Probablemente la postergación de esta fundación por parte del Estado se deba a la poca necesidad que había de contar con recursos humanos calificados, dado que por sus características históricas en Bolivia no se afirmó una economía capitalista que requiriera escuelas públicas. La educación escolar pública en Europa y en los países latinoamericanos ha estado aparejada con la construcción del Estado-Nación, de la democracia y el mercado y como señala Tedesco (1995) tuvo enorme importancia en la educación de los ciudadanos desde que la legitimidad política dejó de fundarse en la dinastía o en la religión, para basarse en la soberanía popular:

> *...la historia de los Estados nacionales y la historia del sufragio universal muestran la enorme importancia que tuvo la educación, entendida como proceso de socialización, en la consolidación de la nación democrática. La incorporación universal a la educación fue el instrumento a través del cual operó la integración política y como lo muestran los análisis históricos del proceso de construcción nacional, la formación de la ciudadanía implicó la adhesión a la nación por encima de cualquier otro vínculo, ya sea de tipo religioso, cultural o étnico* (Tedesco, 1995: 30-31).

Países vecinos como Chile o Argentina tuvieron procesos de escolarización desde el siglo XIX, casi paralelamente a las experiencias de las sociedades desarrolladas que fueron el modelo para América Latina. Así por ejemplo, el liberal venezolano Andrés Bello impulsó la educación en Chile desde su regreso de Europa en 1829 y siendo el primer rector de la Universidad de Chile fundó en 1842 la primera escuela normal de maestros en América Latina muy ligada a la actividad que Bello realizaba en la universidad (Schroeder, 1994: 96-98). En Bolivia, si bien hubo legislación sobre educación desde el siglo XIX, en la práctica el Estado sólo logró impulsar la educación escolar desde principios del siglo XX, siguiendo la ola de ideas ilustradas que influyeron en la construcción de los Estados nacionales. Sin embargo la educación tardó en llegar a la mayoría de la población boliviana precisamente por falta de ejercicio

democrático obstruido por la continuidad del orden colonial del que eran parte tanto los gobiernos conservadores como liberales. La característica indígena de la población nacional mayoritaria motivó fuertes debates entre las elites dominantes a principios del siglo XX sobre la conveniencia o no de permitirle el acceso a la educación escolar (Larson, 2001). El debate frenó la escolarización de niños y niñas indígenas aunque impulsó la educación en las ciudades y pueblos grandes, mientras las estrechas clases medias y altas se educaron en establecimientos privados de carácter religioso, principalmente católico.

Paradójicamente, fueron las demandas y presencia indígenas las que obligaron al Estado liberal a reorganizar la educación pública (Calderón, 1996; Rivera, 2003; Mendieta, 2008) y a hacerla accesible para todos, tarea que tardaría casi medio siglo en generalizarse. Para efectivizarse fue necesaria la Revolución Nacional de 1952 cuando el Estado se modernizó y finalmente se reconoció la ciudadanía a toda la población y por tanto el derecho a la educación. Este tardío inicio probablemente contribuyó al reforzamiento de la tradición oral de las mayorías no escolarizadas y a la adhesión etno-cultural que se observa en la actualidad. Así, el lento ritmo con el que el Estado-Nación asumió las exigencias de la modernidad, a pesar de los debates y las luchas políticas en torno a la educación para toda esta población "distinta", marcó también el lento desarrollo educativo, a pesar del impulso que le dieron las demandas populares para que el Estado se haga cargo de las escuelas.

Los debates sobre la educación

En los años setenta, mientras la mayoría de los países de América Latina sufría las dictaduras militares, surgieron nuevas teorías sobre la educación, primero en Europa y más tarde en los Estados Unidos de América. Estas teorías cuestionaron a las escuelas que hasta entonces eran consideradas espacios de socialización "inocentes" (Giroux, 1981). Las nuevas perspectivas criticaron a la teoría funcionalista con la que se organizaron los Estados nacionales, develando la vinculación de las escuelas con las estructuras de poder; hicieron visible que las escuelas distribuyen el conocimiento escolar según la pertenencia de clase de los estudiantes, de modo que contribuyen a la reproducción del sistema capitalista. Estas

teorías, elaboradas por Bourdieu y Passeron (1964, 1970), Althusser (citado por Puiggrós, 1994) y otros en Francia —y más tarde Bowles y Gintis (1981) en Estados Unidos de América—, sobre los sistemas escolares de sus sociedades, encontraron eco en los maestros progresistas bolivianos y latinoamericanos que vieron en ellas argumentos para oponerse al Estado que entonces estaba en manos de gobiernos militares. Frente al cuestionamiento del valor de las escuelas como parte de la institución educativa cobró importancia la "educación popular" organizada fuera de las escuelas, consideradas aparatos ideológicos del Estado, como había señalado Althusser en sus trabajos (1969, 1971) que tuvieron resonancia sobre todo entre las dirigencias sindicales del magisterio.

Es probable que el peso de las ideas de Althusser, hasta hoy vigentes en las dirigencias nacionales del magisterio boliviano, se deba a que aparecieron en un contexto autoritario como era el de los gobiernos militares y que su permanencia se explique por la difícil situación que atravesó el magisterio durante el período democrático como consecuencia de la crisis económica que dio lugar a conflictos permanentes entre los actores de la educación. Más tarde, en los años ochenta empezaron a circular en el magisterio otras perspectivas sobre la educación, como las de Gramsci, pero se mantuvo la idea de que las escuelas son aparatos ideológicos del Estado, perspectiva también fue impulsada en las universidades[3].

Posicionamiento en el debate

En este estudio asumo una posición gramsciana apoyada en autores latinoamericanos que han cuestionado las ideas de Althusser y de los teóricos de la reproducción mencionados antes. En la perspectiva gramsciana, el Estado es una institución sociopolítica, histórica. Y aunque es garantía última de la dominación de una clase, la que lo controla, ejerce su poder ya sea por el uso de la fuerza o por la persuasión (hegemonía) a través de las instituciones de la sociedad civil. Entre éstas se encuentra la institución educativa y sus distintas instancias "socializadoras": las escuelas, la familia, los medios de comunicación, la iglesia, los sindicatos

3 Mi tesis de Licenciatura en Sociología, titulada "Los estilos de trabajo en el aula como mecanismos de transmisión ideológica: Estudio de casos. Ciclo Medio. Área Urbana. La Paz. 1984-1985", tiene esa orientación.

y los partidos políticos, en las cuales las clases sociales libran batallas ideológicas y políticas. En ese "complejo institucional" que es la sociedad civil, en la que concurren las distintas instancias mencionadas, el Estado ejerce su hegemonía o su fuerza (Rockwell, 1987). Entonces, las escuelas son parte de la sociedad civil en la que el Estado ejerce su hegemonía y no un aparato ideológico del Estado. Considero que esta visión ofrece un marco de interpretación amplio que permite entender el contradictorio relacionamiento del Estado nacional con las escuelas y sus actores en los distintos momentos aquí estudiados.

Desde la misma postura, Rockwell y Ezpeleta (1987) señalan que la institución escolar es una construcción social inmersa en un movimiento histórico de largo alcance, cuyo contexto está en permanente construcción articulando historias locales, personales y colectivas. Frente a esta trama, las políticas educativas pueden ser absorbidas o ignoradas, aplicadas o recreadas de manera particular, según las visiones de los sujetos que interactúan con ellas. Sin embargo, estas políticas son al mismo tiempo el punto de partida para la construcción de nuevas prácticas. Las escuelas no son entonces ni absolutamente conservadoras ni cambian completamente, son lugares de conflicto y negociación, en los que confluyen acciones estatales y de la sociedad civil. El cambio y la continuidad están imbricados. Los profesores, padres de familia y alumnos dan vida a las escuelas y con sus acciones recrean las normas y disposiciones que emanan de los organismos del Estado.

Desde esta perspectiva, las reformas educativas del siglo XX que estudiamos habrían moldeado la vida de las escuelas, sus formas de hacer las cosas, recreando e innovando las tradiciones docentes heredadas de otras generaciones. Los profesores elaboran ciertos saberes acerca de su quehacer que no son fácilmente transformables porque son construcciones que responden a sus condiciones de trabajo (Mercado, 1991). En suma, las escuelas tienen su propia dinámica en la que el cambio y la innovación no están ausentes aunque no siempre ocurren de acuerdo con las expectativas de quienes los promueven desde afuera, como señala Rockwell (1996). Estas contradicciones también atrapan a los maestros y como diría Geertz (1987) son parte de la trama de significados en la que viven sus vidas personales y profesionales, como veremos más adelante.

Siguiendo la línea de pensamiento que matiza las tensiones que se generan en la relación del Estado con las escuelas, Levinson y Holland (1996) hacen un repaso del desarrollo del concepto de educación a lo largo de la historia moderna. Destacan cómo la escolarización inculca las habilidades sociales y el disciplinamiento que impulsa al Estado moderno. Señalan que, ubicadas entre el espacio local y nacional, las escuelas ofrecen "recursos contradictorios" a los estudiantes del sistema. Al mismo tiempo que brindan ciertas libertades y oportunidades, los atrapan en las estructuras inequitativas de clase, género y raza (Levinson y Holland, 1996: 1)[4]. Así, los "recursos" que ofrece la escuela son necesarios para que los "sujetos particulares", como señala Agnes Heller (1977), puedan vivir; para esta autora la institución escolar proporciona enseñanzas que si bien "alienan" son necesarias para el desempeño de los sujetos y la reproducción social.

En Bolivia, el carácter aculturador e integracionista de la educación escolar ha sido frecuentemente criticado desde perspectivas emancipatorias en distintos momentos del desarrollo del sistema escolar boliviano. Así por ejemplo, Xavier Albó y Silvia Rivera han criticado el enfoque castellanizante impuesto a la mayoría indígena, orientación que como veremos no es exclusiva de la Reforma de 1955, a la que los autores citados critican, sino que fue así desde que se organizó la educación pública a principios del siglo XX. Calderón (1994) sugiere que los gobernantes liberales reflexionaron sobre el tema de la diversidad lingüística y cultural de las mayorías a las que se proponían escolarizar pero esta discusión quedó postergada por la centralidad de otro debate: aquel que ponía en duda la educabilidad de las mayorías. Calderón cita el libro *Principios de Sociología*, escrito por Daniel Sánchez Bustamante, cuya primera entrega se hizo en 1903, en el que el autor señala la importancia que tiene la educación en el desarrollo del pensamiento, asunto que no era privilegio, decía, de ningún pueblo. Por tanto, se podía emprender el desarrollo de la Nación educando a las mayorías. Ése era el debate principal. El problema era cómo hacerlo, considerando la diversidad lingüística y cultural existente en el país.

4 Traducción mía, del inglés.

En el proceso de llevar adelante estas intenciones fundamentadas en la ciencia, los impulsos educadores encontraron límites en el conservadurismo de la sociedad expresados desde distintas posiciones. Una de ellas fue la de Franz Tamayo, que criticó no sólo la manera en que los liberales pretendían educar a la población mayoritaria, castellanizándola, sino el hecho mismo de "educarla". Situándonos en la actualidad, esa crítica no parece ser compartida por los demandantes de educación que tienen sus propias expectativas sobre lo que las escuelas deben ofrecer, que muchas veces no se cumplen. Varios estudios han mostrado la ineficiencia de la escuela, uno último es el trabajo etnográfico realizado por Canessa (2006) en el pueblo de Sorata, localidad rural cercana a la ciudad de La Paz. El autor señala que los niños no aprender los conocimientos básicos de la lectura y la escritura en castellano por los cuales los padres envían a sus hijos a las escuelas. Para mejorar esta situación, la LRE de 1994 propuso una educación intercultural y bilingüe a la que los padres y madres de niños y niñas indígenas se opusieron por temor a que sus hijos no aprendieran a leer y escribir en castellano, que es lo que los padres esperan. El temor tampoco pudo ser superado por los maestros, en su mayoría atrapados por una formación y prácticas "civilizatorias" que les impide responder a las necesidades de los niños y sus familias en las áreas rurales.

En consecuencia, las instituciones escolares al socializar a las generaciones jóvenes no sólo se ven envueltas en las contradicciones que existen en la sociedad sino que en torno a ellas se generan permanentes debates. Como señala Rockwell (1996) aunque parezca estar al margen, la educación escolar está en el centro de los procesos políticos y de las luchas sociales. En este contexto de luchas políticas y de recursos contradictorios que ofrece la institución escolar se forjan también las culturas magisteriales a las que nos referiremos a continuación.

Las culturas magisteriales

El concepto "culturas magisteriales" remite a las formas de ser y de hacer de maestras y maestros en las escuelas y las aulas cuyas acciones inciden en el espacio público nacional y en su relación con el Estado; alude también a la autoidentificación colectiva, al sentido de pertenencia a un

grupo; implica los usos y costumbres establecidos en el lugar de trabajo a lo largo del tiempo, en los distintos contextos políticos e institucionales por los que atravesó la educación pública. La memoria de este transcurso colectivo es también parte de estas culturas, de las que abrevan maestros y maestras, que dinamizan y recrean cuando tienen que tomar decisiones sobre sus derechos y prerrogativas, articulados siempre con el quehacer educativo. En otras palabras, las culturas magisteriales, igual que las culturas escolares, se forjan a lo largo del tiempo y en su constitución influyen anteriores políticas de educación (locales, regionales, nacionales, internacionales) con las que interactúan los distintos actores de la educación, en ciertas condiciones materiales (Rockwell y Mercado, 1986).

Alejado de una visión reproductivista de la educación, que encuentra relaciones lineales entre base económica y superestructura en la que los maestros supuestamente no resisten a la dominación que impone el Estado sino que "dócilmente" forman la fuerza de trabajo que requiere la sociedad, como sugiere Althusser (1971, citado por Puiggrós, 1995), nuestro acercamiento teórico considera que los maestros son sujetos conformados por distintas experiencias, y al apropiarse de la normatividad escolar que les es contemporánea, generan saberes que les permiten realizar su trabajo (Rockwell y Mercado, 1986). Los maestros son entonces sujetos activos, con posibilidad de acción, de elección y decisión; son "actores con agencia" como diría Giddens (1995). De ninguna manera son sólo medios por los que se transmite la ideología dominante (Giroux, 1995: 108-117) por lo mismo que las escuelas son espacios en los que se expresa la lucha política en los que los maestros toman posición (Rockwell, 1987).

Si bien nuestro estudio no aborda directamente a los maestros en sus escuelas sino que focaliza sus acciones colectivas es en las escuelas donde actúan como sujetos particulares, conformados por distintas experiencias, recreando la normatividad escolar vigente. En los lugares de trabajo circulan conocimientos e información tanto sobre el trabajo escolar como sobre la organización colectiva de la que son parte. Y así como "los maestros [...] aprenden a enseñar, enseñando" (Waller, 1967: 1), formándose como tales en la práctica escolar cotidiana, en la que se encuentran saberes de múltiples orígenes, conformados históricamente, así también se forjan las culturas magisteriales: en los espacios del trabajo

y en las organizaciones sindicales donde se relacionan entre colegas y discuten temas que les conciernen no sólo a ellos sino a la educación pública misma. En estos debates surgen o resurgen antiguas tensiones como las que se establecieron entre maestros normalistas e interinos[5] o urbanos y rurales en las que no están ausentes las tensiones de género.

En la constitución de estas culturas están también presentes las historias regionales articuladas con la historia nacional de la educación. Por ello, aunque en cada escuela hay una forma de hacer las cosas moldeada por anteriores generaciones de maestras y maestros, dando lugar a tradiciones, hay también puntos de vista compartidos con otras escuelas de distintos puntos del país que han recibido similares influencias. La asociación, la comunicación institucionalizada o no, los intereses comunes, las maneras de ver el mundo —que Lacey (1977) llama "perspectiva docente"— se forman por las experiencias que los maestros y maestras comparten y por los problemas comunes que enfrentan. Los maestros se apropian de esos saberes a través de "numerosos pequeños intercambios..., de consultas y reflexiones que se incorporan en las decisiones diarias del propio quehacer" (Rockwell y Mercado, 1986: 68).

Las culturas magisteriales, entonces, se expresan no sólo en la vida cotidiana de las escuelas, por la acumulación de la historia que las constituye, sino en los espacios más amplios en los que repercute su quehacer. En su construcción, intervienen las condiciones materiales, referidas no sólo a la infraestructura escolar o las condiciones salariales de los maestros y maestras sino también al número de alumnas y alumnos con los que trabajan, y a la organización del tiempo y del espacio. Estas condiciones constriñen la realización del trabajo docente pero también lo hacen posible. En esta línea, Elsie Rockwell, refiriéndose al conocimiento logrado por una serie de investigaciones etnográficas realizadas en escuelas mexicanas durante los años ochenta, señala:

> *Conocer esa experiencia implica abordar el proceso escolar como un conjunto de relaciones y prácticas institucionalizadas*

5 En Bolivia se llama maestro interino al que ejerce la enseñanza sin formación profesional previa.

históricamente, dentro del cual el currículum oficial constituye sólo un nivel normativo. Lo que conforma finalmente a dicho proceso es una trama compleja en la que interactúan tradiciones históricas, variaciones regionales, numerosas decisiones políticas, administrativas y burocráticas, consecuencias imprevistas de la planeación técnica e interpretaciones particulares que hacen maestros y alumnos de los materiales en torno a los cuales se organiza la enseñanza. Las políticas gubernamentales y las normas educativas influyen en el proceso, pero no lo determinan en su conjunto. La realidad escolar resultante no es inmutable o resistente al cambio. Existen cambios reales en direcciones divergentes; frecuentemente estos cambios son imprevisibles a partir de lo que formalmente se modifica en los programas escolares (Rockwell, 1995: 14).

En consecuencia, las culturas magisteriales se producen y reproducen en la vida cotidiana de las escuelas y también en los espacios que los maestros han creado para discutir e intervenir en los problemas que les afectan y en los que generaciones anteriores también han participado. La acumulación de la historia nacional, regional y local constituye a estas culturas. En el caso boliviano, sus referentes son amplios: provienen de los ámbitos de la formación que desde 1909 se diversificaron en normales urbanas, rurales y técnicas, de orígenes y antigüedades distintos[6]. Asimismo, los referentes históricos de las culturas magisteriales provienen de los problemas que surgen en las organizaciones sindicales, cuyas orientaciones políticas son también diversas, dado que la lucha sindical se libra en las escuelas[7] en todo el territorio nacional. En estos espacios se crean y se recrean las culturas magisteriales. Creemos que focalizando la mirada en lo que los maestros consideran valioso podremos entender por qué, sobre todo a partir de los años ochenta, resistieron a la implementación de las reformas y otras disposiciones estatales obteniendo la fama de estar "en contra" de todo lo que viene del Estado.

6 Desde 1910 los gobiernos liberales intentaron fundar normales rurales de carácter técnico para formar maestros que escolaricen a la niñez indígena. Warisata es resultado de estos intentos, como veremos en profundidad en el capítulo dos.

7 En cada escuela boliviana se elige un representante de los maestros que asiste a las reuniones convocadas por la organización sindical a la que pertenece la escuela o "célula sindical".

Finalmente cabe hacer una puntualización más sobre el concepto de cultura con el que realizamos este trabajo. Sabemos que se trata de un término polisémico que porta tradiciones disciplinares distintas limitando su potencial explicativo. Por un lado hay concepciones de cultura "esencialistas" aportadas por la escuela evolucionista y por otro lado está la corriente estructuro-funcionalista de carácter omniabarcativo —"hay que ver todo"— que al negar la historia de pueblos "exóticos" estudiados, cae en el "culturalismo" (Rockwell, 1980; Batallán, 2007). Ambas perspectivas, al ser usadas por la antropología de la educación sobredimensionan el potencial explicativo del concepto de cultura al no tener en cuenta la historia. Por esta razón, asumo la perspectiva de Elsie Rockwell (1986), quien considera que cultura es un concepto descriptivo que "requiere una explicación histórico-social que dé cuenta de su persistencia y transformación" (Batallán, 2007: 31-32). Esta perspectiva sigue la línea abierta por Clifford Geertz cuando define que hacer etnografía, el método con el que se ha estudiado la cultura, es realizar una "descripción densa" (Geertz, 1987)[8]. Sin embargo, muchos estudios que analizan la "cultura escolar" ignoran las condiciones sociales e históricas en las que se desarrolla la educación y estigmatizan a los maestros y los responsabilizan de los fracasos en la educación sin tener en cuenta los condicionamientos estructurales en los que se realizan su trabajo. En este estudio uso el concepto "cultura" porque creo que existe un problema cultural en la resistencia de los maestros. Se trata entonces de analizar ciertas recurrencias en el comportamiento del magisterio boliviano frente a las medidas gubernamentales que son expresadas en términos de identidades, pertenencias y valores. Para este tipo de comprensión se necesita el concepto "cultura".

En consecuencia, al referirme a las culturas magisteriales asumo el concepto en su relación con las políticas educativas del Estado tomando en cuenta que dichas culturas se forman siempre en una configuración más compleja: en una sociedad civil con debates públicos y padres de familia con expectativas y demandas específicas; y en un espacio de debates internacionales políticos e ideológicos que giran en torno a la educación

8 Este autor considera que la cultura es una trama de significados construida por los seres humanos que al mismo tiempo los atrapa (Geertz, 1987: 20).

escolar. Todo lo anterior hace que la interacción Estado-magisterio esté "mediada" por muchos factores que modifican las disposiciones estatales y sus intentos de implementar nuevas políticas en la educación, que responden a las distintas ideologías de los gobiernos que administran el Estado. Por esto también la estrategia de investigación fue en parte etnográfica.

Profesionalización, desprofesionalización, profesionalidad

Un eje de interés que surgió en esta investgiación es el proceso de profesionalización de los maestros, iniciado en 1909, cuyo contenido sociopedagógico ha variado con el tiempo según los cambios que se han realizado en el contexto político en el que ocurre la educación.

Refiriéndose a América Latina, Puiggrós señala que la sociopedagogía latinoamericana, nació de la polémica entre liberales y conservadores de las clases dominantes de nuestros países en la segunda mitad del siglo XIX y estuvo signada por una contradicción fundamental. Ambos grupos asignaban a la educación una función reproductora en contraposición con las necesidades, la forma de vida y la cultura de las grandes masas oprimidas. "El eje de la discusión giraba en torno a decidir si la educación estaría al servicio de reproducir una sociedad que conservara las características estructurales coloniales o bien una sociedad en el camino de un utópico desarrollo capitalista" (Puiggrós, 1994: 33). En Bolivia tal polémica se solucionó con la adopción de un modelo educativo "civilizatorio" bifurcado en el que se formaron los maestros bajo la idea que la educación tenía un papel "transcendental"[9] para la construcción del Estado-nación.

Así, a diferencia de lo que pasó en Europa, donde la educación pública surgió como consecuencia de los cambios que se dieron en las estructuras socioeconómicas que industrializaban las sociedades, en Bolivia se asignó a la educación la tarea de promover esos cambios, de contribuir a modernizar la sociedad. Con apoyo de profesores europeos, a la cabeza

9 Carmona llama "educacionismo" a la corriente que atribuye a la educación un papel trascendental (Carmona, 1972: 105, citado en Puiggrós, 1994: 34).

de Georges Rouma, elegido por Sánchez Bustamante, desde la Escuela Normal de Maestros (ENM) de Sucre se difundió una "tradición educativa", que implicaba "compromisos ideológicos" en torno a la acción de educar, "cuerpos de pensamientos y prácticas intergeneracionales relacionados, vinculados a determinados objetivos y valores educativos" (Liston y Zeichner,1993: 70). Este conjunto de creencias y valores fue transmitido por los maestros belgas que trajeron los conocimientos pedagógicos más modernos de Europa de los que los normalistas formados en Sucre se apropiaron según su personalidad e inclinaciones.

Recordando la formación profesional recibida en la ENM, Pérez (1992) señala que Rouma estableció normas y modeló prácticas vigentes en Europa, basadas en el descubrimiento de los intereses del niño en sus diferentes edades, según los principios de la biogenética. Se "implantó la enseñanza directa de la lectura y escritura, la observación, el análisis y la experimentación de los fenómenos de la naturaleza que inducen a adquirir conocimientos claros y lógicos poniéndose especial cuidado en el desarrollo armónico e integral de las facultades del niño" (Ibid.: 228). Estas prácticas y principios compartidos constituyeron el sentido de la profesionalidad docente en la primera mitad del siglo XX, pasando de generación en generación, conformando "tradiciones" con vigencia durante largo tiempo. Así, el profesor Vicente Donoso, comentando su Plan General de Organización Escolar del año 1941, también valoraba "los principios de educación activa e integral en toda la organización escolar, estimulando las energías vitales y espirituales de los alumnos para la acción libre, solidaria y creadora" (Donoso, 1946: 108). Todo esto a pesar de que Donoso no estaba de acuerdo con la educación laica que trajeron los belgas ni compartía creencias y puntos de vista con Pérez. Pero lo que queremos destacar, a pesar de las diferencias de opinión entre los maestros citados, es que los principios de educación activa estuvieron presentes en la formación y en las prácticas de los maestros bolivianos formados en la ENM.

Con el tiempo la formación liberal brindada en la ENM se fue desdibujando y la educación empezó a acomodarse al contexto social conservador dominante a pesar de las polémicas que hubo entre maestros, en las que ganó la postura conservadora de Donoso y perdió la de Pérez.

En este proceso, por ejemplo, la educación escolar dejó de ser laica desde 1942 sin que hubiera un fuerte movimiento de maestros que defienda la vigencia del laicismo. Cambios como estos se fueron introduciendo en la "tradición educativa" que transmitieron los maestros belgas en la ENM. Cuando la educación se expande a partir de 1955, no hay cambios de programas en las escuelas, permanecen los que introdujo Donoso, a cargo del Consejo Nacional de Educación, contemplados en el Plan antes mencionado. Por otro lado, la masificación de la educación creó condiciones favorables para una disminución de las exigencias de titulación en la Escuela Nacional de Maestros, hasta 1954 altas. El profesor René Higueras cuenta que a él le tocó exigir la disminución de la calificación de aprobación, de 7,5 a 5,6 (Higueras, 2009, Entrevista 1). A pesar de esto, los normalistas de Sucre continuaron gozando de gran prestigio profesional con relación a normalistas de otros centros de formación y mucho más en comparación con maestros sin ninguna formación. Recordemos que hasta 1940, sólo 33% de los maestros en servicio era normalista (Donoso, 1946).

Por estas características estructurales de la educación, en la etapa de formulación del Código de la Educación vuelve a aparecer con fuerza la cuestión pedagógica. Sin embargo, los maestros no lograron el apoyo necesario de los actores estatales para hacer la reforma pedagógica que se necesitaba, tanto en las escuelas como en la formación de maestros. Para entonces, el número de maestros profesionales había crecido hasta 44% tanto por una mayor demanda de maestros provocada por expansión de la educación como por la disminución de los niveles de exigencia para egresar de la ENM, asunto que a la larga tuvo doble filo porque si bien creció el número de normalistas la calidad de la formación disminuyó, aunque se mantuvo el carácter "civilizatorio" de la formación profesional.

Una vez que hemos explicitado lo que entendemos por "profesionalización", ahora veamos el concepto de "desprofesionalización" que usamos en este estudio. En primer lugar es necesario destacar que paralelamente a la expansión de la educación pública los maestros lograron establecer derechos laborales por los que habían luchado desde 1908. Junto con la expansión de la educación los maestros, por fin, lograron establecer condiciones que les permitieran tener continuidad en el cargo, haciendo

realidad las promesas estatales de principios del siglo XX, cuando Sánchez Bustamante les ofrecía condiciones laborales que animaban a los jóvenes a abrazar la carrera docente (Martínez, 2009). Hacer realidad estas promesas requirió casi cincuenta años de lucha para que el Estado se haga cargo de la educación y de las condiciones de trabajo prometidas al magisterio. Paradójicamente, cuando se expandió la educación y se aprobó el Código de la Educación Boliviana, que reglamentó el funcionamiento de la educación pública y de la carrera docente, este logro no estuvo acompañado por una reforma pedagógica, sueño de los viejos maestros normalistas. De este modo, la educación se consolidó como "un negocio sin contabilidad", como decía uno de ellos, el profesor Alfredo Vargas Porcel, encargado del primer centro de investigación educativa, refiriéndose al poco control que tenía el Estado de las inversiones que hacia en la educación (Chávez, 2003).

Entonces, luego de años de lucha, los maestros lograron, con su organización sindical, concretar condiciones favorables de trabajo pero no establecieron los controles suficientes para evaluarlo. Tampoco lograron una reforma de la formación docente. Ésta se impuso durante los gobiernos militares (1964-1982) que en la práctica mecanizó a los maestros despojándolos de la amplia formación disciplinar que recibieron los primeros maestros formados en Sucre. En este proceso, los maestros se vuelven "técnicos" o "aplicadores" de programas escolares que fueron entregados durante los gobiernos militares y diseñados con una pedagogía mecanizante. Su formación se redujo a la didáctica, igual que pasó en otros países del continente. Puiggrós señala que a mediados de los años cincuenta del siglo XX, "una pedagogía funcionalista" se instaló en la educación escolar latinoamericana desligada de la tradición positivista que había logrado raigambre nacional (Puiggrós, 1994: 35). Llamamos "desprofesionalización" a esta conjunción de características, establecidas en el momento de expansión de la educación, que hizo que muchos maestros ejercieran sin formación previa y que los que se formaron en las normales desde fines de los años sesenta fueran meros "técnicos". Hasta 1983, 40% de los maestros en servicio no era profesional (ver Anexo 4).

Así, la desprofesionalización era una característica del magisterio cuando se recuperó la democracia en 1982 y se inició un proceso de reforma

educativa que culminó con la Ley de 1994. Esta Ley buscó mejorar la profesionalidad o "reprofesionalizar" a los maestros introduciendo la investigación como transversal en la formación y práctica docentes y que los maestros "construyan" colectivamente una organización pedagógica nacional (Ministerio de Desarrollo Humano, 1995: 6-7). Les exigía mucho profesionalmente pero a la par, los quería mudos y obedientes, al quitarles su derecho a participar en la conducción de la educación, normado en el Código de la Educación. Las nuevas exigencias que no condecían con el nivel de profesionalidad de los maestros combinadas con la forma en que se implemento la LRE motivaron el descontento colectivo de los maestros cuyos sueldos se vieron fuertemente disminuidos tanto por la crisis inflacionaria heredada de las dictaduras militares como por las medidas de ajuste estructural tomadas por los gobernantes democráticamente elegidos. Este conjunto de situaciones motivó la resistencia de los maestros a las propuestas pedagógicas de la LRE.

3. ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO Y METODOLOGÍA

La investigación se inscribe en una epistemología que considera que el sujeto cognoscente es parte de la realidad social y que debe tomar una posición sobre el objeto en estudio. Ésta que parece una postura nueva en las ciencias sociales (Ortiz, 1999) fue promovida por Piaget y sus seguidores mucho antes de la apertura actual que muestran las ciencias sociales y fue también ejercida por la "antropología crítica" (Salman, 2010, comunicación personal). Jean Piaget y Rolando García señalan que es necesario que el investigador sea consciente de "las operaciones efectivas que están en obra en sus acciones aun cuando su toma de conciencia no se refiera sino a fragmentos, a veces deformados, mal registrados e incompletos" (Piaget y García, 1987: 30). Dicen también que "se llega a un nuevo conocimiento por reorganizaciones, ajustes, correcciones, adjunciones..." (Ibid.: 30). Estas acciones remiten al contexto de descubrimiento. Generalmente no se lee sobre este contexto en las investigaciones sociales pero sí en algunas de corte etnográfico, en las que el sujeto investigador da cuenta del proceso de producción del conocimiento. Dado que en la actualidad la epistemología se ha flexibilizado y que desde los años sesenta con los estudios de Schutz la realidad social es una "realidad interpretada" (Schuster, 1995: 14-51), el presente trabajo

se elabora con las interpretaciones de los entrevistados, de los maestros que han escrito sus memorias y de los historiadores de la educación. Pero soy yo como investigadora quien las articula en una descripción con la que espero dar cuenta del objeto de estudio, relativizada por mis límites teóricos y empíricos. Se trata entonces de dialogar con otros investigadores y con los sujetos investigados. Con esta perspectiva espero haber recuperado preocupaciones, intereses y puntos de vista de los maestros de distintas épocas.

Asimismo, como ya ha quedado sugerido antes, el proyecto asume una perspectiva antropológica anclada en la historia e intenta conocer los elementos constitutivos de las "culturas magisteriales" a lo largo del siglo XX a fin de poder comprender el presente. El enfoque pone a los maestros en el centro del análisis, teniendo como contexto no sólo a la educación pública nacional sino también otras dimensiones que surgen en la reconstrucción de los procesos que intervienen en la constitución de las culturas magisteriales, como por ejemplo las orientaciones del poder político en cada momento, el contexto socioeconómico amplio y la visión predominante sobre el estatus de los maestros y maestras. En consecuencia, para conocer la especificidad buscada es necesario reconstruir los contextos históricos, sociales y políticos que den cuenta del objeto. Esta perspectiva tiende puentes disciplinares porque considera que el segmento de realidad en estudio es una totalidad dinamizada por sus actores. Tomo esta noción de Hugo Zemelman quien considera que la realidad social es una articulación de procesos heterogéneos cuyo conocimiento implica tener en cuenta tres supuestos: movimiento, articulación de procesos y direccionalidad (Zemelman, 1987). En esta realidad intervienen los "agentes" como diría Giddens (1995), es decir los actores con capacidad de interpretar su realidad y actuar según sus propias decisiones.

Esta visión integral coincide con la "mirada antropológica" que informa la investigación etnográfica. Claude Lévi-Strauss (1960) refiriéndose a las relaciones entre sociología y antropología cultural destaca el aporte de M. Mauss y B. Malinowski quienes a diferencia de E. Durkheim abogaron por la noción de totalidad para entender "el hecho social". Por eso para Mauss la realidad social es "hojaldrada", formada por una multitud de planos distintos y adheridos. A estos antropólogos les interesaba

conocer lo específico en la totalidad, en su contexto[10]. Ellos estudiaban en localidades o comunidades para conocer la diversidad cultural. En nuestro caso se trata de comprender "la escala local con procesos sociales y políticos, generados tanto en espacios nacionales como globales" (Rockwell, 2009: 118). Rockwell advierte que esta perspectiva tiene consecuencias fuertes sobre la manera de hacer etnografía en ámbitos escolares ya que no se limita al estudio de las relaciones internas del fenómeno estudiado sino que se trata de vincularlo con "la totalidad social", con el contexto social amplio.

La investigación así planteada tiene el propósito de reconstruir algunas dimensiones de los procesos de constitución de la educación pública articuladas con las acciones colectivas de los maestros a lo largo del siglo XX. Como hemos señalado antes, sus fuentes están formadas por fragmentos de la legislación educativa, memorias escritas por maestros y maestras, revisiones bibliográficas diversas y entrevistas etnográficas realizadas con maestros y maestras. También hemos recurrido a revisiones en hemerotecas así como a estudios etnográficos y cualitativos realizados en Bolivia desde 1982. Se trata entonces de buscar en la historia explicaciones para la resistencia docente a las propuestas de cambio que emanaron del Estado a lo largo del período democrático iniciado en 1982. Esta perspectiva se inscribe en lo que Rockwell (2009) llama antropología histórica.

Finalmente y siguiendo ideas de Karl Marx, Angelo Broccoli (1985) recuerda que los hombres y las mujeres son producto de las circunstancias y de la educación, pero también son quienes hacen que cambien estas circunstancias. Esta potencialidad que tienen los actores sociales, o "agencia" (Giddens, 1982), sería la que les permite organizar sus interacciones y reaccionar frente a prácticas y normas "estructurando" la realidad. Por esto, señala Giddens, son las prácticas sociales ordenadas en un tiempo y un espacio las que deben estudiarse y no las vivencias de los actores individuales o la existencia de formas de la totalidad social.

10 Ver C. Levi-Strauss, 1960, "El campo de la antropología" en *Antropología estructural*. 6ª edición. Siglo XXI. México pp. 9-14.

Anticipaciones de sentido

Como señalamos antes, desde la perspectiva epistemológica asumida no se considera una separación tajante entre el "contexto de descubrimiento" y el "contexto de verificación". Por la permanente interacción entre ambos contextos, las conjeturas iniciales pueden variar a medida que avanza la búsqueda. Por esto, si bien la investigación se orientó a partir de algunas conjeturas, al mismo tiempo estuvo atenta a las posibles perturbaciones y a información que aparentemente no encajaba en las hipótesis. Esta mirada de carácter dialéctico, interactiva y adaptativa tiene la capacidad de la autocorrección durante el proceso de investigación (Hymes, 2006: 178-181). Una de sus consecuencias es que el proceso de investigación siempre está en marcha, siempre se está cuestionando y revisando (Velasco, García y Díaz, 2006: 197).

Un punto de partida orientador en la búsqueda fue el persistente reclamo que hicieron los maestros durante los años de resistencia a la LRE de 1994 sobre su no participación en el diseño e implementación de la misma. Suponiendo que el derecho que exigían se había originado en la Reforma Educativa de 1955, tuve como referencia inicial ese año pero luego me fui dando cuenta que la participación del magisterio en la conducción de la educación venía de atrás. De esta manera fui retrocediendo en la historia hasta encontrar los motivos que hicieron que los maestros luchen por ser parte de la estructura jerárquica del Ministerio de Educación.

De esta búsqueda surgió una conjetura importante generada por el desarrollo del proyecto de investigación, la cual señala que la educación pública y el magisterio como colectivo laboral son construcciones sociales imbricadas que constituyen los contextos amplios en los que ocurren los procesos de escolarización en Bolivia. Esta articulación entre la educación pública y los maestros como sector social, paralela al crecimiento y consolidación de aquélla, habría generado culturas magisteriales desde que el Estado estableció la profesionalización de la enseñanza a principios del siglo XX. A partir de este planteamiento que surgió al iniciar la investigación me he aproximado a la comprensión del comportamiento colectivo de los maestros contemporáneos en relación con su resistencia al cambio educativo.

Procedimientos

Con los conceptos explicitados y con cierta experiencia en la investigación etnográfica en el campo de la educación[11], me embarqué en una búsqueda por momentos abrumante para reconstruir cómo había ocurrido el proceso de formación de la educación pública y de las culturas magisteriales. En esta reconstrucción esperaba encontrar explicaciones al problema de investigación. La relación imbricada de estas dos categorías ha sido un eje conductor del análisis realizado y atraviesa los capítulos centrales de esta investigación (2-6).

Para llegar a reconstruir estos procesos he contado con información hemerográfica no sólo de la actualidad sino también de algunos años de la década de 1930[12]. He partido de la lectura de memorias escritas de maestros acudiendo luego a los documentos oficiales sobre la legislación educativa. Los trabajos de colegas investigadores nacionales y de otros países que figuran en la bibliografía me han sido muy útiles y también las orientaciones que me han dado maestros jubilados y en ejercicio entrevistados en esta investigación. También me ha interesado conocer semblanzas de ministros de educación de la época liberal principalmente, por haber marcado con sus acciones características de la educación pública aún presentes. La búsqueda de información pertinente ha sido ardua y validarla tomó tiempo. Pero más invertí en entender su sentido que para mí implicó escribir y reescribir hasta lograr el texto que aquí presento. Moverme entre el contexto y los agentes, centrarme en "mi tema" y no dejarme atraer por otros temas, recortar en la complejidad, querer escapar del reduccionismo y salir a flote después de perderme en la inmensidad de la información ha sido frecuente en este estudio del que he sobrevivido gracias al generoso apoyo del Dr. Ton Salman que ha leído y realizado cuidadosas y gentiles observaciones a todas las versiones anteriores a este texto. Para terminar este relato metodológico, soy consciente que en la

11 Ver Talavera 1987, 1989, 1992, 1993, 1999, 2000, 2004, 2007.

12 Agradezco a los auxiliares del Instituto de Estudios Bolivianos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Andrés que me han ayudado con la recopilación hemerográfica entre 1982 y 1991. También a mi querida amiga Cecilia Salazar por haberme brindado valiosísimos recortes de prensa digitalizados sobre la experiencia de Warisata.

formación y desarrollo de la educación pública nacional hubo enorme participación de los padres y madres de familia que en este estudio tienen poca presencia dada la focalización en los maestros y maestras que con sus acciones participaron en la constitución de la educación pública y de ellos mismos como sujetos.

En cuanto a la organización del contenido de la investigación, éste se ha estructurado en torno a las distintas políticas de la educación que han tenido arraigo en las prácticas escolares a lo largo del siglo XX y por tanto son referenciales. Por ello el texto está organizado alrededor de cuatro grandes subperíodos que estructuran los siguientes capítulos, teniendo como criterio de corte las reformas educativas. Los capítulos dos y tres tratan de la formación y crecimiento de la educación, abarcando casi medio siglo del desarrollo de la educación pública y de las culturas magisteriales en el que se forjan y consolidan sus características. En el período de crecimiento, se destaca la voluntad de los maestros de participar en la conducción de la educación pública negociando con los actores estatales. Frente a la poca importancia que le dan los gobernantes a la educación los maestros luchan por condiciones favorables al ejercicio profesional de la enseñanza. En el capítulo cuatro se trata el fenómeno de la expansión de la educación en el que los maestros son protagonistas centrales a pesar de que el número de normalistas es aún minoritario. Aquí se trata de mostrar los esfuerzos que hacen por consolidar su participación en la conducción de la educación pública. En el momento de su vertiginoso crecimiento tienen planes y propuestas para impulsar reformas pedagógicas que quedaron sin realizarse por el rumbo que tomó la política nacional con el golpe de estado de 1964. El quinto capítulo trata la reforma militar de la educación realizada por Banzer, tanto como ministro de educación como cuando se declaró dictador en 1971. La impronta que dejó esta reforma en los maestros en un momento de expansión de la educación es central para entender la transformación de la cultura docente que se formó en la primera mitad del siglo XX. Teniendo en cuenta esta perspectiva abordamos el capítulo sexto en el que se trata la transformación que se operó tanto en la educación pública como en el magisterio durante los años de dictadura militar. Esta transformación se consolidó por efectos de la crisis económica que acompañó el retorno de la democracia y por el desconocimiento legal definitivo, provocado por

la aprobación de la Ley de Reforma Educativa de 1994, de las normas que permitían la participación de los maestros en la conducción de la educación, legislada por el Código de la Educación Boliviana de 1955. Todo este proceso de desarrollo se ha sintetizado en las conclusiones que forman el capítulo siete retomando las preguntas de la investigación, con una mirada mejor informada que la que teníamos al iniciar el proceso. Esperamos que su contenido aporte a quienes tienen en sus manos la toma de decisiones sobre una nueva reforma educativa cuya ley fue aprobada el 20 de diciembre de 2010.

2

La formación de la educación pública en la primera mitad del siglo XX

En este capítulo se trata de mostrar cómo los gobernantes liberales de principios del siglo XX intentaron ejercer su hegemonía a través de la educación pública reorganizándola e impulsando un proceso de profesionalización de la enseñanza que pusiera a Bolivia a tono con los cambios que se hacían ya en los países vecinos. Estas acciones, sin embargo, chocaron con intereses económicos de sectores dominantes vinculados a la tierra opuestos a las políticas educativas liberales. En este contexto, de disputas permanentes en el que los hacendados se aferraban al heredado orden colonial, emergió un sistema escolar público acomodado a las contradictorias características de la época. Éste, a pesar del ímpetu modernizador hizo que la formación profesional de maestros iniciada en Sucre se desarrollara dentro de una matriz civilizatoria, limitándose a formar maestros para las pequeñas áreas urbanas de entonces. Pero las tensiones generadas dieron lugar también a procesos emancipatorios, como los que llevaron adelante maestros normalistas formados en Sucre en alianza con maestros autoformados como tales, todo como consecuencia del proceso educativo modernizador. En esta línea de reflexión la experiencia de Warisata fue el punto más alto de este proceso que paradójicamente fue invalidado por la fuerza de los sectores conservadores. De este modo se consolidó la matriz civilizatoria de la enseñanza que marcó las culturas magisteriales desarrolladas paralelamente.

A continuación, primero esbozamos el contexto amplio en el que se forjó la educación pública boliviana a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Luego, intentamos rastrear cómo se formaron sus características describiendo las iniciativas estatales y civiles que permitieron establecer la escuela pública a nivel nacional. Planteamos que éstas fueron marcadas por la presencia de la población indígena mayoritaria en torno a cuya educación escolar giraron los debates de los actores, la legislación y las prácticas de la educación pública boliviana.

1. EL CONTEXTO AMPLIO EN EL QUE SE FORJÓ LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Al final del siglo XIX, el 25 de octubre de 1899, llega al poder una fracción liberal de la clase dominante, concentrada en La Paz, a la cabeza de José Manuel Pando[13], quien había derrotado a la fracción conservadora chuquisaqueña en la guerra civil de 1898-1899. En ésta, intervinieron comunarios aymaras del altiplano con la esperanza de que la victoria les permitiera preservar por lo menos un grado de autonomía y su identidad (Calderón, 1996: 111) y con demandas para obtener acceso a educación. El desplazamiento del centro del poder de Sucre a La Paz dinamizó las exportaciones de estaño que reemplazaron a las de la goma. El resultado fue un proceso de desarrollo hacia afuera basado en la vertebración del país a través de los ferrocarriles y la modernización de las instituciones financieras y de las ciudades (Contreras, 1999: 486).

Se inicia así un largo período de estabilidad política que duró hasta 1920 y por primera vez, desde las leyes de Bolívar, la educación se volvió una prioridad estatal omnipresente en los discursos. Los liberales se dispusieron a "encaminar al pueblo hacia el progreso y la modernidad" siguiendo el ejemplo de Europa. Buscaban, a través de la educación "formar espíritus aptos para que la Nación pudiera civilizarse", objetivo por el que luchaban desde 1884[14]. A través de la educación de las

13 José Manuel Pando fue el primer presidente liberal después del triunfo de la guerra civil de 1899. Contó con el apoyo de Zárate Willka, indígena aymara con capacidad de movilizar tropas, decisivas en el triunfo liberal. A cambio de su apoyo, los indígenas pidieron a Pando educación escolar.

14 El Partido Liberal se fundó en 1883 y desde el siguiente año perdió elecciones sucesivamente frente a los conservadores, hasta que llegó al poder a través de una guerra civil en 1899.

"masas inferiores" se esperaba evitar que las "hordas amenazantes" se encumbraran con una revolución. En este contexto y con estos temores, se hizo aún más imperioso el anhelo de unidad nacional mediante una escuela nacional (Martínez, 2001, 447-449). El proyecto modernizante buscaba amortiguar las distancias que se habían establecido entre indios y españoles desde la Colonia, con la existencia de dos repúblicas. La educación sería la vía para hacer que la juventud de las masas inferiores adopte el sistema normativo de la oligarquía blanca en el poder, respete al gobierno elegido y obedezca las leyes y las instituciones de la República. Así, la educación escolar se convirtió, a principios de siglo, en el remedio milagroso de todos los males, el "catalizador" de la "regeneración nacional" que se buscaba y por tanto había que desarrollar y modernizar el sistema educativo institucional (Ibid.: 450-459). Aparentemente Bolivia estaba a las puertas de su modernización pero, como veremos a continuación, educar a la mayoría indígena no sería un desafío fácil de enfrentar, entre otras razones principalmente por la situación en la que ésta vivía y por la resistencia a modernizar la sociedad que mostraron sectores conservadores de la oligarquía.

Educación moderna con relaciones sociales de servidumbre

Hacia 1900, uno de cada cinco bolivianos estaba alfabetizado (Contreras, 1999). Probablemente eran blancos que vivían en pueblos o ciudades capitales, hijos de hacendados y notables. Pero ¿cuál era la situación de la mayoría de la población a la que tenía que educarse? Hacia 1900 ésta continuaba bajo relaciones de servidumbre a pesar de que habían pasado 75 años desde que Bolivia lograra su independencia de España. Estas relaciones devenían de la forma cómo seguía establecida la tenencia de la tierra, en continuidad con el orden colonial, en el que una pequeña minoría era propietaria de las mejores tierras, en este tiempo el recurso principal para la producción. Barragán señala que en 1851 existían 5.135 haciendas y 111.267 propiedades de comunidad. Las tierras de haciendas tenían tres veces más valor que las tierras de comunidades y sus dueños constituían el 4% de la población concentrando el 77% del valor de las tierras. Mientras, el 96% de la población indígena tenía el 23% de las buenas tierras (Barragán, 2007: 143).

En esta inequitativa distribución surgieron dos problemas. El primero, que la mayoría de la población indígena tenía que convertirse en "colono" o pongo en las tierras de hacienda lo que significaba trabajar con sus propias semillas, herramientas y hasta animales, además de trasladar los productos al mercado por su propia cuenta y prestar servicios personales en la casa del hacendado (Klein, 2003: 32). El segundo problema, que causaba el primero, lo provocaba la expansión de la hacienda sobre las tierras de comunidad, iniciada desde principios de la República, bajo pretexto de dar cumplimiento a las leyes liberales dictadas por Bolívar y Sucre (Mendieta, 2008). Estas leyes buscaban "volver ciudadanos propietarios a los indígenas" y "cobrar impuestos a todos los propietarios de inmuebles". Los intentos de aplicación fracasaron por la oposición de gran parte de la población. Lo mismo había pasado antes con las disposiciones coloniales del presidente Santa Cruz (1829-1839) cuando quiso empadronar a todos los contribuyentes, indios de comunidades, blancos y mestizos de haciendas que hubieran usufructuado de la tierra durante 10 años (Ibid.: 49).

Estas antiguas contradicciones impidieron que se estableciera un Estado liberal de acuerdo con las ideas que animaron a los libertadores de la Patria; se mantuvieron durante las primeras décadas de la República en las que funcionó un pacto implícito de reciprocidad entre el Estado y las comunidades. Por este pacto, los comunarios pagaban tributos —de los cuales vivía el Estado— a cambio de respetar el derecho comunal sobre la tierra. El pacto duró hasta 1870 cuando se intensificó el avance de la hacienda sobre las tierras de comunidad, transformando a más indígenas comunarios en pongos o colonos (Larson, 2007). La fuerza y descontento indígenas por estos avances sobre las tierras de comunidad ya habían sido demostrados con su participación en la caída del presidente Melgarejo en 1871 en alianza con los enemigos del despótico militar que había retomado la idea de privatizar las tierras comunales (Mendieta, 2008). Asimismo, cabe señalar que el proceso de despojo de tierras fue el motivo para que miles de indígenas participasen en la guerra civil de 1899 al mando del jefe indígena Zárate Willka, aliado de Pando. Paradójicamente, durante los gobiernos liberales que buscaron modernizar el país se expandieron las haciendas en un proceso que dio como resultado que hacia 1952, el 6% de los dueños de las tierras controlara el 92% de la tierra

cultivable de la República que eran trabajadas sólo en el 1,5%. Mientras, en el otro extremo estaba el 60% de la población que poseía cinco hectáreas o menos. También había pocas tierras de comunidad (Klein, 2003: 32-33). Estas antiguas contradicciones afectarán las políticas educativas propuestas por los gobiernos liberales. Pero antes de abordar ese tema, veamos otro problema con el que tropezaron sus ambiciosos planes al proponerse educar a la población.

Financiamiento de las políticas educativas

Los discursos sobre la importancia de la educación en el proyecto modernizador que asumieron los gobernantes a partir de 1899 fueron acompañados de lentas mejoras en el presupuesto que competían con otras necesidades, dado que la educación no era la única prioridad. Las finanzas no eran muy estables; los gobiernos tenían dificultades para cobrar los impuestos a los mineros de estaño y aunque entre 1900 y 1929 sus exportaciones promediaron el 65% del conjunto de las exportaciones bolivianas hasta 1930 los ingresos estatales presupuestados provenían de fuentes distintas a la minería. En 1903, ésta aportaba sólo el 9%, por lo que las aduanas fueron la fuente principal de ingresos durante los primeros 30 años del siglo XX (Barragán, 2007: 147-149). Sin embargo, Calderón señala que gracias a las exportaciones de estaño entre 1900 y 1910 la suma destinada a la enseñanza subió cuatro veces (Calderón, 1996: 113). Así y todo, Juan Misael Saracho, el tercer ministro de los gobiernos liberales, no contaba con suficientes recursos para implementar su Plan General de Instrucción Primaria de 1905 y a pesar de eso ofrecía premios tanto a quienes demuestren haber enseñado las cuatro operaciones a 10 alumnos indígenas como a los hacendados que sostengan escuelas en sus predios, como veremos más adelante. Durante su gestión, este ministro se quejaba de contar con un presupuesto de 1,6% para realizar su Plan, considerando la importancia que tenía para el Estado "la instrucción de los ciudadanos" (Suárez, 1986: 198). Asimismo, el Plan General de Instrucción de 1908, al que nos referiremos más adelante, requería 20% del presupuesto general del gobierno para realizarse, que como promedio se logró sólo en la década de 1940 (Barragán, 2007).

Los datos anteriores muestran las dificultades que tenía el Estado para ocuparse de la educción pública por lo que se aprobaban presupuestos deficitarios que impedían el cumplimiento de los planes previstos. Así, por ejemplo, no se pudo asignar 10 mil Bs. para fundar escuelas fiscales en todos los cantones y vicecantones (Ibid.: 164). Tampoco fue fácil para el primer Director de la Normal de Sucre, el belga Georges Rouma, conseguir el presupuesto para iniciar su funcionamiento ya que entre 1909 y 1911, justo cuando se había fundado la Escuela Normal de Sucre, se presentaron importantes "quebrantos" en el Tesoro Nacional. Sin embargo, los gastos del Estado en educación siguieron aumentando por efecto de la política educativa iniciada a principios de siglo. Un indicador del esfuerzo que hacía el Estado para cumplir sus promesas de educación se puede ver en la distribución que hacía del presupuesto como muestran las cifras siguientes elaboradas por Barragán, correspondientes a 1923: El servicio escolar en las regiones absorbía el 8% de los gastos nacionales mientras que la policía recibía el 7% y los correos y telégrafos el 6%. Así, el Estado buscaba su materialización en las regiones a partir del establecimiento de escuelas (Ibid.: 193), en algunas de las cuales ya había maestros profesionales que luchaban por mejorar las condiciones de su trabajo.

Hacia 1930 la educación era el servicio más descentralizado, es decir una dependencia a la cual el Estado destinaba recursos. Aunque para entonces el servicio de educción pública ya se ha expandido en el territorio nacional, los distritos educativos continuaron con el mismo presupuesto, absorbiendo el 8% de los gastos nacionales. Este presupuesto se distribuía a los distintos departamentos. Así, a Chuquisaca, departamento en el que residía la Normal de Maestros, los recursos destinados a educación llegaban al 63% mientras que los otros departamentos, en promedio, recibían 41,8% del presupuesto asignado a educación. A Chuquisaca le llegaban también recursos del presupuesto centralizado del Estado. Sin embargo, los sueldos de los maestros eran bajos y mejorarán sólo en 1940 cuando el presupuesto asignado al sector será mayor, como se muestra más abajo en la Tabla 1. En 1949, el presupuesto consolida una imagen de distribución equitativa de los gastos entre las dependencias centrales y las dependencias departamentales. Ese año, los distritos educativos recibieron 16% de los gastos del Tesoro Nacional. En gran parte de los

departamentos, la dotación para educación representaba prácticamente la mitad de los recursos asignados por el presupuesto nacional y en ninguno fue menos que un tercio, mostrando también el crecimiento del sector. Con la Revolución de 1952, los gastos en Educación y Asuntos Campesinos[15] de manera conjunta continuaron siendo los más descentralizados representando al menos el 50% de los recursos que recibía cada departamento (Ibid.: 193-198).

Ahora veamos el contenido de la anunciada Tabla 1. En ésta, mostramos datos tomados de dos autores que discrepan en los porcentajes de los montos asignados a educación durante la primera mitad del siglo XX, aunque ambos coinciden en que hubo un crecimiento sostenido en el presupuesto para el sector.

Tabla 1
PRESUPUESTO DESTINADO A LA EDUCACIÓN. 1900-1954

Años	% de los gastos nacionales para educación		% de la población en primaria
	Cfr. Barragán	Cfr. Contreras	Cfr. Contreras
1903	2	5,9 (1900)	2,0 (1900)
1923 y 1930	8	16,0 (1920)	3.9 (1930)
1938	10	7,3 (1930)	
1940*	20	12.8	
1954	23	21,8 (1950)	25,8 (1950)

Fuente: Elaboración sobre datos de Barragán, 2007: 190-191 y Contreras, 1999: 484.
*A lo largo de la década.

Según Barragán, a lo largo de medio siglo el presupuesto creció más de 10 veces si se considera que a principios de siglo éste alcanzaba a 2% del total de los gastos nacionales y a mediados del mismo llegaba a 23%. Por su parte, a Contreras le interesa mostrar el apoyo a la educación de los gobiernos liberales en términos de presupuesto, señalando que hacia

15 Desde principios del siglo XX la educación indigenal, llamada rural desde 1940, fue administrada por el Ministerio de Instrucción. Desde 1930 cuando la educación pre universitaria dependió del Consejo Nacional de Educación, la educación indigenal continuó a cargo del mismo ministerio. En la administración del MNR la educación rural aparece dependiendo del Ministerio de Asuntos Campesinos y con la Ley de la Educación Boliviana de 1973, dictada por Banzer, vuelve a depender del Ministerio de Educación.

1903 el porcentaje del presupuesto general era casi 6% y en 1923, llegó a 16%.

La Tabla 1 también muestra el crecimiento de la matrícula escolar que aunque es significativo en términos de porcentajes porque casi se duplica en el período sigue siendo pequeño con relación al potencial de niños en edad escolar del total de la población. Si a principios de siglo sólo se escolarizaba el 2% de la niñez, hacia 1930 este porcentaje no llegaba al 4% a pesar de la legislación a favor de la escolarización universal. La lenta matriculación obedece a causas estructurales.

Hasta aquí podemos concluir que durante los gobiernos liberales el presupuesto para educación fue insuficiente para las necesidades de entonces. Creció sostenidamente gracias al impulso que le dieron tanto los ministros de educación liberales como los maestros que se profesionalizaron en la Normal de Sucre, como veremos más adelante cuando señalemos las quejas de los principales ministros de educación de la época, Juan Misael Saracho y Daniel Sánchez Bustamante, sobre la insuficiencia de los recursos para llevar adelante sus planes. Ni el Plan de Saracho ni el de Sánchez Bustamante, de 1905 y 1908 respectivamente, contaron con suficientes recursos, aunque hacia 1920 el presupuesto asignado había aumentado significativamente en relación con el de principios de siglo. El incremento de recursos económicos efectivamente ocurrió después de la Guerra del Chaco aunque comparativamente con otras dependencias del Estado, Educación recibió menos dinero que las asignaciones presupuestadas para los gastos militares, motivando las quejas de los maestros. Así, el profesor Vicente Donoso señala que en 1946 el presupuesto para el sector equivalía al 14,65% del presupuesto total general del gobierno mientras que el de Defensa alcanzaba al 21,41% (Donoso, 1946: 129).

Desde nuestro interés, el sostenido crecimiento de las asignaciones para educación muestra que el apoyo del Estado a la misma permaneció a pesar de los cambios de gobierno. Y aunque no podemos demostrar cuánta influencia tuvieron los maestros en la permanencia y desarrollo de este servicio, la profesionalización de la enseñanza fue una política estatal que forjó a los actores capaces de dinamizar la institución escolar. Estos actores contaron con el apoyo de las familias de los y las escolares para

impulsar sus luchas por el sector, siempre entretejidas con las mejoras en sus condiciones de trabajo. Así, entre acciones estatales y civiles se consolidó el servicio escolar público cuyo crecimiento en presupuesto y matrícula fue sostenido a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, hay que señalar que los gastos presupuestados para educación no estuvieron a la par con el crecimiento del número de matriculados en las escuelas, como muestra la Tabla 1, ya que las asignaciones crecieron cuatro veces mientras que el número de matriculados no alcanzó al doble en su crecimiento. Cabe señalar que el poco incremento de la población matriculada contrasta con las intenciones de los gobernantes liberales quienes en sus discursos abogaron por la necesidad de educar a la mayoría de la población incluso a aquella atrapada en el régimen de hacienda heredado de la Colonia. El mayor presupuesto se destinó a los gastos que demandó iniciar la profesionalización de la enseñanza, a la organización del sistema escolar y su extensión en los departamentos de la República. Finalmente, cabe destacar que la sociedad también contribuyó con recursos para la educación ya que existían las escuelas particulares en las ciudades y en el campo. En las áreas rurales sólo había profesores particulares que enseñaban en las casas o al aire libre por la falta de locales o para escapar de la represión de los hacendados que impedían el establecimiento de escuelas, como señalan varios autores y personas entrevistadas en la localidad de Pucarani en 2009.

2. NUDO FORMATIVO: LAS POLÍTICAS FUNDACIONALES DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Habiendo presentado el contexto amplio en el que se forjó la educación pública moderna en Bolivia, a continuación mostramos las políticas que la constituyeron. Se trata de aquellas que habrían dado características básicas y definitivas a la educación pública. En esta perspectiva, se presentan y analizan tres políticas educacionales: 1) la centralización de la educación o recuperación del control de la misma por parte del Estado, 2) la orientación de la política educativa y 3) la profesionalización de la enseñanza. Estas políticas constituyen el "nudo formativo" de la educación pública que tienen como principales actores a los ministros de Educación.

2.1 Centralización de la educación

Antes de 1900, en Bolivia el Estado sostenía económicamente las escuelas fiscales que eran pocas y principalmente ubicadas en ciudades capitales y pueblos grandes a las que asistía la población no indígena. Desde 1874 el Estado había delegado su funcionamiento a los municipios a los que supervisaba a través de las universidades cuyos rectores, entonces llamados cancelarios, informaban a los ministros de Instrucción sobre su situación. Las escuelas particulares estaban en manos de la Iglesia católica. Para dar una idea de lo que significaba esta situación, tomamos datos proporcionados por el profesor Avelino Peredo[16], referidos a Santa Cruz, quien señala que en 1864 en todo el país había 100 escuelas. De ellas, ni una en Chiquitos y una sola en Cordillera, provincias del departamento de Santa Cruz. En la ciudad capital de ese departamento desde mediados del siglo XIX sólo había escuelas municipales y escuelas particulares. Estas funcionaban en cada barrio y aldea. En las zonas rurales, los peones preferían trabajar con patrones que ofrecieran escuela por la importancia que le deban a la educación, que por la situación de la escolaridad de entonces eran particulares (Peredo, 1985: 14-18). Por esta razón, gran parte de la población cruceña se alfabetizó tempranamente; además no tenía barreras lingüísticas ya que es una región donde la mayoría habla castellano. Peredo señala con orgullo que por entonces Santa Cruz era el departamento más alfabetizado.

En otro departamento, en Chuquisaca, ya en 1897, el poeta Ricardo Mujía, en función de Inspector General de Instrucción, informaba sobre las escuelas en la capital de la República enumerando tres: Escuela Municipal Bolívar con 67 alumnos, Escuela Municipal Segunda con 59 alumnos y Escuela Municipal de Niñas 25 de Mayo con 37 alumnas. En cuanto a los colegios citaba al Salesiano de Artes y Oficios con 250 alumnos y al Colegio Educandas Hijas de Santa Ana, ambos católicos y particulares (Suárez, 1986: 167).

Volviendo a los datos nacionales, hasta 1900 se habían fundado 117 escuelas en las capitales departamentales y en provincias para los hijos de

16 El profesor Peredo nació en Santa Cruz, estudió en la Normal de Sucre y egresó en 1932 (Comité Pro Bodas de Oro de la Escuela Normal de Maestros de Sucre, Sucre).

mestizos. No había escuelas para la niñez indígena, discriminada por prejuicios raciales. Barnadas señala que los pocos niños que lograban ingresar eran "insultados y maltratados por los profesores pueblerinos". Por esto, los niños indígenas que aprendieron a leer y escribir antes de 1900 lo hicieron por su propia cuenta (Barnadas citado por Soria, 1992: 41).

La centralización de las escuelas requirió el esfuerzo de tres ministros de educación y más de cinco años para lograrla. Así, Samuel Oropeza, primer ministro liberal de Instrucción Pública, nombrado el 27 de octubre de 1899, emprendió la unificación escolar del país. A un mes de su nombramiento, inició acciones para controlar el funcionamiento de las escuelas buscando que los maestros se sometan a exámenes de competencia y apliquen el método de enseñanza oficial llamado "gradual concéntrico" o "método intuitivo", que era usado bajo la supervisión de los cancelarios. Este método consistía en enseñar a partir de la materia de geografía contenidos vinculados vertical y horizontalmente con el de otras asignaturas afines, de modo que los contenidos curriculares se enseñaban por afinidad y relacionados entre ellos, abriendo los niveles de dificultad a medida que los niños subían de grado en la escuela. Este método no era entendido por los profesores o era mal aplicado. A pesar de las dificultades, las autoridades impulsaron su uso como un esfuerzo por mejorar la enseñanza. Así, el 6 de febrero de 1900 se promulgó una ley que señalaba que "todo establecimiento de instrucción oficial, libre, civil o eclesiástico especial o general está sometido a las leyes y decretos que dictaron los poderes legislativos y ejecutivo tanto en lo científico como en la disciplina y economía" (Martínez, 2001: 451). La ley afectaba también a los seminarios que eran escuelas secundarias para la enseñanza de la teología principalmente, cuyos maestros estaban obligados a pasar por un examen para enseñar y aplicar la pedagogía prevista, es decir el método gradual concéntrico. Así se quería incorporar a la Iglesia al proyecto liberal de unificación nacional de la educación.

A Oropeza le siguió Andrés S. Muñoz quien, igual que su antecesor continuó impulsando la capacidad de la docencia y la urgencia de su formación (Martínez, 2009). Ocupó el cargo por dos años, desde el 27 de octubre de 1901 hasta 1903, cuando Juan Misael Saracho tomó la dirección de la educación y fue él quien concretó su centralización, objetivo de la

política educativa liberal durante el gobierno de Pando. El 18 de febrero de 1905, con una circular dirigida a los diferentes rectores, Saracho señalaba que los establecimientos, incluidas las escuelas municipales, que reciban cualquier tipo de subvención debían someterse a las leyes y supervigilancia del gobierno. La centralización implicaba muchas actividades como el control sobre lo que pasaba en las escuelas, de lo que el Estado tenía muy poco conocimiento a pesar de la información que proporcionaban los cancelarios (Ibid.: 450-462). Martínez también señala que la centralización significó que el Tesoro General de la República se haga cargo del pago de sueldos a los maestros que en su tiempo fue un incentivo por la regularidad que significaba que sea el Estado el que les pague, así como otras medidas relacionadas con las condiciones laborales,

La centralización de la educación fue el primer logro de la política educativa liberal y ha permanecido como característica de la educación pública nacional. En la recuperación del servicio escolar por el Estado fue importante la continuidad que le dieron a la política los primeros ministros de instrucción quienes para sentar autoridad convocan a los maestros para presentarse a exámenes de competencia y demostrar el uso del método gradual concéntrico introducido en 1900 que, como dijimos, pocos maestros entendían. Estas dificultades volvieron a mostrar la necesidad de profesionalizar la enseñanza.

A falta de maestros nacionales profesionales y en tanto que se profesionalice la enseñanza en el país, el Ministro Saracho contrató maestros en Chile que se hicieron cargo de dirigir escuelas y colegios[17] a fin de establecer "modelos" de administración escolar, equivalentes a lo que ahora se llaman "buenas prácticas" cuando se trata de hacer innovaciones. Los maestros profesionales chilenos fueron distribuidos en las capitales de departamento. Así, a la Escuela Primaria de Niños de Tarija y Oruro llegaron los maestros Adolfo Pinheiro Román y Alberto Soto respectivamente. Mientras que a la Escuela de Niñas de Tarija llegó Estela de Pinheiro. En Sucre, Victoria Pérez se hizo cargo de la dirección de la Escuela de Niñas. El Profesor Leónidas Banderas Le Brun fue el director

17 Francoise Martínez (2009) señala que ya en 1906 había seis maestros chilenos contratados por Saracho, número que subió a 36 entre 1908 y 1910. Uno de ellos fue estudiado por Raúl Calderón en coautoría con Ximena Recio (2008).

del Colegio Nacional Junín de Sucre y otro profesor, también chileno, del Colegio Nacional de Oruro. El gobierno también contrató a los profesores Banderas Le Brun y Adolfo Díaz Contreras como asesores para el Ministerio de Instrucción (Chávez, 1992: 6; Martínez, 2009; Calderón, 2009). Calderón señala que estos profesores extranjeros fueron los que organizaron conferencias teórico-prácticas de metodología para "ejercitar al personal docente en los [nuevos] métodos". Resulta interesante conocer que estas conferencias se planificaron y realizaron primero en Sucre, durante seis meses, para ser realizadas una vez por semana y dos veces en vacaciones. En su inauguración participó el rector de la Universidad, uno de los asesores del Ministerio (profesor chileno), a cargo de la planificación y ejecución, profesores de la Escuela Modelo elegidos por su director y estudiantes seleccionados por sus calificaciones. Los profesores elegidos mostraban una clase "modelo" y luego de esta presentación se exponía sobre la parte teórica y didáctica implicadas en la "lección" presentada. La participación de los maestros estaba normada de modo que no se pierda el carácter académico ya que todos los maestros de la ciudad tenían que presenciar la clase y escuchar la discusión[18].

En la misma línea de promover la educación y reunir fondos para esta causa, en 1906 el Ministro Saracho inició una política de becas que seleccionó a 60 jóvenes de todos los departamentos, menos Beni, entre los que estuvieron seis señoritas, becadas a la Normal de Maestros de Chile (Larson, 2007: 10) y otras tres que fueron a Buenos Aires, además de ocho varones que también fueron a Chile (Martínez, 2009). La política de becas continuó hasta 1910 y en total fueron 100 los jóvenes beneficiados, de los cuales 33 eligieron seguir la carrera docente, más en Chile que en Argentina a donde sólo fueron cinco (Ibid.). Los demás se formaron en ingeniería, medicina y biología, artes y comercio/contabilidad, campos que también necesitaban profesionales para impulsar la modernización soñada. Finalmente, cabe destacar que durante el proceso de centralización hubo resistencia sobre todo de las organizaciones religiosas y de los maestros que no entendían los nuevos procedimientos

18 Destaco este aporte expuesto por Calderón en el 5° Congreso de la Asociación de Estudios Bolivianos realizado en Sucre en junio 2009 por la impronta que dejó la "clase modelo" entre los maestros. Cuando se hizo la reforma de 1994, que cambió los métodos de enseñanza, los maestros pedían "clases modelos".

de enseñanza impuestos. Esta resistencia fue contrapesada por el apoyo e interés que tuvo la población indígena en la educación escolar, que como ya dijimos era el motivo principal de las políticas de educación cuando se las impulsó pensando en la construcción de la Nación.

2.2 Educación diferenciada para la población indígena

La política educativa dirigida a la población indígena mayoritaria es el segundo elemento destacado en las políticas fundacionales de la educación pública. Recordemos que ésta era en realidad el objetivo principal en los discursos oficiales que sostenían que sólo educando a las "masas inferiores" se podría civilizar a la Nación. ¿Cómo se la llevó adelante? ¿Cuáles fueron sus logros y sus alcances? Antes de 1899, el Estado se ocupó poco de la educación de la población indígena. Sin embargo, desde la Constitución de 1880 la educación primaria era gratuita aunque esta gratuidad no se cumplía por falta de escuelas y maestros; con el impulso liberal, la gratuidad alcanzó a la secundaria desde 1912 (Suárez, 1986: 198). Como ya hemos señalado, desde los primeros años de la República había escuelas en las capitales departamentales y los pueblos de las provincias del país, que apenas pasaban la centena en el cambio del siglo y no incorporaban a la niñez indígena. Es sólo a partir de 1900 que se empieza a fundar escuelas para esta población mayoritaria. Así, el historiador Raúl Calderón señala que en mayo de 1901 ya funcionaban escuelas comunales como muestra un informe del Prefecto de La Paz al Ministro de Justicia e Instrucción Pública. En éste le dice que a solicitud de la autoridad comunal aymara del cantón de Jachakachi, Cipriano Rojas, y siguiendo instructivos del gobierno central, adoptó medidas con el propósito de coadyuvar a los esfuerzos educativos que hacían comunarios de la provincia Umasuyu. Específicamente el Prefecto había ordenado que las autoridades provinciales protegieran y ayudaran con especial celo a las escuelas indígenas de instrucción primaria, destacando que habían sido creadas con recursos de la población originaria[19]. En otros casos estudiados, Calderón sostiene que a principios de 1902, otros comunarios pedían "amparo y apoyo" para que la escuela rural funcione

19 Calderón señala que este dirigente comunario, Rojas, sería luego fundador del trascendental núcleo escolar de Warisata, ubicado en la zona.

libre de la intimidación de funcionarios locales y terratenientes (Calderón, 1996: 118-119).

Para responder al interés de las comunidades, el ministro de Educación Juan Misael Saracho, que tuvo una gestión de cinco años seguidos hasta fines de 1908, impulsó la creación de escuelas ambulantes, idea tomada de sus viajes por Estados Unidos, donde se las había usado para la escolarización de poblaciones indígenas minoritarias. Las escuelas ambulantes consistían en que "un mismo maestro tenía que desempeñar el cargo en dos comunidades separadas por distancias de 5-6 kms., alternando su labor por períodos de 15 días en cada una" (Pérez, 1992: 59). Además, según la ley de escuelas ambulantes, todo individuo que había establecido por su cuenta una escuela de primeras letras en centros poblados por indígenas tenía derecho a una recompensa pecuniaria de 20 Bs. "por cada alumno de cualquier sexo que llegase a leer y realizar las cuatro operaciones de aritmética, conocer la doctrina cristiana y hablar español". "Los preceptores que realizaran esta enseñanza por más de un año y reunieran... 10 alumnos indígenas... tenían derecho a solicitar y obtener del Ministerio de Instrucción el reconocimiento y título de preceptor y el material escolar indispensable para la enseñanza" (Choque y Quisbert, 2006: 84). Éste fue el origen de las escuelas particulares o de los maestros particulares que funcionaron en el área rural, generalmente de manera oculta para evitar ser reprimidos o intimidados por los patrones. Aquí cabe mencionar a Avelino Siñani, quien tenía una escuela particular[20] a la que llegó Elizardo Pérez, en 1931, en calidad de inspector rural y de ese modo juntos fundarían la Escuela Ayllu de Warisata.

Las acciones descritas estaban amparadas por el Plan General de Instrucción Primaria del 11 de febrero de 1905 puesto en práctica por Saracho, quien "logró autoridad moral y disciplinaria sobre la población indígena, a nombre del Estado-Nación", extendiendo la noción de escuela fiscal o pública en el mundo rural indígena a partir de 1905 (Larson, 2007: 12-13). Esta autoridad se basó en la apertura del Ministerio de Instrucción

20 La hija de Avelino Siñani señala que a esta escuela llegaron partidarios del presidente Montes que ofrecieron dinero a su padre por alfabetizar adultos que luego voten por el Partido Liberal ya que entonces sólo votaban varones que supieran leer (Siñani de Willka, 1992: 128). Montes gobernó dos veces, entre 1904-1909 y 1913-1917.

hacia las comunidades indígenas que llegaban a La Paz a solicitar materiales y no sólo a denunciar los abusos de los hacendados.

Las escuelas ambulantes, que eran escuelas fiscales, fueron exitosas por la participación de las comunidades en su funcionamiento; sus autoridades apoyaron a los maestros y éstos innovaron métodos logrando resultados que superaron a los de las escuelas provinciales. Estas escuelas fueron sustituidas por centros permanentes que también recibieron apoyo del gobierno: lotes de textos para los niños y para el maestro. En mayo de 1911, a una de esas escuelas fueron enviados 50 ejemplares del *Silabario boliviano* escrito por el ministro Daniel Sánchez Bustamante, sucesor de Saracho. Y para el uso del maestro, varios materiales sobre historia y geografía. Al siguiente mes fueron enviados 25 ejemplares del *Silabario boliviano* de otro autor y ejemplares de *Nociones de higiene popular* (Calderón, 1996: 121). En Omasuyos, se habían fundado algunas escuelas en distintas comunidades. Las escuelas indigenales eran nueve, en cinco cantones (Warina, con tres escuelas, Tikina con dos, Kupaqawana con dos, Pukarani con una y Peñas también tenía una escuela indigenal). En número de alumnos, estas escuelas tenían el 36,9% de la matrícula de la provincia (Choque, 1992: 21). Estas cifras muestran el interés de la población indígena del lugar en la alfabetización, interés que probablemente existía en otras comunidades que no podían acceder a las escuelas.

Las escuelas ambulantes luego transformadas en fijas no funcionaron en lugares en los que los niños dependían de la economía de hacienda. Allí los profesores fueron expulsados y amenazados por los terratenientes. Hacia 1913, Luis S. Crespo señalaba que en La Paz funcionaban 21 escuelas ambulantes que fueron clausuradas con más prisa que la que fueron creadas; probablemente fueron establecidas cerca o en lugares de hacienda. Pero en Sicasica (La Paz) en 1915 fuera de las escuelas fiscales funcionaban tres escuelas ambulantes, dos en Umajala y una en Qalamarka[21]. En el siguiente año en la misma provincia (hoy Aroma), en la jurisdicción de Umajala funcionaban cuatro escuelas ambulantes con 229 alumnos y dos preceptores indígenas. Hacia 1919, las escuelas ambulantes prácticamente dejaron de existir (Choque y Quisbert, 2006: 88-89).

21 Escritura aymara usada por los autores Choque y Quisbert, 2006.

De lo anterior podemos concluir que en algunos lugares las escuelas ambulantes se transformaron en escuelas estables y en otros no permanecieron o nunca se establecieron por la debilidad del Estado de imponer una política de educación que no interesaba a los terratenientes. Asimismo, hay que destacar que la promoción de escuelas en el área rural se desactivó con el cambio de ministros, a partir de 1908, cuando cambió la orientación en la política educativa liberal, reforzada más tarde por los cuestionamientos que le hizo Franz Tamayo en 1910, que coincidieron con las ideas de Sánchez Bustamante y Bautista Saavedra, ministros sucesores de Saracho. Sin embargo, la fundación de escuelas continuó durante la década de 1920, pero ya no eran fiscales sino particulares o también llamadas "libres". Podemos decir entonces que la iniciativa liberal de impulsar escuelas en el área rural se desactivó pero la gente continuó impulsándolas clandestinamente.

Así, Choque refiere que hasta 1921 y a pesar de que ya no era una política oficial continuó la creación de escuelas indigenales y que su número había crecido considerablemente en algunos ayllus y comunidades. El autor también refiere que Marcelino Llanki, hijo del cacique de Jesús de Machaqa Faustino Llanki, impulsó la creación de escuelas en las comunidades de Yawriri y Qhunqhu, por lo que fue acusado por los vecinos de insubordinar "a la indiada" socapa de ser preceptor ambulante (Choque, 1992: 21). Ambos fueron autores intelectuales de la sublevación indígena de Jesús de Machaqa en 1921 (Choque y Quisbert, 2006: 88), reprimida por el gobierno de Bautista Saavedra (Choque y Ticona, 1996: 67). Asimismo, el 15 de agosto de 1922 el gobierno autorizó a Basilio Jawira, Gervasio Kallisaya y Juan Lipi establecer la escuela primaria mixta libre en la comunidad de Pukuru, cantón Wat'a, provincia Umasuyu (La Paz). El 7 de octubre del mismo año el gobierno autorizó una escuela primaria mixta libre en el cantón de Pukarani a pedido de los comunarios de Ikiyaka, Tumuyu, Antapata, Hospital, Qutaquta, Chimada y Qulisaya (Choque, 1992: 22-23). Choque también señala que los indígenas, ya sean comunarios, colonos o citadinos, se lanzaron a la creación de un centro educativo que coadyuve a la enseñanza y al movimiento de reivindicación de tierras, que resultó en el Centro Educativo República del Qullasuyu (CERQ). Este organismo se constituyó de hecho en un centro generador de ideas y de hombres entrenados contra el sistema imperante. El CERQ

era una institución comunitaria de ayllus y su dinámica acción se había extendido a las comunidades de varios departamentos (Ibid.: 23-24). Entre 1928 y 1930, los principales fundadores de escuelas indigenales en el altiplano, principalmente en La Paz, fueron Eduardo Leandro Nina Quispi, Manuel Inka Lipi y su esposa Petrona Kallisaya. Las solicitudes para fundar escuelas continuaron intensificándose hasta después de la Guerra del Chaco (Ibid.: 22-23). Así, con el impulso de las comunidades creció el número de escuelas cuyo funcionamiento estuvo amparado en la legislación liberal aprobada durante la gestión de Saracho. En 1931 se fundó la Escuela-ayllu de Warisata y aunque su organización obedece a otras circunstancias se nutrió tanto de las experiencias de los maestros indígenas particulares que enseñaron a leer, escribir y contar a sus hermanos, como de los conocimientos que trajeron los maestros belgas a Bolivia, a cuya influencia nos referiremos luego.

En este apartado hemos tratado de mostrar que la legislación liberal de principios del siglo XX estaba orientada a la instrucción de toda la población boliviana, que entonces, igual que ahora, era mayoritariamente de raíces indígenas. Alfabetizar a la mayoría era la meta de las políticas educativas que los liberales tomaron como desafío. Éstas encontraron apoyo en las comunidades indígenas donde se arraigaron pese a la resistencia de los hacendados que consideraban la alfabetización un peligro para sus intereses. A pesar de estas adversas condiciones, las tasas de escolarización casi se doblaron entre 1900 y 1930 y aunque no hay estadísticas desagregadas, tomando las calculadas por Choque, es probable que en el crecimiento señalado más de un tercio corresponda a la escolarización de la niñez indígena, gracias al apoyo de sus familias que pagaban a los maestros de las escuelas particulares[22]. En todo caso, el dato proporcionado sería válido en los lugares poblados como Omasuyos, en el altiplano paceño, donde se aplicó la política educativa liberal desde principios del siglo XX, impulsada tanto por la legislación liberal como por los pobladores y en muchos casos a espaldas de los patrones.

22 En la investigación que realicé con alumnos de la Carrera de Educación de la UMSA en la gestión 2009, las personas mayores entrevistadas recurrentemente señalan que cuando eran niño/as había escuelas para los que podían pagar. E incluso en esos casos pocas mujeres podían acceder a la escuela (Entrevistas, Pucarani, 2009).

2.3 Profesionalización de la enseñanza

La profesionalización de la enseñanza es el tercer elemento de la política liberal que destacamos de esta inmersión en la historia de la educación que busca comprender cómo se forjó la educación pública, contexto amplio de las culturas magisteriales. En esta perspectiva, la política de profesionalización es central y como señalan los historiadores estaba pendiente desde el siglo XIX; para realizarse requirió el apoyo extranjero.

El Plan de Saracho de 1905 incluía la profesionalización de la enseñanza. Por ello, a la par que impulsaba la educación indígena y reorganizaba el funcionamiento de escuelas y colegios, con el apoyo de profesores extranjeros, el Ministro Saracho envió una comisión integrada por Daniel Sánchez Bustamante y Felipe Segundo Guzmán a Europa entre 1905 y 1908, que visitó, además, institutos de formación de maestros en Chile y Argentina en misión de estudio y observación de sus sistemas escolares (Suárez, 1986: 196). Es a partir de los resultados del estudio realizado por los comisionados que llegó a Bolivia la Primera Misión Belga al mando de Georges Rouma y que se fundó la Escuela Normal de Sucre el 6 de junio de 1909. De ese modo se logró un sueño perseguido desde 1835, año en que se iniciaron los intentos de fundar una Escuela Normal de Maestros, que como dijimos, ya existía en Chile desde 1842 y en Estados Unidos desde 1839 (Suárez, 1986: 205). Sin embargo, con la fundación de la Normal de Sucre se concreta el giro que dan los liberales a su política educativa. Entonces, en esta sección documentaremos este giro que será el que marcará las características diferenciadoras de la educación pública nacional, a la vez que establecerá una diferencia fundamental entre la política liberal impulsada por Saracho y la de sus sucesores.

El Plan General de Educación de 1908

Al regresar de su viaje de estudio en 1908, Sánchez Bustamante elaboró un Plan Educativo de 14 puntos aprobado el 17 de diciembre de 1908 cuya aplicación daría características tanto a la educación pública como a las culturas magisteriales. Con este Plan se inicia una nueva fase del proyecto educativo liberal en la que los maestros formados en la Normal de Sucre empezarán a cobrar protagonismo a medida que la educación

pública se expande a todo el territorio. Desde entonces la formación de los maestros cobrará centralidad pero no alcanzará a "todo" el territorio sino sólo a las áreas urbanas dejando de lado la política educativa para la población indígena. La educación para los indígenas volverá a cobrar importancia nuevamente con la creación de Warisata en 1931.

El Plan de 1908 estableció los lineamientos que regularon el servicio escolar público, de las escuelas municipales y de las privadas; normó las condiciones laborales de los maestros y la fundación de escuelas normales e institutos de formación técnica, como las escuelas de comercio, de minas y otros. Estableció que la base para impulsar la enseñanza está en la formación del preceptorado y la construcción de locales escolares, previendo que el gobierno construirá un núcleo escolar en cada departamento compuesto por una escuela modelo de primaria, con secciones de niños y de niñas. Además se fundarán escuelas de oficios: de minas, en Oruro y Potosí; de agricultura en Cochabamba y Tarija y una escuela de comercio en La Paz que iniciará seriamente en el país la enseñanza comercial, formará cónsules, profesores de comercio, directores de empresa y asesores en el manejo de las finanzas del Estado. Recordemos que estas perspectivas también entraron en juego cuando se envió a los becarios a otros países. Así, la modernización de la educación llevada a cabo no sólo incluía la profesionalización de la enseñanza en las escuelas sino también en otros campos. Siguiendo la idea de establecer un centro de formación modelo en cada capital de departamento, el Plan de 1908 contemplaba la creación de un instituto de secundaria en Cochabamba que fuera "modelo" desde su edificio, material didáctico, mobiliario y métodos de enseñanza, hasta la calidad de sus profesores. Todo esto para estimular el espíritu científico y la experimentación. Con relación a las escuelas municipales, el Plan Sánchez Bustamante señalaba que seguirían funcionando coordinadas por la Dirección General de Enseñanza. Y sobre las escuelas particulares decía que se simplificarán los programas y los colegios particulares tendrán libertad para establecer sus condiciones y programas. Esta última política muestra un retroceso o contradicción en relación con la centralización que se impulsó antes. No será el único cambio que sufrirá la educación en relación con la política anterior a 1908.

Para los fines de nuestro estudio, lo más importante del Plan Sánchez Bustamante son dos puntos. El primero se refiere al establecimiento de las primeras normas que regirán la carrera docente, es decir a las bases del futuro "escalafón" del magisterio, sobre el que hace cinco referencias: i) el sistema de ascensos y promociones para los maestros será como en el ejército, ii) el maestro que se inicie mediante prácticas y estudios pedagógicos tendrá título a los dos años de práctica, iii) los sueldos irán en proporción a los años de servicio y a la importancia de la cátedra, iv) habrá becas a los mejores, premios pecuniarios y medallas y v) se puede fundar asociaciones pedagógicas.

Estas primeras disposiciones sobre la carrera docente establecidas por iniciativa estatal serán centrales en la constitución de las culturas magisteriales. El segundo punto importante del Plan de Educación de 1908 es la nueva orientación de la educación indígena que muestra un cambio con relación al Plan de 1905 que educaba a "todos" de la misma manera, sin diferenciar el lugar de quienes se educaban. El Plan de 1908 señala que en la enseñaza a la raza indígena no ha de atenderse tanto la instrucción en las letras sino en oficios para lo que se crearán dos institutos normales y agrícolas: uno para quechuas y otro para aymaras, centrando la educación en trabajos manuales, agricultura, albañilería, alfarería y carpintería para los hombres, y lavandería, cocina, tejidos y costura para las mujeres (Suárez, 1986: 202-203). Así, el nuevo ministro de Instrucción sentó las bases sobre las que se orientó la educación pública estableciendo diferencias según a quién esté dirigida. Esta nueva orientación de la educación indígena hacia el trabajo irá cobrando fuerza a lo largo de los siguientes años hasta que fructificó en la experiencia de Warisata. Por esto, la profesionalización de la enseñanza ya no tuvo la amplitud que mostró el Plan General de Instrucción Primaria de 1905. Las nuevas normas que se formularon con motivo de la apertura de la Normal de Maestros establecieron criterios diferenciados para educar que marcarán fuertemente las formas de ser maestro y hacer docencia en Bolivia. La formación de maestros indígenas no se haría en la Normal tantos años soñada. La profesionalización de la enseñanza sería sólo para maestros urbanos por lo que desde entonces la formación de la "cultura magisterial" quedó marcada por una orientación urbana y por la ausencia de una reflexión sobre el "destino indígena" a pesar de su inspiración ética liberal y humanista.

Así, la población indígena mayoritaria quedó fuera de los intereses y objetivos de la Normal de Sucre.

La consecuencia del giro educativo liberal sería que el maestro ya no debía aspirar a una "homogeneización cultural" sino a llevar a cabo "una redención particular, propia de cada uno de los grupos diferenciados", presentes entonces en los discursos oficiales, "los indios y los otros bolivianos" (Martínez, 2009). De esta forma surgió una educación pública diferenciada según el lugar donde se la aplique y quién sea el sujeto de aprendizaje. Otra consecuencia, menor pero importante cuando se escribe este texto, es que este giro político es el que parece haberse arraigado en la memoria no sólo de la población indígena sino también de sus intelectuales, quienes a pesar de la evidencia histórica sostienen que el Estado boliviano se ocupó de la educación indígena sólo a partir de 1955, idea que borra de la memoria las acciones de los primeros liberales[23].

La Escuela Normal de Preceptores y Profesores y su primer director

Larson señala que la apertura de la Escuela Normal de Preceptores y Profesores en la capital de la República fue un acto fundacional en sí mismo, colmado de simbolismo y retórica patriota. El presidente Ismael Montes la consagró como una "segunda emancipación nacional" en la que los maestros y profesores armados con el nuevo conocimiento pedagógico serían quienes llevarán esta revolución espiritual y cultural hacia la instauración de la verdadera nacionalidad. Sin embargo, la presidencia de Montes finalizó y Sánchez Bustamante renunció a su cargo de ministro en 1909. Georges Rouma, el primer director de la Normal, tuvo que buscar apoyo en la nueva administración liberal de Eliodoro Villazón y en Bautista Saavedra, su ministro de Instrucción (Larson, 2007: 10). ¿Pero quién era Rouma?

23 Esta es la posición del Código de la Educación Boliviana que señala la educación en Bolivia hasta la Revolución Nacional fue monopolio de una minoría puesta al servicio de intereses foráneos... (Código, 1964: 5). Asimismo, el respetable historiador Roberto Choque C. en su libro *Educación indigenal en Bolivia*, escrito en coautoría con Cristina Quisbert Quispe (2006), prioriza las acciones educativas liberales a partir de 1910, aunque no deja de mencionar sus contradicciones.

Como ya dijimos, Rouma llegó a Bolivia como jefe de la Misión Belga para hacerse cargo de la recientemente fundada Escuela Normal de Sucre. Tenía 28 años cuando fue contratado por Sánchez Bustamante en Europa por recomendación del Director de la Normal "Charles Bruls" de Bruselas, en la que Rouma obtuvo su título de maestro en 1900 y en la que ejerció la docencia. Hasta 1906, Rouma trabajó en la Escuela No. 7 de la misma ciudad y fue colaborador del destacado pedagogo Decroly, quien también tuvo influencia en otros de los profesores belgas que integraron la Misión, como fue el caso de la profesora Julia Degand (Suárez, 1986; Chávez, 2007, entrevistas). Rouma llegó solo a Sucre, días después de la apertura de la Normal (Pérez, 1992). En 1910 llegaron tres de sus colegas belgas para apoyar su trabajo, y entre 1911 y 1913, se completó la Misión Belga (Chávez, 1992). (ver Anexo 2: Los profesores de la Misión Belga).

Según la memoria de maestros que lo conocieron o escucharon hablar de él, Rouma abrazó su tarea en Bolivia con gran responsabilidad y capacidad de trabajo. En 1910 cuando el Congreso Nacional le rechazó el presupuesto que necesitaba para llevar adelante su tarea, no se dio por vencido y exigió una audiencia en el Congreso, logrando su objetivo. Como Director de la Normal de Sucre elaboró los programas de estudio, dio clases modelos en algunas capitales de departamentos, conferencias sobre las bases científicas de la educación y sobre los ideales de la Escuela Normal de Maestros, acompañado de alumnos como Enrique Finot y Juvenal Mariaca (Suárez, 1986). (El Anexo 1 tiene una lista de los primeros titulados en la ENM). En 1912 reformó los programas de primaria, que se aplicaron a partir de 1915 y que estuvieron en vigencia hasta 1948. En acuerdo con el Plan de 1908, hizo programas diferentes para el área rural para castellanizar a la población indígena que en su criterio era clave para construir la Nación, su unidad y cohesión. A pesar de que la educación rural no era prioridad en Sucre, Rouma decía que si se educa al indio en su propia lengua se elevarán los muros que nos separan de ellos (Yapu, 2006: 239, 247). Ejerciendo la Dirección de la Normal de Sucre, creó la Inspección Nacional de Educación Física, escribió el Reglamento de Escuelas Primarias, hizo guías metodológicas para maestros y realizó la Primera Exposición Nacional Escolar. En diciembre de 1912 dejó la Dirección de la Normal para ocuparse de organizar la Dirección General de

Instrucción de la que fue su Director desde el 8 de febrero de 1914 hasta 1917, cuando se alejó del país por calumnias, según relata Suárez (1986). Desde su nueva puesto de trabajo, llevó adelante el Plan de 1908; fundó escuelas modelos que encargó a los primeros egresados de la Normal de Sucre (ver Anexo 1). En La Paz, fundó una Escuela de Niños a cargo del profesor Juvenal Mariaca. En Cochabamba la Escuela de Niñas a cargo del profesor Víctor Cabrera Lozada; en Potosí una Escuela de Niños dirigida por el profesor Emilio Molina, y una Escuela de Niñas a cargo de la profesora Ernestina Ayoroa, ambos titulados de la Normal de Sucre en 1913. En 1914 organizó la Escuela de Artes y Oficios en Cochabamba, además de fundar normales rurales en Umala (La Paz), en 1915, en Colomi (Cochabamba) en 1916 y en Puna (Potosí) en 1917. Como se puede colegir, aunque sus alumnos se formaban para atender la educación urbana, a Rouma le interesaba también la educación rural y mantenía su preferencia por una educación "única" aunque la educación diferenciada era la política oficial. En 1917 fundó el Instituto Normal Superior Simón Bolívar, en La Paz, para formar profesores de secundaria. Además redactó la Ley Orgánica de la Educación modificando el Reglamento General de 1874 (Suárez, 1986).

Por sus principios liberales Rouma fue resistido por la sociedad sucrense. Rouma y sus colegas de Misión practicaban la libertad de enseñanza o escuela laica, métodos activos que estimulen la iniciativa personal bajo el lema de que los maestros, los métodos y los planes deben girar alrededor de los alumnos; disciplina interna y no coactiva; formación corporal que fomente la gimnasia, el atletismo y los deportes para crear un espíritu de audacia, vigor, alegría y optimismo. Fomentó la lectura, el uso de la biblioteca, del laboratorio, la realización de trabajos, tareas, asistencia obligatoria a clases, exámenes y ejercicios. En cuanto a la disciplina, los belgas exigían el cumplimiento del horario, de los reglamentos, la presentación de tareas y trabajos asignados. En la formación moral buscaban que los maestros sean apóstoles de un ideal: amor al niño, a la patria, ansias de superación y de estudio. Promovieron el arte, las cátedras de dibujo y música para formar un sentimiento estético, emociones nobles y la elevación del alma hacia lo bello y bueno. Instituyeron también los trabajos manuales para despertar las habilidades y desarrollarlas. Eran seguidores de Rousseau, pero sobre todo educaban con el ejemplo. "Rouma

y sus profesores daban ejemplo de puntualidad, disciplina y trabajo en todo" (Suárez, 1986: 221). Larson señala que durante la primera década, la Escuela Normal formó cuadros de activistas sociales, intelectuales y maestros que entrarían en escena hacia fines de la década de 1910 y en la de 1920. Muchos de ellos conformaron la incipiente izquierda indigenista social que posteriormente luchó por recuperar nuevamente a la Nación de la desastrosa Guerra del Chaco[24]. Entre tanto, la Escuela Normal de Sucre fue un enclave de actividades literarias, científico-sociales y profesionales que transformaron la pedagogía en una disciplina académica, en tema de debate público y en una fuerza motivadora para las nuevas ciencias de Bolivia. Se propugnó "la educación integral" y se infundió la formación de un "espíritu docente", el trabajo ético, la confianza en sí mismos, la responsabilidad y el compromiso con su misión, no sólo como maestros sino como "constructores del alma nacional" (Larson, 2007: 11). Todo esto no fue bien acogido por las elites conservadoras de las que se hizo portavoz Franz Tamayo, cuyas críticas a la política educativa liberal afectarán tanto las prácticas en la Normal de Sucre como a la orientación de la educación pública destinada a la población indígena.

La crítica de Tamayo y el cambio de orientación de la educación

En 1910, justamente cuando se estaba organizando el equipo de trabajo de la Misión Belga, Franz Tamayo, intelectual boliviano formado en Europa y entonces editor de *El Diario*, publicó una serie de columnas en las que expuso críticas a la política educativa liberal abogando por la creación de una pedagogía nacional[25]. Valoraba la labor educativa realizada

24 Los maestros egresados de Sucre en la primera promoción se distinguieron en distintos campos, tanto en la enseñanza como en la política. Calderón destaca los notables aportes de la primera promoción en diversos rubros, desde la formulación de las normas y la reflexión teórica hasta las innovaciones en la educación indígena, que se expresaron en Warisata. Todo por la formación docente "de gran nivel" (Calderón, 2009). Estos maestros tenían conciencia de ser "fundadores" y se comportaron como tales por la influencia de Rouma y sus colaboradores, belgas, chilenos, argentinos, franceses y también algunos bolivianos. A medida que avanzó la profesionalización de maestros, creció también su influencia en la vida política del país; algunos se comprometieron con las corrientes indigenistas y otros con las marxistas entonces en boga.

25 Reuniendo sus columnas escritas en *El Diario*, entre el 3 de julio y el 22 de septiembre de 1910, Tamayo publicó en el mismo año, *Creación de la Pedagogía Nacional*, reeditado en 1944, y en 1975 como homenaje al Sesquicentenario de la República.

en cinco años por el presidente Montes de quien decía que había logrado lo que muchos no harán en cincuenta años, "revolviendo otras tantas veces la legislación y la reglamentación del ramo" (Tamayo, 1975: 59). Sin embargo, criticaba que la pedagogía nacional consistiera en "copiar y calcar" planes europeos y aplicarlos a una realidad tan distinta como era la boliviana. Tamayo llamó "bovarystas pedagógicos" a quienes sin conocer la realidad actuaban sobre ella y les pedía dejar de simular y renunciar a la apariencia de las ciencias, convocándolos a trabajar para conocer la vida de los bolivianos (Ibid.: 30). Proponía que la pedagogía nacional debía hacerse a medida de las fuerzas, costumbres y en armonía con las condiciones físicas y morales de los bolivianos impulsando la vida y la energía nacional que se encuentra depositada en la población indígena. Sostenía que la cuestión de la instrucción primaria en Bolivia es social y ética ya que se trata nada menos que de la reeducación de aquella parte de la Nación que tiene en sus manos la dirección de toda la cosa pública, es decir de reeducar a todos los que por ley están por encima del indio autóctono. Así se destruiría el prejuicio secular abierto como abismo entre todo lo que es indio y lo que no lo es (Ibid.: 18, 81). Tamayo se refiere a la alfabetización con el término "letradura", y dice que ésta no sirve más que para votar. "Como la concebimos y enseñamos hoy, la instrucción primaria no vale nada" (Ibid.: 95). Lo que hay que profesar en las escuelas bolivianas, decía, es la energía nacional, aceptando su existencia latente y dormida en la raza. La escuela es uno de los mejores medios para despertar esta energía y sacarla a la luz, educándola. Distinguía entre "instrucción" y "educación" señalando que la primera se limita a la transmisión ordenada de conocimientos, algo fácil de lograr; a diferencia de la "educación", que es un proceso complejo que tiene que responder a las características de la población. Con esa aclaración, decía que los indios no necesitan educación sino instrucción. Los demás —cholos, mestizos y blancos— necesitan educarse para adquirir un "carácter nacional" basado en el conocimiento del "alma de nuestra raza" (Ibid.: 10). Para ilustrar estas diferencias decía que el abogado, el juez, el sofista, el periodista, no son otra cosa que "gente instruida" pero no educada porque no habían adquirido "el carácter y la energía nacionales" (Ibid.: 15). Su temor era que la educación liberal transforme al indio en cholo[26], "la flor y el fruto

26 Como se sabe, en la Colonia por la separación que hubo entre españoles e indios, la mezcla biológica entre ambos no era bien vista y menos que los indios se desarraigaran de sus

de la instrucción primaria" (Ibid.: 69). Pero al mismo tiempo decía que la educación escolar brindaba ventajas ya que permitía ser elector, burgués, artesano, tener ciertos derechos y gozar de ciertas ventajas públicas. Pero al no formar el carácter nacional merecía su rechazo. Por esto se oponía a que la mayoría se eduque con esta pedagogía liberal. Al mismo tiempo era consciente que lo que él planteaba no sería realizable inmediatamente pero que un día sería viable[27].

Es interesante destacar que la crítica de Tamayo ocurre cuando la política educativa liberal era impulsada todavía con una perspectiva "única" con la que no estaba de acuerdo Sánchez Bustamante, como hemos dicho antes, ya que el currículo para la educación indígena que se había elaborado durante la gestión ministerial de Saracho no difería sustancialmente del que tenían las escuelas públicas urbanas, salvo en la recomendación de ofrecer "la mínima instrucción" (Larson, 2007: 14). Aunque en esa recomendación estaba latente la educación diferenciada, ésta expresaba la adecuación que hicieron los liberales bolivianos de los principios democráticos de su doctrina para aplicarlos al contexto nacional de entonces. Asimismo, con una educación única, aunque algo recortada, los discursos liberales encontraban coherencia en la acción, ya que educando a las mayorías con los mismos códigos culturales se podría modernizar el país y construir una nación "civilizada"[28]. Pero esta orientación única no duró mucho a pesar de los buenos resultados. ¿Por qué y cómo ocurrió este cambio?

En primer lugar, como vimos, fue el Plan de 1908 el que diseñó una educación pública bifurcada. Recordemos que éste consideraba que la educación de la raza indígena no ha de atenerse tanto a su "instrucción"

costumbres y hábitos transformándose en cholos por las nuevas costumbres adquiridas en las ciudades.

27 Como veremos luego, el pensamiento de Tamayo informó el proyecto educativo de Warisata, recuperado por el actual proyecto de ley educativa llamado Avelino Siñani y Elizardo Pérez, que también tiene resonancias del pensamiento tamayano.

28 En su libro *El espejismo del mestizaje* Javier Sanjinés C. (2005) señala que Tamayo fue precursor de un pensamiento latinoamericano propio al criticar a las élites liberales su proyecto de construcción de la Nación dejando de lado "la fuerza vital" de las culturas de la población indígena mayoritaria. Por su valoración de "las culturas locales" Sanjinés considera a Tamayo "guardián epistemológico de la nación" y que su pensamiento fue un "avance cognoscitivo" con relación al pensamiento liberal positivista (Sanjinés, 2005: 66-67).

en las letras y números, poco funcionales a las tareas agropecuarias y agrícolas. Debía por ello estar orientada a la producción para mejorar las técnicas de trabajo en el agro, postura expresada también por Tamayo. Es decir que el Plan de 1908 era un retroceso en relación con el de 1905, que sólo recortó el principio democrático de educación única. En segundo lugar, el retroceso de la postura liberal de educación única a una educación diferenciada fue provocado por el gran interés que mostró la población indígena en la escuela. Este interés fue el que impulsó las políticas liberales, asustando a los dueños de haciendas, entre ellos Tamayo, quien con una retórica de defensa de las sanas costumbres, fortaleza física y vocación para el trabajo agrícola del indio se opuso a que éste se inicie en el conocimiento de las letras y los números, tal como estaba ocurriendo[29]. En esta interpretación, la crítica de Tamayo coincidió con los planteamientos diferenciadores del Plan de 1908 porque se oponía a la instrucción del indio en las letras. De ese modo la educación "única" se fue adecuando al contexto boliviano de entonces, en el que la mayoría vivía en relaciones sociales de servidumbre. En tercer lugar y como consecuencia del Plan de 1908 y de las críticas de Tamayo, después de 1914 se elaboraron programas de estudio siguiendo los ideales liberales de alfabetización indígena, ciudadanía y asimilación usados en países como Chile y Argentina[30], y que servían de modelo para lo que aquí se hacía, dando forma así a la "pedagogía nacional" de carácter civilizatorio. Ésta consistió en subordinar "la instrucción" (alfabetización, conocimientos de geografía, historia, etc.) a tareas más profundas de colonización cultural y lingüística de las masas indígenas representadas en el concepto de "la educación", es decir una educación diferenciada según criterios étnicos. Tal fue el sentido de los programas de estudio elaborados por Rouma, tratando de transformar la educación primaria en un instrumento capaz de erradicar las identidades indígenas en el proceso de forjamiento de la bolivianidad (Larson, 2007: 14). Así, en un proceso lento se fue

29 En los estudios realizados por Calderón se muestra que los niños indígenas rendían en la escuela mejor que los hijos de los vecinos cuando tenían oportunidad de asistir a la escuela (Calderón, 1996).

30 Recordemos que la educación escolar en estos países también hubo presencia de misiones extranjeras, siguiendo lo que pasaba en Europa. Ana María Goetschel (2007) señala que las misiones alemanas e inglesas estuvieron en Chile y Argentina, en Colombia y Ecuador. Las misiones belgas de influencia francesa estuvieron en Brasil, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Colombia y Uruguay.

imponiendo una visión diferenciada de educación pública nacional que subestimó la importancia de instruir en las letras a los indígenas postura en la que coincidieron liberales y conservadores. Desde entonces, los programas de estudio elaborados por los liberales establecieron una distribución desigual del conocimiento escolar, de acuerdo con el lugar donde se encuentra la escuela[31]. Asimismo, en los discursos oficiales la idea de educación única resultará ambigua porque en la ley la escuela empezó a ser diferenciada desde 1908. Paradójicamente, cuando tal orientación se llevó a la práctica en Warisata, también fue combatida por los intereses conservadores y nuevamente se abrió el debate sobre la orientación de la educación pública. Veremos, además, que las críticas a la educación liberal que hizo Tamayo no terminaron en 1910; sus expresiones mantuvieron vigencia a lo largo del siglo XX y en lo que va del XXI parecen haber encontrado eco en el diseño de un nuevo proyecto de ley para la educación que honra a los fundadores de Warisata.

Finalmente, es necesario decir que la necesidad de adoptar/adaptar el modelo de educación única importado a una sociedad con características distintas a aquellas en las que fue funcional a su desarrollo, en Bolivia dio lugar a una educación pública diferenciadora, adaptada a las características de la sociedad en la que surgió. Paradójicamente, esta orientación retrasó la modernización tan buscada por los liberales aunque quien retrasó su avance no fue la población originaria sino las elites conservadoras que vivían del trabajo indígena en las haciendas. Miembros de esta población, por el contrario, impulsaron las políticas educativas liberales donde encontraron condiciones como muy bien señala Calderón en sus estudios sobre la época (Calderón, 1996). Es interesante destacar, además, que a diferencia del Plan de 1908 que impuso una educación diferenciada para la población boliviana, bifurcando la educación pública en dos orientaciones, una para los indígenas y otra para los demás, Tamayo propuso una educación única para formar el carácter nacional latente en la raza autóctona. Asimismo, cabe preguntar si la desvalorización de la "instrucción" con la que nació la educación pública nacional es la base de

31 En el largo plazo, por esta orientación que quedó establecida en el sistema escolar, la población indígena buscará los medios para apropiarse de las ventajas que brinda la escolarización, acudiendo a la educación privada o migrando a las ciudades en busca de mejor "instrucción".

su baja calidad, si ésta es producto de un "mal congénito" o es funcional al desarrollo productivo y social existente.

La nueva orientación de la educación pública nacional estuvo en la base de la política educativa con la que se formaron los maestros de Sucre, en perfecta armonía con las características diferenciadoras que le impusieron las elites, preservando sus intereses y retardando la educación escolar de las mayorías originarias y la construcción de una sociedad moderna. Las expresiones de esta diferenciación se verán nuevamente reconstruidas en el proceso de fundación de escuelas normales rurales, que abordamos a continuación.

Fundación de Normales Rurales

Cuando Saracho promovió la búsqueda de apoyo fuera del país para contar con un centro de profesionalización de la enseñanza, no se hablaba de crear escuelas normales rurales sino de fundar una normal en la que se formarían todos los maestros de la República, los "apóstoles" que forjarían la nacionalidad, que llevarían las nuevas ideas a todos los confines de la República con una visión de educación única. Asimismo, ya vimos que la política de fundar escuelas normales rurales es posterior a la fundación de la Normal de Sucre (1909); se inscribe en el cambio de orientación que tuvo la educación a partir de 1908, que se reforzará después de la intervención de Tamayo en el debate educativo. Ésta recomienda que a la población indígena hay que educarla más en el trabajo y menos en la alfabetización para que no abandone su lugar. Por esto se puede decir que las normales rurales son un producto del cambio de orientación de las políticas educativas y surgen para formar maestros indígenas que integren a la población mayoritaria a la Nación sin desarraigarla de sus lugares de origen. Esta política que se alejaba de los principios liberales clásicos se adaptaba a las condiciones sociales del país promoviendo valores y prácticas modernas "controladas". Fue la fórmula que encontraron los liberales bolivianos para acomodarse al contexto en el que aplicaron sus políticas modernizantes. Así se fue consolidando la educación diferenciada que propuso Tamayo en coincidencia con el Plan de 1908. No se trata, sin embargo, de un reconocimiento de la cultura autóctona como proponía Tamayo sino de arraigar a la población en "su lugar",

de educarla de modo que asimile algunas prácticas y valores modernos pero continúe realizando el trabajo que hasta entonces hizo: de servicio, agrícola y agropecuario.

Escuela Normal de Preceptores Indígenas o Normal de Sopocachi

Las escuelas normales rurales debían educar al indígena dentro de su medio ambiente considerando sus propias inclinaciones en las faenas campestres o agrícolas. La escuela rural debía inculcar hábitos de higiene, antialcohólicos y deberes cívicos; preparar para la vida. Cada escuela debía poseer un jardín con una sección destinada al cultivo de flores, otra al cultivo de hortalizas y una tercera al cultivo de árboles frutales. Así los alumnos aprenderían a seguir el proceso de las actividades agrícolas de la región (Choque y Quisbert, 2007: 96).

La primera escuela normal rural se fundó en 1910 en la ciudad de La Paz, en el barrio de Sopocachi, con el nombre de Escuela Normal de Preceptores Indígenas, la que según el profesor Alfredo Guillén Pinto tenía que formar maestros fijos o ambulantes para la educación indígena (Ibid.: 92). Sin embargo, resultaba contradictorio que esta escuela rural se ubicara en una zona urbana, aunque entonces ese barrio estaba alejado del centro y tenía suficiente espacio para sembradíos y huertos. Para un mejor funcionamiento, en 1913 fue trasladada a Guaqui y luego a Patacamaya, localidades del departamento de La Paz. Durante el tiempo de su funcionamiento tituló a seis normalistas (Martínez, 2009).

Umala-Pucarani, Colomi-Sacaba y Puna

Recordemos que Georges Rouma, desde su puesto de Director General de Instrucción (1914-1917), fundó tres escuelas normales rurales, entre 1915 y 1917, que por orden de creación fueron Umala (La Paz, en 1915), Colomi (Cochabamba, en 1916) y Puna (Potosí, en 1917). El criterio para distribuir así estos centros educativos fue de número. La mayoría indígena se encontraba en estos departamentos (Martínez, 2009). Igual que la Normal de Sopocachi, Umala y Colomi fueron trasladadas de lugar por estar mal ubicadas, cambiando de nombre, la de Umala pasó

a funcionar en Pucarani (La Paz) en 1919 y la de Colomi funcionó luego en Sacaba, en el mismo departamento de Cochabamba. Pero el lugar de ubicación no fue el único problema que enfrentaron estas normales sino también les hicieron falta recursos y maestros especializados. Tomando el caso de Umala, resulta extraño que con el cambio de orientación Rouma hubiera mandado a sus pupilos formados en Sucre para iniciar esta Normal. Al respecto, el profesor Elizardo Pérez señala que los normalistas de entonces estaban preparados para enseñar en cualquier rincón del país por la amplia formación que recibieron (Pérez, 1992)[32]. A Umala fueron como maestros los flamantes normalistas Juvenal Mariaca y Elizardo Pérez, ambos fundadores de la Normal de Sucre, el primero titulado en 1911 y el segundo en 1914. Estuvieron también Vicente Donoso, Victorino Vega, Luis Terán, Faustino Suárez Arnez y Nicolás Gómez, bajo la dirección de Luis S. Crespo (Suárez, 1986: 209; Salazar, 1991: 70). Pese a la capacidad de los profesores de Sucre, Umala tuvo corta vida, se había fundado en un lugar sin población indígena a dos o tres leguas a la redonda, en terrenos no aptos para la agricultura porque no contaban con agua y cuya población se dedicaba al comercio y la platería. Así y todo, en 1916 Umala contaba con 37 alumnos, varones y mujeres, y tituló en cuatro años de funcionamiento a 30 preceptores[33] que en la mayoría de los casos se ubicaron en áreas urbanas en las que se carecía de maestros normalistas (Choque y Quisbert, 2007: 97-99). Igual que Umala, las otras dos normales rurales, fundadas en Colomi y Puna, atravesaron por problemas similares. En conjunto, las cuatro normales mencionadas funcionaron de manera discontinua alrededor de 10 años, entre 1910 y 1920 aunque sus egresados no trabajaron en la "educación indigenal" sino en escuelas provinciales, es decir en los pueblos que entonces tenían población mestiza (Ibid.).

En la experiencia de las escuelas normales rurales se plasmó el cambio de la orientación en la educación y se afinó la legislación de la educación pública nacional cuya bifurcación se expresó ya en 1908 y se consolidará

32 Como veremos más adelante en este capítulo, Elizardo Pérez fue fundador de Warisata, internacionalmente reconocida en su tiempo de funcionamiento (1931-1940).

33 Para fines de comparación señalamos que la primera promoción de Sucre estuvo formada por 6 normalistas que ingresaron en 1909 y en 1912 se titularon 10, es decir que en los primeros cuatro años de funcionamiento la Normal de Sucre tituló 16 profesores (Comité Pro Bodas de Oro, 1959).

con el Estatuto de Educación Indígena de 1919 al que nos referiremos en el siguiente capítulo cuando tratemos la escuela ayllu de Warisata, culminación de las experiencias estatales con las primeras normales rurales. Cuando cayó el Partido Liberal, las normales rurales fueron clausuradas, en 1922, por el presidente Bautista Saavedra (1920-1925) junto con más de 200 escuelas de provincia a las que asistían niños indígenas. Los maestros fueron acusados de "liberales" y muchos tuvieron que dejar sus puestos en el magisterio y emigrar a las minas en busca de trabajo[34]. Se suspendió la distribución gratuita de material escolar y didáctico así como la provisión de mobiliario y las edificaciones escolares (Pérez, 1992: 229). Todo esto ocurrió después del levantamiento indígena en Jesús de Machaca, en 1921, en el que participaron maestros formados en la tradición de escuelas ambulantes y particulares, como hemos señalado antes. La situación de rebeldía era generalizada en todos los cantones durante el gobierno republicano de Bautista Saavedra (Soria, 1992: 46), que asoció los levantamientos indígenas al funcionamiento de las escuelas. En esta arremetida se puede apreciar la importancia que tuvo la política educativa liberal para la modernización de la sociedad boliviana y también se puede entender la dificultad de los actores estatales para abrir brecha con la educación pública, por la pertinaz oposición de los sectores dominantes al reconocimiento de derechos a la población indígena. Ésta era la situación antes del ingreso activo de los maestros normalistas de Sucre en la conducción de la educación, que se concretó en 1930.

A MANERA DE CIERRE

Desde que los liberales tomaron el poder a fines de 1899 asumieron el desafío de educar a la mayoría de la población boliviana. Con tal motivo requirieron realizar varias acciones, entre ellas, profesionalizar la enseñanza. En ese proceso se constituyó la educación pública adquiriendo características del contexto social y político de la sociedad boliviana de entonces a las que se adecuaron los principios liberales de educación, con los que se organizó el sistema escolar. Éstos que tenían carácter humanista y progresista, de acuerdo con el pensamiento de la "Ilustración" se

34 Era la época de auge del estaño y en las empresas mineras de Patiño, Hoschild y Aramayo había escuelas que requerían maestros normalistas.

adaptaron a las características de una sociedad que no era moderna, cuya población mayoritaria vivía en condiciones de servidumbre.

A pesar de esa situación, la legislación educativa liberal posibilitó el avance de la escolarización. Bajo el paraguas legal tuvieron éxito las escuelas ambulantes y las escuelas privadas (particulares) sostenidas por las comunidades y escasos hacendados. Esto provocó críticas sobre el sentido de su orientación, después de las cuales la educación pública adquirió características diferenciadas de acuerdo con la población a educar. A la población mayoritaria se la educaría en el trabajo para que mejore sus técnicas y prácticas pero no para que sean "doctores". Al resto se la educaría con programas de estudio europeos. En ese contexto se abrió la Escuela Normal de Sucre, en 1909, que inició la profesionalización de la enseñanza en el país bajo una orientación civilizatoria ambivalente. El mismo Rouma se preocupó de lo rural junto con sus primeros alumnos. Uno de ellos, Elizardo Pérez, asumió plenamente el desafío de educar a la población rural, forjando una experiencia escolar a la vez diferenciada y emancipatoria.

La adhesión de los primeros liberales a una escuela universal o "única" tanto para el campo como para la ciudad marcó su visión "normalista". Pero como vimos, esta educación no podía funcionar, o las elites no quisieron que funcionara, en un medio en el que la mayoría de la población estaba cautiva en las haciendas sin derechos ciudadanos. Saracho no era ajeno a esta situación, ya que estaba consciente que antes de la política liberal al hogar indígena "sólo llegaba el látigo del capataz y del corregidor" (Suárez, 1986: 198-199). La oposición de los patrones al ingreso de la escuela en sus haciendas fue la verdadera limitación que enfrentó cuando impulsó la alfabetización entre la mayoría de la población boliviana de principios del siglo XX. La propuesta de Saracho de enseñar a leer y escribir a la población mayoritaria fue rechazada por las elites conservadoras y generó cambios en la orientación liberal en la siguiente década (1910-1920)[35]. Estos cambios tuvieron como efecto una educación pública bifurcada en dos orientaciones curriculares, conformando en el largo plazo, un sistema

35 Calderón señala que tanto Saracho como Sánchez Bustamante reconocieron la necesidad de adecuar la educación a la diversidad de la población mayoritaria siguiendo los planteamientos del Presidente Pando pero con el tiempo estos postulados se diluyeron (Calderón, 1994).

escolar con dos subsistemas, el urbano y el rural. Sin embargo, la política educativa liberal que dio forma a la educación pública controlada por el Estado, que era "única", no dejará de implementarse a pesar de su orientación diferenciada. Esta distribución desigual del conocimiento caracterizará a la educación pública hasta nuestros días y con el tiempo será un motivo más para que las familias migren del campo a la ciudad. En términos administrativos dará lugar a dos subsistemas escolares, uno urbano y otro rural.

La importancia que tuvo en su tiempo la legislación educativa liberal, pero sobre todo las acciones de sus impulsores, se puede valorar por las reacciones de sus contemporáneos y por los debates que generó. Éstos surgieron porque la legislación liberal permitió que la educación escolar llegue a la población indígena que aprovechó los nuevos espacios para fundar escuelas que enseñen a leer y escribir en castellano con o sin el apoyo estatal. Esto era posible por el amparo de la legislación y del impulso de los primeros ministros de educación liberales.

3

Los maestros entran en escena. 1920-1950

Este capítulo aborda dimensiones de los procesos que dieron características a las culturas magisteriales, estrechamente articuladas con los rasgos que fue tomando la educación en sus momentos fundacionales, en los que el debate sobre su orientación fue central. Intentamos mostrar que una vez que arrancó el proceso de profesionalización de la enseñanza, los maestros intervinieron protagónicamente en las políticas educativas y por tanto también en los debates sobre el sentido de la educación escolar. Las prácticas generadas por su participación en la conducción de la educación se encuentran en la base de las políticas analizadas y la memoria que de ellas quedó trasciende el período de estudio, conceptualizado como de crecimiento. Por esta trascendencia esas prácticas y memorias son consideradas constitutivas de formas de ser maestro/a y hacer docencia, es decir de las "culturas magisteriales".

1. LOS MAESTROS FORJAN SUS EMBLEMAS

Siguiendo lo anunciado, a continuación mostramos cómo los maestros normalistas participaron en los procesos que dieron características a la educación pública nacional al mismo tiempo que fueron forjando valores, visiones y emblemas propios como fueron el Consejo Nacional de Educación y la experiencia de Warisata.

A pesar de la caída del Partido Liberal que apoyó la educación pública, durante la década de 1920, los maestros no dejaron de participar para establecer derechos laborales que garanticen el funcionamiento de la educación pública. En 1923 lograron establecer un Escalafón Nacional. En 1925 surge la Liga Nacional del Magisterio y durante toda la década luchan por no ser considerados "funcionarios públicos", condición que les impedía hacer huelgas contra los gobiernos. El cambio de la situación política en 1930, les permite avanzar en sus objetivos. Para entonces la educación pública se ha bifurcado y su orientación diferenciada ha quedado plasmada tanto en las normas como en las prácticas, en el Estatuto de Educación Indígena de 1919 y en las normales rurales, cerradas por los republicanos, así como en las desatendidas escuelas indigenales. En este panorama, los maestros se incorporan nuevamente en el escenario de la educación pública con intereses propios, impulsándola desde distintos lugares y visiones, ganando así espacios y experiencias en su conducción. Un grupo participa en el Consejo Nacional de Educación, organismo ubicado en las altas esferas del poder; otro, desde la práctica, forja la experiencia de Warisata. Unos y otros participan también en las actividades convocadas por sus organizaciones sindicales que principalmente buscan mejores condiciones de trabajo. Todo esto ocurre paralelamente.

1.1 El Consejo Nacional de Educación

En 1930 una junta militar encabezada por el general Blanco Galindo permite que nuevamente los maestros tengan voz en las esferas del poder, a diferencia de lo que había pasado en la década anterior. Reaparece la figura de Sánchez Bustamante redactando una nueva norma para la educación llamada Estatuto de la Educación Pública que reemplazó al Estatuto General de Instrucción Pública de 1874 (Cortés, 1973). Recordemos que antes dijimos que en 1917 Rouma elaboró un documento titulado Ley Orgánica de la Educación que buscaba reemplazar el viejo Estatuto de 1874. Probablemente Sánchez Bustamante recuperó este trabajo de Rouma realizado durante su gestión como ministro de Educación del Presidente Gutiérrez Guerra. La nueva norma, más conocida como Estatuto Sánchez Bustamante, sintetiza las experiencias que ocurrieron en la educación en las tres décadas pasadas. Por ello, en continuidad con el Plan de 1908 y el Estatuto de 1919, ratifica la bifurcación de la

educación pública, que pasó a denominarse "educación única vocacional", aunque suene contradictorio, mostrando así los "avatares" que tuvo la política educativa de los liberales que marcaron a la educación nacional. Retomando el espíritu liberal, la nueva fórmula mantenía la idea de que el Estado educa a todos pero no de la misma manera. Ése es el sentido de la educación "única vocacional" y se dejaba en manos de los maestros adaptar qué se enseña a cada grupo social ya que la idea de "vocacional" no se refiere a una elección individual. Así se remozó la idea de la bifurcación de la educación pública que ocurría desde 1908 y que se había expresado también en el Estatuto de Educación Indígena de 1919. Toda esta legislación estuvo a cargo de la misma persona, Sánchez Bustamante.

El Estatuto de 1930 concedió autonomía administrativa a la educación en sus ciclos inferiores (jardines infantiles, primaria y secundaria) y autonomía completa a la educación superior (Cortés, 1973: 89). Para llevar adelante esta política se creó el Consejo Nacional de Educación cuyo funcionamiento permitiría desligar a la educación de toda injerencia político partidaria. Sánchez Bustamante en persona se encargó de delegar estas tareas a los maestros, asistiendo al Congreso que realizaron el 3 de noviembre de 1930 (Suárez, 1986: 234)[36]. En este contexto Daniel Sánchez Bustamante entregaba a los maestros la conducción técnica y administrativa de la educación pre universitaria, concretamente la educación urbana. Sin embargo, el Estatuto Sánchez Bustamante establecía que la llamada educación "indigenal" quedaba en manos del Ministerio. Recordemos que a pesar de la arremetida de Saavedra, las escuelas eran organismos deseados por las comunidades que las seguían impulsando por cuenta propia.

36 Aquí cabe destacar las resoluciones del Congreso de Maestros de 1930, que tienen sintonía con la delegación de autoridad que les dio Sánchez Bustamante, como son la centralización de la administración escolar bajo la dirección del Consejo, la educación laica, empréstitos para construcción de locales escolares. Otras se refieren a reivindicaciones laborales. El Congreso solicitó una ley para la jubilación de los maestros y la derogatoria del decreto supremo de 31 de julio de 1928 que prohibía las huelgas del magisterio. Finalmente, en las resoluciones están las cuestiones sociales amplias como la abolición del pongueaje (Suárez, 1986: 234-235). Con este tipo de reivindicaciones que articulan lo educativo, los derechos laborales propios y los de otros sectores sociales, los maestros han ido construyendo su cultura. En este caso, el Congreso se realiza en coincidencia con la constitución del Consejo, organismo que aumentó su influencia, demostrando así el sentido de oportunidad que tiene el magisterio para avanzar en la persecución de sus derechos laborales.

El Consejo Nacional de Educación estaba conformado por maestros aunque lo presidía el ministro de Educación. El Secretario del Consejo era el Director General de Educación, cargo que desde 1914 fue ocupado por maestros, desde que Rouma organizó su estructura y funciones siendo él su primer ocupante. La Vicepresidencia del Consejo quedó ocupada por un catedrático universitario o maestro de otro ciclo que haya prestado servicios notables a la enseñanza. Sus demás miembros, dos vocales, de primaria y secundaria, así como los consejeros departamentales y provinciales también eran maestros. Junto con los dos organismos mencionados, el Ministerio y el Consejo, las universidades también quedaron encargadas de algunas competencias relacionadas con otros niveles de enseñanza. Si bien el Consejo aumentó la capacidad de influencia del magisterio, por las nuevas disposiciones la Normal de Sucre pasó a depender de la Universidad San Francisco Xavier, lo que significó una pérdida, porque le quitaba la posibilidad de dirigir su conducción. Por eso, en 1938 lograron que esta institución regrese a la dependencia de la Dirección General de Educación y del Consejo Nacional de Educación (Quezada, 1984: 16), mostrando que la dependencia de la universidad no fue del agrado de los maestros normalistas. Desde entonces los maestros normalistas rechazan cualquier disposición que los vincule con las universidades[37].

Entre 1930 y 1936 el Consejo funcionó con poca independencia de los ministros de Educación. Sus primeros consejeros renunciaron por presión política, en febrero de 1936. Desde entonces, hasta diciembre de 1938, cumplió esas funciones la Dirección General de Educación. En enero de 1939 se designó interinamente a los miembros del Consejo que ejercieron hasta el 15 de noviembre de 1940 cuando fueron designados

37 La Ley de Reforma Educativa de 1994 dispuso que los maestros normalistas actualizaran sus conocimientos en las universidades. Asimismo, para modernizar el funcionamiento de las normales hizo que las universidades las administren. En ambos casos hubo problemas que retrasaron la formación inicial del magisterio. Con esta experiencia, el 6 de junio de 2009 el presidente Evo Morales aprobó un decreto por el cual se establece un sistema de formación de maestros con nivel superior (no universitario) a fin de prepararlos para que puedan enfrentar los cambios que propondrá la nueva ley de educación que pretende "descolonizar" la educación. La aprobación del decreto ha causado ya la protesta del magisterio organizado que se opone al mismo por temor a que la profesión sea declarada "libre", es decir que cualquier persona con título universitario pueda enseñar en las escuelas. Este peligro ha sido conjurado con el requisito de que para ejercer la docencia o cargos en el Ministerio es necesario ser normalista.

constitucionalmente. Por todo esto, el profesor Vicente Donoso, quien fue nombrado como consejero interino y luego constitucional, señalaba en 1942, que "prácticamente el Consejo y la Autonomía sólo tenían tres años y medio de funcionamiento" (Donoso, 1942: 14). Además, en todo ese tiempo había vivido en la incomprensión y la indigencia económica. La queja se refiere a la poca independencia que tuvo el Consejo en los primeros años, dado que los ministros de educación eran quienes lo dirigían, según señala Donoso. Lo que llama la atención de este Consejo es su mirada negativa hacia la educación indígena que se desarrollaba en Warisata y que justamente en los años de la Guerra del Chaco logró establecer las "escuelas de trabajo" como proyecto educativo y cuando estaba en proceso de consolidación fue atacada por las autoridades del Consejo hasta lograr su cierre en enero de 1940 (Pérez, 1992).

Los logros del Consejo

Haciendo un balance de los logros del Consejo, Vicente Donoso Torres, maestro normalista que en 1940 ocupó primero la Vocalía de Educación Primaria, Normal y Rural y luego fue su presidente, señala que cuando él se hizo cargo de las vocalías introdujo "un nuevo plan de distribución de asignaturas" que fue encargado al Departamento de Medidas y Eficiencia Escolar que el Consejo fundó en 1940[38]. Donoso buscaba así adecuar mejor los programas elaborados por Rouma en 1912 que eran los que regían en Bélgica en las escuelas comunales de Bruselas. Estos programas, siguiendo a Decroly, hacían girar la enseñanza alrededor de centros de interés basados en las necesidades biológicas del niño, tales como la alimentación, el vestido, la habitación y el juego (Donoso, 1946: 105). A Donoso le preocupaba la formación moral y ética de los niños puesto que la educación hasta entonces era laica[39]. Si bien logró su propósito de reintroducir la educación religiosa en las escuelas, los programas de estudio se cambiaron recién en 1948 criticando fuertemente

38 El nombre del Departamento fundado alude a la necesidad de tener una educación "a medida" de las necesidades de los niños bolivianos.

39 Hasta 1912 se enseñaba religión en las escuelas bolivianas, incluida en los programas que redactó Sánchez Bustamante en 1909, considerada base del perfeccionamiento moral. Al adoptarse los programas belgas desde 1912, se introdujo la educación laica que tuvo vigencia hasta el 10 de enero de 1942, cuando el Consejo Nacional de Educación introdujo nuevamente la enseñanza religiosa en las escuelas (Donoso, 1946: 105-108).

la orientación que habían dado los belgas, calificada como no adecuada al país (Yapu, 2007: 247). Para entonces, el Consejo ya había sido cerrado por su conservadurismo.

Otro logro destacado por Donoso es de carácter administrativo y se refiere a la "unificación" del sistema escolar para lo cual en septiembre de 1941 el Consejo presentó un Proyecto de Estatuto Orgánico de Educación que en su artículo 1° señalaba que la educación es la más alta función del Estado, regida por principios de escuela "unificada", de carácter nacional y democrático (aunque el país aún no reconocía la ciudadanía a todos sus habitantes ni había voto universal). Tiende a la elevación cultural del país mediante la organización de sus fuerzas productivas y espirituales, estableciendo escuelas de trabajo, dentro de la variedad de ciclos y especialidades (Donoso, 1946: 107). Esta centralización organizada desde el jardín de infantes hasta la universidad es la que buscaba el Consejo, tratando de incorporar también a la educación indigenal que, como dijimos, no estaba bajo sus competencias. De esta manera surgió un nuevo concepto referido a la orientación de la educación que insiste en la importancia de la "unificación" o estructuración orgánica del sistema escolar. El nuevo concepto alude a la administración del sistema más que a la existencia de un currículo único. Sin embargo, el 6 de noviembre de 1940 se proclamó la escuela única, unificada, laica y democrática (Suárez, 1986: 231)[40]. Pero la insistencia del Consejo en la "unificación" no consideraba la unificación de las oportunidades sino la centralización del funcionamiento del sistema escolar incluyendo a las "escuelas de trabajo", esas que se hicieron realidad en Warisata, pero que irónicamente fueron cerradas aunque funcionaban exitosamente. Así, el argumento de la unificación del sistema sirvió para que el Consejo cierre Warisata y su "escuela de trabajo", a fin de someter la educación indigenal al sistema unificado.

El Consejo fundó la Escuela Industrial Pedro Domingo Murillo, la Escuela Nacional de Comercio y la Dirección de Núcleos de Educación

40 Como muestra el Anexo 2, entre 1938 y 1948 el Estado contrató a otra Misión Belga que ha debido renovar el impulso de la educación única entre los maestros normalistas. Asimismo, hay que señalar que junto con este decreto sobre la educación única se volvió a insistir en la necesidad de que las haciendas e industrias mantengan una escuela en casos de existir más de 30 niños de sus trabajadores.

Indígena. Logró unificar la formación del magisterio de primaria, secundaria y de educación vocacional en la Escuela Normal de Maestros. Construyó el primer pabellón de aulas de la misma y fundó más de 800 escuelas unitarias repartidas en los más apartados rincones de la República. Es decir que hacia 1945 ya había 1.100 escuelas en todo el país. Sin embargo, estas escuelas no contaban con locales apropiados ya que el 28% de las escuelas fiscales funcionaba en locales adaptados y 72% en casas inadecuadas que se alquilaban. En cuanto al mobiliario, de cada 100 escolares sólo 12 tenían asientos, 14 se sentaban en tablas y cajones y los restantes 74 permanecían de pie en las clases. Los locales carecían de los más elementales materiales. Con relación a los maestros, de 6.800 que ejercían sólo el 33% era normalista[41]. La población en edad escolar llegaba a 633.000 infantes y sólo el 27,7% estaba en la escuela (Donoso, 1946: 131-133), cifra que parece alta en relación a la que proporciona Contreras (ver Tabla 1).

Uno de los puntos que destaca Donoso como logro del Consejo es la dignificación del magisterio. Señala que durante el segundo gobierno de Montes (1913-1917) los maestros tenían un sueldo superior al de jueces y oficiales del ejército ya que entonces el haber mensual del maestro consistía en Bs. 166,66, el de un juez instructor en Bs. 150, y el de un subteniente en Bs. 125. En 1939 sucede al revés: el juez gana Bs. 5.000, el subteniente Bs. 2.600 y el maestro sólo Bs. 1.800. Con esa comparación, el Consejo consiguió elevar los haberes de los maestros urbanos de primaria de Bs. 50, 80, 100 y 166, que ganaban mensualmente en 1939, hasta Bs. 1.600, logrados en 1943, fuera de los sobresueldos por categorías que oscilaban entre Bs. 150 y Bs. 600. Los maestros rurales tienen haberes de Bs. 1.000, 1.200 y 1.300 mensuales. Los profesores de secundaria y vocacional subieron en sus emolumentos de Bs. 200 a 1.800, fuera de las categorías. Los directores de ambos ciclos, primaria y secundaria, que obtenían Bs. 200 y 300 subieron a Bs. 2.800 y 3.200. Donoso aspiraba a que todos los maestros ganaran por lo menos Bs. 2.600 (Donoso, 1946: 132). Cabe señalar que las diferencias de sueldos entre maestros respondían a las distintas categorías escalafonarias; éstas

41 Hasta 1946 se habían titulado 1.524 maestros en la Normal de Sucre (Comité Pro Bodas de Oro, 1959). Los 920 restantes serían maestros egresados de las normales rurales o formados en otros países.

diferenciaban los sueldos entre maestros profesionales y aquellos sin formación profesional llamados interinos. Asimismo, es importante anotar que en 1936 se hicieron modificaciones al escalafón de 1923, cuyas bases fueron diseñadas por Sánchez Bustamante a imagen y semejanza del escalafón militar en 1908.

A modo de completar este balance, señalemos que el profesor Quezada, destacado maestro normalista de Sucre, valorando los logros del Consejo dice que su estructura descentralizó las actividades técnico-pedagógicas y administrativas que antes estaban a cargo del Ministerio de Instrucción, al pasar a ser funciones del Consejo. (Quezada, 1992). Corregiría así al profesor Donoso, quien como vimos, al hacer su informe como presidente del Consejo lamentaba la poca autonomía que tuvo este organismo durante los primeros años, en los que la acción de los ministros de educación aun pesaba más que las acciones de los maestros. La valoración de Quezada nos permite pensar que el ejercicio de la autonomía por parte de los maestros fue un proceso que se habría consolidado en la gestión de Donoso. Por esto, en la memoria de maestros, como el profesor Quezada, quedó grabada la idea que el magisterio ejerció autonomía "con éxito" durante casi 15 años, experiencia que sería la base para reivindicar su participación en la administración de la educación. Remarquemos entonces que la participación de los maestros en la conducción de la educación, durante los años de vigencia del Consejo, les permitió tener mayor poder en la toma de decisiones administrativas y pedagógicas así como una mayor influencia para mejorar sus condiciones laborales.

Con la experiencia del Consejo se inició lo que podríamos llamar el arco de los "derechos magisteriales" que no son sólo laborales sino que abarcan su derecho a participar en la conducción de la educación pública, con la que experimentaron entre 1930 y 1945, tal como recuerda Quezada. Desde su cierre[42], los maestros lucharon por reponerlo. En su Congreso de 1947 solicitaron la reposición del Consejo para descentralizar actividades realizadas por el Ministerio. En el momento de expansión

42 El Consejo fue reconocido por la Constitución Política de 1938, durante la presidencia de Germán Busch, héroe militar de la Guerra del Chaco, pero no así por la Constitución de 1945, aprobada bajo la presidencia de Gualberto Villarroel, militar mártir de la Revolución Nacional, razón por la que dejó de funcionar (Quezada, 1992: 10).

de la educación cuando se aprobó el Código de la Educación Boliviana en 1955, este anhelo fue incorporado en su Capítulo II con funciones similares a las que tenía antes (Ministerio de Educación y Bellas Artes, 1964: 46). Pero como veremos más adelante, estas funciones fueron ejercidas por la Dirección General de Educación que los maestros impulsaron desde 1960 y no por el Consejo. Adelantándonos aún más en esta historia, diremos que cuando los maestros perdieron influencia en la Dirección General, a partir de la aprobación de la Ley de Reforma Educativa de 1994, reivindicaron su participación en la conducción de la educación a través del funcionamiento del "proceso de institucionalización de cargos jerárquicos", normado en el Escalafón Nacional del Servicio Educativo de 1957.

Así, todas estas experiencias relacionadas con la participación de los maestros en la conducción de la educación en distintos niveles se originaron en la experiencia del Consejo Nacional de Educación, organismo que les permitió por primera vez acceder a las más altas esferas del poder del Estado. Por eso este Consejo es considerado una "conquista". Igual ocurre con la no dependencia de la Normal del sistema universitario. Estos espacios se constituyen en lugares desde donde los maestros participan en la conducción de la educación pública y que junto con su organización sindical aumenta su poder de acción colectiva. Todas estas "conquistas" se inscriben a su vez en la lucha que libraron los maestros durante la primera mitad del siglo XX por conseguir condiciones de trabajo que les permita el ejercicio profesional de la enseñanza.

1.2 Warisata: cuna de la educación diferenciada

Ahora veamos cómo "otros maestros", también normalistas, forjaron la educación diferenciada y para esto vamos a retroceder en el tiempo buscando los antecedentes normativos que la hicieron posible.

Ya dijimos que la orientación bifurcada de la educación se llevó a la práctica con la fundación de las normales rurales, que con dificultades funcionaron hasta alrededor de 1922. Antes de la caída del Partido Liberal, esa orientación se vio reforzada con el Estatuto de Educación Indígena aprobado el 21 de febrero de 1919, que en nuestro criterio es parte

fundamental de la normatividad con la que se constituyó la educación pública nacional. Este Estatuto consta de 57 artículos de los cuales los dos primeros se refieren al funcionamiento de las escuelas, que desde la fecha son de tres clases, todas sostenidas por el Estado: a) escuelas elementales, b) escuelas de trabajo y c) escuelas normales rurales. A la primera clase corresponden las escuelas fundadas con el objeto de inculcar en el alumno el idioma castellano, con aptitudes manuales, preparándolo en oficios y las nociones indispensables para la vida civilizada. A la segunda clase corresponden los institutos cuyo objeto es despertar sólidas aptitudes de trabajo y dar al indígena boliviano la capacidad de desenvolverse con éxito en el medio en que vive, constituyéndolo en factor de avance y de riqueza colectivos. El tercer tipo de escuela estaba destinado a graduar maestros eficientemente preparados para la enseñanza en las escuelas elementales de indígenas. En este Estatuto, encaminado a dar normas a la educación de las mayorías, se fundamentó la fundación de Warisata el 2 de agosto de 1931.

Sobre este Estatuto, en su famoso libro *Warisata. La escuela ayllu,* Pérez señala que al promulgarlo Sánchez Bustamante actuaba con criterio realista y moderno tratando de hacer de las escuelas indigenales instrumentos de mejoramiento económico nacional pero al mismo tiempo lamenta que el Estatuto quedara olvidado una vez que su autor dejó el Ministerio de Educación[43] por la caída del Partido Liberal. Su importancia radica en que a pesar del olvido temporal, las normas de este Estatuto sirvieron a Pérez, doce años más tarde, para fundamentar la creación de la exitosa experiencia educativa realizada en Warisata (Pérez, 1992: 63-64), que en nuestro criterio fue también la culminación del proceso de fundación de las escuelas normales rurales y el fin del debate sobre la orientación de la educación pública nacional, que empezó en 1908.

43 Sánchez Bustamante fue Ministro de Instrucción durante la presidencia de Montes, entre 1908-1909 y luego otra vez entre 1918-1920 durante el último gobierno liberal bajo la presidencia de Gutiérrez Guerra (1917-1920) En 1930, "el Maestro de la Juventud" nuevamente cobró notoriedad y fue autor del Estatuto Orgánico de la Educación aprobado ese año, como ya dijimos. Fue una persona muy comprometida con la educación.

Reapertura y éxito de normales rurales

Hacia 1931, Elizardo Pérez, maestro titulado en la Normal de Sucre, pupilo y admirador de Rouma y de Sánchez Bustamante fue nombrado director de la Normal Indígena de Miraflores, ubicada en el barrio paceño del mismo nombre. Al hacerse cargo de su despacho, como él mismo narra, cuestionó al ministro del ramo, el cruceño Bailón Mercado, la idea de fundar normales rurales en el área urbana y con su apoyo se fue al altiplano en busca de un lugar para fundar una normal en el seno mismo de la población indígena. Pérez tenía entonces 40 años, muchos de ellos vividos en el área rural. Su cuestionamiento a la fundación de normales rurales en lugares inapropiados y su decisiva iniciativa resultó en la más original experiencia educativa que hubo en Bolivia, construida en alrededor de cinco años (1931-1936). Mostró que con una orientación adecuada, se podía "educar e instruir" al mismo tiempo, a pesar del sabotaje permanente de los latifundistas de la cercana Achacachi y de que Warisata se había fundado en un latifundio.

Con Warisata se establece un modelo de escuela normal rural exitoso que funcionó a partir de 1937 cuando sus estudiantes formados en las escuelas de trabajo estaban preparados para ejercer como maestros. Esta formación en la práctica era la que cuestionaba Donoso, maestro ubicado en el Consejo Nacional de Educación, como hemos señalado antes. Siguiendo el modelo de Warisata, construido en la acción, se fundaron otras normales como Santiago de Wata en 1938 (La Paz), la Normal de Canasmoro en 1939 (Tarija), Caiza D y la Normal de Llica (Potosí) en 1938 (Yapu, 2003). Así se terminó con una secuela de experiencias fallidas, como fueron las escuelas normales rurales fundadas entre 1910 y 1917, todas oficialmente clausuradas en 1922, bajo el gobierno republicano de Saavedra.

¿Pero cómo funcionaba la educación en Warisata y por qué empezó como escuela ayllu y no como normal? En palabras de Pérez, Warisata es la rebelión contra la "educación única", entendida sólo como alfabetización. Para él la educación es una "función económica y social" que tiene que solucionar el problema de la miseria en la que estaba sumido el indio, por lo que no podía limitarse sólo a la enseñanza de las letras. Warisata optó

por la educación "única vocacional" principio contenido en el olvidado Estatuto Indigenal de 1919, cuyos tres tipos de escuela (elemental, de trabajo y normal) fueron hábilmente puestos en práctica por Pérez.

Las escuelas de trabajo usaron el taller y la capacitación industrial como modalidad escolar y, según Pérez, librando una tremenda batalla con los intelectuales de la pedagogía para quienes la escuela debía ser meramente alfabetizadora, apenas acaso un tanto agrícola (Pérez, 1992), repitiéndose el debate que ya hubo en el pasado cuando se iniciaba el sistema escolar moderno, que motivó que la educación pública boliviana fuera diferenciada en la práctica. Según Pérez, el objetivo de Warisata era acentuar la tradicional tendencia del indio hacia su propio abastecimiento orientándola hacia los intereses colectivos. Usando la pedagogía del esfuerzo y del trabajo, la experiencia logró formar maestros indígenas en tejidos de telas, alfombras, carpintería, tejería, sombrerería, talabartería, mecánica y otras disciplinas arraigando a los jóvenes en el lugar (Pérez, 1992: 113-114). En lo que relata Pérez parecen estar presentes las ideas de Tamayo que abogaban por una educación orientada al trabajo y al esfuerzo como alternativa para arraigar a la población en sus lugares de origen. Esto que parece contradictorio, con relación a los principios de educación única, fue lo que se realizó en Warisata, bajo el supuesto que la población indígena tenía vocación hacia el trabajo agrícola estando negados por su naturaleza al desarrollo intelectual. Sobre ésto Pérez recalca en sus escritos que para educar a una población que se encontraba en un estado de gran miseria, por la explotación de que era objeto, había que generar recursos para la alimentación y el mantenimiento de internados y la administración del proyecto escolar con la participación de los comunarios. Esta inclusión de las autoridades indígenas en la administración del proyecto escolar fue la que transformó las ideas planteadas por Tamayo en una experiencia emancipatoria.

Entre 1931 a 1936 el largo camino recorrido había sido positivo porque se basaba en la más firme solidaridad de todo orden. El hombre que se educaba en Warisata estaba llamado a servir a la colectividad para que ésta le retribuyera sus servicios en forma de amparo y estímulo. Tales principios "no eran importados... brotaban de la entraña misma del pueblo aymara; estaban en su sangre y en su mente y por eso tales formas

de trabajo surgían fácil y espontáneamente, adecuándose a nuestras necesidades y a la forma de ser de los indios" (Ibid.: 166). Hacia 1934, el radio de influencia de Warisata llegó hasta la selva beniana (Casarabe) por el norte, a Potosí (Caiza D) por el sur y a Santa Cruz (San Antonio del Parapetí) por el este. En todos estos lugares se abrieron núcleos escolares atendidos por parejas de maestros impulsando modelos similares al de Warisata, "escuelas-ayllus" que se adaptaban a la cultura indígena del lugar educando de manera integral. Igual que en Warisata se consideraba primero el problema social y económico de la población, se cultivaban huertos y realizaban pequeñas industrias que proveían los recursos para el funcionamiento de las escuelas, la alimentación de los niños y niñas y el mantenimiento de los internados.

El éxito de Warisata en parte se debió al aprecio y sensibilidad de Pérez hacia la cultura aymara cuyo idioma dominaba; su capacidad reflexiva le permitió construir un modelo de escuela a partir de la práctica usando, sin saberlo, principios de investigación/acción, como diríamos ahora, combinados con una enorme voluntad de servicio y compromiso con la educación de la población indígena por la que sentía una enorme admiración (Pérez, 1992; Salazar Mostajo, 2005). En el éxito de la experiencia confluyeron distintas voluntades, la del ministro de Educación que apoyó la experiencia, la de Pérez, un maestro capacitado con las más modernas teorías sobre la educación logradas en la Normal de Sucre y decidido a ponerlas en práctica, y el apoyo de una población dispuesta a colaborar gracias a la interlocución del maestro indígena Avelino Siñani, heredero de la tradición de maestros ambulantes y particulares de principios del siglo XX, con quien Pérez funda Warisata.

2. CLAUSURA DE WARISATA

El cierre de Warisata igual que su fundación y desarrollo fue un proceso contradictorio en el que se expresó la lucha política del momento histórico en el que ocurrió. En lo que sigue primero presentamos la lucha de los maestros indigenistas con los actores estatales y luego aquella que tuvieron que enfrentar con sus propios colegas ubicados en el Consejo Nacional del Educación.

El Estatuto de Educación Indigenal de 1936

En 1936, se realizó la Primera Asamblea de Maestros Indigenistas convocada por el Ministro de Educación Alfredo Peñaranda con el fin de establecer la orientación definitiva de la educación para la población mayoritaria. De esta Asamblea resultó una propuesta de Estatuto de Educación Indigenal que según Pérez fue desvirtuada por la intervención de los miembros del Consejo Nacional de Educación (Pérez, 1992: 167-168). En la Primera Asamblea en la que participaron los maestros indigenistas se aprobó una Declaración de Principios que sistematizó los ejes de la experiencia de Warisata en nueve puntos: 1) el atraso del indio no tiene otra razón que su miserable economía; 2) la pedagogía de la escuela indigenal debe fundamentarse en la experiencia social de la vida indígena; 3) el gobierno escolar está conformado por representantes de los ayllus y de las haciendas, esta representación forma la *Ulaka* o Comité presidido por el director de la escuela o el profesor de turno a fin de mantener siempre el principio de autoridad, la *Ulaka* distribuye las obligaciones semanales entre sus miembros o amautas encargados de la conservación y trabajo de la escuela, así hay un amauta de las edificaciones escolares, otro amauta de riegos, otro de agricultura, un amauta del internado, etc.; 4) el más importante está referido a la autonomía económica del núcleo escolar y a su función productiva por el que todo núcleo escolar debe tener una economía propia emergente de su sistema educativo; si la zona es vitivinícola la escuela tiene que educar en la tecnología vitivinícola y sus filiales o escuelas asociadas tienen que compartir la actividad económica de la escuela central. En el caso citado, se deben buscar filiales ubicadas en otras zonas vitivinícolas. La idea era que un día se nombre a los núcleos por su actividad económica, refiriéndose entonces al núcleo de la uva, el de la papa, etcétera. Los otros principios, del 5 al 9, se refieren a que la escuela debe organizar al sector social donde se ubica, su labor no se limita a la escuela sino que se realiza fuera de ella. El vasto mundo del ayllu es el verdadero claustro de la escuela. La escuela se convierte en un centro de experimentación a través de su Instituto de Indología en el que se estudia el idioma, la religión, la economía y el arte de la población indígena con la que se trabaja. En ese Instituto se forman los maestros antes de salir a otros núcleos. Finalmente, la escuela tiene como principio defender a los indígenas, convertirse en su defensora social. Cumple también una función social organizando un cuerpo médico escolar, campañas por la

asepsia, por la buena alimentación, el aseo y la salubridad; tiene además campos de experimentación. Para Pérez estos principios que emergen de la práctica son la mejor manera de integrar a la Nación a la población indígena respetando sus modos de vida, promoviendo una filosofía del esfuerzo como resorte del éxito (Ibid.: 170-171).

Sorprendentemente esta propuesta, al convertirse en Estatuto de Educación Indígena promulgado el 19 de agosto de 1936, fue mutilada porque se le quitó su enfoque "integral". Pérez señala que una vez que el documento elaborado por él y sus colegas llegó al Ministerio de Educación, sus planteamientos fueron tergiversados ya que el nuevo Estatuto establece que si bien el problema del indio es integral (económico y social) tal como fue asumido por la educación de Warisata, en el Estatuto que se aprueba se señala que la escuela sólo abarcará de inmediato el aspecto educativo (Ibid.: 167). Es decir que nuevamente giró la orientación de la educación pública destinada a la población mayoritaria. Ahora ya no se buscaría arraigarla en sus lugares de origen, educarla vocacionalmente en las escuelas de trabajo, como había pedido Tamayo que sea la educación para las mayorías y como se había establecido en el Estatuto de Educación Indígena de 1919 y se había realizado en Warisata sino sólo educarla de manera unilateral. El giro se deberá al peligro que significaba continuar generalizando el modelo de educación construido en Warisata[44]. Así la educación "única vocacional" que se gestó en Warisata fue desvirtuada por el Estatuto de 1936 que debía impulsarla quitándole no sólo su carácter integral, es decir la participación de la comunidad en las decisiones económicas y sociales de la escuela sino también su orientación "vocacional", volviendo al tipo tradicional de "escuelita unitaria, de simple alfabetización" y además ubicada "en aldeas" y no en el campo donde vive "el niño indio" (Ibid.: 167-173).

44 José M. Gordillo señala que en 1937 en Ucureña, Valle Alto de Cochabamba, se fundó un núcleo escolar siguiendo el modelo de Warisata cuyo primer director fue el profesor Leónidas Calvimontes (normalista de Sucre titulado en 1925). Este núcleo en 1946 contaba con 41 escuelas seccionales y 2.100 alumnos, convirtiéndose en uno de los más grandes del país. Según Gordillo, durante el período anterior a la Revolución de 1952, la escuela fue un centro de formación educativa no sólo para los niños sino también para los líderes sindicales campesinos. En una de estas escuelas fue portero José Rojas, quien más tarde fue un importante dirigente campesino y luego Ministro de Asuntos Campesinos durante el régimen posrevolucionario del MNR. Este dirigente fue formado por el maestro Juan Guerra, militante del Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) (Gordillo, 2006: 24-27).

La participación del Consejo Nacional en el cierre de Warisata

En 1936, cuando la experiencia de Warisata brillaba en el continente como la primera escuela de su tipo en América Latina, con el argumento de que se tenía que "centralizar la educación", el Consejo Nacional de Educación empezó a obstaculizar sus acciones hasta lograr su cierre en 1940. Todo esto a pesar de que Pérez ocupó el cargo de Director General de Educación Indigenal desde enero de 1937, una dirección abierta precisamente por la importancia que había adquirido la educación indigenal desarrollada con el modelo de Warisata. Para entonces, contaba con 12 núcleos extendidos a lo largo y ancho del territorio nacional (Ibid.: 177-217). Los maestros ubicados en el Consejo pedían que la educación indigenal abarque sólo el aspecto educativo, es decir que sea una escuela de alfabetización bajo el argumento que la educación debería ser "unificada".

Fueron muchos los argumentos que se esgrimieron hasta que se logró su cierre, entre ellos, que los maestros de Warisata no eran normalistas y que la enseñanza no usaba métodos científicos. Debido a que se trataba de una experiencia que no tuvo un modelo escrito de antemano, que no se hizo como "implementación" de una propuesta diseñada antes, Pérez no podía presentar planes y programas cuando desde la Dirección de Educación Indigenal, su distinguido colega Juvenal Mariaca se los pedía. "¿Planes de qué?" respondía. "Estábamos creando una vida nueva y planes para una acción futura, podríamos ofrecerlos solamente después de los ensayos y las experiencias" (Pérez, 1992: 346). Detrás estaba la idea de "unificar" la educación expresada según Pérez, por "los enemigos" de Warisata. Por otro lado, como veremos luego, la buscada "unificación" del sistema escolar argüida por los miembros del Consejo Nacional de Educación para cerrar la experiencia, tampoco se realizó. Warisata fue cerrada en su mejor momento, cuando su modelo se recreaba en distintos lugares del país, como hemos señalado. Así terminó un modelo de educación construido desde la práctica que integró la cultura de la población logrando educar no sólo a los niños sino también a los adultos. Tenía internados, huertos, talleres centros de esparcimiento y capacidad de relacionamiento con el mundo externo.

Con su clausura se libró el último combate sobre la orientación de la educación pública boliviana que se "codificará" en 1955, cuando de esa experiencia sólo quedaba el nombre y su modelo de organización nuclear. La última batalla fue entre distintos normalistas, "hijos" de Rouma y de Sánchez Bustamante en la que fue derrotada, paradójicamente, la orientación de educación "única vocacional" propuesta por Sánchez Bustamante y Tamayo que buscaba contrarrestar los efectos de la educación alfabetizadora o "única" de los primeros liberales. Warisata cayó por la fuerza del conservadurismo expresado no sólo por los hacendados opuestos a la emancipación de la población indígena, cuyo trabajo explotaban, sino también por los maestros que dirigían el Consejo, a quienes les faltó visión para entender el sentido de la educación impulsada por Pérez y sus colegas indigenistas. Irónicamente, el éxito de Warisata se basó en que no siguió los principios de la "educación única alfabetizadora" sino aquellos impulsados por la crítica de Tamayo y por las ideas plasmadas por Sánchez Bustamante en el Plan de 1908, en el Estatuto de 1919 y en el de 1930. Estos buscaban educar a los indígenas "vocacionalmente", para que permanezcan "en su lugar". Por ello, la ironía es doble pues cuando la educación vocacional funcionó se arremetió nuevamente contra la educación indigenal, cerrando Warisata para transformarla en "educación fundamental" primero y en "educación rural" después, despojada de sus componentes productivos y culturales, de su "enfoque integral", que fueron los que permitieron la autonomía de sus escuelas y las convirtieron en escuelas con un enorme potencial liberador.

Como veremos más adelante, el resultado del funcionamiento de las escuelas rurales que reemplazaron a las escuelas indigenales dará la razón a los temores de Tamayo, pues socializó a los niños en el desprecio de sus culturas y de sí mismos por falta de una educación "integral" que retome los valores y prácticas del medio en el que viven, como lo hacía Warisata. Sin embargo, no se puede olvidar que el contexto social amplio en el que operaba esta experiencia educativa era completamente adverso a cualquier tipo de desarrollo social y personal de la población indígena, que vivía en condiciones parecidas a las de esclavitud[45]. Como veremos en el

45 En las entrevistas realizadas en Pucarani, es recurrente escuchar la palabra "esclavos" para referirse a la situación en la que vivían antes de 1953 (Pucarani, 2009). Asimismo, en el documental sobre Warisata realizado por David Bustos titulado *El comienzo fue en Warisata*,

siguiente capítulo el Código de la Educación Boliviana de 1955, escrito en un momento de cambios sociales profundos, recuperará de Warisata sólo su carácter organizativo (nuclear), dando continuidad a la idea de los maestros ubicados en el Consejo Nacional de Educación.

A MANERA DE CIERRE

Este capítulo trató de mostrar elementos del proceso en el que los maestros normalistas se convirtieron en una nueva fuerza social que intervino como actor importante en el desarrollo de la educación pública. Su buena formación les dio una gran auto-confianza profesional, expresada en el reconocimiento del Estado que les otorgó autonomía para co-conducir la educación. Esta autonomía fue producto también de una fuerte organización sindical que buscaba lograr condiciones para el ejercicio profesional de la enseñanza, que el Estado tuvo que otorgar como parte de su obligación de sostener la educación pública. Por lo anterior puede decirse que los maestros normalistas contribuyeron a la constitución de la educación pública.

Asimismo, buscó mostrar cómo los maestros ganaron el derecho a participar en la conducción de la educación desde 1930, cuando el magisterio logró una autonomía administrativa que le permitió por primera vez ser parte de la conducción de la educación a través del funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, hasta 1945. Dado que el funcionamiento de este organismo fue el inicio de la participación del magisterio en la conducción de la educación, consideramos que el Consejo es parte de la memoria colectiva de los maestros que resurgirá una y otra vez como alternativa frente a las políticas estatales.

Casi paralelamente al desarrollo del Consejo surgió la experiencia de Warisata como un conjunto de prácticas que sentaron las bases de una educación adaptada, según los actores educativos de entonces, a las necesidades de la población mayoritaria del país. Esta experiencia recuperó prácticas educativas ancestrales y se fundamentó en la normatividad

las personas mayores entrevistadas también usan la palabra "esclavo" para referirse a su vida pasada.

escolar de finales de la época liberal. Los maestros de Warisata, no todos normalistas, aportaron a la formulación de normas para la educación "indigenal" forjadas desde la práctica; abrieron un camino propio, una manera de educar alternativa que aplicó creativamente las enseñanzas de sus mentores de la Misión Belga, concentrados en Sucre. Así surgió una educación adaptada a la realidad cultural que fue vista por los sectores dominantes como "emancipatoria", por lo que fue clausurada. Esta experiencia, igual que la del Consejo, es también parte de la memoria colectiva del magisterio. Esperamos haber mostrado que de las contradicciones con las que surgió la educación pública emergieron distintas prácticas entre los maestros normalistas, unas más adaptadas a la orientación liberal de carácter civilizatorio y otras más sensibles al medio cultural propio. Ambas han constituido la memoria colectiva de los maestros fuertemente marcada por la matriz civilizatoria de su formación profesional. En esta memoria se anclará la tradicional división entre maestros urbanos y rurales cuyas diferencias se arraigan en las que hubo entre maestros vinculados al Consejo y a Warisata.

Finalmente cabe señalarse que la realización del desafío que asumieron los liberales cuando se plantearon responder a la pregunta cómo educar al indio, que en realidad era cómo educar a la mayoría de la población boliviana, tomó casi medio siglo a los actores estatales y civiles de la educación. En ese tiempo debatieron y probaron distintas orientaciones que irónicamente se suspendieron cuando fueron exitosas. Eso pasó con las políticas del Plan de 1905 que impulsó la "educación única" o alfabetizadora. Asimismo, la experiencia de Warisata, en la que se concretó la "educación única vocacional" que había reemplazado a la orientación del Plan de 1905, fue suspendida en 1940. Desde entonces se empezó a educar con principios "integradores" pero desligados de las prácticas culturales propias, con poca capacitación para la vida, bajo una administración "unificada", que a la vez mantuvo las diferencias entre los dos subsistemas, como fue ratificado por el Código de la Educación Boliviana de 1955. Así se abrió paso en Bolivia "la educación única", importada de otras latitudes, con el objetivo de homogeneizar los códigos culturales de una población diversa a la que se subordinó en aras de la construcción del Estado Nación. Tendrá que pasar más de medio siglo hasta que en

1990, un proyecto de educación intercultural y bilingüe[46] lleve a la práctica el reconocimiento de las culturas propias en los procesos de escolarización, ampliamente trajinado por los maestros indigenistas que trabajaron en Warisata. Estos, si bien alfabetizaron en castellano, en la vida cotidiana usaban el aymara y el castellano indistintamente. Pero sobre todo se apoyaron en las instituciones ancestrales de los pueblos a los que escolarizaban promoviendo la participación de las autoridades locales.

En este recorrido, en el que buscamos pistas para entender el comportamiento colectivo de los maestros contemporáneos frente al cambio, encontramos que en la historia de la educación hubo problemas entre maestros normalistas e indigenistas que más tarde se identificarán como maestros urbanos y rurales. Como hemos visto, estas tensiones tienen su base en la legislación establecida desde el Estado que bifurcó desde muy temprano en el siglo XX la orientación de la educación escolar y su proceso de implementación.

46 Se trata del Proyecto de Educación Intercultural y Bilingüe (PEIB) impulsado por UNICEF bajo la dirección de Lucia D'Emilio que fue una base muy importante para que la LRE de 1994 asuma la educación intercultural y bilingüe como uno de sus ejes. Asimismo, es necesario decir que ya en 1979, en el Segundo Congreso Pedagógico los maestros rurales pidieron una educación intercultural y bilingüe.

4

Las culturas magisteriales y la expansión de la educación pública. 1940-1964

Los capítulos dos y tres trataron de mostrar que las características de la educación pública nacional tal cual las conocemos hoy se forjaron, en sus rasgos más generales, desde principios del siglo XX hasta el cierre de Warisata en 1940. El proceso de su formación estuvo lleno de contradicciones y paradojas provocadas por el desfase que había entre la propuesta de educación moderna, como fue la política educativa liberal, y el conservadurismo de la sociedad en la que la mayoría de su población vivía bajo relaciones de servidumbre. Ese contexto en el que se formó la educación pública nacional marcará su posterior desarrollo.

Asimismo vimos que la política educativa liberal no consistió sólo en discursos y legislación sino en prácticas que abarcaron a la población indígena cuya escolarización fue el verdadero desafío que enfrentaron los agentes estatales desde entonces. El proceso iniciado, si bien tuvo contradicciones y paradojas, contó a su favor con el apoyo que le dieron las comunidades indígenas cuyas dirigencias contribuyeron a una rápida expansión del proyecto educativo liberal. Tal éxito provocó el cambio de orientación de la educación escolar con relación a la propuesta inicial que le dio nacimiento. Por ello, la educación pública cuyo control recuperó el Estado en 1903 y que nació con un proyecto de "educación única" pronto se convirtió en "educación diferenciada". Así, desde 1908 el Estado educó según características etno-culturales y geográficas, siguiendo las normas y disposiciones legales que emanaron desde entonces, buscando

asegurar que la población indígena no acceda sólo a la alfabetización sino a una educación "vocacional". Se quería que la educación sirva para mejorar sus técnicas de trabajo y la arraigue en sus lugares de origen.

Por otro lado señalamos que el cambio de enfoque de la educación operado en 1908 terminó con la esperanza de profesionalizar a los maestros tal como era el sueño de Saracho. Recordemos que él había enviado una Misión a los países vecinos y Europa en busca de apoyo para fundar una normal de maestros que ayudaría a construir la Nación pero la Escuela de Preceptores y Profesores de la República, fundada en Sucre en 1909, formó solamente a los maestros urbanos. Por ello, desde 1910, se empezó a experimentar con la formación de maestros para la educación "indigenal". Estos experimentos duraron más de una década, hasta 1922, cuando fueron cerrados, aunque su capacidad de titulación no era mucho más baja que la de la Normal de Sucre. La formación de maestros indígenas tuvo más éxito en 1937, con la consolidación del modelo educativo forjado en Warisata, experiencia que, como ya señalamos, paradójicamente se había fundamentado en el cambio de orientación de la legislación educativa operado desde 1908. Elizardo Pérez, fundador de Warisata, había egresado de la Escuela Normal de Sucre en diciembre 1914, cuando tenía 22 años (Salazar Mostajo, 1991: 70) y al año siguiente se inició como profesor de Pedagogía en la Normal de Umala, una de las normales que experimentaba con la formación de maestros indígenas. Esta experiencia le serviría, junto con otras que adquirió como Inspector de Educación Indigenal, para visualizar cómo tendría que ser esta educación. Pero igual que ocurrió con la política alfabetizadora de Saracho, cuando Warisata cobró vuelo fue cerrada con el argumento de que la educación tenía que estar bajo un mando único. Según el Consejo Nacional de Educación, integrado por maestros urbanos, la educación tenía que ser "unificada" aunque, como dijimos, la educación indigenal tenía autonomía y dependía del Ministerio de Educación. Luego de cerrar Warisata el Consejo inició la primera reforma institucional que convirtió a la educación indigenal en educación rural ahora bajo el mando del Consejo y del Ministerio de Educación.

Siguiendo la reconstrucción realizada, en el presente capítulo interesa rastrear las huellas que dejaron en la memoria colectiva de los maestros y

maestras estas dos experiencias protagonizadas por maestros, la de Warisata y la del Consejo, que surgieron en la década de 1930 y con las que iniciaron su participación en la conducción de la educación pública. Planteo que en el enfrentamiento entre maestros alrededor de estas dos experiencias se volvieron a manifestar las contradicciones con las que nació la educación pública que provocó su bifurcación. Estas dos experiencias serían otras manifestaciones de los "avatares" de las políticas educativas nacionales fuertemente marcadas por las características que tomaron en la época de los gobiernos liberales de principios del siglo XX. El análisis considera tres ángulos. El primero intenta mostrar que las características que adquirió la educación pública en su proceso de formación se reprodujeron a medida que ésta se fue expandiendo, en sucesivas reformas. El segundo eje centra la mirada en la influencia que tuvo en la educación pública la autonomía, experimentada por los maestros tanto en Warisata como en el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación. Y el tercer eje plantea que con la "reforma" de Warisata, a partir de 1940, se cerró la posibilidad de desarrollar pedagógicamente la educación pública boliviana con participación de maestros. Desde su clausura los agentes de la educación no han podido generar una propuesta similar en términos de dar soluciones a problemas de educación y de desarrollo social de la población mayoritaria, como germinaba bajo el modelo educativo de Warisata. Quizá por este desplazamiento los maestros se concentraron en consolidar sus derechos laborales.

1. REFORMAS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA ENTRE 1940 Y 1964

En este apartado se abordan dos reformas, una en el área rural realizada en la década de 1940 y otra de nivel nacional que fue parte de las reformas que se hicieron con la Revolución Nacional de 1952. La primera permitió al Estado asumir control de las escuelas indigenales aprovechando la organización nuclear forjada en Warisata. La segunda reforma ocurre una vez que se aprobó el Código de la Educación Boliviana en 1955. Ésta es más conocida que la anterior; ambas reprodujeron las características diferenciadas que adquirió la educación pública en la etapa de su formación junto con la formación de la cultura magisterial.

Expansión de la organización nuclear forjada en Warisata

La primera reforma de la educación pública ocurrió en la educación indigenal, que desde 1940 se llamó "educación fundamental". Se inicia con la apropiación estatal de la organización nuclear forjada por la experiencia educativa de Warisata. La reforma es impulsada primero por el Consejo Nacional de Educación y continuada por un programa que tuvo apoyo económico y técnico de los Estados Unidos de América llamado Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE). Recordemos que el modelo educativo construido en Warisata estaba en proceso de expansión hacia otras regiones del país cuando fue cerrado en enero 1940 por lo que su estructura organizativa ya era conocida en distintos lugares del territorio nacional.

Por otro lado, desde principios del siglo XX funcionaban cientos de escuelas en el área rural. Estas, igual que Warisata, estaban protegidas por la legislación estatal pero eran sólo escuelas indigenales "alfabetizadoras", como señalaba el profesor Elizardo Pérez, para referirse a las escuelas que seguían el modelo que impulsó Saracho entre 1903 y 1908. Warisata en cambio se desarrolló siguiendo las normas del Estatuto de Educación Indigenal de 1919 que fue actualizado por el Decreto Supremo de 21 de enero de 1931, emitido por la misma Junta Militar de Gobierno que otorgó autonomía a la educación (Camacho *et al.*, 1991: 158-169). Esta norma establecía el funcionamiento de una Escuela Normal para Preceptores Indígenas en el Distrito de La Paz, que fue ubicada en el barrio de Miraflores. El decreto supremo de 21 de enero igual que el decreto de 1919 normaba que la educación indigenal tenía que estar orientada hacia el trabajo a través de sus tres secciones: escuela elemental, de trabajo y de formación de maestros. Bajo estas normas, Warisata formó a los primeros maestros indigenales que se titularon en 1936, con una visión integral para ayudar "al resurgimiento de las artes y oficios propios de cada región", según decía el decreto de 1931. Tales normas sólo fueron recreadas en Warisata y no en las demás escuelas indigenales; el modelo educativo de Warisata se expandía desde 1937 en coordinación con el Ministerio de Instrucción del que dependía la educación indigenal. Justamente en enero de ese año, el profesor Elizardo Pérez asumió la Dirección de

Educación Indigenal (Pérez, 1992: 177) como un reconocimiento a su labor en franco proceso de crecimiento.

La organización nuclear consistía en una estructura que permitía que una escuela central apoye y trabaje con otras escuelas afiliadas. La escuela central funcionaba como monitora de prácticas y recursos para sus escuelas asociadas. Cuando el Consejo cerró Warisata en enero de 1940, su estructura nuclear fue asumida por el Estado como política institucional para tomar control de centenares de escuelas unitarias que funcionaban desde que la política estatal liberal impulsó su funcionamiento a principios del siglo XX. Por esta reorganización el número de núcleos creció de 18 en 1943 a 42 en 1948 y sus seccionales de 126 a 898 (Brienen, 2002: 616). Hacia 1960, ya como efecto de la vigencia del Código de la Educación Boliviana, los núcleos eran 240; este crecimiento mostraba el interés de las comunidades en fundar escuelas (Pérez, 1992: 307)[47]. Brienen señala que a lo largo de las primeras cuatro décadas del siglo XX no cesaron las solicitudes de permiso de comunarios y colonos para fundarlas, tal cual documentó Calderón que ocurría desde 1901 (Calderón, 1996). En 1947, el Ministerio informa que desde 1945 se habían otorgado 676 autorizaciones para fundar escuelas rurales particulares. Ese mismo año se habían construido 193 escuelas en comunidades y 228 en haciendas, minas y plantaciones (Brienen, 2002).

En cuanto al modelo educativo, el SCIDE recreó ideas de Warisata bajo el nombre de "educación fundamental", como ya dijimos, pero en el nuevo modelo ya no participaba la comunidad como actor importante de la escuela que apoyaba su organización productiva y la toma de decisiones. La educación fundamental se realizaba a través de un currículo que buscaba forjar al "nuevo indio" enseñándole cómo mejorar sus técnicas agrícolas y artesanales orientándolos hacia el mercado y el ejercicio de la ciudadanía (Ibid.).

Con la expansión de la organización nuclear de Warisata el Estado logró control sobre centenares de escuelas indigenales que se habían

47 En su libro, Pérez expresó sorpresa por este rápido crecimiento. Le preocupó la calidad de la educación por la falta "del elemento humano" y lamentó que se desperdicie el potencial educativo de los maestros indígenales (Pérez, 1992).

fundado a lo largo de tres décadas sobre las que tenía poco control. La nuclearización de estas escuelas, que implicó también un proceso de expansión, fue la primera reforma institucional de la educación pública que generalizó la idea de educación fundamental, retomada luego en el Código de la Educación Boliviana aprobado en 1955. Desde el ángulo en el que nos situamos en la reconstrucción de estos procesos, el crecimiento de escuelas rurales se debe a la importancia que la población indígena le dio a la educación escolar, considerada por ellos como herramienta de liberación.

Los maestros urbanos y la reforma de 1953-1955

Bolivia ingresó "de verdad" al siglo XX con la Revolución Nacional de 1952 (Mayorga, 2003). Ésta estableció el voto universal (21 de julio de 1952) permitiendo por primera vez, a mujeres, indígenas y jóvenes, acceder al derecho de elegir y ser elegidos en comicios electorales. Los obreros, campesinos y clases medias protagonistas de la Revolución impulsaron también la nacionalización de las minas de estaño (31 de octubre de 1952) y una reforma agraria (3 de agosto de 1953), "dos medidas estudiadas, sugeridas y resueltas en varios memorables congresos obreros" (Delgado, 1984: 202). En este cuadro de cambios faltaba una reforma integral de la educación ya que, de hecho, la educación empezó a expandirse, toda vez que con la Revolución terminaron las relaciones de servidumbre que eran las que impedían su avance. Como resultado del contexto revolucionario, los maestros organizados sindicalmente retomaron posiciones de poder en la conducción de la educación entre 1952 y 1958. Esta vez su participación se da por su afiliación a la Central Obrera Boliviana (COB)[48], organismo que apoyó al gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). De esa manera los maestros cogobiernan en el Ministerio de Educación[49]. Los maestros ingresaron a la COB como trabajadores intelectuales en una época en que esta organización tenía enorme poder. Sostenemos que el cambio de nombre de los maestros, de profesionales a trabajadores, afectó su identidad profesional

48 Para ingresar a la COB los maestros introdujeron la palabra "trabajadores" en el nombre de sus organizaciones sindicales.

49 El cogobierno del magisterio con el MNR, entre 1952 y 1958, es un tema que merece ser reconstruido a través de entrevistas a maestros con memoria histórica.

asimilándose desde entonces con la de otros trabajadores, como los mineros o fabriles cuyas prácticas sindicales emularon.

Al respecto Guillermina Tiramonti (2001), quien estudia el caso de Argentina, sostiene que los profesores se identificaron a sí mismos como trabajadores de la educación a fin de disputar en igualdad de condiciones los beneficios sociales conseguidos por otros sectores de trabajadores organizados sindicalmente. Por esto creemos que este tipo de autoidentificación es parte de los problemas del desarrollo; los maestros tuvieron que hacer fuerza con otros sectores sociales para que el Estado cumpla con la educación pública cuyos resultados no son cruciales para su permanencia, dado el desarrollo hacia afuera que impulsa. Desde esta perspectiva la lucha de los maestros por sus derechos ha sido importante; sus organizaciones sindicales eran poderosas antes de 1952 (Gordillo, 2006: 27).

Aunque desde principios de 1950 los maestros[50] tenían propuestas para una reforma educativa ésta encontró eco en el gobierno nacionalista recién en 1953, cuando desde Oruro, la ejecutiva de la Confederación Sindical de Trabajadores de la Enseñanza, la profesora Aurora Valda de Viaña, solicitó una reforma integral de la educación (Cortés, 1973; Chávez, 1992; Cajías, 2005). Por los resultados que tuvo esta reforma "integral" parece ser que el mayor interés de los maestros era hacer reconocer legalmente sus organizaciones sindicales (Quezada, citado en Cajías, 2005: 31) y recuperar el poder que habían perdido con el cierre del Consejo Nacional de Educación en 1945. Sin embargo, tenían también una propuesta pedagógica de reforma educativa que incluía la reforma de la formación docente, gestada en el Instituto de Investigaciones Pedagógicas, fundado en 1940, donde trabajaban destacados maestros cuyo interés se centraba en la dimensión pedagógica de la educación. Este Instituto fue fundado por el Consejo de Educación en 1940. Recordemos que bajo la presidencia de Gualberto Villarroel se reformó la Constitución Política del Estado que no ratificó la vigencia del Consejo. Desde entonces los maestros reclamaban su reposición. Pero también faltaban normas para la nueva educación ya que desde la desaparición del Consejo tampoco

50 Con el término maestros nos referimos a todos los maestros bolivianos, urbanos y rurales. Los últimos organizaron su propia federación y confederación a partir de 1954 (Cajías, 2005: 30).

había un estatuto que guiara la educación y por esa razón los maestros demandaban un nuevo cuerpo de normas (J.L. Martínez, 1988: 1-5). Recordemos que el Consejo estaba apoyado por el Estatuto Orgánico de Educación de 1930 que llevaba el nombre de su redactor, Daniel Sánchez Bustamante, quien como ya hemos dicho, fue protagonista clave de la autonomía administrativa otorgada por el Estado a la educación escolar.

En este contexto surgió el Código de la Educación Boliviana cuyo principal antecedente, según la memoria de destacados maestros, se encuentra en el Estatuto Sánchez Bustamante (Quezada, citado por J.L. Martínez, 1988: 1). Sin embargo, en 1951 se había promulgado el Estatuto de Educación Nacional cuyos términos también son antecedentes importantes del Código de la Educación Boliviana (Camacho *et al.*, 1991: 198). Éste promueve la educación única, gratuita y obligatoria en la educación primaria y sólo gratuita pero no obligatoria en secundaria. Reconoce la diversidad étnica, cultural y geográfica de la Nación, aunque sin consecuencias en la educación ya que su política será homogeneizante. El Estatuto de 1951 señala que el Estado protege y atiende al individuo desde el seno materno hasta la plenitud de su desarrollo, asegurando a todos sus componentes igualdad de oportunidades educativas, sin más condición que su capacidad. Con relación a la educación del campesino indígena, señala que el Estado se encargará de su educación en núcleos rurales, escuelas granjas y experimentales, manuales e industriales que abarquen además de los aspectos pedagógicos, el social, cívico, moral e higiénico (Ibid.: 198-208). El Estatuto de 1951 seguía la línea de una educación pública bifurcada en dos orientaciones, una educación para indígenas y otra para la población urbana, que no fue cuestionada por los maestros que redactaron el Código de 1955.

El Código de la Educación Boliviana consolida las características diferenciadas de la educación pública

El Código establece que la educación es la más alta función del Estado y por tanto éste debe dirigirla en todas sus manifestaciones (Serrano, 1968: VI). Igual que el Estatuto de 1951, el Código declara que la educación es "única" lo que significa "la orientación unitaria y coordinada... en todos sus ciclos y la igualdad de oportunidades para todos los bolivianos sin

discriminación alguna" (Ibid.: VI). Recordemos que con este concepto de educación "única", el Consejo de Educación cerró la experiencia de Warisata en 1940 a fin de que la educación escolar responda a un mando único, centralizado por el Consejo.

En cuanto a la educación indígena, el Código la reconoce como "educación fundamental" y la norma como tal. Su continuidad discursiva con los estatutos anteriores queda clara cuando se analizan los contenidos de la educación fundamental, cuya existencia misma rompe con la idea de "educación única". El capítulo XI del Código desde el artículo 118 hasta el 131 reitera la importancia de educar al niño campesino en función del medio, estimulando sus aptitudes vocacionales, técnicas, el conocimiento de los fundamentos de las industrias y artesanías rurales de su región. Todo esto era lo que ya se hacía en Warisata, experiencia que no se menciona en el texto del Código aunque éste, igual que ya se hizo antes, recuperó su organización nuclear. La educación fundamental normada por el Código sigue la línea de las normas en las que se fundamentó y desarrolló la experiencia de Warisata. La gran diferencia entre esas normas y las que estableció el Código es que las últimas ocurren en un contexto en el que los hacendados ya no pueden impedir el establecimiento de escuelas porque las leyes han cambiado por efecto de las reformas realizadas por la Revolución Nacional. Libre de relaciones de servidumbre, la educación se expande, no sólo en el área rural sino en las ciudades, a las que migra la población rural liberada.

El Código sistematizó la experiencia colectiva del magisterio en la conducción de la educación, llevada adelante entre 1930 y 1945, y ratificó su orientación diferenciada bajo el discurso de educación "única", adquirida desde principios del siglo XX. En consecuencia, podemos decir que el Código mantuvo una continuidad discursiva con los documentos que hemos mencionado antes (Estatuto de 1951, Estatuto Sánchez Bustamante de 1930, Plan General de Instrucción de 1908). Como veremos con mayor detalle en la siguiente sección, los maestros que participaron en su redacción establecieron normas que aseguraron el ejercicio profesional de la docencia y la participación del magisterio en la conducción de la educación.

2. LOS MAESTROS REIVINDICAN EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONDUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN

En Bolivia se usa el término magisterio para referirse a la acción colectiva de los maestros. Ésta fue privilegiada por el Estado desde principios del siglo XX. Recordemos que desde 1908 la legislación otorgó a los maestros derechos laborales semejantes a los que tenían los militares. De ese modo, como ha señalado F. Martínez (2009), aún antes de existir como cuerpo docente, la carrera tuvo normas que la hicieron atractiva: vacaciones pagadas, un sistema de jubilación y regularización en el pago de sueldos, que en la época de Montes (1904-1909; 1913-1917) eran superiores a los de un juez instructor o al de un subteniente (Donoso, 1946). Aunque los derechos estaban legislados, los maestros los efectivizaron a lo largo de los años, con luchas y huelgas, siendo el Código y el Escalafón los documentos en los que quedaron escritas sus "conquistas", cuya base estuvo en la consecución del derecho a la huelga[51].

La situación de los maestros cuando cayó el Partido Liberal contrastaba con la que tuvieron luego. El trato liberal de entonces incluyó becas de estudio para maestros a países vecinos y Europa. Asimismo, cuando se inauguró la Escuela Normal de Sucre todos sus estudiantes estuvieron becados. La importancia que le dieron los gobiernos liberales a la educación se expresó también en el mayor presupuesto que se asignaba a Chuquisaca, por ser sede de la Escuela Normal de Maestros, en comparación con la asignación recibida por otros departamentos, como hemos mostrado en el capítulo dos. Así, el magisterio nació en un contexto muy favorable y gozó de su buena estrella hasta que cayó el Partido Liberal. Durante la década de 1920 a 1930, para defenderse, se organizó gremialmente siguiendo los usos de otros sectores sociales. Hasta 1928 era considerado funcionario público y como tal estaba impedido de defender sus derechos ejerciendo la presión de la huelga (Lora, 1998: 189). En 1930 su lucha le permitió obtener el derecho de ejercer autonomía para administrar

51 En 1921 lograron la inamovilidad funcionaria y ya estaban organizados en ligas para defender sus cargos. Pero aún así, los sueldos eran tan bajos que algunos egresados de la Normal no querían ejercer su profesión. La Liga del Magisterio fundada en 1915 se convirtió en la Liga Nacional del Magisterio en 1925; tenía como fin defender a los maestros y maestras de las arbitrariedades gubernamentales: hasta 1938 eran tratados como funcionarios públicos y no podían ejercer el derecho a la huelga (Lora, 1998:189-207).

la educación a través del Consejo Nacional de Educación. Este derecho quedó normado en el Estatuto Sánchez Bustamante de 1930 que libraba a la educación de toda influencia política (partidaria). Con la autonomía los maestros no serían más perseguidos ni despedidos de sus puestos. Este derecho que los maestros ejercieron desde entonces hasta 1945, a través del Consejo Nacional de Educación, es una de las experiencias sistematizadas por los redactores del Código.

La otra experiencia en la que un grupo minoritario de maestros normalistas ejerció amplios márgenes de autonomía ocurrió alrededor de la construcción del modelo educativo de Warisata. Es importante comparar brevemente aquí estas dos experiencias forjadas por los maestros, que aunque surgieron paralelamente, no fueron solidarias entre sí. Por el contrario, expresaron rivalidad entre maestros que sería otro resultado de los "avatares" que marcaron el desarrollo de la educación pública. El Consejo y Warisata son experiencias que surgieron como consecuencia del cambio de orientación en la educación pública boliviana a partir de 1908, año en el que su orientación se bifurcó, como hemos señalado. Recordemos también que el objetivo de esta bifurcación era que la población indígena permaneciera en sus lugares de origen y que se educara en sus propios términos culturales, a lo que hemos llamado "educación diferenciada". Warisata surgió como la expresión de esa orientación, en la que se puede distinguir una variante "restrictivo/discriminatoria" y otra variante "emancipadora que valora lo indígena" como expresiones de las contradicciones que rodearon el surgimiento de esta experiencia educativa. Mientras tanto en Sucre se formaba a los maestros para atender exclusivamente a la población urbana, castellanizada, bajo el discurso de que la educación es "única". Por esta visión bifurcada, cuando se formó el Consejo, la educación indigenal no fue parte del mismo sino que quedó bajo la administración del Ministerio de Instrucción. Planteamos que la doble orientación de la educación pública, que se mantuvo en la práctica y no sólo fue un discurso, dio lugar al surgimiento de estas dos experiencias que recrean los "avatares" de su fundación. Por eso no son solidarias entre ellas a pesar de que ambas son producto de un mismo contexto. En esta reconstrucción, la pregunta que surge es por qué cuando se escribía el Código, los maestros sólo reivindicaron la experiencia del Consejo y no la de Warisata siendo que en ambas se plasmaron sus capacidades y eran

resultado del ejercicio de amplios márgenes de autonomía conseguidos en 1930. Creemos que los maestros urbanos reivindicaron el Consejo porque este organismo encarnó su derecho a participar en la administración de la educación que les permitía acceso a las esferas del poder para mejorar sus condiciones de trabajo. Warisata, en cambio, se edificó con "sacrificio" de sus maestros quienes se ocuparon de construir un modelo educativo para la población indígena mayoritaria por sus convicciones indigenistas, cercanas a las ideas de José Carlos Mariátegui.

A diferencia de Warisata, que fue una experiencia que creó un modelo educativo, el Consejo no creó ninguno, pero éste desde su cierre en 1945 fue permanentemente reivindicado como parte de las aspiraciones del magisterio organizado a tener participación en la conducción de la educación escolar. Mientras tanto, después de su cierre, Warisata aparentemente quedó en el olvido, por lo menos en la etapa nacionalista de la educación, aunque como hemos visto en la sección anterior, su organización nuclear ya había sido recuperada por el Estado en la reforma que hizo durante la década de 1940. Por tanto, el Código se limitó a reconocer la vigencia de este tipo de organización de las escuelas rurales sin mencionar su origen en Warisata. Tampoco cuestionó el carácter de la educación "fundamental". Lo paradójico en toda esta historia es que desde el cierre de Warisata, los maestros sólo han podido reivindicar su derecho a participar en la administración de la educación, que quedó efectivamente establecido como norma en el Código de la Educación Boliviana y que se consolidó en el Escalafón de 1957, pero no pudieron construir una experiencia como la de Warisata. Por esto podemos decir también que la fortaleza de los maestros urbanos normalistas ha sido la lucha por derechos laborales que lograron plasmar en el Código.

El Código norma el derecho de los docentes a participar en la conducción de la educación

Hemos señalado que el derecho de los maestros a participar en la conducción de la educación quedó escrito en el Código de la Educación Boliviana. En efecto, en el Título Cuarto de este documento se establecen las bases para su participación en cargos jerárquicos de la estructura administrativa del Ministerio de Educación. Así desde el capítulo

XXII hasta el hasta el XXXII se establecen las funciones del Consejo de Coordinación Educacional, de las Direcciones Generales de Educación (urbana y de la Educación Fundamental Campesina), del Instituto de Investigaciones Pedagógicas, de las Jefaturas Distritales y Zonales, de las Direcciones de las Escuelas, de los derechos y deberes de los maestros de base, de los Consejos de Profesores, el Escalafón del Magisterio y el derecho a la sindicalización docente (Serrano, 1964: 46-59). Con relación a los derechos que habían adquirido hasta 1945, el nuevo instrumento jurídico representaba un gran avance.

El Código normó la existencia de una extensa planta burocrática al establecer organizaciones paralelas que se ocupen de dirigir de manera separada la educación fundamental (ahora rural) y la educación urbana, contradiciendo así el argumento con el que el Consejo cerró Warisata. Además, trastocó lo que había pasado hasta entonces con la dependencia de la primera, que pasó a ser parte del Ministerio de Asuntos Campesinos. Recordemos que desde su reorganización bajo los gobiernos liberales, la educación indígena dependía directamente del Ministerio de Educación y así quedó establecido incluso cuando el Consejo se hizo cargo de la administración de la educación pre universitaria. Con el Código, por el contrario, se establece que el Ministerio de Educación se ocupa sólo de la educación urbana y que la educación rural depende del Ministerio de Asuntos Campesinos. Así en lugar de un director general de educación hay uno para la educación urbana y otro para la educación fundamental. Y así se van duplicando los cargos.

Cabe destacar que por encima de la Dirección General de Educación —que es doble, como acabamos de decir, una para la educación fundamental y otra para la urbana— el Código norma la existencia de una estructura organizativa denominada Consejo de Coordinación Educacional que tiene la función de someter la educación particular (privada) al Plan General de la Nación; coordinar los planes de estudio, programas, métodos de trabajo y régimen docente y ejercer la coordinación general de la educación en cuanto a sus objetivos generales y específicos para imprimir unidad al sistema educativo nacional (Capítulo XXII; Serrano, 1964: 46-47). Asimismo, si bien hay referencias a la educación particular, no hay ninguna tarea del Consejo de Coordinación referida a

la educación fundamental lo que nuevamente muestra una conducción nacional parcial a pesar del discurso sobre su unificación.

En 1957 los maestros logran reformar el Escalafón de 1936

Entre 1952 y 1958 las organizaciones sindicales de los maestros tienen mayor influencia que antes porque participan en la co-gestión del gobierno del MNR por ser parte de la Central Obrera Boliviana. Esta organización de los trabajadores bolivianos fue fundada el 17 de abril de 1952 y en su accionar tuvieron gran protagonismo los sindicatos mineros cuyas prácticas organizativas fueron el modelo para las otras organizaciones afiliadas a la COB, entre ellas, el magisterio. El ejercicio de la democracia sindical es lo que caracteriza a estas prácticas, las minorías se someten a las decisiones de las mayorías. Por ello, en cada escuela, hasta hoy, existe una célula sindical que elige a los representantes que asisten a las asambleas convocadas por las directivas sindicales en las que toman decisiones democráticamente[52]. Los congresos son los espacios en los que se toman las decisiones más importantes[53]. En el período revolucionario, el magisterio estaba ya organizado sindicalmente y en esos años destacó a su mejores representantes para que participen tanto en la redacción del Código de la Educación como en la del Escalafón Nacional del Servicio Educativo, dos productos centrales del co-gobierno. Por lograr estas normas los maestros lucharon durante décadas y el esfuerzo que hicieron les dio seguridad laboral pero, como veremos luego, el tiempo "revolucionario" no alcanzó para llevar adelante una reforma pedagógica.

52 En 1919 se realizó el Primer Congreso Pedagógico en Sucre y en mayo de 1930 se hizo la Primera Convención Nacional de Maestros que acordó organizar la Federación del Magisterio Boliviano con secciones en los departamentos. Entre sus reivindicaciones planteaba: caja de jubilación, inamovilidad funcionaria de los maestros municipales, ley para la creación y funcionamiento del escalafón del magisterio nacional, cargos en secundaria para los profesores egresados del Instituto Normal Superior Simón Bolívar y lucha contra el decreto supremo del 31 de julio de 1928 que prohibía la huelga de maestros. Además, las organizaciones sindicales nacientes estaban vinculadas con otras similares del continente. En 1928 se realizó en Buenos Aires la Primera Convención Latinoamericana de Maestros y en 1927 en Chile ya había la Asociación General de Profesores de Chile, con la que los bolivianos mantenían relaciones (Lora, [1979], 1998: 241-259).

53 Entre 1938 y 1952 los maestros realizaron cinco congresos (Barcelli, 1957: 310-312). Estos fueron sólo congresos de maestros para defender sus derechos. En 1936 hubo un primer intento de congreso que fracasó por diferencias ideológicas entre maestros, según señala Guillermo Lora en su libro ya citado.

En el Código de la Educación Boliviana se establece que el Estado garantiza la carrera docente de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento del Escalafón del Magisterio (Capítulo XXXI, artículos 249-254, Código de la Educación Boliviana). En el Reglamento del Escalafón, en el Capítulo IV se establecen las jerarquías y categorías de las carreras docente y administrativa del magisterio, las normas para ascender de jerarquía y las promociones de categorías en función de la antigüedad en el servicio escolar. En la escala jerárquica docente, compuesta por nueve rangos, el de Director General de Educación es el más alto seguido por los Directores Nacionales de Educación en el que también se encuentra el puesto del Director del Instituto de Investigaciones Pedagógicas. El tercer rango está ocupado por los Directores de Normales Urbanas, de Institutos Superiores y el Secretario General de la Dirección General. El cuarto rango de la escala jerárquica está ocupado por las jefaturas de distrito o zona y por los profesores de las normales urbanas e institutos superiores. Luego vienen los puestos de Inspectores de distrito o zona y los ayudantes técnicos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas. En el sexto nivel están los puestos de directores de establecimientos educativos en todos los ciclos seguidos en rango por los profesores y maestros de colegios y escuelas urbanas; los profesores ayudantes y en el noveno rango estaría ocupado por los maestros de escuelas nocturnas y de alfabetización. La ubicación de un maestro en cualquiera de estos rangos está sujeta a normas y méritos y a convocatorias periódicas de acuerdo a un proceso de selección establecido. Todos los maestros pertenecen a un rango de esta escala, que representa uno de los ejes que organiza la carrera docente. El otro eje está pautado por las escalas de ascenso de categorías.

En julio de 1957, durante el co-gobierno con el MNR, las organizaciones sindicales del magisterio hicieron aprobar el Escalafón Nacional del Servicio de Educación. Éste acoge a todos los maestros, normalistas e interinos y a los funcionarios de la educación, sin distinguir entre urbanos y rurales. Así, por lo menos en el nivel de condiciones laborales hubo una integración entre el sector urbano y rural quedando pendiente la integración pedagógica. De este modo todos los maestros aseguraron condiciones laborales que les garantizan permanencia en el puesto de trabajo, reconocimiento a la continuidad en el servicio, posibilidades de

ascenso en la carrera, entre otras. Asimismo, la autonomía con la que los maestros ejercieron su trabajo en el pasado se transformó en normas plasmadas en el Código de la Educación Boliviana y en el Escalafón que rige la carrera docente. Con el tiempo la renovación de los puestos en la escala jerárquica se llamó "proceso de institucionalización de cargos jerárquicos". Este proceso normado por el Código y el Escalafón ha sido permanentemente reivindicado por el magisterio. Como veremos en los capítulos siguientes, cuando los gobiernos desconocen las normas del Escalafón, ocurren desencuentros entre maestros y autoridades estatales. Éstos han sido frecuentes en los últimos 25 años y han marcado la dinámica contemporánea de la educación pública, restando energías para pensar soluciones conjuntas a los problemas de la educación misma.

Los maestros eligen democráticamente al personal superior de la Dirección General de Educación

El período 1960-1964 no era ya el de la efervescencia revolucionaria. Desde 1955 la Revolución había perdido algunos de sus componentes sociales y marcaba un descenso en su proceso (Chávez, 1992). La COB había roto con el gobierno pero los maestros continuaban su lucha por avanzar en el proceso de su participación en la conducción de la educación, de alcanzar nuevos puestos de poder. En julio de 1960 un Congreso Nacional de Maestros Urbanos había resuelto que el personal superior de la Dirección General de Educación del nuevo gobierno del MNR (1960-1964) sea elegido democráticamente en ternas por todos los maestros del país y que permanezca en sus funciones durante todo el período constitucional. La terna ganadora fue presentada al Ministro de Educción, José Fellman Velarde, quien posesionó a los ganadores. De ese modo, los maestros eligieron a los profesores Guido Villa Gómez como Asesor Técnico del Ministerio, a Humberto Quezada como Director General de Educación y a César Chávez como Director Nacional de Formación y Mejoramiento Docente (Ibid.: 12-13). Todos los maestros nombrados tenían gran protagonismo sindical y reconocimiento profesional de sus colegas, habían ejercido cargos de dirigentes sindicales y habían participado activamente en la redacción del Código de la Educación Boliviana. Por esto eran muy conocidos por los maestros. Así, los profesores Villa Gómez y Chávez fueron parte de la Comisión que redactó el Código;

Quezada había sido ya director de la Normal de Sucre (Cajías, 2005; Entrevista 3, 31 de marzo 2009)[54].

Esta práctica democrática usada por los maestros es valiosa para ellos; por eso permanentemente reivindican su participación en los cargos de la Dirección General y cuando no los tienen a disposición, se enfrentan con los agentes estatales de la educación provocando conflictos que afectan negativamente el desarrollo de la educación pública nacional. Finalmente, como veremos en el capítulo seis, la experiencia de elegir democráticamente a las autoridades superiores del magisterio en función de gobierno fue repetida por los maestros en 1983, cuando eligieron a René Higueras del Barco[55], el último maestro que ocupó el cargo de Director General de Educación hasta 1994.

3. DESPUÉS DEL CIERRE DE WARISATA EN 1940 YA NO HUBO EXPERIENCIAS EDUCATIVAS CONSENSUADAS

Otro eje explorado en este análisis se refiere a que después de Warisata no se pudieron realizar las propuestas pedagógicas elaboradas e impulsadas por destacados maestros urbanos. Nos referimos a la reforma pedagógica impulsada por el profesor Villa Gómez que tenía que realizarse como complemento del Código y a la reforma de la formación docente tan necesaria en la fase de expansión de la educación pública que incorporó a miles de maestros sin formación profesional.

La reforma pedagógica planteada en el Plan Villa Gómez quedó postergada

En 1940, año en el que se cerró la experiencia de Warisata, el Consejo Nacional de Educación fundó el Departamento de Medidas y Eficiencia Escolar que luego se transformó en Instituto de Investigaciones

54 La elección democrática de estas autoridades ya figuraba en el Programa del Partido de Izquierda Revolucionaria (PIR) de 1940, junto con la reorganización del Consejo Nacional de Educación (Cajías, 2005: 27-28).

55 El profesor Higueras fue el último Director General de Educción reconocido por los maestros. Por esta razón lo entrevistamos en los meses de marzo y abril de 2009, en cinco ocasiones. Murió el 30 de julio del mismo año, cuando me preparaba para volverlo a entrevistar sobre algunos temas de nuestras conversaciones.

Pedagógicas. Según el profesor Vicente Donoso Torres, este organismo se creó para orientar científicamente la educación (Donoso, 1946: 131). Al fundarse, el centro de investigación estaba a cargo de meritorios maestros. Su fundador fue el profesor Alfredo Vargas Porcel y con él se inició como investigador el profesor Guido Villa Gómez, justamente en 1940. Diez años más tarde el joven maestro asumió la dirección del Instituto y desde ahí contribuyó enormemente con documentos y resultados de investigación que apoyaron la redacción del Código de la Educación Boliviana. (ver Anexo 3. Trayectorias docentes).

Después de haber contribuido con propuestas a la redacción del Código y haber formulado la escala de ascensos de categorías que todavía hoy se usa en el magisterio[56] y de una fulgurante carrera sindical que se inició en 1956, dos años más tarde, Villa Gómez presentó al ministro Fernando Díez de Medina el *Plan de Fomento de la Educación Nacional* documento que mostraba "qué tiene y qué necesita el servicio educativo" en expansión. Villa Gómez buscaba cambiar los objetivos y las estructuras del sistema escolar convencido como estaba de su rezago (Chávez, 2003: 78). Tal reforma requería renovar los programas de estudio y socializar el Plan con los maestros. Para esto, en coordinación con la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia, Villa Gómez, quien entonces era ejecutivo de la Federación de Maestros Urbanos de Chuquisaca, convocó al Primer Congreso Pedagógico a realizarse en 1958 pero no encontró respuestas favorables en el gobierno. El Congreso quedó postergado por muchos años hasta que se realizó en 1970 con otra agenda.

Como vemos, los actores estatales ya no apoyaron la reforma pedagógica; encontraron su límite en la expansión de la educación y en la aprobación

56 Los maestros normalistas perciben la bonificación de 5ª categoría desde su iniciación en la carrera y ascienden a las categorías sucesivas (4ª, 3ª, 2ª y 1ª), cumpliendo 5, 10, 15 y 20 años de servicio respectivamente. La bonificación a la 5ª categoría es de 30% y a las demás de 15%. Al cabo de 20 años la bonificación a las categorías llega al 100% del haber básico del cargo desempeñado (Art. 38, Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación). En el Primer Congreso Pedagógico (1970), los maestros lograron incorporar dos nuevas categorías (Cero y Al mérito) bonificadas con 25%, cada una y que también exigían 5 años de servicio para el ascenso (Entrevista 2, 25 de marzo, 2009). La Ley de Reforma de 1994 cambió el sistema de ascensos exigiendo exámenes, pero se mantuvo la estructura. Sobre el nombre del congreso de 1970 cabe señalar que en 1919 ya hubo un primer congreso pedagógico (ver nota 52).

de los derechos laborales de los maestros. Así, el sueño de la reforma pedagógica de la educación quedó pendiente a pesar de los esfuerzos que hicieron los maestros hasta 1968, año en que muere su mayor impulsor, el profesor Guido Villa Gómez. Con su desaparición la fuerza profesional de los maestros empezará a debilitarse y la idea de la reforma integral (curricular) no realizada permanecerá como una necesidad y explicará más tarde la crisis de la educación. Villa Gómez insistía en que la reforma pedagógica de la educación debía hacerse de manera consensuada entre el gobierno y los maestros, tal como había sido el proceso de redacción del Código de la Educación Boliviana.

La reforma de la formación docente quedó "trunca"

En 1960 destacados maestros urbanos fueron elegidos democráticamente por sus colegas para ocupar los cargos jerárquicos en la Dirección General de Educación. Desde ese año trataron de realizar una reforma de la formación docente, como parte de la reforma pedagógica con la que soñaba Villa Gómez. Por ello, desde la Dirección de Formación y Mejoramiento Docente a cargo del profesor César Chávez Taborga se realizaron dos seminarios, uno en La Paz y otro en Sucre entre 1962 y 1963 en los que participaron sólo representantes de maestros urbanos de todo el país para reformar la formación docente puesto que la expansión de la educación requería maestros profesionales ya que más de la mitad de los que ejercían eran interinos o titulados por antigüedad, es decir maestros sin formación profesional pero con experiencia en la docencia[57]. Las estadísticas eran proporcionadas por el Instituto de Investigaciones Pedagógicas, que aún funcionaba en Sucre, conformado por maestros.

57 En 1956, a casi 50 años de funcionamiento de la Escuela Normal de Sucre y de otras normales que se fundaron, sólo 44% de los maestros en servicio ejercía la enseñanza profesionalmente. El resto lo hacía sin formación normalista. Esto nos muestra que los procesos de profesionalización de la enseñanza fueron lentos. Hasta esa fecha sólo el 24,63% de maestros normalistas había egresado de Sucre, 11% eran maestros rurales y 8% eran profesores de ramas técnicas. En Chuquisaca, departamento donde funcionó la Normal de Sucre desde 1909, el porcentaje de maestros normalistas urbanos era el más alto del país (61,43%), seguido por Oruro (35,23%), La Paz (27,67%), Potosí (27,03%), Tarija (25,42%), Cochabamba (22,10%) Santa Cruz (19,57%), Pando (13,64%) y Beni (5,07%) (Plan de Fomento de la Educación Nacional, 1958: 83-87).

La reforma de la formación docente buscaba poner en práctica las flamantes normas del Código de la Educación expresadas en su Capítulo 9, que en sus 17 artículos se refiere a lo fundamental sobre la materia. El profesor Chávez recuerda lo audaz que les resultaba a los maestros de entonces cambiar lo que había hecho "tan significativamente la Misión Belga (...) precedida por el gran espíritu de Rouma, teórico y realizador de la ideología educativa liberal en Bolivia" (Chávez, 1992: 12-13). El mismo maestro señala que les era difícil tocar la herencia dejada por Rouma pero los nuevos tiempos exigían cambios en la educación, tanto por el contexto político como por la expansión del sistema.

Como parte de estos esfuerzos, en 1960 se fundó la Escuela Normal Enrique Finot en Santa Cruz y se crearon departamentos de profesionalización docente para maestros interinos de pre escolar en La Paz y Santa Cruz; se introdujo la cátedra de interpretación de programas que se llevaría durante los tres años de estudio. Y las cátedras de teoría, de historia y de la historiografía. Se exigió el bachillerato para ingresar a las normales, novedad en América Latina, ya que sólo en Costa Rica era un requisito (Chávez, 1992: 12-15). Desde 1961 se suprimieron las materias humanísticas con las que se habían formado los maestros hasta entonces; fueron reemplazadas por materias pedagógicas que cobraban mayor importancia a medida que los estudiantes avanzaban en los tres años de formación, dando así mayor importancia a los métodos de enseñanza que a los contenidos; desde entonces ésta ha sido una constante en la formación de maestros en Bolivia[58]. El Plan contemplaba un programa de postgrado al que accederían los directores de las escuelas comunes, de aplicación y experimentales. Es decir que se trataba de cualificar la profesión a partir de la experiencia en la docencia. El postgrado se haría durante dos años y había opciones de especialización y de expertos. Las especializaciones buscaban formar maestros para atender mejor las escuelas de aplicación (de innovaciones) y las experimentales. En el área de expertos se titularían expertos en educación técnica, en sociología de la educación, evaluación educativa, en orientación educativa, estadísticas pedagógicas, en planes y programas escolares, en técnicas de comunicación, antropología escolar,

58 Es probable que los cambios de contenido de la formación docente que se ensayaban entonces obedecieran a la influencia de John Dewey, educador norteamericano, cuyo pensamiento fue estudiado por maestros como Villa Gómez y Chávez, tema para investigar.

alfabetización y expertos en evaluación y elaboración de textos escolares así como en la atención de bibliotecas escolares. De todo este Plan, hasta 1964, se llevó a la práctica el Curso para Directores de Escuela y el Curso de Expertos en Investigación Pedagógica. Luego de ese año, con la irrupción de los gobiernos militares, el profesor Chávez tuvo que abandonar el país porque era militante del MNR (Entrevista 4, 9 de abril, 2009).

Así, aunque esta reforma estaba impulsada por los profesores Villa Gómez y Chávez, dos destacados y activos participantes en la redacción del Código, no pudieron llevar adelante sus propuestas porque las condiciones políticas ya no les favorecieron. Si bien Chávez fue exiliado por el gobierno que derrocó al MNR, Villa Gómez permaneció en el país manteniendo su puesto como Director de Planeamiento Educativo. Como veremos en el capítulo siguiente, su Plan de Reforma, con modificaciones, fue tomado por el gobierno militar que empezó a impulsarlo después de la muerte de este destacado profesor en 1968. Chávez se había formado como maestro en la Normal Rural de Portachuelo[59], en la Normal de Chile, donde obtuvo el título de Maestro de Estado y en Francia, donde estudió dos años y medio. Además tuvo la oportunidad de conocer varias escuelas europeas en su condición de dirigente sindical, junto con Guido Villa Gómez. Chávez regresó al país y fue director de la Normal de La Paz, después de la muerte del presidente René Barrientos (1969) pero nuevamente fue exiliado durante el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978). Fue ministro de Educación del gobierno de Hernán Siles Zuazo (1982-1985) pero ya no pudo impulsar ninguna reforma; por la crisis inflacionaria se limitó a aumentar el sueldo de los maestros en tres ocasiones durante su corta gestión.

Del anterior balance resulta que después de 1940, los normalistas urbanos no pudieron forjar algo parecido a Warisata, ni durante el tiempo que tuvo vigencia el Consejo Nacional de Educación, ni durante el período de auge de la Revolución Nacional (1952-1960). Por el contrario, las reformas que se hicieron a la educación pública desde la década de 1940 acentuaron la diferencia entre educación urbana y rural. Los maestros

59 Después del cierre de Warisata se fundaron normales rurales en los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba: las normales de Portachuelo en el primero y las de Vacas y Paracaya en el segundo, en 1946 y 1948 respectivamente (Yapu, 2003).

urbanos se ocuparon de la educación urbana y los rurales quedaron como maestros de segunda categoría, ocupados de la educación de la mayoría de la población.

Las fuentes de información que hemos usado no muestran cuestionamientos de los docentes urbanos con relación a estas diferencias. Esta ausencia refuerza la idea que la educación "normal" no se acomodó a las necesidades de la población mayoritaria del país. La educación indígena no fue objeto de estudio ni de mucha reflexión de los maestros "revolucionarios", quienes siguiendo la tradición de su formación no cuestionaron las diferencias establecidas en la educación pública desde principios del siglo XX. Así quedó definitivamente establecido que en Bolivia la educación pública en su período de expansión continuó distribuyéndose con los mismo criterios étnicos y geográficos que marcaron su nacimiento y formación.

A MANERA DE CIERRE

En este capítulo se trató de mostrar la trascendencia de dos experiencias magisteriales en la constitución de formas colectivas de ser y hacer de los maestros que gravitaron en el momento de la expansión de la educación pública en el que se consolidó su bifurcación. Warisata y el Consejo Nacional de Educación son dos experiencias emblemáticas a las que los maestros dieron vida desde los años treinta del siglo XX que han permanecido en su memoria y han sido permanentemente reivindicadas. La adhesión a las mismas de distintos grupos de maestros decantó también las diferencias entre urbanos y rurales que han tenido continuidad en el tiempo a pesar de los esfuerzos estatales por unificarlos[60]. Sostenemos que esta diferenciación entre maestros urbanos y rurales es producto del contexto bifurcado de la educación pública misma que ha funcionado así a lo largo del siglo XX.

Por otro lado, igual que el proceso de formación de la educación pública, el de su expansión ocurrió al vaivén de los avatares políticos de

60 Tanto la LRE de 1994 como la Ley ASEP promulgada el 20 de diciembre de 2010 señalan que no hay diferencias entre maestros urbanos y rurales.

la sociedad boliviana que marcaron también características a la educación pública. Así, la primera expansión de la educación a partir de 1940, cuando se multiplicó la organización nuclear de Warisata, se hizo después del suicidio del presidente Busch, en agosto de 1939. De este modo la nuclearización de cientos de escuelas rurales, ocurrió en medio de una década muy agitada políticamente y de muchos cambios de gobiernos. En 1945 se cerró también el Consejo Nacional, durante el gobierno del presidente Villarroel, quien al año siguiente, el 21 de julio, murió colgado de un farol en la Plaza Murillo, por efecto de un tumulto en el que participaron maestros vinculados al Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), opuesto al gobierno de Villarroel. Y si Busch se suicidó, presionado por intereses económicos enormes, Villarroel murió en oscuros hechos de los que participaron los maestros piristas que convocaron a una huelga demandando reajustes de sueldos y reconocimiento a sus derechos sindicales (Barcelli, 1957: 182).

Asimismo, la vertiginosa expansión de la educación promovida por la reforma educativa de 1955 estuvo atravesada por conflictos en los que participó protagónicamente el magisterio. Cuando Víctor Paz asumió la presidencia en 1952, hubo una huelga reclamando el 100% de aumento salarial. Quizás por estos hechos, el MNR "no quería a los maestros, creía que todos eran comunistas" (Entrevista 4, 28 de julio, 2007). Aquí cabe preguntar ¿qué pasó con el legado de los maestros de 1930 que lucharon para liberar a la educación de toda injerencia política ejerciendo la autonomía administrativa y sobre los motivos de la clausura del Consejo que como vimos protegió los intereses de los hacendados, desvirtuando su carácter de organismo técnico y administrativo? ¿Será que por su activa participación en la vida política del país Villarroel no lo reconoció en la Constitución de 1945 y por eso se cerró? En todo caso estas preguntas sugieren que la educación en Bolivia se desarrolla entre disputas políticas muy fuertes en las que participan los actores con ideologías propias. El Estado no logra imponer su hegemonía como en sociedades más desarrolladas (Puiggrós, 1994: 10-18).

En este contexto de luchas, en 1955 los maestros lograron establecer normas para el funcionamiento de la educación y de la carrera docente plasmadas en el Código de la Educación Boliviana. Éstas les dieron el

derecho a participar en la conducción de la educación pública a través de las escalas jerárquicas de la carrera docente. Como veremos más adelante, estas normas funcionaron como amortiguadores de la participación política partidaria, injerencia siempre presente en las escuelas. Cuando éstas dejaron de existir, como ocurrió en los años noventa, después de la derogación del Código de la Educación Boliviana, los maestros de base tuvieron que acudir directamente a los partidos políticos para viabilizar trámites sobre su trabajo. Lo mismo pasó durante los gobiernos militares que desconocieron los derechos de asociación sindical del magisterio. Ante la ausencia de estas instancias políticas mediadoras, legitimadas por el Código[61], los maestros pasaron a ser "clientela política" de distintos partidos con los que logran viabilizar sus necesidades, como ser cambios de escuelas, ascensos, jubilación y otros reclamos.

En consecuencia, podemos decir que a pesar de los discursos contrarios, tanto de actores estatales como civiles, la injerencia política partidaria en la educación pública boliviana es una de sus características. Ésta se reprodujo también en la fase de su expansión a pesar de que desde 1930 se trató de superarla, cuando los maestros lograron la autonomía técnica y administrativa de la educación con ese fin. Así, si bien en el discurso los maestros hablan de su oposición a la injerencia política, en la práctica participaron de la vida política nacional a través del co-gobierno con el MNR, vulnerando el legado de las generaciones que en 1930 lucharon por librar a la educación de la injerencia política partidaria. Finalmente, hay que señalar que el acceso a los cargos jerárquicos normados por el Reglamento del Escalafón necesita también vínculos políticos con los sindicatos, práctica que ocurre hasta hoy: los representantes de los sindicatos del magisterio apoyan o no las postulaciones de los maestros a cargos jerárquicos, derecho que está amparado por el Escalafón (Entrevista 4, 9 de abril, 2009).

La educación pública es una empresa en la que juega mucho la disputa política, entrabando los procesos de enseñanza y aprendizaje. En esta lucha los maestros tratan de ganar posiciones no sólo a través de sus

61 Para los maestros el Código de la Educación Boliviana, por contener la base de sus derechos, es como la Constitución Política del Estado. Desde esta interpretación, las orientaciones pedagógicas pueden cambiar pero no el Código.

organizaciones sindicales sino también a través de organismos como el Consejo Nacional de Educación. Considerando que la educación pública boliviana es una empresa altamente influenciada por avatares político partidarios y que el Consejo Nacional creado para librarla de esta injerencia no pudo quedar al margen de esta lucha, cabe destacar la vocación educativa de los maestros de Warisata que a diferencia de los que estaban en el Consejo lograron levantar un modelo educativo en tanto que los del Consejo sólo pudieron hacer reformas de corte conservador en la educación pública como fue la reposición de la enseñanza religiosa en las escuelas y el retiro de la co-educación, dos principios básicos de una educación moderna basada en conocimientos científicos como era la propuesta que trajo Rouma y con la que se identificaron miembros de los gobiernos liberales. Los programas que elaboró Rouma fueron cambiados en 1948 para que sean integrales y "unifiquen" la enseñanza en todo el país[62]. Con ellos se expandió la educación pública a nivel nacional. El nuevo contexto nacional abierto con la Revolución de 1952 exigía otros programas que tenían que ser parte de la reforma pedagógica que quedó sin realizarse precisamente por las luchas políticas que afectaron la marcha de la educación. En esta lucha, en la que se involucraron, los maestros no defendieron la educación misma o si lo hicieron no mostraron ser suficientemente comprometidos con la defensa de la dimensión profesional de su trabajo de la misma manera que lucharon por establecer sus derechos laborales. Por esto no pudieron llevar adelante la reforma integral de la educación a pesar de los esfuerzos que desplegaron algunos maestros. Serán los gobiernos militares los que realicen cambios en el sistema escolar público poniendo en práctica, paradójicamente, la "educación única", como veremos en el siguiente capítulo.

62 Mario Yapu (2007) trata con exquisito detalle el desarrollo de los programas de estudio desde principios del siglo XX hasta fines de los años 60. Ver su artículo "Sistema de enseñanza, currícula, maestros y niños: breve reseña histórica", publicado en la Revista Umbrales No. 15, del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES/UMSA).



La educación pública entre golpes y contragolpes militares. Otras reformas. 1964-1982

En este capítulo se trata de mostrar que durante los gobiernos militares (1964-1982) que interrumpieron el proceso de transformaciones sociales iniciado en 1952 se realizaron reformas que cambiaron la estructura y los objetivos del sistema escolar público. Estas reformas retomaron ideas que los maestros habían elaborado durante años anteriores pero que en el nuevo contexto político quedaron distorsionadas. Por otro lado, igual que pasó con otros sectores de trabajadores, los derechos laborales de los maestros fueron recortados y la actividad de sus dirigentes fue vigilada por agentes del gobierno. ¿Cómo se hicieron estas reformas? ¿Y por qué se arraigaron? ¿Qué efectos tuvieron en el mediano plazo?

Para responder a estas preguntas, a continuación nos referiremos al cambio político que ocurrió en las esferas del poder y a sus efectos en la educación. A la insistencia con la que los maestros trataron de llevar adelante la reforma integral de la educación pendiente desde la década anterior. A las reformas educativas implementadas por los militares y a los esfuerzos desplegados por los maestros para reconducir la educación. Finalmente analizamos las consecuencias del período de la educación pública en el que los actores estatales son militares que buscan subordinar al magisterio. Éste a su vez se esfuerza por mantener los espacios de poder ganados a lo largo de más de medio siglo de negociaciones colectivas que les permitió legitimar, en el Código de la Educación de 1955, su participación en la conducción de la educación pública. Las reformas realizadas por

los militares y el desordenado crecimiento de la educación parecen haber erosionado la calidad de la participación docente en relación con la que mostraron anteriores generaciones.

1. EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA EDUCACIÓN

En 1964 Víctor Paz Estenssoro, uno de los conductores de la Revolución Nacional de 1952, eligió como candidato a la vicepresidencia a René Barrientos, militar movimientista que tenía ya muy buenas relaciones con las autoridades norteamericanas, cuya influencia en Bolivia había crecido desde los primeros años de la Revolución Nacional[63]. Paz gana las elecciones para un tercer mandato de gobierno, después de haber gobernado con Lechín, dirigente de los mineros. En ese momento el MNR está debilitado y fracturado y la misma reelección de Paz es causa de ese debilitamiento. Por otro lado, el ejército ha cobrado fuerza con el apoyo norteamericano que cuida lo que pasa en América del Sur después del triunfo de los insurrectos cubanos. Éstos lograron tomar el poder en su país, en 1959, a diferencia de lo que pasó en Bolivia, donde sólo se establecieron relaciones de poder dual y co-gobierno entre el MNR y la COB, peligrosas para la política norteamericana. Sus funcionarios veían con preocupación que el ejército boliviano hubiera quedado destruido por los alzamientos armados de abril de 1952[64]. Sergio Almaraz, en *Réquiem para una república,* se refiere así a esta etapa de la historia del país:

63 Es la época de la política de seguridad nacional implementada por los Estados Unidos como parte de su estrategia de dominio en América Latina, de la guerra fría y después del triunfo de la Revolución cubana. En Bolivia desde 1952, existió el co-gobierno del MNR con los sectores obreros y populares agrupados en la Central Obrera Boliviana pero la economía estaba en crisis. Esto fue motivo para que el MNR pida apoyo económico a los Estados Unidos, con lo que se involucró más en la convulsionada vida política del país. Durante el gobierno de Siles Zuazo había impuesto un plan de estabilización económica y obligado al gobierno a indemnizar a las empresas mineras nacionalizadas. Estas acciones mostraban el retroceso de la Revolución. Los gobernantes bolivianos de entonces creían que sin la ayuda norteamericana la economía no saldría adelante; mientras, continuaba vigente la fuerza de los sectores que hicieron la Revolución. En este contexto los funcionarios norteamericanos eligieron a Barrientos para poner orden en el país por lo que su llegada al poder no fue casual sino una estrategia consciente que se puso en marcha en 1956 (Zavaleta, 1998: 98-105).

64 Quintana señala que en 1952 el ejército sobrevivió gracias a la influencia norteamericana que contuvo su destrucción para defender intereses anticomunistas, a la influencia de militares nacionalistas que contribuyeron a la derrota del régimen pero también a intereses del ala conservadora del MNR. Tanto Siles (1956-1960) como Paz (1960-1964) reestructuraron la burocracia militar para poner "orden dentro de la Revolución" (Quintana, 1998: 69).

El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario antes de su caída [1964] vivía el tiempo de las cosas pequeñas. Una chatura espiritual lo envolvía todo. [...] El impulso constructor de la revolución estaba muerto. La revolución fue achicándose hasta encontrar las medidas señaladas por los norteamericanos, cuyas proporciones las descubrieron a su vez en la propia miseria del país. Se consideraba posible hacer la revolución sirviéndose de su dinero. La Alianza para el Progreso armonizando con esta filosofía mostraba sus abalorios: una letrina, una posta sanitaria, o motocicletas para la policía. Era el tiempo de las cosas chicas, sensatas y realizables [...] La revolución boliviana se empequeñeció, y con ella sus hombres, sus proyectos, sus esperanzas. La política se realiza a base de concesiones (Almaraz, 1969: 39).

El autor continúa señalando que los restos dispersos de la antigua oligarquía y los retoños de la nueva se reorganizaban. La minería mediana, los abogados vinculados a las grandes empresas, los funcionarios bolivianos de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo (USAID), la rosca importadora y los industriales de La Paz crearon primero puntos de contacto y luego mecanismos para la acción política y económica en cuya cumbre se situaron los intereses norteamericanos y los vinculados a la exportación del estaño. Barrientos, vicepresidente ungido, fue el hombre elegido para llevar adelante "la Restauración" del orden anterior. El 4 de noviembre de 1964, con un autogolpe y con apoyo militar, Barrientos se apodera del gobierno sorprendiendo a Paz Estensoro. Así se venció a los insurrectos de la gesta que habían colocado a Bolivia —por fin— en el siglo XX. La Revolución retrocedería vencida "...por [sus] propios líderes... y por aquellos que habían sido vencidos en las jornadas de abril de 1952" (Camacho *et al.*, 1991: 24). Así se inició un ciclo de gobiernos militares obsecuentes con los intereses extranjeros, represores de las organizaciones obreras y populares, que duró 18 años. En el período hubo sin embargo, dos militares que tuvieron una política más cercana a los intereses nacionales, Alfredo Ovando Candia y Juan José Torres[65]. Las

65 Ovando cogobernó con Barrientos desde el 4 de noviembre de 1964 hasta 1966, año en el que Barrientos se hizo elegir presidente constitucional de la República, dejando por unos meses a Ovando solo en la presidencia. Después de la muerte de Barrientos (1969), Ovando volvió a ser presidente por un golpe al vicepresidente civil Luis Adolfo Siles Salinas. Así gobernó por tercera vez entre 1969 y 1970. En octubre de 1970, Torres asumió el

Fuerzas Armadas, de donde salían los golpistas, encontraron estabilidad cuando Banzer se hizo del poder en agosto de 1971, casi 20 años después de la Revolución del 52 y a menos de un año en el que nuevamente las fuerzas obreras y populares "sindicalizaron" el ambiente político logrando establecer la Asamblea del Pueblo. Los motivos de este nuevo experimento fueron los mismos que dieron lugar a la Revolución del 52: defender los intereses nacionales de modo que los recursos naturales beneficien a los bolivianos, defendiéndolos de la rapacidad de los capitales extranjeros dominantes en el país.

Este contexto de permanente inestabilidad política no dejaba espacio para un desarrollo educativo planificado tal como propusieron los maestros esclarecidos de ese momento. La educación escolar había crecido por impulso civil. Los padres y madres de familias tenían que organizarse con los maestros para conseguir el funcionamiento de las escuelas; los maestros no pudieron consensuar una reforma pedagógica: los gobernantes del MNR no tenían tiempo para ocuparse de la educación. Serán sus vencedores los que impondrán una reforma educativa que enseñará a las nuevas generaciones a vivir bajo el lema de "orden, paz y trabajo"[66], una pedagogía conductista que enfatiza en los premios y castigos para modelar las conductas deseables. El memorismo, la copia y la repetición serán las características de la educación escolar militarizada impuesta desde fines de los años sesenta; no antes porque estuvieron ocupados en legalizar su situación convocando a elecciones. Luego surgió la guerrilla de Ernesto Guevara que eligió a Bolivia como centro de operaciones desde donde esperaban expandir la revolución socialista al resto de América Latina. En estos años ocurrieron varias masacres de trabajadores mineros y atropellos contra los derechos laborales de otros sectores, entre ellos los maestros cuyos haberes fueron afectados[67].

poder después de otro golpe militar contra Ovando y durante su gobierno se estableció la Asamblea del Pueblo (1970-1971) período en el que la COB otra vez fue protagonista.

66 "Orden, paz y trabajo" fue el lema que justificó la dictadura banzerista junto con una moral religiosa y la valoración de la familia.

67 Barrientos afectó el sistema de categorías de los maestros que sus dirigentes revirtieron durante el gobierno de Ovando (Entrevista 2, 25 de marzo, 2000).

2. EL MAGISTERIO Y LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN

Recordemos que desde 1952 los maestros habían adquirido mayor protagonismo por su capacidad de movilización que entonces estaba acompañada de propuestas[68]. Hacia 1964 eran fuertes y con una gran capacidad propositiva; habían logrado escribir el Código de la Educación Boliviana en 1955 con el cual se ponía orden en la educación, se establecían sus derechos y deberes profesionales y el derecho colectivo de los maestros a participar en la conducción de la educación. Ya dijimos también que el 18 de julio de 1957 lograron hacer aprobar el Escalafón Nacional del Servicio de Educación basado en los artículos 190, 249 y 305 del Código, referidos a los derechos señalados, que permiten a los maestros ejercer funciones de autoridades educativas nacionales y departamentales según sus méritos profesionales. Desde entonces el Escalafón y el Código son los grandes recursos legales con los que cuenta el magisterio y en los que se concretan por lo menos cuarenta años de experiencia de generaciones de maestros que lucharon por establecer normas que protejan el ejercicio profesional de la enseñanza[69]. Poniéndolas en práctica, los maestros lograron, desde 1960, ejercer cargos en la Dirección General de Educación, organismo desde el que se administra técnicamente el Sistema Escolar Nacional. Desde entonces esta práctica será permanentemente reivindicada por los maestros como parte de sus derechos y acompañará sus luchas por mejoras económicas. ¿Pero cómo se puso en práctica el derecho a participar en la conducción de la educación? Veamos.

En 1960, el poder que tenían los maestros representados por sus dirigencias sindicales les permitió elegir a las autoridades de la Dirección General de Educación como ya señalamos. Esta primera experiencia de ejercicio democrático consistió en que las bases del magisterio urbano eligieron a los colegas que ellos consideraban los mejores capacitados para ocupar tanto la Dirección General de Educación, el tercer cargo en

68 Hasta antes de la aprobación del Código las huelgas no estaban permitidas, aunque igual se realizaban; con ellas los maestros consiguieron muchos de sus derechos.

69 Recordemos que maestros paceños, titulados en Sucre, fundaron la Liga del Magisterio en 1915, entre ellos Juvenal Mariaca. Diez años más tarde su organización protegía a los maestros de todo el país y se llamó Liga Nacional del Magisterio (Lora, 1998).

jerarquía después del Ministro, como otros cargos jerárquicos en esa Dirección. Los ganadores figuraron en las listas presentadas por la Federación Nacional de Maestros Urbanos[70] al ministro de Educación para que él elija a las autoridades, en lugar de asignar los cargos a personas sólo por favor político como se hacía antes. Resultaron nombrados los profesores Humberto Quezada Arce, como Director General y nueve directores nacionales de los distintos niveles: 1) Cesar Chávez ocupó la cartera de Formación y Mejoramiento Docente, 2) Luis Navarro la Dirección de Pre-Escolar y Primaria, 3) Gastón Vilar fue elegido Director Nacional de Educación Secundaria, 4) Raúl Roca la Dirección de Educación Técnica Profesional y Obrera, 5) Fernando Nogales la de Alfabetización y Educación de Adultos, 6) Carlos Pozo ocupó la Dirección de Educación Física y Deportes, 7) Rogers Becerra la de Educación Musical, 8) Walter Solón Romero la de Artes Plásticas y también se nombró a un director de Educación Católica (Chávez, 2003 y Código de la Educación Boliviana, 1964).

Con la posesión de estos nuevos directores elegidos democráticamente por los maestros y de acuerdo a sus méritos profesionales, el magisterio avanzaba en su decisión de participar en la conducción de la educación. Asimismo, iniciaron la implementación del proceso de "institucionalización de cargos jerárquicos" normado por el Código de la Educación Boliviana y reglamentado en el Escalafón. Las nuevas autoridades tenían como misión llevar adelante la reforma integral de la educación pendiente desde la década anterior cuyas propuestas se habían plasmado en el Plan de Fomento de la Educación Nacional. Éste buscaba "orientar en forma técnica y científica el desarrollo presente y futuro de la educación pública" (Plan de Fomento, 1958: 5). Tenía como base el trabajo realizado por maestros del Instituto de Investigaciones Pedagógicas dirigido por el profesor Villa Gómez desde 1950. Su elaboración estuvo a cargo de maestros y contó con la participación de autoridades del ministerio.

70 En este momento eran dirigentes nacionales y de la Federación de La Paz los profesores Angel Mendoza Justiniano, Adela Navia Zubieta, Adán Rojas Pérez y Guido Mendoza Brito. El profesor Villa Gómez era Asesor Técnico del Ministerio de Educación (Chávez, 2003). Recordemos que el Código estableció dos estructuras organizativas para atender el servicio educativo nacional, una urbana y otra rural. Por lo tanto, había dos Direcciones Generales de Educación. La experiencia docente a la que nos referimos sólo abarcó a la educación urbana.

En el Instituto trabajaron los profesores Hernán Rico Quiroga y César Chávez Taborga y en la Dirección General de Educación de entonces, el profesor Julio Lairana y el Oficial Mayor de Educación del Ministerio, profesor José Rocha (Plan de Fomento, Introducción, 1958: 10-11). Este Plan fue revisado por el ministro de Educación Fernando Díez de Medina quien consideró que sus propuestas no eran sólo para el corto plazo sino que se trataba de un estudio que por primera vez se realizaba en nuestro medio y que permitiría al gobierno de la Revolución Nacional conocer la realidad del proceso de la enseñanza urbana a fin de orientar la política educativa futura (Ibid.: 6). El Plan contemplaba las múltiples necesidades de un sistema escolar que hasta 1955 había sido muy reducido y que requería no sólo maestros profesionales y edificaciones escolares sino un proceso de control de resultados del trabajo escolar, necesidad prevista por los maestros del Instituto de Investigaciones Pedagógicas.

El Plan tenía los lineamientos para llevar adelante una reforma pedagógica en consonancia con los cambios sociales que provocó la Revolución Nacional. Partiendo de una caracterización de la importancia que tiene la educación para la consolidación de la Revolución, el Plan analiza la naturaleza sociológica de la educación, su función, límites y posibilidades. Toma como filosofía las bases y fines del Código de la Educación y plantea la necesidad de planificar la educación a partir de un diagnóstico de su situación. Orienta la enseñanza por objetivos a fin de dar vigencia plena y efectiva a las propuestas del Código de la Educación Boliviana. Por ejemplo, los objetivos de la educación primaria promovían: 1) el desarrollo básico y progresivo del niño, con relación a su desenvolvimiento integral dentro del medio en que actúa y en función de la colectividad nacional, 2) facilitarle la adquisición y el dominio de los instrumentos esenciales del aprendizaje: lectura, escritura y aritmética, 3) estimular y desarrollar sus aptitudes de orden manual como preparación para el trabajo productivo y técnico, utilizando racionalmente los recursos materiales y humanos del medio, 4) desarrollar en el niño la responsabilidad personal y social, enseñándole a ser un buen miembro de su familia y su comunidad, 5) cultivar en él la comprensión y el cariño hacia la nación y sus instituciones, 6) guiarlo en el empleo constructivo de su tiempo libre, especialmente a través de actividades recreativas y 7) estimularlo

para la adquisición y empleo del método de auto educación (Ministerio de Educación, Plan de Fomento, 1958: 72).

El Plan de Fomento propone cambiar la estructura organizativa del sistema escolar para viabilizar reformas curriculares. En la educación primaria plantea tres grados de dos cursos cada uno y cada grado con una orientación pedagógica propia, pero coordinada con la de los demás y basada en los intereses, rasgos y necesidades dominantes de cada sub período de desenvolvimiento de la niñez. Con los años, este conjunto de propuestas desarrolladas por Villa Gómez se conocieron como Plan Villa Gómez, buscando ser la base para una Ley de Fomento de la Educación. Y aunque como bien enfatizó el ministro Díez de Medina, el Plan estaba orientado hacia la educación urbana, su estrategia requería un congreso pedagógico para socializar sus propuestas. Éste fue solicitado por Villa Gómez[71] desde 1958 y se fue postergando hasta que finalmente logró realizarse en 1970 en un nuevo contexto político y cuando su autor y gran impulsor ya había fallecido.

En 1960 Villa Gómez advirtió sobre el "estancamiento" en el que se encontraba la educación pública identificando los factores de esa situación. El profesor señalaba que la educación pública carecía de locales adecuados, estaba sostenida por un paupérrimo presupuesto y era inaccesible para el 70% de la población en edad escolar, urbana y rural. El magisterio estaba indignamente remunerado, desprovisto de incentivos para su consagración al trabajo y al perfeccionamiento profesional y constituido por una gruesa proporción de personal sin formación técnica. Marginada de la sociedad y "rezagada en el ritmo de las hondas transformaciones que se operan en el contorno nacional y mundial; insensible a las justicieras demandas y aspiraciones del pueblo; y siempre preterida y subestimada en la esfera de las atenciones estatales, la educación pública carece de eficiencia para participar en la incesante construcción y reconstrucción de la sociedad boliviana" (Chávez, 2003: 95-96).

Insistiendo en la realización de una reforma integral de la educación, ese mismo año los maestros entregaron al nuevo ministro de Educación,

71 Villa Gómez fue dirigente sindical del magisterio entre 1956 y 1960. Elegido por los maestros de Chuquisaca llegó a ser dirigente nacional.

José Fellman Velarde, un proyecto de decreto que justificaba el cambio en la estructura de la educación. Proponía que los 12 años de estudio, seis de primaria y seis de secundaria, se dividieran en tres ciclos de cuatro años cada uno para diversificar la experiencia escolar y orientarla hacia el trabajo, de manera que se combine lo técnico con lo humanístico y se oriente la formación escolar vocacionalmente. En esta propuesta un bachiller podía optar por una especialidad entre cinco opciones: agropecuaria, técnica, industrial, comercial y artística. Este proyecto tampoco mereció la atención gubernamental probablemente porque ya prevalecía otra orientación política, tal cual señala Almaraz líneas arriba. Las propuestas de Villa Gómez volverán a ser discutidas en el Primer Congreso Nacional de Alto Nivel sobre educación realizado en octubre de 1967, justamente cuando el gobierno militar de Barrientos estaba ocupado en combatir la guerrilla de Ernesto Guevara.

Continuando con esta recapitulación que nos permitirá comprender cómo fue que los gobiernos militares lograron hacer la reforma pedagógica pendiente, cabe señalarse que entre 1950 y fines de los sesenta el magisterio tuvo gran protagonismo, legitimidad política y capacidad para diseñar reformas. Contaba con el apoyo de dirigentes no sólo sindicales sino también interesados en los problemas centrales de la educación. Por esta fuerza combinada pudieron hacer aprobar el Código de la Educación Boliviana y un conjunto de normas que reglamenta el ejercicio docente (Escalafón). Lograron la aplicación de las normas del Escalafón y reconquistar el poder de participar en la conducción de la educación a través de cargos en la Dirección General de Educación, tercer puesto jerárquico en la estructura del Ministerio de Educación. Desde esa Dirección se tenía que impulsar la reforma integral de la educación. Pero el rumbo que tomó la Revolución Nacional ya no les permitió continuar impulsando los cambios necesarios en la educación que desde tiempo atrás tenía un diagnóstico negativo.

Después del golpe de Barrientos, 4 de noviembre de 1964

Con el golpe de Barrientos, el Plan Villa Gómez dejó de discutirse. María Elba Gutiérrez, profesora de la época, señala que este Plan que se había

discutido entre 1961 y 1964 encontró resistencia en ciertos sectores de la educación privada y en el "sector demócrata" del magisterio porque veían en él un "instrumento demoníaco del comunismo". Los opositores, católicos y demócratas, señala Gutiérrez, no se dieron cuenta de que el Plan mantenía las horas destinadas a la educación religiosa. Villa Gómez, sin embargo, insistía en la necesidad de ejecutar la reforma integral de la educación y en su aplicación inmediata pues pensaba que si el gobierno la adoptaba formalmente sin prever los medios que le hacían falta, los resultados podrían ser aún más catastróficos que los que estaban dando el sistema tradicional que se pretendía reformar (Gutiérrez, 1979: 19). Eso fue exactamente lo que ocurrió, cuando su Plan cayó en manos de los gobiernos militares.

Como resultado del cambio político, algunos maestros, colaboradores y colegas de Villa Gómez fueron exiliados y otros perseguidos por estar vinculados con Paz Estensoro o acusados de "comunistas". Pero el profesor Villa Gómez continuó trabajando en la Dirección de Planeamiento Educativo, organismo que él creó en 1962 y que dirigió hasta su sorpresiva muerte, el 23 de mayo de 1968. Su gran prestigio profesional le permitió continuar con sus actividades profesionales a pesar de los cambios políticos. "No había otro maestro como don Guido", recuerda el profesor René Higueras, él también dirigente sindical (Entrevista 5, 23 de abril, 2009).

Desde la Dirección de Planeamiento Educativo siguió pensando e impulsando una reforma de la educación. En esa perspectiva, en octubre de 1967, logró realizar el Primer Congreso Nacional de Educación de Alto Nivel, en La Paz, con participantes internacionales. Villa Gómez presentó nuevamente sus ideas con el título "Hacia una nueva estructura de la educación boliviana para el desarrollo nacional" que retomaba las propuestas del Plan Fundamental de 1958, es decir de la reforma pendiente desde la aprobación del Código de la Educación en 1955. Sobre este congreso, Guillermo Francovich, ex rector de la Universidad San Francisco Xavier, quien asistía al mismo, señaló que le impresionó "vivamente por la madurez profesional de los educadores bolivianos que participaban" y sobre Villa Gómez dijo que su participación y las exposiciones que tuvo que hacer en diversas oportunidades para orientar el

trabajo de los congresistas y para informar a éstos los objetivos de la reunión, eran de una transparente claridad y de una insuperable precisión (Francovich, 1979: 7).

Las palabras de Francovich permiten apreciar el nivel al que habían llegado los maestros más distinguidos, quienes desde décadas anteriores se esforzaron por lograr que la educación cuente con normas que regulen su funcionamiento y que garanticen el ejercicio profesional de la docencia. Además de haber redactado el Código de la Educación en el que veían la "consagración" de la reforma educativa y elaborado el reglamento que norma el funcionamiento de la carrera docente plasmado en el Escalafón Nacional del Servicio Educativo, enfrentaron los problemas de la expansión del sistema escolar y sus necesidades proponiendo el Plan de Fomento de la Educación Nacional en el que señalaron las necesidades del sistema escolar y ofrecieron propuestas para realizar la reforma educativa implícita en el Código. Todo esto con apoyo del Instituto de Investigaciones Pedagógicas en el que trabajaban maestros.

En consecuencia, hasta casi fines de los sesenta, a la par de su organización sindical, los maestros contaban con una fuerte y comprometida orientación profesional que les permitía dialogar con los actores estatales en condiciones de igualdad y con propuestas. En los años venideros perderían esta "doble fuerza" por efecto de la orientación política de los militares que recortaron sus derechos laborales conseguidos en largos años de lucha y plasmados en el Código y el Escalafón. El cercenamiento[72] de las normas establecidas en estos instrumentos provocará que los esfuerzos docentes se concentren en la recuperación de derechos, relegando a un segundo plano las necesidades de la educación, por la prioridad de contar con estabilidad laboral.

La figura destacada de este período es la de Guido Villa Gómez quien no sólo fue un investigador y planificador de la educación sino también el

72 Los decretos de Barrientos dictados a fines de noviembre de 1968 obligaban a los maestros a no tener vida política partidaria y si bien podían asociarse debían hacerlo en asociaciones profesionales. Las asociaciones sindicales estaban controladas. Para ser parte de un sindicato tenían que pedir permiso al gobierno que en 1964 y 1967 había masacrado a mineros, en Sora Sora y en la mina Siglo XX.

gran dirigente sindical del magisterio. Como ya dijimos, fue elegido por sus colegas como ejecutivo de la Federación de Maestros de Chuquisaca en 1956 y en 1958 pasó a dirigir la Federación Nacional de Maestros Urbanos de Bolivia, de la que fue su fundador y a la cual le dotó de una declaración de principios y estatutos. Igual que en sus actuaciones como investigador y planificador, dejó ejemplos para el comportamiento sindical, convocando a sus colegas a seguir "la regla de oro" de la conducta profesional: "no olvidar jamás el respeto que todo educador se debe a sí mismo y a los demás porque la forma y el fondo de sus actitudes debe aproximarse a la norma ejemplar". Enseñó que el maestro está imperativamente obligado a proscribir el encono fanático, la agresividad instintiva y la fácil propensión a la intriga, el insulto y la calumnia. Sugería que el mejor método de confrontar tesis contrarias es la razonada discusión y el mejor método de definir decisiones colectivas es la democrática consulta a la voluntad de las mayorías (Chávez, 2003; Gutiérrez, 1979).

Villa Gómez consideraba que el sindicalismo "es un sistema coherente de derechos y deberes... [con] atribuciones y garantías pero también [con] indeclinables responsabilidades". Entre los deberes, "...debe promover la progresiva eficiencia del grupo por el continuo perfeccionamiento individual, social y técnico de sus miembros" (Gutiérrez, 1979: 21). Su estilo consistía en buscar soluciones a los problemas y no sólo plantearlos. Promovía la comprobación documentada de necesidades y posibilidades y no se dejaba llevar sólo por la alborotada demanda pública. Dejó como herencia para el magisterio el Reglamento del Escalafón del Servicio Nacional de Educación, promulgado en julio de 1957, la formulación de la escala de categoría porcentual por la que los maestros ascienden en su carrera, la inamovilidad docente, la representación directa del magisterio ante el Consejo Administrativo de la Caja Nacional de Seguridad Social, además de varios reajustes importantes de los haberes del magisterio, logrados cuando él fue su dirigente. Pero Villa Gómez no sólo se ocupó de los derechos de sus colegas sino también de sus deberes. Le interesó mucho la evaluación de los resultados de los procesos escolares para lo que trabajó arduamente a fin de contar con instrumentos que permitan a los maestros desarrollar un sentido reflexivo basado en guías de evaluación. Igual que su maestro Alfredo Vargas, fundador del Departamento de Medidas y Eficiencia Escolar, creía que sin evaluación científica y objetiva

la educación pública era un negocio sin contabilidad (Ministerio de Educación, Plan de Fomento, 1958: 14; Chávez, 2003). Las cualidades que Villa Gómez encarnaba y con las que influyó en el magisterio boliviano lastimosamente no se transformaron en una herencia duradera por la no realización de la reforma que él y sus colegas impulsaban.

La no realización del Congreso Pedagógico que tenía que impulsar la reforma pedagógica y el crecimiento de los maestros interinos al calor de la expansión de la educación dejaron otra vez en minoría a los maestros profesionales. Como ya señalamos, en 1956 cuando se realizaba el Plan de Fomento, 43,96% de los maestros en servicio era profesional, entre urbanos, rurales y de ramas técnicas como educación física música y economía doméstica, 21,49% había logrado su profesionalización en el servicio, es decir que habiendo ingresado a la docencia sin formación previa se formaron en la práctica. Y 34,78% no tenía ninguna formación. Con esta estructura se expandió el sistema escolar. Con el crecimiento del sistema esta situación se empeoró. Bajo gobiernos militares, el magisterio se convirtió en espacio favorito de clientela política que aumentó el número de maestros improvisados minando la profesionalidad y la herencia que les dejó Rouma[73], dando forma a un magisterio apático, adaptado a una situación del menor esfuerzo, con prácticas que promovieron nuevamente la repetición, el verbalismo y la memorización rutinaria. Así, la conjunción de capacidades y de condiciones favorables en las que se desarrolló la educación pública en los años previos a 1952 empezaron a difuminarse desde el 4 de noviembre de 1964, al influjo de una inescrupulosa administración militar. Como vimos, desde principios de los años sesenta, las propuestas magisteriales de una reforma pedagógica ya no encontraron el apoyo gubernamental que necesitaban para realizarse. Sin embargo, los gobiernos militares usarán estas ideas generadas por los maestros y realizarán la reforma pendiente; la harán con otras perspectivas y bajo otras estrategias, imponiendo sus puntos de vista. Contrariaron así las prácticas participativas que fueron forjando

73 Recordemos que Georges Rouma fundador y primer director de la Escuela Normal de Maestros de Sucre promovió una educación científica, activa, coeducativa y laica orientada con un sentido práctico y productivo, estético e integral (Blanco Catacora, 1987: 10). Enseñaba que la educación tenía que ser de utilidad para sus beneficiarios, no memorista, verbalista ni enciclopédica como era la educación colonial heredada y que tenía vigencia en el país hasta antes de la Misión Belga.

los maestros en interacción con las autoridades estatales anteriores y que ensayaron desde 1930.

3. LAS REFORMAS EDUCATIVAS BAJO GOBIERNOS MILITARES

Las reformas educativas que se hicieron entre 1968 y 1974, años en que se dictaron nuevas normas para el funcionamiento de la educación escolar fueron conducidas por Hugo Banzer, quien luego de ejercer como ministro de Educación en el gobierno de Barrientos (1966-1969), se apoderó del gobierno entre 1971 y 1978, período que se conoce como "dictadura banzerista". Estas reformas tuvieron dos etapas. La primera ocurrió bajo el gobierno de Barrientos y la segunda bajo la dictadura de Banzer. Para facilitar la lectura de estas reformas, en el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los decretos con los que se dio forma jurídica a los cambios en la educación escolar realizados bajo gobiernos militares.

Tabla 2
LEGISLACIÓN DE EDUCACIÓN EN BOLIVIA. 1955-1975

Año Instrumento/ actores	Características en palabras clave	Cambios en comparación con lo anterior	Efectos sobre la autoidentificación de los maestros
1955 Código de la Educación Boliviana/ Maestros y gobierno nacionalista	La educación es un derecho universal	Los niños indígenas pueden asistir a las escuelas	Diferencias entre maestros normalistas urbanos, rurales e interinos
1957/Escalafón Nacional del Servicio de Educación /Maestros-Gobierno Nacionalista	Protege derechos laborales de todos los maestros, urbanos, rurales, interinos, titulares por antigüedad, egresados	Reglas para la carrera docente reconocidas por el Estado	Hay seguridad laboral, derecho a la huelga, inamovilidad funcionaria
1968/Estatuto Orgánico de la Educación/ Barrientos	La educación depende de Presidencia y no del Ministerio de Educación	Cambia estructura organizativa del sistema escolar	Se recortan derechos sindicales del magisterio
1969/Estatuto de la Educación Normal / Barrientos	Educación pierde autonomía y el cambio provoca desorden	Se forman maestros para el Ciclo Intermedio del Nivel Primario	Los maestros se dividen. Algunos adhieren al régimen y otros continúan la lucha por sus derechos
1969/Estatuto de la Evaluación Escolar/ Ovando	En línea con cambios propuestos por Barrientos.	Evalúa el grado en que se logran los objetivos educacionales.	Los maestros aplican el nuevo Reglamento

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Año Instrumento/ actores	Características en palabras clave	Cambios en comparación con lo anterior	Efectos sobre la autoidentificación de los maestros
1973/Ley Fundamental de la Educación Boliviana/Banzer	Aporta cuerpo de objetivos de la reforma iniciada por Barrientos, en todos los ciclos y niveles	La educación se organiza por objetivos y se busca cambio de actitud de profesores y la adaptación de los estudiantes a "cambios de la civilización actual"	Los maestros se adaptan a la nueva estructura de ciclos y niveles diferenciados
1974/Ley de la Evaluación Educativa Banzer	La evaluación es un proceso integral, sistemático, acumulativo, científico, cooperativo y forma parte del acto de educar	Se verifica el logro de los objetivos	Los maestros aprenden a evaluar por objetivos
1975/Ley de Normales/Banzer	La acción educativa contribuye a la edificación de un Estado de Orden, Trabajo, Paz y Justicia	De acuerdo con los cambios introducidos en el currículo escolar y su organización	Los maestros se acomodan a los cambios

Fuente: Elaboración propia.

En la primera etapa, por un decreto dictado el 9 de septiembre de 1968, Barrientos estableció que la educación dependiera directamente del Presidente de la República y ya no del Ministerio de Educación, aunque Banzer ocupaba el cargo. Esto nos muestra la voluntad que tenía el general Barrientos en controlar en persona al sector educativo y sobre todo la actividad docente. Luego, el 27 de noviembre del mismo año, se aprobó un Estatuto Orgánico de la Educación que reemplazó al Código de la Educación, aunque no lo derogó. Este Estatuto cambió la estructura organizativa del sistema escolar, dividiendo los doce años de primaria y secundaria en tres ciclos: básico, intermedio y medio, de cinco, tres y cuatro años respectivamente. Esta estructura caricaturizó el Plan Villa Gómez que había propuesto una escuela básica mínima, de cuatro años seguida de otros dos ciclos, cada uno de cuatro años, en los que los estudiantes encontrarían su vocación, ya sea técnica o humanística.

Los gobernantes militares al llevar adelante "la reforma integral de la educación" con la que había soñado Villa Gómez, introdujeron cambios en la propuesta original aunque tomaron ideas importantes del gran maestro referidas a la estructura organizativa del sistema escolar y a la pedagogía centrada en objetivos. Los cambios propuestos sin embargo no contaban con las previsiones necesarias. El primer año de la implementación de

esta reforma, por el caos que provocó, se suspendieron los exámenes finales y todos los escolares aprobaron el año por decreto gubernamental. (*El Diario*, 4 de octubre de 1969). Los objetivos de la nueva educación fueron proporcionados el 1 de febrero de 1973, cuando se aprobó la Ley de la Educación Boliviana, una vez que se estableció la dictadura banzerista. Hasta entonces la educación escolar funcionó caóticamente. El profesor René Higueras recordaba así este período:

> *RH: Don Guido decía que la escuela no tiene que ser una fábrica de bachilleres. Proponía una escuela primaria mínima con opciones vocacionales... pero en manos [de los militares] el Plan Villa Gómez quedó mutilado, redujo la primaria a cinco años y quitó dos años a la secundaria. Así crearon el ciclo intermedio sin tener profesores formados para ese ciclo... Por eso no funcionó de inmediato. No había locales ni tampoco maestros para el primer año del nuevo ciclo. Esta reforma desorganizó tremendamente al magisterio porque los maestros de secundaria perdieron horas y los de 6º de primaria tuvieron que pasar a enseñar en el nuevo ciclo donde había también profesores de secundaria. Entre ellos surgieron rivalidades por las cargas horarias... Era un jaleo porque no había suficientes aulas y como los que estaban en 6º pasaban a otro ciclo que ya no funcionaba en la misma escuela, al irse dejaban aulas vacías... pero al mismo tiempo no tenían aulas en el nuevo ciclo. Fue una desorganización tremenda. Los profesores de secundaria disminuyeron sus cargas horarias y reclamaban... algunos colegios albergaron al intermedio, otros no... también el ciclo funcionó en dos turnos, intermedio por la mañana y por la tarde. En Sucre no aceptaron la reforma por falta de locales... y continuaron con la modalidad anterior...*
>
> *MLT: Pero cuando se recuperó la democracia esta estructura no cambió...*
>
> *RH: Sí, hubiera sido otro jaleo ya que costó mucho incorporar el intermedio... se mantuvo para evitar problemas, ésa es la verdad, no se discutió si convenía o no a la educación* (Entrevista 5, 23 de abril, 2009).

Entonces, desde la gestión de 1969 se cambió la estructura del sistema escolar, la formación de los maestros y las normas de evaluación por efecto del Estatuto Orgánico de 1968 apoyado por otro decreto que adecuaba la formación de los maestros a la nueva estructura escolar. La muerte de Barrientos en abril de 1969 si bien interrumpió la legislación de la reforma no evitó que los cambios en la estructura continuaran su marcha[74] desmejorando la educación por la falta de preparación de los maestros en servicio que tuvieron que acomodarse a los cambios sin que la legislación de la reforma estuviera completa. Todas estas medidas que provocaron cambios curriculares e institucionales serán ratificadas por Banzer en su condición de dictador, en 1973. Banzer inaugurará una segunda fase de la reforma militar de la educación que introdujo el conductismo en la educación y una pedagogía por objetivos que simplificaba la enseñanza. En síntesis, el Estatuto Orgánico de la Educación y el Estatuto de Educación Normal dictado en marzo de 1969, que buscaba transformar la formación de maestros para adecuarla a la nueva estructura, dieron cuerpo a las reformas curriculares e institucionales de la primera fase. Además de estos decretos relacionados con la dimensión pedagógica, el gobierno de Barrientos dictó otros, en diciembre de 1968, que recortaban los derechos de asociación de los maestros y de los padres de familia. Esto significó el control de las actividades sindicales del magisterio que perdió no sólo el derecho a participar en la conducción de la educación sino también sus derechos de asociación sindical[75] con los que habían logrado participar en la conducción de la educación y condiciones de seguridad laboral en el ejercicio profesional de la docencia. La lucha por recuperar estos derechos ocupará toda su energía en los siguientes años, cuando otra vez les fue posible expresarse como colectivo social organizado.

74 Éste es un tema importante que requiere un seguimiento hemerográfico y entrevistas a maestros de la época para reconstruirlo en profundidad. Hasta ahora hay escuelas primarias con cinco cursos y desde el 6º pasan a depender de secundaria. Antes, de esa manera las secundarias ganaban matriculados. Desde entonces también existen secundarias técnicas que muestran las huellas de los cambios en la estructura del sistema escolar realizados por los gobiernos militares.

75 Las asociaciones profesionales de los maestros fueron promovidas desde 1908 en el Plan General de Instrucción, en la gestión ministerial de Sánchez Bustamante. En la bibliografía revisada aparecen con más fuerza las organizaciones sindicales y muy poco las asociaciones profesionales, nombradas por Saturnino Rodrigo, uno de los discípulos destacados de Rouma (Lora, 1998). Por la poca memoria escrita que existe al respecto, la asociación profesional de los maestros es otro tema que requiere mayor estudio.

Con la desaparición de Barrientos la administración de la educación retornó al Ministerio de Educación. El general Ovando, sucesor de Barrientos[76], aprobó el 2 de octubre de 1969 el Estatuto de Evaluación Escolar que se adecuaba a los cambios curriculares que se habían realizado. También el nuevo gobierno aprobó la solicitud de los maestros de realizar el Primer Congreso Pedagógico pendiente desde 1958. Ambas acciones muestran la ambigüedad de la situación política nacional en la que tenían que realizarse las negociaciones entre maestros y actores del gobierno. Por un lado continúa la política educativa de Barrientos y por otro el gobierno negocia con los maestros la realización del Congreso Pedagógico[77]. Su convocatoria, para octubre de 1969, mostraba la fortaleza de los maestros quienes aprovechaban la "apertura democrática" del gobierno de Ovando. Mientras los maestros se ocupaban de recuperar sus derechos sindicales, la reforma militar siguió en marcha. Como veremos en el siguiente punto, el Congreso se realizó en enero de 1970 pero sus resoluciones no lograron echar atrás las reformas de Barrientos y Ovando. Si al primero le tocó combatir la guerrilla del Che Guevara el segundo tuvo que hacerse cargo de otro foco guerrillero compuesto principalmente por jóvenes universitarios que estalló el 20 de julio de 1970 en Teoponte, una población al norte de La Paz. Después de la muerte de la mayoría de los guerrilleros el ambiente político se radicalizó lo que provocó un nuevo golpe militar que reivindicaba la línea dura de Barrientos. Una junta militar de las tres armas arrebató el poder a Ovando pero no duró sino unas horas porque Torres, otro militar se rebeló y convocó a los obreros a salir a las calles y de ese modo se encumbró como nuevo presidente de la República. Por estas circunstancias el 1 de mayo de 1971 surge la Asamblea del Pueblo en la que la Central Obrera Boliviana tuvo el protagonismo principal. Los maestros como parte de

76 Como dijimos, es el período de "restauración" del poder del Ejército en los asuntos del Estado. En las jornadas de abril de 1952, el Ejército fue derrotado por el pueblo en armas por lo que el MNR cerró el Colegio Militar. Ovando y Barrientos representaban a los nuevos oficiales del Ejército "moderno" que el mismo MNR reorganizó; eran "institucionalistas" y ponían por encima de todo los sagrados intereses de su institución. Zavaleta señala que Barrientos y los militares restauradores como Rogelio Miranda, Reque Terán y Banzer buscaban "destruir a sus enemigos" (Zavaleta, 2006: 53).

77 Esta ambigüedad también ocurre en otros planos. Ovando nacionalizó una empresa petrolera norteamericana pero al mismo tiempo reprimió a jóvenes universitarios en Teoponte: "Ovando... quería liquidar físicamente a la... izquierda y a la vez acentuar el prestigio del Ejército" (Zavaleta, 2006: 56).

este organismo se plegaron al debate, junto con otros sectores sociales en lucha por la defensa de los intereses nacionales. El 21 de agosto de 1971 Banzer apoyado por los Estados Unidos y el gobierno brasileño volvió a "restaurar" el poder del ejército imponiendo un gobierno de facto que duró siete años y que para los maestros significó quedarse sin sus dirigentes, porque fueron exiliados o privados de su libertad.

Uno de los dirigentes del magisterio de ese momento recuerda que Barrientos no sabía nada de educación sino Banzer. Pero como veremos, Banzer no sólo sabía de educación sino de la filiación política de los maestros. En 1967 nuestro entrevistado había viajado a Cuba invitado por el gobierno de esa república. A los ocho días de su regreso, lo hicieron llamar al Ministerio de Educación. Ahí conoció a Banzer, "un camba prepotente y malcriado. Me preguntó quién me mandó a Cuba, yo negué haber estado allí y le pedí pruebas... Me dijo que me retire. Entonces Banzer no era aún conocido. Yo continué trabajando normalmente pero con motivo de la guerrilla del Che otra vez me topé con Banzer. Se intensificó la persecución a dirigentes y gente de izquierda. Me detuvieron con otros dirigentes del magisterio y me llevaron al panóptico. El magisterio era fuerte por entonces... Fallece Barrientos y Banzer desaparece de La Paz. Vienen golpes, uno tras otro." Cuando Banzer tomó el poder, encarceló primero y luego exilió al profesor entrevistado (Entrevista 4, 14 de abril, 2009).

En este contexto empezó la segunda fase de estas reformas que se realizó con maestros improvisados. El 1 de febrero de 1973, se dictó la Ley Fundamental de la Educación Boliviana con la que Banzer completaba su reforma interrumpida por la muerte de Barrientos. Esta nueva Ley proporcionaba el cuerpo de objetivos de la "reforma integral" de la educación para todos sus niveles, completando así los cambios que Banzer introdujo en la educación desde fines de 1968. En mayo de 1974 se dictó la Ley de la Evaluación Educativa que reemplazó al Estatuto de Evaluación Escolar de 1969 dictado por Ovando. En 1976 se distribuyeron los nuevos programas de estudio que tenían una estructura muy fácil de seguir (objetivos específicos, contenidos, experiencias de aprendizaje y evaluación). Estos programas que se organizaban en torno a lograr ciertas conductas a través del uso de objetivos, tuvieron vigencia hasta mediados

de los noventa cuando la Ley de Reforma Educativa de 1994 introdujo nuevas orientaciones para el trabajo escolar. Los programas de Banzer se reimprimieron en 1988 casi sin modificaciones. Tal cual Villa Gómez temía, la implementación de las medidas de reforma que cambiaron el currículo y la estructura organizativa de la educación causó más problemas que soluciones pues mecanizó a los maestros. Los programas contenían orientaciones conductista muy sencillas de seguir que los maestros aplicaban casi sin modificarlas, buscando cambios en el comportamiento estudiantil (Contreras y Talavera, 2004: 64-65). De ese modo, los maestros se acostumbraron a un trabajo de aula sin muchas exigencias. La rutinización del trabajo escolar y la repetición de contenidos que se repetían cada año, fue la base del éxito de los programas y también de la resistencia de los maestros a los cambios que propuso la reforma educativa de 1994. Ésta exigía creatividad a los docentes para aplicar sus propuestas.

La forma como se aplicó en Bolivia la pedagogía por objetivos hizo retroceder la profesionalidad de los docentes a tiempos anteriores a 1909 ya que los maestros profesionalizados en Sucre se habían formado con las corrientes pedagógicas más modernas de Europa traídas al país por Rouma y sus colegas. En 1947 por ejemplo el profesor boliviano Benedicto Durán publicó un libro titulado *Forjando la escuela activa en Bolivia*, en coautoría con el belga Rene Halconruy. El señor Durán, egresado de la Normal de Sucre en 1923, ejercicio como director de la Escuela de Aplicación de la Normal por lo menos entre 1932 y 1946, según hemos podido constatar en la trayectoria profesional de una maestra que trabajó en esa escuela durante el período mencionado[78]. Hay muchos otros testimonios que se podrían citar que muestran que los maestros formados por los profesores belgas tenían una alta profesionalidad. Basta recordar

78 La maestra es Delia Gambarte de Quezada, quien egresó de la Normal de Sucre en 1928 y trabajó primero bajo la dirección del profesor Alfredo Vargas Porcel en la Escuela Daniel Sánchez Bustamante entre 1929 y 1931. En 1932 pasó a enseñar bajo la dirección del profesor Durán en la escuela donde los normalistas hacían sus prácticas profesionales, la Escuela de Aplicación H. Siles. Es muy probable que estas experiencias sean las que se plasmaron en la obra *Forjando la escuela activa en Bolivia*. De este libro sólo tengo la referencia, pero Benedicto Durán fue director de un colegio de frontera en el sureste boliviano donde hice los años de estudios secundarios, entre 1963 y 1965. El profesor Durán tenía entonces alrededor de 60 años y trabajaba con un sentido del deber que merecía el respeto de todos quienes lo conocían y sobre todo de los maestros y estudiantes. La educación entonces era integral, activa e interesante.

que Elizardo Pérez reconoce las enseñanzas de Rouma en la obra que realizó en Warisata.

Por todo lo anterior es que creemos que la pedagogía por objetivos contribuyó en gran medida a la desprofesionalización del magisterio, por el contexto político en el que se implementó y por la simplificación que se hizo de esta pedagogía en la práctica. Villa Gómez temía que esto ocurriera si no se hacía un trabajo de socialización amplia con los maestros. El ingreso de personas sin formación profesional contribuyó también a la caricaturización de esta pedagogía que enfatiza en los objetivos, que pueden servir a distintos propósitos.

La resistencia obrera y popular a la dictadura de Banzer hizo que éste se viera obligado a convocar a elecciones en 1978, situación que hizo pensar que la sociedad se encontraba nuevamente frente a las puertas de la democracia. En este nuevo contexto se reorganiza la dirección sindical, regresan al país algunos dirigentes, entre ellos René Higueras del Barco, profesor de destacada trayectoria sindical de las últimas décadas; otros abandonan su condición de clandestinidad y desde junio de 1979 solicitan un congreso pedagógico para reencauzar la educación. Se trata del II Congreso Pedagógico que como veremos mostró el cambio que se había operado en el magisterio; su realización estuvo seguida por otro golpe militar perpetrado en julio de 1980 por lo que la educación tuvo que esperar hasta octubre de 1982 para que los maestros retomen las resoluciones de los Congresos Pedagógicos.

4. LOS CONGRESOS PEDAGÓGICOS DE 1970 Y 1979

A diferencia de los congresos sindicales, los pedagógicos se realizan para tomar decisiones sobre la marcha de la educación y se hacen en coordinación con las autoridades gubernamentales. Son pocos los congresos de este tipo en la historia de la educación boliviana. En 1919 se realizó uno en Sucre (Lora, 1998). Al parecer, de éste se guardó poca memoria porque el que solicitó el profesor Villa Gómez en 1958 se llamó Primer Congreso Pedagógico que por su continua postergación se realizó en 1970 bajo el gobierno del general Ovando. El Primer Congreso tenía que realizarse entre el 22 de noviembre y el 4 de diciembre de 1969

pero ocurrió entre el 22 y el 24 de enero de 1970. La fecha del Segundo Congreso se fijó para la segunda quincena de octubre de 1979 y se realizó del 3 al 13 de diciembre de ese año. Su mayor extensión con relación al anterior muestra un cambio en el contexto; Banzer había salido de escena. La realización de estos congresos antes y después de la vigencia de la dictadura banzerista ilustra las tensiones que se generaron en la educación entre el magisterio y los gobiernos militares.

El Primer Congreso Pedagógico, 1970

Probablemente por su vinculación con el pasado inmediato, el Primer Congreso Pedagógico retomó como primer objetivo el mismo que tenía el Congreso solicitado 12 años antes. Señalaba que se realizaba para que 1) los maestros participen "directa y responsablemente en el estudio de los problemas generales y específicos de la educación boliviana", 2) analicen el Código de la Educación Boliviana y los decretos dictados por los gobiernos militares "a fin de recomendar modificaciones, enmiendas o proyectos sustitutivos para su consideración por el supremo gobierno", 3) definan y coordinen la estructura y el funcionamiento del sistema escolar en todas sus áreas, niveles, ciclos y grados; elaboren los planes y normas técnicas que se precisen para adecuar la escuela boliviana a la realidad económica, social y política del país, 4) propongan una adecuada dirección técnica para la educación (Primer Congreso Pedagógico, 1970: 8).

En su realización todavía participaron algunos maestros de generaciones anteriores y con trayectorias destacadas. Así, en su Primera Comisión figuran los profesores Luis Carranza Siles y Federico Blanco Catacora, quienes también están en una lista de 16 maestros reconocidos por este Congreso. Según el Voto Resolutivo con el que los reconocieron, se trata de maestros que a lo largo de la historia "se esforzaron por la creación de una pedagogía nacional consagrando toda su existencia al servicio de la escuela boliviana". En la lista se encuentran también Franz Tamayo, Daniel Sánchez Bustamante, Alfredo y Heriberto Guillén Pinto, Elizardo Pérez, Faustino Suárez Arnez, Corsino Rodríguez, Vicente Donoso Torres, Alfredo Vargas, José Antonio Arze, Guido Villa Gómez, Humberto Quezada, Bernabé Ledesma e Isaac Maldonado Reque. En el mismo Voto Resolutivo, se recordó la memoria del distinguido pedagogo

nacional prematuramente desaparecido Guido Villa Gómez y se eligió por aclamación a Presidentes de Honor del Congreso "a los distinguidos educadores" Humberto Quezada Arce, ex Director General de Educación en representación de los maestros jubilados y al profesor Luis Carranza Siles, ganador del Premio Nacional de Pedagogía, en representación de los maestros en servicio activo (Primer Congreso Pedagógico Nacional, 1970: 45-47).

Asimismo, por la continuidad generacional que todavía existía y por el poco tiempo de vigencia de las reformas militares las resoluciones de este Congreso siguieron la línea de las propuestas que circularon desde 1958. Nuevamente destacaron la importancia de realizar "la reforma integral de la educación" diseñada por maestros como los que fueron reconocidos por el Congreso. El reconocimiento a los maestros antiguos y el pedido de la reforma integral diseñada por ellos era probablemente lo único que podían hacer los maestros en una situación política en la que sobre todo defendían sus derechos laborales y aunque eso no aparece en las resoluciones los dirigentes defendieron las categorías afectadas por Barrientos[79].

Entre otras resoluciones importantes del Primer Congreso figuran la vigencia del Código de la Educación Boliviana y el rechazo a la centralización de la educación en el Consejo Supremo, establecido por el Estatuto Orgánico de la Educación, decretado por Barrientos. En su lugar los maestros propusieron un Consejo Técnico que recuerda al viejo Consejo que funcionó entre 1930 y 1945, no retomado por el Código de la Educación Boliviana; en su lugar éste estableció la Dirección General de Educación para cumplir las funciones de planificación técnica y administrativa de la educación, que antes había cumplido el Consejo.[80] Las

79 El profesor Higueras señala que el llamado Primer Congreso se realizó de manera manipulada por el ministro Mariano Baptista y se abocó a resolver problemas de las categorías en un momento político en el que las libertades ciudadanas no estaban garantizadas. Según Higueras, Ovando apoyó la incorporación de las categorías "cero y al mérito", en honor a su madre que era maestra. Estas categorías continuan vigentes.

80 El Código de la Educación Boliviana otorgó a la Dirección General de Educación las funciones de planificación y orientación técnica de la educación que entre 1930 y 1945 eran funciones del Consejo Nacional de Educación. Pero la idea de un Consejo existe en el Código (Cap. XXII. Arts. 197-198). Y en esta disposición se habría apoyado la norma que estableció el Consejo Supremo de Barrientos. Lo interesante es que las disposiciones

Resoluciones del Primer Congreso Pedagógico no pudieron ponerse en práctica por el curso que tomó la agitada vida política del país, a la que nos hemos referido antes. En agosto de 1971 el golpe de Banzer exilió a las dirigencias sindicales que estuvieron ausentes desde entonces hasta la caída del dictador, en 1978. Así, el grueso del magisterio quedó sin sus dirigentes y los nuevos que surgieron se forjaron en un contexto de conflicto y de enfrentamiento permanente con los gobiernos militares.

El Segundo Congreso Pedagógico, 1979

El Segundo Congreso Pedagógico se realizó en diciembre de 1979 bajo el gobierno del general David Padilla que declaró a 1979 "Año de la Educación Boliviana". Con este auspicio a pesar del conflicto permanente, los maestros organizaron un plan desde la fecha misma de la convocatoria, en junio de ese año. Ésta establecía realizar el Congreso en la segunda quincena de octubre, para que la fecha coincidiera con el aniversario de la elevación del Código de la Educación Boliviana a rango de Ley de la República un 29 de octubre de 1956. Los maestros justificaron la realización del Congreso señalando que las organizaciones sindicales del magisterio no habían participado en las reformas y modificaciones técnico-pedagógicas y administrativas del sistema educativo boliviano ejecutadas después de la realización del Primer Congreso Pedagógico Nacional. Con esto se referían a las reformas militares de la segunda fase, aquellas ejecutadas por Banzer, a la Ley de la Educación Boliviana de 1973 que impuso la pedagogía por objetivos. Señalaban además que las reformas aludidas desvirtuaron el contenido del Código, generando confusión e inercia en el servicio de la educación acentuando la crisis del sistema escolar (CTEUB, 1983). Este Segundo Congreso buscaba principalmente 1) determinar las políticas, los objetivos y las metas que orienten la educación con la participación del magisterio nacional y 2) analizar y evaluar las orientaciones, estructuras, recursos, funcionamiento y resultados de la educación boliviana para proponer una adecuada reestructuración del sistema escolar en función de las necesidades del país (Ibid.).

militares buscaban fundamentarse en el Código de la Educación a diferencia de lo que pasará luego con la Ley de Reforma Educativa de 1994 que directamente lo desconoció.

Los dirigentes que organizaron el Congreso fueron los profesores urbanos Tito Maceda, Nilo Soruco y Hernán Becerra apoyados por los maestros rurales, igual que en el anterior Congreso. Cabe señalar que en el Primer Congreso la educación rural todavía dependía del Ministerio de Asuntos Campesinos. Esto cambió desde febrero de 1973 cuando se dictó la Ley de la Educación Boliviana que reintrodujo la educación "única" para todos los y las estudiantes, tanto del campo como de la ciudad. Los profesores rurales que representaron a su sector fueron Néstor Valdivia, José Quiroga y Ezequiel Huayta. Maceda y Valdivia también participaron en la conducción del anterior Congreso.

El análisis que hicieron los maestros en las comisiones del Segundo Congreso señala que la educación se encontraba en una verdadera crisis. Su presupuesto era menor que el destinado a la represión. El 60% de la población en edad escolar (3-24 años) no podía acceder a la educación. Diez mil maestros habían ingresado al sistema escolar sin ninguna preparación, había ítems fantasmas de tal manera que el presupuesto destinado a la educación se agotaba en el pago de sueldos. La incorporación de "soplones espías y hasta agentes informativos del régimen" fue un factor más del estancamiento y retroceso en que dejó la dictadura banzerista a la educación (Ibid.). Por otro lado, la educación técnica que justificó el cambio de estructura del sistema no había funcionado; se le destinaba 11% del presupuesto mientras que a la humanística iba el 89%. En el área rural donde trabaja el 67% de la población dedicada a actividades agrícolas no había una escuela de agronomía para la educación de nivel medio. Señalaba también que paradójicamente el costo por alumno en el país "era el más caro del mundo" (Ibid.). Esta situación descrita y analizada en el Congreso resultaba de la imposición de una estructura educativa foránea que incluyó "un ciclo intermedio de desorientación". La evaluación de los maestros destacaba también la separación entre la vida y la educación, la teoría y la práctica, la ciencia y la producción. Señalaban que por ello la educación no responde a las necesidades del desarrollo socio económico y cultural independiente ni a los ideales mayoritarios del país. Por el contrario contribuye a una mayor dependencia. Las resoluciones de este Congreso fueron publicadas cuatro años después de su realización, en diciembre de 1983 después que nuevos golpes militares volvieron a inquietar la vida social del país.

El 17 de julio de 1980 Luis García Meza intentó instalarse como dictador con planes de quedarse 20 años en el gobierno, según sus propias palabras. Aunque no logró sus objetivos provocó persecuciones y nuevos exilios a los dirigentes que luchaban por la recuperación del orden democrático junto con los demás sectores sociales organizados que resistían a las dictaduras. Sin embargo, la directiva que publicó las resoluciones argumenta que el retraso y la forma como se publican (mimeografíadas) se debió a la falta de apoyo económico del gobierno democrático ungido el 10 de octubre de 1982.

En las resoluciones de los dos congresos pedagógicos los maestros rechazaron las modificaciones realizadas por los gobiernos militares al Código de la Educación Boliviana y propusieron ideas para reconducir la educación que no pudieron efectivizarse. Si bien ambos Congresos reivindicaron la vigencia del Código, en el Segundo Congreso se reconoció la necesidad de una educación que responda a la realidad multicultural del país y a la integración de la educación en un solo sistema. Asimismo, propuso el uso de las lenguas indígenas en el proceso de enseñanza, una novedad en relación con lo que había planteado el Código de la Educación en 1955. Varias de las propuestas que hicieron los maestros en estos dos congresos serán retomadas por la Reforma Educativa de 1994 que paradójicamente no sólo dejó fuera de juego a los maestros que las elaboraron sino que abrogó el Código mismo, es decir al conjunto de normas que tanto les había costado establecer. Es interesante destacar que durante los gobiernos militares este conjunto de normas, considerado como "ley de leyes" por los maestros, no fue desconocido ya que los decretos y estatutos aprobados por Barrientos y Banzer se basaban en interpretaciones de artículos del Código. En cambio, la Ley de Reforma Educativa de 1994 lo sustituirá completamente. ¿Cómo explicar este fenómeno? ¿Por qué los militares no necesitaron sustituir el Código por la Ley de la Educación Boliviana y los gobiernos neoliberales que aplicaron la Ley de Reforma Educativa tuvieron que hacerlo? Estas son preguntas que responderemos en las conclusiones, una vez que hayamos presentado el cuadro completo del extenso recorrido que hacemos para entender la resistencia docente al cambio educativo en el período democrático más largo que vive Bolivia. En la línea anterior, creemos que gran parte de la explicación que necesitamos establecer se encuentra en las consecuencias

que tuvieron en el magisterio las reformas militares de la educación a las que nos aproximamos a continuación.

5. CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS MILITARES EN LA EDUCACIÓN

En este punto queremos aproximarnos a las consecuencias que tuvieron las reformas militares en la base del magisterio. Del crecimiento de la educación escolar y sus problemas de deserción y marginalidad, que fueron también consecuencia del período militarizado que vivió la educación pública, daremos cuenta en el capítulo siguiente.

Desprofesionalización y cambios en la composición social del magisterio

Cuando se recuperó la democracia en 1982, los maestros y maestras que se habían incorporado al servicio escolar nacional a fines de 1960 o que se habían formado desde entonces constituían el grueso del magisterio normalista. Eran parte de las 14 promociones de maestros formadas entre golpes y contragolpes militares. Muchos estaban cerca de la mitad de su carrera profesional, engrosando la cuarta y tercera categorías del Escalafón del Magisterio[81]. Estas generaciones vivieron las reformas militares de la educación y sus representantes fueron los que intentaron rechazarlas y echarlas atrás; seguramente muchos más de ellos participaron en el Segundo Congreso Pedagógico, el de 1979, que en el Primero, porque ya tenían más de diez años de servicio, experiencia que permite tener prestigio entre los colegas para ser elegido como representante ante el Congreso.

Más tarde a estas mismas generaciones de maestros les tocará sentir el deterioro de sus sueldos, primero afectados por la hiperinflación de comienzos de los ochenta y luego por las medidas de ajuste estructural aplicadas desde 1985. Asimismo y siguiendo esta línea de reflexión[82] hacia

81 Recordemos que cuando un maestro ingresa al Escalafón lo hace a la quinta categoría desde la cual empieza a subir hasta llegar a la categoría al mérito, después de 25 años de servicio.

82 La reflexión se basa en mi conocimiento de decenas de maestros con los que he trabajado entre 1985 y 1996 cuyas trayectorias profesionales y personales registré en varios proyectos de investigación realizados (Talavera, 1987, 1989, 1993, 1999, 2000, 2001).

1995, cuando empezó a aplicarse la Ley de Reforma Educativa de 1994, los egresados de las normales de fines de los sesenta ya empezaban a jubilarse o a pensar en hacerlo. De modo que probablemente pocos de los profesores formados por los últimos maestros de la tradición "meritoria" pudieron experimentar con las propuestas de la Ley de 1994. Entonces los maestros que resistieron las reformas promovidas en el período democrático no fueron los que se formaron antes de 1968, que todavía tenían alguna influencia de los viejos maestros formados por Rouma y la Misión Belga, sino aquellos que ingresaron a las normales después de ese año. Fueron los maestros formados durante las dictaduras militares, que introdujeron la pedagogía por objetivos limitada a la memorización, copia y el verbalismo por su deficiente aplicación.

Los maestros que se formaron durante los gobiernos militares fueron los que conformaron la base amplia del magisterio cuando se recuperó la democracia; algunos de estos maestros jóvenes y con inquietudes animaron el espíritu de cambio propuesto en las Resoluciones del Segundo Congreso Pedagógico realizado en 1979; fueron los que se incorporaron al proceso democrático de manera activa, con ganas de innovar sus prácticas. Maestros innovadores que participaron en distintos proyectos pedagógicos y más tarde se desarrollaron profesionalmente con las propuestas de reforma de 1994, sin dejar de criticar la exclusión del magisterio del proceso de cambio. Pero estos maestros eran una minoría en relación con la mayoría que por su mecanizada formación en las Normales o en los contextos de trabajo no pudieron aplicar propuestas pedagógicas que se alejaban del conductismo.

Así, a los maestros formados entre golpe y contragolpe militar bajo una pedagogía repetitiva, memorística y verbalista les tocó vivir la hiperinflación y sus efectos en los salarios docentes y también los cambios de orientación en la enseñanza que propuso la Ley de Reforma Educativa de 1994. Por las nuevas exigencias algunos prefirieron jubilarse tempranamente y otros aceptaron los desafíos del cambio. Y también estuvieron los casos en los que prefirieron resistir a los cambios pero permanecieron en el magisterio prolongando sus años de servicio para evitar las bajas rentas de jubilación.

Más allá del recambio generacional

En medio de los golpes y contragolpes militares, en 1970 la universidad se democratizó y atrajo a la juventud femenina que antes sólo podía optar por la docencia. El espacio que dejó el desplazamiento femenino de clase media urbana en las normales fue ocupado por sectores de origen popular y migrante que llegaban a las ciudades en busca de mejores oportunidades de educación. De esa manera los nuevos maestros ya no provienen de las clases medias tradicionalmente más escolarizadas.

Así, las normales se popularizaron al mismo tiempo que la calidad de la formación se deterioró como efecto de la prolongada intervención militar y no sólo por la jubilación de los viejos maestros reconocidos en el Congreso de 1970, herederos del normalismo de principios del siglo XX. Al mismo tiempo, la educación escolar se expandió de manera desordenada, sin un plan que la oriente y sin maestros profesionales que pudieran ocuparse de ella, como lo hicieron hasta casi fines de los sesenta. Así, cuando se reestablece el orden democrático en 1982, la educación pública se había estancado, se encontraba en una profunda crisis. El arraigo de las propuestas militares que los maestros no pudieron contrarrestar a pesar de la realización de dos congresos pedagógicos que intentaron desconocerlas, el cambio generacional y el de la composición social del magisterio, sumados a la crisis inflacionaria que golpeó duramente a los maestros explican en parte su desprofesionalización.

Entonces, lo que Bolivia heredó de los militares fue un sistema escolar que no daba cuenta de sus resultados, por falta de procesos de supervisión y control adecuados, que habían sido propuestos por los profesores en la década de los cincuenta y que figuraron en los planes que ellos elaboraron. La formación escolar era deficiente, irrelevante para la vida, de baja calidad por lo que había mucha deserción. En todo esto influía la situación en la que se encontraba el magisterio cuyo proceso de profesionalización no fue completo ya que la matrícula escolar creció más rápidamente que el número de titulados. Esta situación permitió que partidarios de los militares ingresen al magisterio sin formación teórica. En muchos casos, las esposas de los militares se volvieron maestras interinas. Cabe señalar que el interinato ha sido endémico en el sistema

escolar boliviano no sólo por la tardía profesionalización de la enseñanza sino también por su lentitud. Recordemos que desde su nacimiento la Normal titulaba a pocos estudiantes por la alta exigencia que impusieron sus fundadores, como señala el profesor Higueras:

> *En Sucre había pocas posibilidades para los jóvenes, o se estudiaba medicina o derecho. A medicina sólo admitían 30 nuevos por año y a derecho un poco más. El resto entraba a la Normal y como entonces había pongueaje y mitanaje no entraban más que los hijos de gente acomodada, sobre todo mujeres...*
>
> *MLT: Pero así y todo faltaban maestros...*
>
> *RH: Cuando don Humberto [Quezada] era director [1952] de la Escuela Normal de Sucre, había mil inscritos.*
>
> *MLT: Pero se necesitaban maestros.*
>
> *RH: Sí, así apareció el interinato que cumplió doble función: iban a las escuelas fundadas por el MNR y cuando los maestros convocaban a huelga los interinos eran los rompehuelgas... Y cuando se reorganizó el ejército, los militares enviados a todos los confines del país llevaban a sus familias y la esposa generalmente se volvía maestra interina... Hubo un momento en que los interinos eran más que los profesionales* (Entrevista 5, 23 de abril, 2009).

Finalmente es necesario referirnos al contexto social amplio en el que se desarrollaron las reformas militares de la educación. Este contexto permite comprender por qué sus propuestas se arraigaron en las prácticas escolares. Los militares impidieron la discusión y no dejaron paso a la resistencia. Entonces las propuestas se arraigaron no sólo porque sus normas tuvieron larga vigencia, desde 1968 hasta 1994, sino también por la falta de participación de los maestros en la conducción de la educación, ausencia que ellos no admiten fácilmente. Por ello batallaron por realizar los Congresos Pedagógicos en los que debatieron sobre los problemas de la educación para solucionarlos. Su participación no se centró sólo en la defensa de los derechos conquistados, también hubo propuestas para mejorar la calidad de la educación con la vigencia de

la educación intercultural y un sistema único. Sin embargo, su lucha central fue por hacer respetar el Código de la Educación que norma el derecho de los maestros a participar en la conducción de la educación. En los pocos momentos en que pudieron reaccionar frente a los atropellos militares, los maestros se reunieron en congresos para desconocer los cambios iniciados (Primer Congreso) o ya realizados (Segundo Congreso). Si bien lograron cambiar algunas de las arbitrarias medidas tomadas por los militares, como por ejemplo que la educación dependa del Ministerio de Educación y no de la Presidencia de la República, o que vuelvan a tener vigencia los derechos sindicales recortados durante el gobierno de Barrientos, los maestros organizados no pudieron cambiar las reformas curriculares e institucionales por la brevedad del tiempo de apertura democrática y la presencia de golpes y contragolpes militares. Cabe destacar entonces la dependencia de la educación del contexto en el que ocurre y la fuerza de los maestros para enfrentar los problemas. Esta lucha parece ser una constante en la historia que revisamos. Como veremos en el siguiente capítulo referido a los últimos 25 años, aquella por hacer prevalecer la vigencia del Código y del Escalafón ocupará nuevamente gran parte de sus energías. En 1992, sin embargo, los nuevos dirigentes lograrán realizar el Congreso Nacional de Educación, que volverá a tratar los problemas educativos pendientes de solución sobre los que el magisterio generará propuestas, algunas de las cuales serán tomadas por el Estado para incorporarlas a la Ley de Reforma de 1994.

A MANERA DE CIERRE

En este capítulo se ha tratado de mostrar que la intervención militar de 1964 en el proceso de desarrollo abierto en 1952 por la Revolución Nacional cortó también los planes con los que los maestros intervinieron en ese proceso. Estos planes consistían no sólo en reprofesionalizar la enseñanza que por la expansión de la educación pública integró a maestros sin formación inicial en la docencia que requerían profesionalización. Consistían también en adecuar los contenidos curriculares de escuelas y colegios a la nueva situación del país, que entonces soñaba con industrializarse. Por ello buscaban cambios en el sistema escolar de modo que éste ofrezca opciones para el trabajo y que la educación no sea una "fábrica de bachilleres" destinados sólo a la educación superior, como era hasta

entonces. Estas propuestas que fueron desarrolladas por los maestros se llevaron a la práctica sin sus promotores, es decir que el Estado militarizado las tomó y las aplicó sin la participación de los maestros.

Hemos visto que este proceso fue interrumpido por la muerte de Barrientos que permitió la reaparición de la fuerza de los maestros y la reposición en el debate de las propuestas educativas que habían elaborado. Estas fueron retomadas en el Congreso Pedagógico de 1970 pero tampoco pudieron aplicarse porque el ala más afín a Barrientos volvió a tomar el control del Estado estableciendo una dictadura que duró siete años y que realizó la reforma educativa pendiente. Como es de imaginarse los maestros más destacados fueron perseguidos y exiliados con lo que terminó un proceso de acumulación de experiencias y de propuestas magisteriales que aportaban al mejoramiento de la educación pública. Todo esto significó recortes en los derechos sindicales y de participación en la conducción de la educación que los maestros habían adquirido.

Durante los gobiernos militares, el sistema creció con maestros mayoritariamente improvisados, situación que desprofesionalizó la enseñanza, dado que cuando se expande el sistema en 1955, la mayoría de maestros en ejercicio no era normalista. Desde entonces también cambió el origen social de los maestros. Otra consecuencia de la intervención militar en la educación fue que con los cambios que hicieron los militares en los centros de formación de maestros desmejoró notablemente la formación, tanto por su crecimiento (masificación) como por la falta de buenos docentes y los cambios en la composición social del magisterio que ahora provenía de sectores sociales más populares y con menos trayectoria académica. Recordemos que los primeros normalistas pertenecían a familias de clases medias urbanas escolarizadas. Estos cambios incidirán en la formación y las trayectorias de los nuevos maestros que no tuvieron el desafío de participar en la conducción de la educación sino sólo en la defensa de derechos frente a la arbitrariedad militar, contexto en el que se formaron e hicieron sus primeras experiencias como docentes. Este contexto no promovió maestros destacados pedagógicamente. La necesaria lucha sindical que tenían que librar atrajo los talentos opacando la trayectoria de maestros con mayor vocación pedagógica. Los derechos atropellados y recortados fueron más importantes que las propuestas educativas.

Es en este período de fuertes tensiones políticas e ideológicas que circula en el magisterio la noción que la educación escolar, al estar controlada por el Estado, es parte de sus aparatos ideológicos. En contrapartida surgirán proyectos de educación liberadora como eco local de las experiencias de Paulo Freire. Estos proyectos darán lugar al surgimiento de corrientes de educación alternativa apoyadas por la Iglesia católica principalmente. Y aunque se estableció la educación "única" para el área urbana y rural, los maestros rurales rechazaron esta alternativa porque "corrompió las jerarquías educativas e instaló un sistema educativo antinacional, elitista, opresivo, alienante y anticultural. La Educación rural perdió su fisonomía originaria, inspirada en la experiencia de Warisata y se urbanizó en el sentido más negativo, quitándole su contenido social y su sentido vitalista e integrador" (Confederación de Maestros de Educación Rural de Bolivia, 1995: 12-13). Las anteriores afirmaciones quedan bien ubicadas, aunque con algún retraso, en los hallazgos de la pedagoga argentina Adriana Puiggrós cuando se refiere a corrientes educativas que tuvieron vigencia en América Latina entre 1955-1965. Entonces, señala la autora, se trató de impulsar una pedagogía funcionalista que se instaló como un producto de importación desligada de la tradición positivista pedagógica latinoamericana, que aunque comprometida con las clases dominantes y nacida en el positivismo europeo, había logrado raigambre nacional (Puiggrós, 1994: 35).

6

La educación pública y las culturas magisteriales salarialistas. 1982-2005

C.Ch: 'Uy, se reconocía más el aporte a la educación que el trabajo sindical. Primero éramos profesores que ingresaban a la ENM con examen de méritos, los que llegaban a la Escuela eran profesores selectos de todo el país...'

'Te cuento una anécdota. Estaba de ministro, entonces se llamaba Secretaría de Educación, un profesor que fue mi alumno... Lo visité (a Juan Carlos Pimentel), para felicitarlo y él me hizo una confesión muy linda, muy honesta: Yo me paro para recibir a mi gran maestro, porque después de ustedes nosotros somos sólo dirigentes sindicales, ya no somos grandes maestros' (Entrevista 1, 31 de mayo 2007).

Este capítulo es central para entender la resistencia docente al cambio educativo, objeto de la presente investigación. Primero muestra de manera resumida las transformaciones que ocurrieron en las culturas docentes y en la educación pública entre los años 1909 y 1964. Ambas sufrieron los efectos de las reformas realizadas por los militares entre 1968 y 1975[83]. A continuación, se reconstruye cómo los maestros se

83 Las fechas mencionadas se refieren a la aprobación de las normas. En 1976 se distribuyeron los programas de estudio para primaria y secundaria, instrumentos centrales para la formación de maestros en servicio. Aplicándolos los maestros y maestras se volvieron "conductistas".

volvieron salarialistas en una especie de reacción frente a estímulos del contexto, que primero fue inflacionario y luego de ajuste estructural. En tercer lugar, el capítulo muestra que a pesar de lo anterior, con la aplicación de la Ley de Reforma Educativa de 1994 el Estado logró, por fin, cubrir casi completamente las necesidades de educación escolar de la niñez nacional aunque con una calidad cuestionable, precisamente por la poca profesionalidad de los maestros y maestras, que como tratamos de mostrar aquí, no depende sólo de su voluntad individual. El capítulo termina con un balance del proceso de aplicación de la reforma de 1994 señalando algunas perspectivas.

Planteamos que la prolongada aplicación de las reformas conductistas de los gobiernos militares transformó la educación pública nacional y las culturas magisteriales cambiando las prácticas, valores y visiones de los maestros sobre su trabajo y la educación. Por lo anterior, la resistencia docente al cambio propuesto por la LRE estuvo sostenida por maestros formados en el conductismo y no en el pensamiento pedagógico más ambicioso de antes de 1964, casi desaparecido. El conductismo acostumbró a los maestros a un trabajo poco reflexivo, rutinario y centrado en el cumplimiento del programa y no así en el aprendizaje y desarrollo de los niños y niñas. Usar los programas conductistas fue relativamente fácil y se amoldó al bajo nivel profesional de la mayoría de los maestros en servicio.[84] Sin embargo, al tratar de entender por qué los maestros resistieron a las políticas de reforma planteadas por el Estado democrático desde mediados de los ochenta, no se trata de estigmatizarlos sino de comprender su punto de vista. Y aquí cabe aclarar que si bien no son un grupo homogéneo pues entre ellos hay grandes diferencias, tomamos las expresiones colectivas de su comportamiento, entre ellas, una baja profesionalidad de carácter estructural. Ésta se erosionó aún más por el nuevo contexto sociopolítico caracterizado por una crisis inflacionaria a la que siguieron medidas de ajuste estructural. En este contexto se inscribe su lucha por la reposición salarial y su resistencia colectiva a ser meros aplicadores de políticas educativas en las que ellos no participaron, ni en su diseño ni en su implementación.

84 Recordemos que el proceso de profesionalización iniciado en 1909 fue lento y que la expansión de la educación pública se hizo con una mayoría de maestros interinos o con maestros formados en las nuevas normales fundadas durante gobiernos militares.

En los cambios que produjo el nuevo contexto sociopolítico es necesario también tener en cuenta los efectos de la valoración estatal negativa hacia los maestros que incidió en su profesionalidad individual y autoestima colectiva precisamente por la falta de oportunidades e incentivos para ascender en la carrera docente, como ocurría hasta fines de los años sesenta. Como veremos, desde que se recuperó la democracia los maestros lucharon tanto por la reposición salarial como por espacios de participación en la estructura del ministerio de Educación. Paradójicamente, aquellos se perdieron con la aprobación de la LRE de 1994, año que marca el fin de la participación del magisterio en cargos jerárquicos como la Dirección General de Educación, tercer puesto de mando en la estructura del Ministerio de Educación. Así, el desplazamiento docente de tareas profesionales en el Ministerio transformó también sus actividades colectivas. Éstas se redujeron a la lucha por derechos laborales y sueldos, despojadas de aquellas concernientes a la profesión que antes caracterizaron a las asociaciones gremiales del magisterio. Eso es lo que intenta sugerir el epígrafe de este capítulo, tomado de una entrevista con un viejo maestro. Por lo anterior, el deseo de coparticipación sería un rasgo propio de la cultura docente ya que a pesar de los cambios que sufrió su profesionalidad, desde fines de los años sesenta, los maestros no aceptan perder su derecho a participar en la conducción de la educación.

1. LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LAS CULTURAS MAGISTERIALES. UN BALANCE

En este punto se trata de reconstruir los cambios en las culturas docentes que se expresaron en el contexto político en el que se desarrolló la educación entre 1982, año de la recuperación de la democracia, y 2005 año en el que se inicia el gobierno de Evo Morales. Se muestra así la transformación que ocurrió en el magisterio durante las dictaduras militares.

Igual que los años anteriores a la dictadura banzerista (1971-1978), los posteriores a su caída fueron de golpes y contragolpes hasta que finalmente se reestableció la democracia el 10 de octubre de 1982. En cuatro años pasaron por el Palacio ocho militares y dos civiles antes de que se entregue el gobierno al ganador de tres elecciones consecutivas, Hernán Siles Zuazo (Mesa, Gisbert y Mesa, 1997: 657-677), cuyo mandato se

acortó por efectos de una crisis hiperinflacionaria que no pudo controlar y que más tarde generó medidas de ajuste estructural dirigidas por gobiernos neoliberales.

En consecuencia, el contexto de este capítulo está atravesado por la recuperación de la democracia representativa y por la emergencia del modelo de economía neoliberal instalado desde 1985 que siguió a la crisis hiperinflacionaria durante el gobierno de Siles. En el plano de la educación, el período se caracteriza por el proceso de diseño, formulación e implementación de la Ley de Reforma Educativa de 1994 (LRE) realizado en un ambiente poco participativo para los maestros que provocó su desconfianza y resistencia a pesar de que en su formulación se tomaron en cuenta esfuerzos anteriores, estatales y civiles, que buscaban superar una crisis de la educación reconocida por todos los actores desde el inicio del período democrático. Sin embargo, aunque coincidían en señalarla e incluso en su diagnóstico, no se pusieron de acuerdo sobre cómo superarla, de tal modo que el contexto estuvo atravesado por permanentes desencuentros entre los actores.

Transformaciones en las culturas magisteriales

Desde el inicio mismo de la vigencia de la democracia los problemas de la educación pública fueron abordados tanto por el magisterio como por el Ministerio. El gobierno democrático propuso un plan de alfabetización, la democratización de la educación, un programa de alimentación escolar y la racionalización del personal del magisterio en el que se sospechaba que había maestros que sólo figuraban en las planillas de sueldos[85] pero que no trabajaban en ninguna escuela.

Cuando se instaló oficialmente el gobierno democrático los maestros ya contaban con direcciones sindicales elegidas democráticamente en cada una de las veinte federaciones en las que estaban entonces organizados a nivel nacional y en las dos confederaciones, urbana y rural. Esta pronta reorganización se hizo a lo largo de 1982, año en el que hubo tres ministros

85 No se sabía con exactitud cuántos maestros había pero se sospechaba que en la planilla de sueldos figuraban maestros que no trabajaban realmente, llamados por eso "fantasmas". Todo esto como resultado del uso de prebendas por los gobiernos militares.

de Educación y en el que las direcciones sindicales promovieron tanto la defensa de sueldos como la vigencia del proceso de institucionalización de cargos jerárquicos legitimados por el Código de la Educación vigente, pero que había sido vulnerado por los gobiernos militares y la legislación que aprobaron entre 1968 y 1975. Así, el 22 de agosto de 1982, todavía bajo gobiernos militares, los maestros urbanos lograron reponer al Director General de Educación que había ganado el puesto por concurso de méritos en 1971, recuperando de este modo puestos en el Ministerio de Educación, tal como normaba el Código. Con relación a los sueldos, en abril ya habían logrado su primera nivelación salarial, que alcanzó a 5.885 pesos bolivianos considerados insuficientes por los maestros dada la magnitud de la crisis inflacionaria que empezaba a manifestarse y que sería decisiva en el desarrollo educativo de este período (*Presencia*, 25 de abril, 1982). Todo esto apelando a la fuerza de su organización y creciente cantidad de afiliados.

Mientras tanto las reformas implementadas durante los gobiernos de Barrientos y Banzer (1968-1975) continuaron su marcha, tanto en las escuelas como en las normales e incluso en algunos casos, trascendieron a la LRE de 1994. Así pasó con las normas de evaluación banzeristas que siguieron en vigencia por falta de mejores alternativas (Entrevista 2, 22 de agosto, 2008). Cabe recordar aquí que la legislación aplicada por los gobiernos militares tuvo como base las propuestas elaboradas por los maestros desde 1950, trabajo en el que descolló el profesor Villa Gómez quien hasta el momento de su muerte, en mayo de 1968, luchó por una Reforma Integral de la Educación que acompañara los cambios institucionales plasmados en el Código, que no pudo realizar. Por esta razón, es probable que la Ley de Evaluación de Banzer de 1974[86], adoptada por la LRE, fuera parte de las propuestas del magisterio, que no se pudieron implementar por falta de apoyo e interés del gobierno del MNR de entonces. Así, las prácticas de las reformas militares continuaron no sólo por la crisis económica que acompañó los primeros años de

86 Se trata de la Ley de la Evaluación Educativa promulgada por Banzer el 31 de mayo de 1974 que establece de manera detallada cómo se evaluará a los y las estudiantes en los distintos ciclos y niveles de escolaridad y en la formación de maestro/as. Es probable que los conceptos de evaluación diagnóstica, continua y sumativa hubieran sido elaborados por el equipo de Villa Gómez, como muchas de las ideas que tomaron los militares (Camacho *et al*., 1991).

la recuperación democrática (1982-1985), seguida de la instalación de un modelo de economía neoliberal, sino también por la debilidad profesional del magisterio, cuyos dirigentes después de casi veinte años de gobiernos militares de facto y dictatoriales, ya no eran "grandes maestros sino sólo dirigentes sindicales" (Entrevista 1, 21 de mayo, 2007). ¿Qué había pasado con la educación pública y las nuevas generaciones de maestros desde finales de los años sesenta cuando las dictaduras militares intervinieron en la educación? ¿Qué herencia dejaron?

Al respecto, distinguimos cinco dimensiones que combinadas dan cuenta de los cambios que se hicieron en la educación durante los gobiernos militares y que heredó la democracia: i) la expansión acelerada de la educación, ii) el lento proceso de profesionalización de la enseñanza, iii) la desaparición de los "hijos y nietos de Rouma", iv) el arraigo de las políticas educativas impuestas por los militares, y v) el cambio operado en la carrera docente.

Los cambios operados a los que nos referiremos a continuación son centrales para entender la resistencia colectiva de los maestros, principalmente a la LRE de 1994; haremos referencia a las consecuencias que tuvo en la educación pública y en las prácticas colectivas del magisterio la no realización de una reforma pedagógica tan buscada por los maestros entre 1958 y 1968, que como hemos visto, finalmente fue realizada bajo los gobiernos militares sin preparar a los maestros para el cambio. La síntesis que presentamos, por momentos requiere de cortes en el tiempo cronológico que hemos aprovechado también para introducir aclaraciones que completan esta reconstrucción.

i) Expansión de la educación y fuerza del magisterio

Entre 1950 y 1980 la tasa de escolaridad creció a más del triple como consecuencia de las reformas realizadas por la Revolución Nacional (ver Tabla 3) Éstas posibilitaron la educación de la población que antes no podía acceder a la escuela por la obstaculización de los hacendados. La expansión requirió maestros, sobre todo en las áreas rurales, provocando el ingreso de un gran número sin formación profesional. Recordemos que en 1956 el total de maestros alcanzaba sólo a 6.305, entre normalistas

urbanos y rurales, de ramas técnicas e interinos (Ministerio de Educación, Plan de Fomento e la Educación Nacional, 1958). En 1982 cuando se recuperó la democracia el número de maestros había crecido en más de diez veces[87] y aunque las cifras variaban según las fuentes[88], los maestros con formación profesional llegaban sólo al 60% y los demás eran interinos o titulados por antigüedad (Ipiña, 1983: 301). El crecimiento de la matricula escolar y por consecuencia del número de maestros y maestras desafió el presupuesto de la Nación destinado a la educación e hizo que los sueldos fueran más bajos a medida que el sistema escolar se expandía. Por esto se puede decir que en Bolivia, igual que en otros lugares de América Latina, la expansión de la educación se hizo a costa de los maestros (Torres, 1999) que, como hemos visto, a partir de 1955 eran mayoritariamente interinos, es decir sin formación profesional. Esta característica combinada con los bajos sueldos y las deficientes condiciones de trabajo explican los permanentes conflictos del magisterio con los gobiernos y los problemas de calidad de la educación pública nacional.

Tabla 3
BOLIVIA. TASAS DE ESCOLARIDAD EN EL SIGLO XX

1900	1930	1950	1966	1980	1992*	2001*
2%	3,9%	25,8%	59,9%	84,3%	75,5%	88,4%

Fuente: Contreras (1999: 484).
*Censos 1992 y 2001.

La expansión de la educación incidió en las remuneraciones de los maestros. Con relación a los sueldos hay que recordar que cuando se inició el proceso de profesionalización de la enseñanza a principios del siglo XX, los maestros normalistas, que eran pocos, ganaban más que un juez o un oficial de ejército pero con el tiempo y el crecimiento sostenido de la educación pública, los sueldos se redujeron provocando permanentes conflictos de los maestros con el Estado, como hemos señalado en el capítulo tres. Estas disputas se agudizaron con la expansión de la educación

87 Durante la negociación salarial de abril de 1982, se calculaba que había 65 mil maestros en todo el país (*Presencia*, 24 de abril 1982).

88 Enrique Ipiña, Ministro de Educación de entonces, señala que había 72.104 maestros citando datos del Libro Blanco (1984), ver Ipiña (1996: 301).

que requirió un mayor número de maestros, lo que a la vez incrementó su fuerza colectiva. Al expresarla frente a los gobiernos militares que tomaron el poder desde 1964, provocaron que éstos les recortaran sus derechos sindicales, protegidos por el Código de la Educación Boliviana, a fin de frenar las protestas y exigencias docentes.

Así, aunque la lucha por la "dignificación" del magisterio ha sido recurrente a lo largo de la primera mitad del siglo XX, durante el proceso de expansión de la educación pública su fuerza se incrementó como consecuencia de su derecho a la sindicalización plasmado en el artículo 9 del Código de la Educación Boliviana de 1955. Por la fuerza que tenían, aún antes de que se reestablezca el orden democrático, los maestros se movilizaron en contra de la injerencia político-partidaria[89] en la educación que había sido practicada por los militares. Por esto, en agosto de 1982, todavía sin derechos democráticos plenos solicitaron autonomía para gestionar la educación "como un segundo piso del proceso de institucionalización", tema que plantearon en su Primera Conferencia Nacional (*Presencia*, 22 de agosto y 21 de noviembre, 1982). Recordemos que entre 1930 y 1945 el magisterio había ganado experiencia en la administración de la educación a través del Consejo Nacional de Educación. Sin embargo, cuando se redactó el Código de la Educación los maestros canalizaron sus aspiraciones de participación en la conducción de la educación a través del proceso de institucionalización de cargos jerárquicos cuya máximo puesto era la Dirección General de Educación y no el Consejo. Pero al recuperarse la democracia y probablemente por la experiencia de tanta injerencia política de los gobiernos militares en la educación, las elites dirigenciales propusieron la vigencia de este Consejo. Pareciera que la autonomía administrativa que tuvieron entre 1930 y 1945 reflotara como objetivo de lucha entre los maestros cuando los actores estatales no respetan las normas establecidas por el reglamento del escalafón que regula el funcionamiento del servicio educativo nacional. En este caso resurgió frente las arbitrariedades cometidas por los gobiernos militares.

89 Una forma en la que se manifiesta esta injerencia política es el ingreso al sistema escolar de maestros interinos afiliados a los partidos en el gobierno. En los documentos del II Congreso Pedagógico (1979) los maestros calcularon que durante los gobiernos militares ingresaron diez mil interinos al sistema. Y en 1982 volvieron a llamar la atención sobre otros cinco mil que habrían ingresado durante la dictadura de García Meza (*Presencia*, 31 de enero 1982).

Diez años más tarde, cuando se realizó el Congreso Nacional de Educación, en 1992, los maestros volvieron a retomar la idea del Consejo Nacional de Educación, al que llamaron CONED, como organismo que dirigiría, según sus deseos, las reformas necesarias en la educación y la marcha de la misma[90]. Como se puede colegir, la salida de los gobiernos militares del poder fue motivo para que las dirigencias del magisterio traten de solucionar muchos problemas que se habían acumulado, entre ellos, el excesivo número de maestros interinos en el servicio educativo nacional, la injerencia político-partidaria en el nombramiento de cargos jerárquicos en el magisterio, los bajos sueldos y su falta de participación en la administración de la educación pública.

Estos problemas no eran nuevos y en el pasado habían generado distintas respuestas, entre ellas, la organización sindical, que data de 1915, para lograr condiciones favorables de trabajo. Más tarde los maestros conquistaron la autonomía a la que nos hemos referido antes. La novedad radicaba en la magnitud de los problemas dado que la educación pública se había expandido notablemente desde la Revolución Nacional de 1952. Con la participación de los maestros se forjaron muchas de las normas que regulan el funcionamiento de la educación pública, tarea asumida por sus organizaciones sindicales desde muy temprano, como ya hemos señalado. Por otro lado, cabe recordar aquí que por la estrechez de los presupuestos para la educación los maestros bolivianos necesitaron una fuerte organización sindical para lograr que su trabajo sea pagado y continuo. Esta organización se fue configurando paralelamente al desarrollo de la educación pública y de los procesos de profesionalización de la enseñanza. Sin embargo, cuando se fundaron estas organizaciones de defensa, en la segunda década del siglo XX, llamadas Ligas del Magisterio, los maestros que las impulsaron tenían prestigio profesional, eran "primero grandes maestros" (Entrevista 1, 21 de mayo, 2007). Juvenal Mariaca, los hermanos Alfredo y Heriberto Guillén Pinto, Humberto

90 En 1992 se realizó el Congreso Nacional de Educación en el que los distintos actores resolvieron cómo orientar las reformas que se necesitaban. En esta reunión, resurgió la idea del Consejo Nacional de Educación que ya había funcionado entre 1930 y 1945 como hemos mostrado en el capítulo 3. Estas resoluciones no fueron retomadas en el texto de la LRE que se aprobó en 1994 provocando desde entonces el distanciamiento entre los actores de la educación y el desplazamiento —hasta hoy— de los maestros en la administración de la educación pública por la abrogación del Código de la Educación Boliviana.

Quezada y Guido Villa Gómez, entre otros, fueron maestros reconocidos por sus colegas y por eso se volvieron sus dirigentes. De este modo, participar activamente en la solución de los problemas de la educación ha sido una característica de los maestros bolivianos que probablemente se explica por la debilidad del Estado que ha requerido de su concurso permanentemente. Su participación en la conducción de la educación se ha convertido en parte de su herencia cultural[91]. Así se entiende la agilidad con la que se reorganizaron y movilizaron una vez que Banzer dejó el poder en julio de 1978. Pero cuando se recuperó la democracia el magisterio ya no contaba con sus viejos colegas, aquellos formados por la Escuela Normal de Maestros desde 1909; esos que habían aprendido a combinar la lucha por condiciones para el ejercicio profesional de la enseñanza, que antes dieron forma a la educación pública nacional y a las organizaciones sindicales, con la lucha por el mejoramiento de la educación misma.

La desvinculación de estas dos partes, que empezó a mostrarse a fines de los años sesenta, es la interpretación que damos a la reflexión del profesor Pimentel expresada en 1994 cuando ya había ocurrido la separación definitiva de esa gran combinación "grandes maestros/dirigentes sindicales" en una sola persona. En los años ochenta, cuando se recuperó la democracia, la desvinculación se aceleró por la primacía que le dieron los maestros a la lucha por la recuperación de sus niveles salariales afectados por la hiperinflación primero y luego por el ajuste estructural. Desde entonces la profesionalidad de los docentes quedó gravemente deteriorada y disminuida aunque las luchas por la "reposición salarial", dirigidas en parte también por el profesor Pimentel[92], han tenido resultados favorables después de más de dos décadas de movilizaciones constantes.

91 Para un maestro, participar en las organizaciones sindicales implica aprender el manejo de la legislación educativa y de ciertos saberes que se logran tanto en la relación con "las bases" del magisterio como en la interrelación con las autoridades estatales. Este aprendizaje es el que ponen en juego permanentemente en su disputa por mejores remuneraciones y espacios en la estructura del poder en la que se maneja la educación pública.

92 El profesor Juan Carlos Pimentel fue dirigente sindical del magisterio urbano a nivel nacional en el período anterior a la aprobación de la LRE y ministro de Educación durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

ii) El proceso de profesionalización fue lento y sufrió retrocesos

El vertiginoso crecimiento de la matrícula escolar que ocurrió a partir de 1955 rebasó la dinámica del proceso de profesionalización iniciado en 1909 que por su exigencia y selectividad titulaba pocos maestros y además sólo para el área urbana, como hemos visto antes. De los 6.305 maestros que había en 1958, cuando el sistema escolar empezó a expandirse, sólo 44% era normalista y los demás eran maestros sin formación profesional previa al ejercicio docente (ver Anexo 4). De ese porcentaje, 25% se había titulado en la Normal de Sucre, de la que entre 1911 y 1920 egresaron 198 maestros, un promedio de 20 maestros profesionales por año. En la siguiente década de 1921-1930, el promedio anual subió a 28 normalistas. Y entre 1931 y 1940 se tituló un promedio de 34 normalistas por año para llegar a 98 entre 1941 y 1950 (Escuela Nacional de Maestros, Comité Pro Bodas de Oro, 1959). El crecimiento continuó lentamente. En 1982 son 150 los normalistas titulados en Sucre (*Presencia*, 22 de agosto,1982) que ese mismo año tenía dos mil estudiantes matriculados en 15 carreras[93] (*Presencia*, 1 de junio, 1982) de las que al siguiente año se titularon 196 (*Presencia*, 30 de diciembre, 1983), es decir alrededor del 10% del total de estudiantes. Mientras tanto y probablemente por la demanda de maestros en el área rural, en 1982 en la Normal de Warisata se titularon 243 maestros (*Presencia*, 4 de diciembre, 1982)[94].

Entonces, el lento proceso de profesionalización de la enseñanza hizo que el ejercicio docente sin formación profesional sea endémico en el Sistema Escolar Nacional y que el proceso de expansión se hiciera con una mayoría de maestros interinos. Los maestros que participaron en la redacción del Código de la Educación Boliviana y que impulsaron la

93 La Normal de Sucre cambió de nombre a lo largo de los años. Ahora se llama Universidad Pedagógica Mariscal Sucre. Los viejos maestros prefieren referirse a ella como Escuela Nacional de Maestros. (Quezada, 1984, en *Homenaje a los 75 años de su fundación*, representando a los maestros jubilados). A pesar de los cambios ha mantenido su prestigio con relación a otros centros que se fundaron después.

94 Recordemos que después de 1935 se fundaron varias normales rurales a las que nos referimos en el capítulo 2. Hasta 1982 entre urbanas y rurales había más de veinte normales. Su número creció también por efecto del abuso político de la educación por parte de los gobiernos militares que fundaron normales a fin de lograr apoyo en las áreas rurales (Rojas, 1999).

Reforma Integral de la Educación trataron de solucionar la falta de maestros profesionales impulsando la reforma de la formación docente en los primeros años de la década de 1960 pero, como dijimos, su desarrollo quedó interrumpido por el golpe militar de Barrientos. Tampoco fue abordado durante la intervención militar; por el contrario se agravó. En 1982, datos parciales calculaban un promedio nacional de maestros interinos de 30%, de los cuales había menos en la parte occidental del país y más en las tierras bajas, donde llegaba al 50% (*Presencia*, 24 de enero, 1982). Sin embargo, datos del Ministerio de Educación muestran que el porcentaje de maestros interinos en 1983 es del 40% (ver Anexo 4). Ésta era entonces la situación del magisterio cuando los gobiernos militares fueron expulsados del poder. En los siguientes veinte años, entre 1982 y 2002, los cambios serán significativos en cuanto al número de maestros formados en las normales, que serán la mayoría, como se muestra en el anexo citado, pero su formación profesional ya no será de calidad.

En 2002, el Ministerio de Educación (2004: 79) informa que del total de maestros (92.454), los interinos son el 17,5% (16.193) ubicados más en el área rural que en el área urbana. Los normalistas que son alrededor del 83%, parecen no tener suficiente profesionalidad, situación que se muestra en los porcentajes que existen en las distintas categorías de la carrera docente. Ésta, desde 1994, exige exámenes para ascender cada cuatro años. En la Tabla 4 se muestra la distribución de maestros normalistas por categorías. En la quinta categoría, la más baja, se incluye a los maestros egresados de la normal que aún no tienen título y son el 29%. Éstos, más los que ya lograron cumplir con los requisitos para titularse suman 37%[95]. Desde esta categoría pueden ascender cada cuatro años, según la LRE, si se presentan a exámenes[96]. En la misma Tabla 4 se observa una disminución fuerte entre la quinta categoría, que es la más baja para los maestros normalistas y las siguientes superiores. Esta fuerte diferencia permite distinguir a los maestros normalistas en dos grupos, los que están

95 Desde la vigencia del Código de la Educación Boliviana los normalistas egresados deben hacer dos años de provincia para lograr su título e ingresar a la quinta categoría del escalafón.

96 Antes de la aprobación de la LRE en 1994 el ascenso era sólo por años de servicio y no por exámenes. Este cambio fue resistido por los maestros. En 2005, la Ministra Cristina Mejía exigió que los maestros presenten exámenes para ascender en todas las categorías y no sólo hasta la tercera como había estado ocurriendo hasta entonces.

en la quinta categoría (37%) y los que están ascendiendo[97] hasta llegar a la categoría al mérito. En el grupo que asciende, en conjunto, en los datos que analizamos se encuentra casi el 45% de los maestros normalistas del país, entre los cuales hay más urbanos que rurales. Hasta 2004, los maestros rurales superaban en número a los urbanos.

Asimismo, si se toma en cuenta a los maestros que están en la quinta categoría y a ellos se suman los interinos (17,5%)[98], se puede concluir que en 2002 la mayoría de los maestros, alrededor de 55%, comprende a los maestros que están en la quinta categoría y a los interinos. El resto, 45%, comprende a los que están ascendiendo de categoría, los que se presentan a los exámenes y los aprueban. Esta cifra de "normalistas" nos devuelve casi a la misma situación de 1956, cuando se expandió el sistema con el 44% de maestros normalistas.

Tabla 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE MAESTROS NORMALISTAS URBANOS Y RURALES POR CATEGORÍAS. 2002

Categoría	5ª	4ª	3ª	2ª	1ª	Cero	Mérito
%	37	7,8	7	9,6	6,4	6,5	7,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Educación (2004: 79).

El ingreso masivo de interinos al sistema escolar por falta de profesores titulados desde los años cincuenta y, sobre todo, durante los gobiernos militares dictatoriales, agravó la debilidad del proceso de profesionalización de la enseñanza, lento desde sus inicios. Este proceso convivió con las prácticas improvisadas de maestros interinos que existieron desde antes de que se estableciera el proceso de profesionalización en 1909. Estas características explican también los bajos resultados de la educación que continúa siendo un "negocio sin contabilidad"[99] como decían los viejos profesores que diseñaron propuestas para mejorar la educación en la década de 1950, entre ellas la profesionalización de los maestros interinos.

97 Recordemos que las categorías cero y al mérito fueron introducidas en 1969 en una negociación entre los maestros y el gobierno del general Alfredo Ovando Candia, según una entrevista con el profesor René Higueras del Barco.

98 Los maestros interinos no entran al sistema de categorías.

99 Expresión del profesor Alfredo Vargas Pórcel (Chávez, 2003).

Es también importante señalar que desde la década de 1980 se inició un nuevo proceso de desprofesionalización del magisterio que en muchos casos llevó a los maestros a abandonar la profesión por las bajas remuneraciones que recibían. Los que permanecieron se desprofesionalizaron realizando actividades fuera de las labores de enseñanza que les permitían complementar sus disminuidos ingresos. Paradójicamente, este nuevo proceso de desprofesionalización se inició junto con la recuperación de la democracia, período en el que los maestros pasaron penurias económicas que hicieron poco atractiva la carrera docente por las bajas remuneraciones. Muchos se jubilaron y los que ingresaron al magisterio lo hicieron porque no encontraban otra alternativa laboral. Las huelgas y paros que hicieron para mejorar sus condiciones salariales completaron el proceso de desprofesionalización, como veremos con mayor detalle más adelante.

Por todo lo anterior, y aunque durante los años de vigencia de la LRE se hicieron esfuerzos para profesionalizar a los maestros interinos, podemos decir que a casi cien años del inicio del proceso de profesionalización de la enseñanza en Bolivia, todavía hay un alto porcentaje de maestros que ejercen la docencia sin formación profesional. Además, la concentración de maestros en la quinta categoría y las bajas proporciones en las siguientes pondrían en duda la profesionalidad de los egresados de las normales. Todo esto como consecuencia del vaciamiento vocacional. El espacio fue llenado mayoritariamente por personas que buscan un ingreso seguro, aunque el sueldo sea bajo. Éstas eran las condiciones del magisterio que acompañaron el regreso de la democracia.

iii) Los maestros formados en la Escuela Nacional de Maestros

La Escuela Nacional de Maestros de Sucre fue la única normal que formó a los maestros urbanos del país hasta que la educación pública empezó a expandirse a partir de 1955. A lo largo de los años logró mantener su prestigio y calidad probablemente por la tradición que heredó desde su fundación en 1909. Desde 1958 la formación de maestros urbanos empezó a realizarse en distintas capitales de departamento, con la formación de maestros de primaria que era la prioridad[100].

100 En 1958, el Instituto Normal Superior de La Paz, fundado en 1917 para formar maestros de secundaria, incorporó la formación de maestros de primaria; en Santa Cruz, en 1959,

Las generaciones de maestros formados en Sucre y en otras normales que llegaron a 1982 ya no contaban en sus filas a los "grandes maestros", a los hijos y nietos de Rouma[101]; los últimos para entonces eran maestros "pasivos"[102] o jubilados después de haber brindado servicios durante treinta o más años, como es el caso de varios de los maestros que figuran en el Diagrama Trayectorias Docentes (ver Anexo 3). Éste, centrado en la trayectoria de la maestra Delia Gambarte, pretende mostrar cómo Rouma y sus "hijos" organizaron un contexto de aprendizaje en el que los normalistas recibían una formación que se mantuvo hasta fines de los sesenta y que fue destrozada por la intervención militar. La maestra Delia Gambarte nació en 1909 justamente el año en que se fundó la Escuela Normal de Maestros y estudió la secundaria en el Liceo María Josefa Mujía de Sucre, dirigido por Julia Degand, una profesora integrante de la Misión Belga. En 1927 ingresó a la Escuela Normal de Señoritas cuando Rouma ya no estaba en Bolivia y cuando por el conservadurismo de la sociedad sucrense se había abierto una Escuela Normal para Señoritas, contradiciendo el espíritu coeducativo que caracterizó la vida de la Escuela Nacional de Maestros en sus primeros años. En el Diagrama se muestra que Gambarte egresó en 1928 y que en 1929 ya estaba trabajando en la Escuela Daniel Sánchez Bustamante dirigida por el maestro Alfredo Vargas que en 1940 se hizo cargo de la Dirección del Departamento de Medición y Eficiencia Escolar donde se elaboraron las propuestas para la necesaria Reforma Integral de la Educación. Con él se formó el maestro Guido Villa Gómez quien a partir de 1950 se hizo cargo

se fundó la Escuela Normal Enrique Finot; en Oruro, en 1970 se abrió la Normal Ángel Mendoza Justiniano; en 1975, en Trinidad se fundó la Normal Clara Parada de Pinto; en 1985 en Potosí se fundó la Escuela Normal Eduardo Avaroa.

101 "Los hijos de Rouma" son los maestros formados por Rouma y sus colegas belgas y "los nietos" son los maestros bolivianos formados por "sus hijos". Esta metáfora fue usada por el propio Rouma cuando el profesor César Chávez Taborga lo visitó en Bruselas para entregarle una placa de agradecimiento con motivo de las Bodas de Oro de la Escuela Normal de Maestros. Al enterarse que Chávez era maestro boliviano, Rouma dijo: "Todos los maestros bolivianos son mis hijos" (Entrevista 1, 21 de mayo, 2007).

102 Entre los grandes maestros también hay maestras pero son más los varones por eso usamos el género masculino en la redacción. Recordemos que la Escuela Nacional de Maestros se inició sólo con varones pero por su tendencia coeducativa pronto recibió a mujeres causando revuelo en la sociedad sucrense. En 1913 se titularon las primeras tres mujeres: Ernestina Ayoroa, María Sofía Navarro y Dolores Solares. Y desde 1914, año en el que se titularon en igual número hombres y mujeres, el número de mujeres empieza a ser mayor. En 1922 la formación se separa en dos establecimientos. Sobre este tema ver el estudio de Esther Aillón Soria "La revista Vida Pedagógica y la formación de las maestras" (Aillón, Calderón y Talavera, 2009).

del Departamento. La profesora Gambarte pasó luego a trabajar en la Escuela de Aplicación Hernando Siles dirigida por Benedicto Durán[103]. En 1946 fue catedrática de Didáctica de la Escuela Nacional de Maestros y luego se trasladó a La Paz donde se jubiló en 1966.

Maestros como ellos fueron los que modelaron las prácticas docentes en el país siguiendo las enseñanzas de los profesores belgas que los formaron en "un humanismo científico, a la vez clásico y experimental" (Yapu, 2007: 237). Los hijos de Rouma llegaron a gran parte de las áreas urbanas del país a cumplir su labor de apóstoles y forjadores de la Nación y se distinguieron por la formación recibida en Sucre[104]. Ésta, que hizo de ellos profesionales, es la que desapareció con las reformas militares de la educación. Con la desaparición de los hijos de Rouma, que no pudieron ser reemplazados, con los cambios que ocurrieron en la formación docente y su desplazamiento de la conducción de la educación, el magisterio perdió confianza en sí mismo y las posibilidades de relacionamiento competente que tenía con las autoridades del Estado.

iv) Las políticas educativas impuestas por los militares se instalaron en el sistema

Este tema lo hemos tratado de manera más amplia en el capítulo 4. Aquí destacamos aspectos que aportan a nuestra argumentación sobre el deterioro que sufrió la formación docente y consecuentemente la educación pública como tal, durante los años de dictaduras militares y que llamamos "desprofesionalización". Teóricamente, las reformas militares de la

103 Este profesor fue director del Colegio Nacional Tcnl. Germán Busch en Yacuiba, localidad de frontera con la República Argentina, donde estudié entre 1963 y 1965. Como ya dijimos, el Sr. Durán había publicado, en 1947 un libro con Rene Halconruy, uno de los maestros belgas, titulado *Forjando la escuela activa en Bolivia*. El libro fue el resultado de un proyecto realizado por encargo del Consejo Nacional de Educación que buscaba cambiar los programas de estudio, vigentes desde 1915, tal como señala el Sr. Saúl Mendoza M., ex vicepresidente del Consejo, en el prefacio de este libro publicado en la Revista Nuevos Rumbos de la Escuela Nacional de Maestros.

104 Así, en la localidad de Yacuiba, en la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, se podía distinguir claramente a los maestros normalistas de los interinos por la mayor profesionalidad de los primeros. Personalmente recuerdo el caso de la profesora María Lazcano, una maestra muy destacada en el pueblo y de gran prestigio. A Yacuiba, por ser lugar de frontera, llegaban muchos normalistas de Sucre porque al trabajar en fronteras los maestros acumulaban más punto en su registro escalafonario. Yo estudié allí toda la primaria y parte de la secundaria (1958-1965).

educación tuvieron vigencia desde 1968 hasta 1994 cuando se aprobó la LRE. Ésta se implementó gradualmente desde 1997 en las escuelas y normales en medio de conflictos y resistencia de los maestros. Por esta razón se puede decir que bajo las normas militares se formaron alrededor de treinta cohortes de maestros; entre ellas, los que se encontraron con la democracia en 1982. Hasta entonces también tuvo vigencia la estructura organizativa impuesta por los militares, quienes aplicaron de manera distorsionada los planes elaborados por los maestros desde los años cincuenta. Los maestros de entonces buscaban una organización curricular adecuada a las necesidades del desarrollo nacional, como el bachillerato técnico[105] que si bien fue introducido en las reformas militares de la educación[106], junto con la pedagogía por objetivos, no se implementó de manera adecuada. Se hizo sin capacitar a los maestros, sin tener los locales adecuados para albergar al ciclo intermedio, novedad de esta reforma. Por esto fue criticada por los maestros, no sólo por su improvisación sino también por su orientación "antinacional y alienante", como dijeron en las Resoluciones del II Congreso Pedagógico de 1979.

Sin embargo, es probable que la educación técnica, otra de sus novedades, a pesar de la forma cómo se implementó hubiera dado algunos buenos resultados ya que con auspicios del ministerio de Educación y de las dirigencias sindicales urbanas, en mayo de 1983, se hizo por primera vez en el país una reunión en la que participaron maestros de base de esta especialidad, dependientes del Servicio Nacional de Educación Técnica (SENET), que contaba entonces con mil maestros. En cuanto a la formación humanística, durante los años de la intervención militar en la educación, los maestros contaron con programas publicados en 1976 muy fáciles de aplicar pero que a la larga mecanizaron su trabajo de modo que no era necesario hacer mucho esfuerzo ni cambios de un año a otro. El programa era la clave y cumplirlo el objetivo. La educación humanística enfatizó en la especialización en los dos últimos años de secundaria, de

105 El proyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez retoma la educación técnica y productiva como parte de la formación escolar que ya se implementó en Warisata, donde se educaba para el trabajo.

106 En el país hay todavía colegios secundarios técnico-humanísticos cuyas experiencias merecen un estudio como parte del desarrollo de la educación pública. Este es otro tema pendiente de investigación

modo que las y los estudiantes tengan una mejor formación en las áreas de su interés.

La característica más importante de este largo período es que los maestros sindicalizados no participaron en la conducción de la educación como había ocurrido hasta entonces. En su lugar estuvieron maestros en calidad de relacionadores o coordinadores, es decir maestros que reemplazaron a los dirigentes sindicales, afines al régimen y por tanto enemigos de las organizaciones sindicales. Recordemos que hasta mediados de los sesenta, las dirigencias sindicales se ocupaban tanto de las propuestas administrativas y pedagógicas como de la actividad sindical. Esa condición desaparece por primera vez durante los gobiernos militares y volverá a desaparecer con la LRE. Al quedar al margen de la participación pedagógica y administrativa, las normas que regulaban la docencia y la formación de maestros empezaron a distorsionarse por acción de la clientela política de los gobiernos que tomó el lugar de los maestros. Asimismo, la ausencia de maestros formados profesionalmente privó a las nuevas generaciones de los saberes acumulados que antes se transmitían a través de las escuelas de aplicación, en las que los y las normalistas hacían prácticas supervisadas por maestros experimentados. El autoritarismo y la arbitrariedad no parecen ser un buen contexto para la formación de maestros responsables, comprometidos con la formación de la niñez. En este contexto se formaron/deformaron las generaciones de maestros que llegaron a la democracia en 1982 y sufrieron los efectos de la crisis económica en la que quedó el país después de las dictaduras. ¿Cómo traducir en términos de política educativa las resoluciones de los congresos pedagógicos realizados en la década anterior? ¿Cómo implementar una educación nacional científica, democrática y antiimperialista con un sistema integrado que coadyuve a la liberación nacional? (Resoluciones II Congreso Pedagógico 1983)[107]. En esta línea se manejaban las direcciones sindicales del magisterio cuando se recuperó la democracia pero tuvieron que postergar sus anhelos por las presiones económicas que las abatieron, causadas por la crisis inflacionaria y luego por las políticas económicas que le siguieron para superar la inflación. Finalmente, las direcciones sindicales lograron

107 Las Resoluciones del Segundo Congreso Pedagógico realizado en 1979 se publicaron en 1983.

que se realice el Congreso Nacional de la Educación en octubre de 1992 en el que defendieron la vigencia del Código de la Educación cuestionado desde el inicio mismo del período democrático por los actores estatales. Éstos habían decidido hacer una reforma sin los maestros. Y ante esta decisión, los maestros sólo podían responder sindicalmente. Si ya no eran grandes maestros porque las dictaduras militares habían afectado su formación, el nuevo relegamiento que haría la LRE desde 1994 volvería a cambiar su estructura y su cultura.

v) La vocación cedió frente al trabajo seguro

Los años de vigencia de las dictaduras militares fueron años de deterioro de la educación por las razones que ya hemos señalado. En estos años no sólo cambió la formación del magisterio sino también su composición social. En la década de 1970 la universidad pública se democratizó y atrajo a la población femenina de las clases medias urbanas que antes tenía a la docencia como única alternativa profesional. Al cambiar la estructura de oportunidades de educación superior, las normales atrajeron a sectores populares que buscaban trabajo seguro. Recordemos que aunque los gobiernos militares hicieron cambios en la legislación educativa, el Código de la Educación tenía vigencia por lo que los jóvenes aseguraban su futuro ingresando a las normales por la obligación del Estado de contratarlos, según el artículo 249 del Código. Sin embargo, es una época en la que prevalecía la arbitrariedad de los maestros coordinadores o relacionadores[108] de los gobiernos militares para acceder a los cargos. En 1982, por ejemplo, había tres mil egresados de las normales sin cargos a la vez que ingresaban maestros interinos al sistema. Después de la crisis hiperinflacionaria y del ajuste estructural (1985), situaciones en las que la dirigencia sindical tendió a ser más defensiva de los derechos de los maestros, la carrera docente se estableció como un trabajo seguro y ya no como una profesión, alentando a miles de jóvenes a postularse para ser maestros, aún sin contar con vocación, por la falta de empleos. Por ejemplo, en abril de 1983, los postulantes a la Normal Ángel Mendoza

108 Los maestros que oficiaron de coordinadores o relacionadores no pudieron ocupar puestos de dirección sindical una vez que se recuperó la democracia. A través de estas personas y de las autoridades nombradas por los militares se otorgaban los puestos en el magisterio.

Justiniano, en la ciudad de Oruro, eran 1.200 y pedían ingreso libre en un momento en el que ya se consideraba que había un excesivo número de maestros. Los efectos de esta situación fueron documentados en un estudio realizado en las ciudades de La Paz y Santa Cruz que muestra que la docencia se elige por la seguridad laboral que ofrece (Urquiola, 2000). Confirmando la nueva tendencia, en 2008, hubo 40.062 postulantes a las 27 normales urbanas y rurales que tenían capacidad de aceptar alrededor de 7.500 (Entrevista 1, 22 de agosto, 2008).

Así, en un contexto en el que cambió la formación docente, en el que ya no existían los grandes maestros y en el que las prácticas construidas y heredadas se habían debilitado o difuminado por el desplazamiento de los maestros de la conducción de la educación y por la predominancia de prácticas que se concentran en la defensa de los derechos sindicales, la docencia definitivamente dejó de ser una vocación. Se convirtió en una opción de empleo seguro para los sectores populares y las mujeres (Urquiola, 2000). A esa tendencia de generar empleos obedeció también la apertura de nuevas escuelas de formación de maestros como las que se fundaron en la época de la intervención militar en las áreas rurales. Estos nuevos centros de formación funcionaron sin coordinación con otros similares y contribuyeron a la desprofesionalización del magisterio por su baja calidad. La docencia se convirtió así en un oficio económicamente rentable para el que no hacía falta vocación, que tampoco pudo ser desarrollada en las normales por su propia crisis. Con la intervención militar en la educación se inició un proceso de desprofesionalización de la enseñanza, que paradójicamente se consolidó durante el último cuarto de siglo y que no pudo ser revertido por la LRE. Ésta, al arrebatar abiertamente a los maestros el derecho a participar en la conducción de la educación, los condenó a la lucha sindical. De esta manera, la organización gremial de los maestros que data desde principios del siglo XX y que fue parte del motor que impulsó el desarrollo de la educación y del ejercicio profesional de la enseñanza terminó desprendiéndose de su dimensión principal: la defensa de la profesionalidad de la docencia. Recordemos que desde 1930 la lucha sindical tenía como complemento la participación de los maestros en la administración técnica de las labores escolares, experiencia que sirvió para la formulación de las normas con las que se expandió el funcionamiento de la educación pública. Estas acciones

estaban impulsadas por un componente central: la profesionalidad de los maestros que, como hemos visto, se construyó en un proceso lento que no pudo abarcar las demandas del desarrollo educativo.

Finalmente, podemos decir que la intervención militar en la educación destrozó la normatividad construida no sólo en la Escuela Nacional de Maestros, desde donde se transmitieron formas de ser maestro en Bolivia durante más de medio siglo, sino también las prácticas profesionales en las escuelas. Las primeras generaciones de maestros formados en Sucre como Elizardo Pérez (1914)[109], Alfredo Guillén Pinto (1914), Josefina Goitia (1915), Saúl Mendoza (1914), Enrique Quintela (1913), Saturnino Rodrigo (1913), Juvenal Mariaca (1911), Alfredo Vargas Pórcel (1919), Benedicto Durán (1923), Delia Gambarte (1928), Humberto Quezada (1932), Guido Villa Gómez (1937), Alicia Rivera (1941), René Higueras (1953), María Lazcano (1958) y muchos otros maestros anónimos que egresaron hasta fines de los sesenta, tuvieron una formación distinta a la que recibieron las generaciones formadas por las dictaduras. Las viejas generaciones se formaron paradójicamente con métodos más afines a los que propuso la LRE. El constructivismo está mas cerca de las enseñanzas de Rouma que de los métodos repetitivos y memorísticos que impuso la Reforma Integral de la Educación legislada entre 1968 y 1973 y que moldearon las prácticas de enseñanza escolar contemporáneas.

Los gobiernos militares desconocieron las prácticas que construyeron e implementaron los maestros durante la primera mitad del siglo XX y que fueron convertidas en normas por sus colegas que escribieron el Código de la Educación Boliviana. Este desconocimiento de normas contribuyó a dar paso a la arbitrariedad, a la corrupción y al debilitamiento de la profesionalidad de la docencia. La expansión de la educación, sin embargo, siguió requiriendo organización para la defensa de derechos y experiencia para hacer funcionar un sistema escolar cada vez más grande en el

109 El año de egreso de cada maestro figura al lado de su nombre. Se trata de algunos maestros que aportaron a la formación de una tradición docente basada en la pasión por la educación pública transmitida por los fundadores de la Escuela Normal de Maestros y que fue reproducida por ellos en los cargos que ocuparon ya sea como directores de la Escuela Nacional de Maestros, de las escuelas de aplicación, de las que fundaron y dirigieron o de las que les cupo estar a cargo como directores o maestros/as. En estos espacios se recrearon y reprodujeron las prácticas que hoy llamamos "modélicas" desplegadas por los "hijos de Rouma".

que participaron los maestros meritorios hasta 1964. Paradójicamente, las prácticas que se instalaron en escuelas y normales como resultado de las reformas militares fueron las que se rebelaron contra los cambios pedagógicos que propuso la LRE, que requerían altos niveles de profesionalidad[110]. Desplazados tanto por los gobiernos militares como por los neoliberales, los maestros perdieron su estatus profesional por los cambios que se hicieron en las normas de la carrera docente por la que lucharon generaciones anteriores y que fueron plasmadas en el Código de la Educación Boliviana de 1955.

En lo que sigue, presentamos la situación de la educación misma tratando de completar la descripción del escenario en el que "combatirán" los actores contemporáneos de la educación. El nuevo contexto internacional marcado por la globalización exigirá cambios en la educación pública nacional.

2. LAS "RUINAS" DE LA EDUCACIÓN

Enrique Ipiña[111] señala que "la democracia a su llegada en octubre de 1982 se encontró con las ruinas de la educación. Sus problemas no serán ya solamente cualitativos [...] A partir de 1979 [...] iban a cargarse en proporción creciente, año tras año, también con deficiencias de carácter cuantitativo" (Ipiña, 1996: 198). Casi veinte años de gobiernos militares habían desacelerado el ritmo de crecimiento escolar impulsado por el Estado y la sociedad civil desde que se decretó el derecho a la escolarización universal en 1955. La Tabla 5 muestra que hacia 1966, el número de matriculado/as en escuelas y colegios se incrementó casi cuatro veces en relación con los inscritos en 1950, pero desde 1966 adelante el incremento

110 Recordemos que las normales iniciaron su proceso de transformación sólo en 1999 después de que el Ministerio de Educación intentó durante cinco años iniciar ese proceso. En 1999 delegó la administración de las normales a las universidades, proceso que fue altamente resistido por los maestros normalistas y que se desactivó inmediatamente que terminó el contrato que duró tres años. Desde 2003, los normales han vuelto a los viejos cauces, es decir a las prácticas moldeadas por la Ley de Normales de 1973.

111 Enrique Ipiña fue ministro de Educación varias veces. La primera vez fue entre enero y agosto de 1983, luego desde fines de 1984 hasta 1988, durante los gobiernos de Siles Zuazo y Paz Estenssoro. Terminó su trayectoria como ministro de Educación durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada y por los cambios que hubo en la estructura del gobierno se desempeñó como ministro de Desarrollo Humano que tuvo a la Secretaría de Educación bajo su dirección.

fue sólo del 51% y hacia 1985 descendió al 10%. La recuperación de la institucionalidad democrática permitió analizar que la educación no sólo tenía baja calidad, a la que habían aludido los maestros en los congresos pedagógicos de principios y finales de la década de los setenta, sino también problemas de exclusión. Se reflexionó sobre la cantidad de niños y niñas excluido/as de la escuela a la que entonces se llamaba "marginalidad"; había problemas de deserción escolar, temporal y permanente; de repetición, que inflaban las tasas de matriculación. Sin embargo, no había acuerdo en los números que representaban estos problemas. Las cifras dependían de las fuentes que se usaban y de las edades que se incluían.

Tabla 5
CRECIMIENTO EDUCATIVO EN BOLIVIA.
SIGLO XX

Años	Población estudiantil	% de incremento
1900	22.536	
1920	71.527	217
1940	144.362	101
1950	138.924	-3.7
1966	683.690	392
1975	1.035.152	51
1985	1.142.693	10
1995	1.988.522	74

Fuente: Contreras (1999: 484).

El debate de los números

Los maestros todavía estaban preocupados por la situación educativa a pesar de que sufrían los embates de las crisis económicas. El 25 de septiembre de 1991, René Higueras del Barco, profesor a cargo de la Dirección General de Educación[112], en tono de alarma, declaraba en Santa

112 El profesor Rene Higueras del Barco (+) fue el último Director General de Educación que ocupó el puesto de acuerdo con las normas del proceso de institucionalización señaladas por el Escalafón. Por esta razón lo entrevistamos para esta investigación. Su elección se

Cruz que aproximadamente 1.200.000 niños y jóvenes no tenían acceso a la escuela y el colegio (Subirats, 1991: 4). Considerando que en 1989 la población en edad escolar, de 5 a 19 años, era 2.415.503, la marginalidad escolar alcanzaba a casi la mitad. (Ibid.: 8).

Tabla 6
ESTIMACIONES DE TASAS DE ESCOLARIDAD. 1983-1987

	Año	Total	Urbana	Rural
PEE	1983	2.200.871	1.056.419	1.144.452
Matr.		1.171.824	789.789	382.035
Tasa		53,24%	74,76%	33,38%
PEE	1985	2.341.178	1.147.178	1.194.000
Matr.		1.142.693	783.992	358.701
Tasa		48,80%	68,3%	30%
PEE	1987	2.475.874	1.234.304	1.241.570
Matr.		1.276.268	882.721	393.547
Tasa		51,54%	71,51%	31,69%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subirats (1991: 18).
PEE = Población en edad escolar. Matr. = Población matriculada.

Por su parte Ipiña señala que en 1984 la población matriculada en el sistema escolar, entre 4 y 22 años, alcanzaba a 1.556.300 estudiantes, representando el 58% de todos los que podrían haberse inscrito (Ipiña, 1996: 311). La cifra daría un 42% de marginalidad, que aún siendo alta, mostraría que los cálculos del entonces Director General de Educación habrían sido exagerados, aunque hay que considerar las diferencias en las edades comparadas. Otro elemento a tener en cuenta es que en los años de la hiperinflación y del ajuste estructural muchos niños y niñas dejaron de ir a la escuela porque sus padres los pusieron a trabajar para poder

hizo con participación de los maestros organizados que presentaron una terna de la que el Ministro Ipiña eligió a Higueras (Entrevista 3, 31 de marzo, 2009). El profesor Higueras murió el 31 de julio de 2009. La información que me facilitó en las conversaciones que sostuvimos entre marzo y abril de 2009, se refieren a la época de los gobiernos militares cuando él era dirigente sindical y muy querido director del Colegio Hugo Dávila. Carlos Toranzo, ex alumno de ese colegio, escribió una columna en *La Razón* sobre su profesor. (8 de agosto, 2009, Columna Pluri-Multi).

enfrentar la crisis. Este fenómeno explicaría el aumento de la marginalidad denunciada por el profesor Higueras en 1991. Usando proyecciones realizadas a partir del Censo de 1976 y edades más comparables con las anteriores citadas, Ipiña calculaba que en 1983, la población marginada entre 5 y 17 años era 31,4%, pero en el área rural la marginalidad a mediados de los ochenta alcanzaba a más del 35% de la población de 6 a 13 años y las tasas de deserción llegaban a 78,8% (Ibid.: 297).

Si bien las fuentes arrojaban distintas cifras y éstas dependían de proyecciones que se hacían a partir del Censo de 1976, había consenso sobre la enorme cantidad de niño/as y jóvenes que quedaban fuera de la escuela y el colegio. Faltaban maestros y locales escolares para atender la demanda, principalmente en el área rural. Por ello, las escuelas urbanas de mediados de la década del ochenta estaban hacinadas y acogían a niños y jóvenes del área rural cercana a las ciudades. Ya desde 1985 observábamos que en la ciudad de El Alto muchos niños/as vivían solos porque sus padres aún estaban en las comunidades rurales y los traían a la ciudad para que se escolaricen (Talavera, 1987: 9-16). La marginalidad aumentó entre 1985 y 1989 como consecuencia de la hiperinflación y del ajuste estructural. En la Tabla 6 se muestra la disminución de las tasas de escolaridad entre 1983 y 1987, con datos del ministerio de Educación que representarían la situación en la que se encontraba la educación antes de 1994.

Por su parte, el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), que llevó adelante la preparación de la Reforma Educativa de 1994, señalaba que la diversidad cultural y lingüística, geográfica y la pobreza explicaban en gran parte la situación en la que se encontraba la educación. A principios de los noventa, el 20% de la población adulta era aún analfabeta[113] y el 37% analfabeta funcional, principalmente en las áreas rurales en las que aún vivía el 42,5% de la población boliviana, en un 70% calificada como pobre. En relación con la población infantil, el ETARE registraba que en las áreas urbanas, sólo el 43% de los estudiantes

113 En 1982 el analfabetismo se calculaba en 36,79%. Y desde antes de la recuperación de la democracia se hablaba de la necesidad de campañas de alfabetización (*Presencia*, 8 de septiembre, 1982). Las campañas fueron realizadas por el Servicio Nacional de Alfabetización Elizardo Pérez (SENALEP), como parte del plan del Ministerio de Educación después de octubre de 1982.

que iniciaba la primaria la terminaba y continuaba estudios. En las áreas rurales, el 55% de las escuelas sólo tenía tres grados de primaria, que entonces era de cinco años. La tasa de deserción escolar llegaba al 70% y era un fenómeno que ocurría principalmente en el primer curso de primaria. Sólo el 1,4% de los varones terminaba secundaria y el 0,7% de las jóvenes. Mientras, en las áreas urbanas los y las bachilleres llegaban al 31% y al 26% respectivamente (ETARE, 1993: 3-8). De la misma manera que nos referimos a la marginalidad podríamos abundar sobre cifras de repetición y deserción temporal o permanente concentradas sobre todo en el área rural y en los primeros cursos de primaria[114]. Pero lo que aquí interesa es destacar que, cuando se recuperó la democracia, la cobertura no era universal, el desarrollo educativo se había desacelerado durante los años de interrupción democrática, como muestra la Tabla 6. Asimismo, las altas tasas de marginalidad durante los años de crisis económica señalan que casi al final del siglo XX, Bolivia aún no había logrado escolarizar a gran parte de su población en edad escolar ya que el promedio de las tasas de matriculación apenas pasaba el 50% por la marginalidad escolar en las áreas rurales.

3. LOS RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN

Presupuestos para la educación pública

Las ruinas de la educación que encontró la democracia a principios de los ochenta también se muestran en la situación del presupuesto destinado al funcionamiento de las escuelas y al pago de los sueldos de los maestros. Los distintos autores consultados coinciden en señalar que hubo disminución del presupuesto para la educación en relación con el que había en 1980 antes de la crisis económica. La disminución presupuestaria incidía en los sueldos de los maestros que veían demorados sus pagos y les obligaba a entrar en huelgas y paros que, por su frecuencia, afectaban la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. El Estado, por su parte, pagaba los sueldos a plazos y en especies, sobre todo cuando había aumentos. En lo que sigue presentamos las variaciones que sufrió el presupuesto y

114 Ver Talavera *et al.*, 1989. Talavera, María Luisa, Juan Carlos Pimentel, Rosario Anze y Agustín Mamani, 1989. *La deserción escolar del Ciclo Básico en Bolivia*. La Paz, CEBIAE, Estudios Educativos No. 26.

luego nos referimos a los sueldos. En 1985, cuando Siles Zuazo entregó el gobierno a Paz Estenssoro, el presupuesto de educación no llegaba a 17 millones de dólares aunque cinco años antes bordeaba los 250 millones de dólares, representando el 4,4% del PIB o el 25,3% de los gastos totales del gobierno.

Tabla 7
PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN ENTRE 1980 Y 1995

Presupuesto	1980 1982/83	1985/1986	1990/1991	1995
Millones de dólares	250a	17a	s/d	s/d
% PIB	4,4b	3,5b 2,7c	3,1b 2,7c	4,5b 4,5c
% del gasto total del gobierno	25,3d 30a	9,8d 19a	s/d	s/d

Fuente: a Ipiña, 1996; b Contreras, 1999; c Contreras y Talavera, 2004; d Pimentel, 1993.

Con la crisis hiperinflacionaria, en 1985 el porcentaje del PIB para educación cayó a 2,7% y el presupuesto de educación como parte de los gastos totales del gobierno había disminuido a 9,8% en 1984 (Pimentel, 1993: 22). Ipiña señala que hacia 1986, el presupuesto había descendido del 30% en 1982-1983 a 19% en 1986 y se destinaba en casi su totalidad a sueldos, es decir a las compensaciones provocadas por la crisis económica (Ipiña, 1996: 317). Con la implementación de la Reforma, el presupuesto aumentó: en 1995 alcanzó el 4,5% del PIB, en 2000 llegaba al 6,0% (Contreras, 1999: 485).

Los maestros y su lucha por la reposición salarial

La disminución presupuestaria incidía en los sueldos del magisterio. Recordemos que en abril de 1982 ya hubo una prolongada huelga con la que los maestros lograron un incremento que puso el salario básico en Bs. 5.000 pero en diciembre éste se fijó en Bs. 8.490 (*Presencia*, 5 de diciembre, 1982). En octubre de 1983 subió a Bs. 21.500 más algunos bonos. En agosto de 1984 el haber básico era Bs. 108.000 y subió a Bs. 242.000 (*Presencia*, 18-29 de agosto, 1984)[115]. Todas estas compensaciones por

115 Los montos citados toman en cuenta el haber básico. Las cifras de Ipiña incluyen la diferenciación de sueldos que varían según la formación, el área geográfica y la categoría.

la inflación a las remuneraciones docentes se lograban con prolongadas huelgas. Detallamos las alzas de los sueldos para mostrar el acelerado ritmo de la inflación y la fuerza de los maestros para defenderse. Con la experiencia adquirida entre 1982 y 1984, los maestros aprendieron a enfrentarse con las medidas económicas neoliberales durante los siguientes veinte años.

Tabla 8
AUMENTOS AL HABER BÁSICO DEL MAGISTERIO. 1986-1989

1986	1987	1988	1989
Julio	Abril	Marzo	Marzo
$Bs. 22.831,410 =26,90$US	Bs. 94,20 =37,38$US	Bs. 111 =44,04$US	Bs. 138 =54,76$US
Sept. $Bs. 28.539.262 =33,75 $US.			

Fuente: Ipiña (1996: 203) e información hemerográfica.

En 1986, los maestros urbanos, rurales y jubilados organizaron el Comités de Defensa de la Educación Pública por el temor a su privatización, argumento que tuvo vigencia durante los años más críticos del ajuste estructural y que se fue desvaneciendo a medida que los actores estatales respondían a las necesidades de los maestros. Así, en el siguiente período, de 1990 a 1994, los salarios empiezan a subir y el tono de beligerancia a bajar, pero luego de la aprobación de la LRE, en julio de 1994, el desplazamiento de los maestros de su derecho a participar en la conducción de la educación por la abrogación del CEB, incendió otra vez los conflictos entre los actores.

Veamos con algún detalle la evolución del haber básico[116] entre 1985 y 1989, que son años de intenso conflicto entre los actores. El análisis de

116 El haber básico es común a todos los maestros del sistema. Las diferenciaciones de sueldos ocurren por ubicación geográfica, cargo y formación. A eso se añade la categoría. Los docentes normalistas titulados se inician en la quinta categoría y la mayoría de los maestros en 2002 estaba en esa categoría. Asimismo, sólo 47% del total de maestros era normalista en 2002. Antes de 1994 los maestros ascendían de categoría por antigüedad. Actualmente lo hacen por examen. El análisis de la distribución de los maestros en las distintas categorías revela mucho de su oposición a la LRE de 1994 (la información es del Ministerio de Educación 2004: 75-79).

fuentes de hemeroteca, cruzado con la información bibliográfica, muestra que en 1985, en el mes de abril, después de una prolongada huelga cuyo ritual empezó en enero, el magisterio logró que un maestro normalista urbano tuviera un aumento de 125% sobre un sueldo básico de Bs. 4.200.000 pesos bolivianos. Esa huelga consumió 70 días del calendario escolar. Al siguiente año, los días perdidos fueron 80 y el gobierno ofreció veinte millones de bolivianos, equivalentes a 23,59 dólares. Los maestros rechazaron esta compensación y lograron un haber básico de Bs. 22.831.410. Con la medidas tomadas por la Nueva Política Económica, hacia 1989 el haber básico llegó a Bs. 138 equivalentes a 54,76 dólares, que en comparación con el básico logrado en 1986, equivalente a 26,90 dólares, significaba un incremento de 103,56%. Como consecuencia de tantas movilizaciones, paros y huelgas, los salarios recibían incrementos en cuotas y en especies, con promesas que se postergaban en su cumplimiento y que para lograrlas requerían otros paros y huelgas.

Este incremento de sueldos en más del 100% durante luchas libradas en cinco gestiones escolares implicó suspensiones de clases por huelgas y paros. Debido a estas suspensiones, las gestiones escolares de esos años fueron muy interrumpidas y en algunos casos, como en los años 1985 y 1986, los paros y huelgas hicieron perder hasta el 40% de los días de clases. Considerando todo el sub período, entre 1985 y 1989, las huelgas y paros fueron de 284 días, es decir casi una gestión y media perdidas. Las consecuencias de este período de conflictos se sintieron en la continuidad de las clases que para los niño/as que ingresaron a la escuela en 1985 y se mantuvieron en ella hasta 1989 significaron la pérdida de un año y medio de los cinco que tendrían que haber pasado, aunque desde 1984 las gestiones escolares se prolongaban hasta fines diciembre[117]. En 1986 las clases concluyeron al siguiente año por efecto de las huelgas por aumento de sueldos o en defensa de otros derechos como ser el de huelga[118]. En la fiereza de los conflictos cabe destacar la orientación política

117 En Bolivia el año escolar consta de 200 días y para cumplirse debe empezar el 5 de febrero y terminar a fines de noviembre. Entre junio y julio hay una vacación de invierno de dos semanas que generalmente se extienden a tres. Los escolares asisten a clases diarias de cuatro horas por la mañana o por la tarde. Hay también escuelas nocturnas para niños y jóvenes trabajadores. A los maestros les pagan por hora/clase.

118 Durante los gobiernos neoliberales (1985-2005) y también en 2006, bajo el gobierno de Evo Morales, se descontó a los maestros por los días de huelga. El monto y la forma de los descuentos también fueron motivo de huelgas y negociaciones entre los actores.

de las direcciones sindicales. Así, de 1990 a 1994 las huelgas disminuyeron, probablemente por la capacidad negociadora de los dirigentes que lograron 20% de aumento hasta 1993, pero luego de aprobada la LRE, los paros y huelgas interrumpieron todas las gestiones y los aumentos fueron en menor proporción. En 1994 y 1995 los incrementos bajaron al 12%; subieron al 13% en 1996 y al 16% en 1997. Las direcciones sindicales radicales presionaban por mayores aumentos y las bases respondían. Pero en 1998 sólo se logró un aumento de 7,5% (Contreras y Talavera, 2004: 96). Sin embargo, durante esta década, los porcentajes de aumentos salariales a los maestros fueron siempre mayores que el nivel de la inflación, menos en 1995 en el que hubo un aumento de 12% mientras la inflación fue de 12,5%. (Ibid.: 96). Estos aumentos anuales habrían permitido la recuperación de los sueldos pero para lograr estos incrementos entre 1995 y 1998 se perdió casi media gestión de clases (Talavera, 1999: 191-192) situación que hizo que el gobierno penalizara las huelgas a través de un reglamento que descontaba a los maestros por los días de interrupción a su trabajo. Con la aplicación del Reglamento de Administración y Funcionamiento de Unidades Educativas (RAFUE) desde 1999, las gestiones escolares tuvieron cierta normalidad durante ese año y el siguiente. Las huelgas empezaron nuevamente en 2001 y en las sucesivas negociaciones se puso en cuestión el RAFUE que impedía el ejercicio del derecho a la huelga. En síntesis, el haber básico nominal subió lentamente, con una tendencia a duplicarse cada cinco años, de modo que si en 2003 llegaba a Bs. 625 (Ministerio de Educación, 2004: 76) equivalentes a 80 dólares aproximadamente, en 2006 ya casi alcanza el nivel de duplicación, llegando a Bs. 1.179, alrededor de 147 dólares americanos, según boletas de pago de maestros.[119]

119 A pesar de lo que dice la nota anterior con relación al haber básico, hay variaciones menores en sus montos en las boletas de pago revisadas.

Tabla 9
COMPARACIONES DEL HABER BÁSICO EN AÑOS DE DOS DÉCADAS EN Bs.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	2004	2006	2008
Feb.	Mar.	Ag.	Jul.	Sep.	Oct.	Feb.	Feb.	Sep.
138	193,60	281,16	337,39	378	423	1.106	1.179	1.472

Fuente: Papeletas de pago[120]

Las compensaciones salariales logradas tanto durante la crisis hiperinflacionaria como durante el ajuste estructural convirtieron a la docencia en una fuente de empleo atractiva en comparación con la oferta laboral existente y explica por qué desde entonces aumentó el número de postulantes a las normales y la demanda de apertura de nuevos centros de formación de maestros, ya que aparte de contar con sueldos fijos que se incrementan periódicamente, los maestros tienen bonos anuales y gozan de los beneficios laborales perdidos por otros sectores (trabajo asegurado de por vida, vacaciones pagadas, jubilación, seguro de salud, en fin, todos los derechos laborales que se desvanecieron con el Decreto Supremo 21060, que inició la Nueva Política Económica en 1985).

El análisis realizado permite afirmar que la reducción de sus salarios explica la tenaz lucha que ofrecieron los maestros a todos los gobiernos del período estudiado al que exigieron mejor retribución por su trabajo. Dirigidos por elites sindicales radicales[121], durante la década de los noventa los maestros avanzaron en su objetivo por recuperar el nivel que tenían sus remuneraciones antes de la crisis inflacionaria y del ajuste estructural. En todos los casos, hasta 2005 los aumentos logrados implicaron paros y huelgas que como hemos visto ocurrieron durante casi todos los años del período democrático exceptuando 1999-2000 en los que hubo una tregua motivada por los descuentos que hacía el gobierno. Estas prácticas

120 Para ilustrar cómo sube el sueldo cuando se considera la categoría, en el caso de la papeleta de pago de septiembre de 2008, correspondiente a la Categoría Cero, el total ganado es de Bs. 3.512 y el líquido pagable llega a 2.884.

121 Estas elites son parte del grupo político dirigido por Guillermo Lora que en el magisterio opera con la siglo URMA (Unión Revolucionaria de Maestros Antiimperialistas) de la que Wilma Plata es una de sus connotadas militantes. La corriente estuvo presente en el magisterio desde 1982, participó de los Comités de Base que los maestros organizaron a principios de ese año y tomó la dirección del magisterio paceño desde 1988 y la mantiene hasta la fecha (2010).

terminaron con la profesionalidad del magisterio que se desprestigiaba ante la sociedad civil por el abandono de sus puestos de trabajo. Al descuidar su profesionalidad los maestros perdieron autoridad pedagógica y el respeto del que gozaban antes. Al defeccionar de su condición de intelectuales se incapacitaron para responder a los desafíos que planteaba el nuevo contexto social. Así, en 2007, cuando el ministro de Educación, profesor Víctor Cáceres[122] recordaba en su discurso de posesión las luchas libradas por el magisterio, se refería a aquellas de los años ochenta cuando él era dirigente sindical. A esta dimensión había quedado reducida la identidad docente.

La necesidad de lograr mejoras salariales cohesionó la acción del magisterio, que sobrevivió como colectivo laboral a las medidas de ajuste estructural en su lucha por la recuperación de sus niveles salariales, a diferencia de otras organizaciones sindicales como la de los trabajadores mineros o la Central Obrera Boliviana misma, que vieron disminuidas su capacidad de convocatoria frente a sus bases. En el análisis de los paros y huelgas que realizaron los maestros durante los años noventa y principios de la actual década los motivos son principalmente de carácter económico. Esto permite decir que durante los años noventa, la resistencia docente no estaba expresamente orientada hacia las propuestas pedagógicas de la Reforma sino hacia la recuperación salarial, que su dirigencia vinculaba con la defensa de la educación pública. En estas luchas se forjaron las actuales elites dirigentes del magisterio que como sector creció en número por efectos de la reforma de 1994 a la que combatían.

122 El profesor Cáceres fue ejecutivo de la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia entre 1986 y 1987. Asumió el cargo de ministro de Educación en febrero de 2007; fue el segundo ministro del ramo del primer gobierno de Evo Morales. Renunció a fines de mayo porque, según él, se negó a aplicar descuentos a los maestros por huelgas realizadas. Durante su gestión prometió a los maestros anular la disposición que exigía exámenes para ascender de la tercera a la segunda categoría y aplicar el ascenso automático. En 2005, la ministra Cristina Mejía había dispuesto que se cumpliera la LRE y que todos los maestros ascenderían por examen a todas las categorías (Entrevista 1, 30 de agosto, 2007). Esto muestra que hasta entonces esta disposición no se cumplía, probablemente como resultado de negociaciones entre los actores.

Tabla 10
NÚMERO DE MAESTROS. 1950-2006

1950	1987	1990	2001	2006	2009
7.000a Aprox.	72.104b	80.678c	91.782c	100.001d	123.000e

Fuente: a Contreras, 1999; b Ipiña, 1996; c Contreras y Talavera, 2004; d Ministerio de Educación, 2006; e *La Razón*, 3 de noviembre de 2009.

A las cifras anteriores hay que agregar a los administrativos y a los trabajadores de servicio. Así, en 1987, el sistema contaba con 72.104 maestros, 2.460 administrativos y 980 trabajadores de servicio. Del total de maestros, 60% había egresado de las normales (Ipiña, 1996: 301). El crecimiento hacia 2009 es producto de la demanda de educación y de las políticas de Reforma Educativa que promovieron la cobertura universal de la educación, sobre todo atendiendo las necesidades del área rural.

Las luchas por preservar las condiciones para el ejercicio profesional de la enseñanza

A diferencia de lo que hicieron los militares, la LRE no sólo desplazó a los maestros de la toma de decisiones sino también al instrumento jurídico que protegía sus derechos laborales tan trabajosamente logrado por anteriores generaciones de maestros y maestras que se ocuparon de establecer normas que permitan el ejercicio profesional de la enseñanza.

La aprobación de la LRE fue un proceso largo en el que los maestros se opusieron firmemente a las propuestas de cambios intentadas desde 1983, primero en el *Libro Blanco* (1983) y luego en el *Libro Rosado* (1988); en estos documentos el Estado estableció su visión sobre la educación. Estas propuestas buscaban modificar la estructura del Ministerio de Educación que implicaba cambiar normas establecidas en el Código por las cuales los maestros participaban en la administración de la educación, concursando para postularse a cargos jerárquicos como ya hemos dicho antes. Los maestros no aceptaban quedar al margen de la participación en la conducción de la educación. Finalmente y de manera unilateral, el 7 de julio de 1994 se aprobó la LRE que desvirtuaba los acuerdos logrados en el Congreso Nacional de Educación de 1992. Los

maestros se sorprendieron por su contenido sobre todo por la abrogación del Código de la Educación y por los cambios referidos a los docentes y su derecho a ocupar puestos jerárquicos (Entrevista 5, 23 de abril 2009). Además de excluirlos definitivamente de la administración de la educación la LRE cambió las normas referidas a la carrera docente. Por ejemplo, los maestros normalistas tenían que dar examen para ingresar al sistema y ya no eran contratados automáticamente. Tampoco ascendían sólo por antigüedad sino que tenían que someterse a exámenes. Éstos y otros cambios orientados a promover la profesionalidad docente, clave para impulsar la modernización de la educación, fueron rechazados por los maestros. A ellos les quedó sólo la posibilidad de oponerse; a lo largo del proceso de implementación de la LRE todas y cada una de sus medidas fueron rechazadas, ya se trate de la formación docente o de políticas que afectaban las prácticas de los maestros en servicio.

Como veremos en el siguiente apartado, para aprobar la LRE los actores estatales se apoyaron en el contexto internacional favorable. Por esta vinculación, esta reforma es considerada "neoliberal", a pesar de que en sus contenidos se recuperó muchas de las propuestas formuladas por los maestros en sus congresos pedagógicos (1970, 1979, 1992). Al respecto, Juan Carlos Tedesco, señala que las reformas educativas de la década del noventa, "cooptaron" las propuestas pedagógicas del magisterio dejándolos sin discurso alternativo (Tedesco, 1995). En el caso boliviano, esta cooptación se realizaba por segunda vez, ya que antes los militares habían aplicado una reforma teniendo en cuenta las propuestas de los maestros. Por ello, los maestros no se podían oponer a las medidas pedagógicas que ellos mismos habían planteado en sus congresos. Se oponían al "modelo" económico vigente (Orozco, 2003: 15-17) cuya reforma de la educación les había arrebatado la participación sindical en la conducción de la educación a través del ejercicio del proceso de institucionalización de cargos jerárquicos. Como señala Orozco, la LRE redujo a los maestros a meros ejecutores de las políticas en cuya implementación ya no pudieron participar.

Hasta 1994, el magisterio estaba aún organizado profesionalmente. Una corriente que expresa esa condición es el Movimiento Pedagógico Popular, que fue como un "residuo" del profesionalismo que, sin embargo, no

incidió mucho en la cultural magisterial post 1985; agrupaba a maestros distinguidos por el lema "Protesta con propuesta". Uno de los dirigentes de este movimiento, el profesor Juan Carlos Pimentel, fue nombrado Secretario de Educación por el ministro de Desarrollo Humano, Enrique Ipiña, en 1993, en el gobierno de Sánchez de Lozada[123].

En el análisis de fuentes de hemeroteca se pueden ver diferencias en la duración y manejo de los conflictos según sea quien los dirija de parte del magisterio. Así, por ejemplo, las huelgas son prolongadas y se realizan desde el principio del año, entre 1985 y 1987; en cambio, en las gestiones 1988 y 1989, cuando en la dirección sindical hay maestros de la corriente "Protesta con propuesta", se nota que los conflictos se manejan pensando en los efectos que tienen en los procesos escolares. En estos años, las negociaciones empezaron en enero sin interrumpir el inicio de las clases dejando las batallas mayores para después de la vacación invernal. Este cuidado también se observa en el período 1990-1994. Pero no ocurre lo mismo entre 1995 y 1998, cuando nuevamente hay conflictos muy prolongados que suspenden las clases. Los dirigentes del magisterio de esos años (Juan Carlos Pimentel, Mario Quintanilla y otros) trataron de remediar el problema logrando que el gobierno deje en suspenso la aplicación de los artículos de la LRE que afectaban a la carrera docente. Por este motivo los cambios en el Escalafón no se realizaron de manera completa y perjudicaron a los maestros que se acogieron a las nuevas normas como, por ejemplo, lograr un grado universitario. Esta situación hace que la educación actual sea "un caos normativo" (*La Razón*, 14 de enero, 2008).

123 No era la primera vez que un dirigente sindical del magisterio ocupaba puestos jerárquicos nombrado por los actores estatales. En el período de estudio, esto ocurrió en 1983, cuando el profesor Alcides Alvarado ocupó el ministerio de Educación y más tarde el profesor Edim Céspedes, en 1992, al final del gobierno de Jaime Paz Zamora.

Como vemos, el cambio de ministro de educación fue muy frecuente en este período. En 1982 hubo tres cambios de gobierno y tres ministros. En el gobierno de Siles, entre octubre de 1982 y diciembre de 1984 hubo cinco cambios de ministro de Educación. Ipiña fue el ministro que logró permanecer un período de gobierno completo (1985-1989) probablemente aprendiendo de su experiencia anterior. Luego entre 1989 y 1993, en el gobierno de Paz Zamora hubo por lo menos dos ministros de Educación, Mariano Baptista (con experiencia de ministro en el gobierno de Ovando) y Edim Céspedes, maestro y dirigente sindical "de derecha" (MNR).

En esta lucha, en la que los actores se encuentran y desencuentran, ambos señalan que defienden a la educación pública y que buscan superar su crisis. Este discurso permite la cooptación de las propuestas del magisterio por parte del Estado y también el paso del sindicato al ministerio tal como ocurrió con el profesor Pimentel, que después de ejercer como dirigente sindical ocupó la Secretaría de Educación, que antes correspondía al cargo de ministro, en un momento político en el que los actores estaban enfrentados, probablemente con el supuesto que su trayectoria como dirigente sindical ayudaría a viabilizar la implementación de la LRE. El resultado de todo este conflictivo y largo proceso se habría expresado en la calidad de la educación evaluada por las mediciones que hizo el Sistema de Medición de la Calidad (SIMECAL), un organismo creado durante la implementación de la LRE. En 1998, el SIMECAL aplicó la primera prueba nacional sobre la calidad educativa a niños y niñas que habían aprobado el tercer y séptimo cursos de primaria; evaluaba competencias en lectura y matemáticas. Los resultados mostraron que el promedio nacional no alcanzaba el nivel satisfactorio de 55,01 puntos, que significaba aprendizajes consolidados. En cambio, el promedio nacional de 48,21 puntos significaba que los estudiantes estaban en proceso de consolidar sus conocimientos. Este promedio nacional incluía a escuelas fiscales, privadas y de convenio[124]. Los resultados de las escuelas fiscales llegaron a 47,07 por debajo del promedio nacional. Las privadas alcanzaron 56,11, por encima del puntaje satisfactorio y las de convenio alcanzaron 49,87 (SIMECAL, 1998: 51).

4. LA LEY DE REFORMA EDUCATIVA DE 1994

En anteriores apartados nos hemos referido ya a la LRE de 1994. Aquí tratamos esta importante Ley de manera más concreta a fin de completar el contexto en el que ocurrió la resistencia docente y los avances que tuvo la educación por lo menos en términos cuantitativos, durante el período democrático que vivimos desde 1982. A continuación, primero se recapitulan algunas acciones importantes realizadas por los actores antes de la aprobación de la LRE. Luego se abordan los lineamientos

124 Estas escuelas son fiscales porque el Estado paga los sueldos de los maestros pero están administradas por instituciones religiosas. Las escuelas Fe y Alegría y Escuelas Populares Don Bosco, católicas, son de este tipo.

internacionales que llegaron al país a través de organismos de cooperación que se conjugarán con las propuestas anteriores. En un tercer apartado se trata la expansión de la cobertura escolar.

Ensayos nacionales que anuncian cambios en la educación

Desde 1983, los actores estatales se propusieron cambios en la educación que implicaban modificaciones al Código de la Educación Boliviana para poder reestructurar el ministerio de Educación. En éste se desempeñaban maestros vinculados con los sindicatos que por las normas vigentes participaban en los concursos a través de los cuales accedían a cargos jerárquicos. Entonces, reestructurar el ministerio de Educación implicaba afectar puestos de trabajo de maestros. Otras propuestas que afectaban la estructura organizativa del sistema eran la descentralización administrativa de la educación y la unificación de la educación urbana y rural (Ipiña, 1996). Todas fueron conocidas en dos publicaciones del Ministro Ipiña llamadas *Libro Blanco* (1983) y *Libro Rosado* (1988) cuyo contenido fue interpretado por las organizaciones sindicales como parte de las intenciones del gobierno de privatizar la educación, ya que se habían privatizado las empresas mineras estatales más importantes.

Por su parte y como hemos señalado ya, cuando se reestablece el orden democrático los maestros también mostraron interés en mejorar la educación y solicitaron un Congreso Nacional de Educación que se realizó diez años más tarde, en 1992. En éste participaron representantes de la sociedad civil además de las organizaciones del magisterio y representantes gubernamentales. Del Congreso tenían que surgir los planteamientos de la reforma educativa pendiente, que tendrían que ser incorporados a la ley de educación que se esperaba aprobar. Todo esto ocurría en medio de políticas económicas aplicadas entre 1985 y 1989. Éstas, si bien frenaron la hiperinflación, empobrecieron a la población. Hubo desempleo por el cierre de las empresas estatales y de las pocas fábricas existentes que ya no podían competir con los productos extranjeros que inundaron el mercado nacional. Es la época del despido de miles de mineros. Es también el período de las llamadas "huelgas salvajes" que protagonizaron los maestros en defensa de sus sueldos y, según ellos, de sus puestos de

trabajo. Las reformas estructurales que ocurrían en el campo económico, que privatizaron las empresas estatales, llevaban a pensar que lo mismo pasaría en la educación. Se temía que el Estado deje de financiarla. Por todo esto, los cambios que se proponían en la educación eran interpretados como amenazas.

Los lineamientos internacionales de la Reforma Educativa de 1994[125]

En el contexto antes expuesto, se conocieron en el país los lineamientos internacionales de reforma educativa que se habían elaborado en la Conferencia Mundial *Educación Para Todos* realizada en Jomtien en 1990. Sus promotores nacionales organizaron un Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE) con financiamiento del Banco Mundial y con participación de los ministerios de Educación y de Planificación, aunque funcionó fuera de sus estructuras organizativas (Contreras y Talavera, 2005: 44). Su trabajo, sin embargo, fue poco compartido con la sociedad o con los maestros; por otro lado, sus promotores tenían una trayectoria poco vinculada a la educación. Estas características sumadas al temor de privatización de la educación, levantaron susceptibilidades entre el magisterio que vivía en permanente conflicto con los gobiernos. Por otro lado, algunos maestros tenían memoria de cómo se habían hecho las reformas educativas anteriores en las que participaron sus representantes[126].

Con estos antecedentes, cuando el ETARE inició el proceso de formulación de la Ley de Reforma Educativa, a principios de la década del noventa, su trabajo apareció como parte de las políticas internacionales a las que había adherido el gobierno y que promovían las reformas estructurales del Estado. El magisterio se cohesionó en torno a la defensa del Código de la Educación de 1955 y de su Anexo 1, llamado Escalafón

125 Contreras y Talavera (2005) sintetizan con gran precisión y de manera comparativa los lineamientos de la ERE.

126 Resulta notable que en los seminarios y otras actividades similares que se hacían a principios de los años noventa nunca se hablara de la Reforma Integral de la Educación llevada adelante por los militares. Entonces todavía participaban algunos viejos maestros como Humberto Quezada o el profesor César Chávez Taborga (Ministerio de Educación, 1993).

Nacional del Servicio de Educación, aprobado en 1957. En estos instrumentos jurídicos, como ya hemos dicho, los maestros habían logrado plasmar derechos adquiridos en el pasado para garantizar condiciones que permitieran el ejercicio profesional de la enseñanza. Con sus normas se habían establecido las prácticas de la carrera docente; su inicio en las normales, el ingreso de sus egresados al Escalafón, las formas de ascender en la carrera y de jubilarse además de regular la estructura organizativa y el funcionamiento general del sistema escolar. La aprobación de la LRE desconoció las normas antes señaladas; entre otros cambios, obligaba a los maestros en servicio a realizar estudios universitarios igual que a los egresados de las normales. Estos cambios, sumados al esfuerzo extraordinario que les significaba aprender a trabajar con las novedosas propuestas de la Reforma[127], aumentarían la resistencia en el magisterio en un momento en que los sueldos estaban aún deteriorados a pesar de las sucesivas compensaciones que ya habían logrado desde mediados de los años ochenta. Cuando se aprobó la LRE en julio de 1994, se abrió un nuevo período de lucha por "el aumento salarial"[128] y la defensa del Escalafón que complicó su aplicación. Así, los cambios curriculares e institucionales[129] que propuso la LRE ocurrieron en un clima de permanente conflicto y de poco entendimiento entre sus protagonistas principales: los actores estatales encargados de las políticas educativas y la dirigencia del magisterio organizado sindicalmente. Las novedades reformadoras sumadas a las dificultades económicas señaladas provocaron acciones y discursos que influían en su implementación y en los resultados de los

127 La LRE otorgaba al maestro/a un papel de investigador/a y facilitador/a del aprendizaje. Los maestros tenían que adecuar su trabajo a las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas y no contaban con un programa que le diga exactamente cómo hacerlo. Esta situación era contraria a las prácticas vigentes hasta entonces y a la formación recibida en las normales. Exigía un nivel profesional alto, que los maestros no tenían.

128 Frase del estribillo de las marchas docentes dirigidas por URMA en la ciudad de La Paz que de forma completa dice: "Por el aumento salarial, contra el gobierno hambreador. A preparar, a organizar, una gran huelga general".

129 El nuevo currículo se fundamentó en la teoría constructivista que propone la realización de actividades significativas para los niños relacionadas con sus intereses y niveles de aprendizaje. Promovía el uso de módulos y proyectos en las distintas áreas de aprendizaje que fueron una novedad tanto para los maestros como para los padres de familia. Hubo también cambios en las formas de evaluación. Los cambios institucionales abarcaron nuevas formas de organización de los tramos escolares, la participación de los padres de familia a través de juntas escolares activas y la descentralización administrativa. Si bien esta descentralización no afectó el pago de sueldos de los maestros que continuó a cargo del Estado, la infraestructura escolar pasó a depender de los municipios.

procesos. En las escuelas, en conversaciones con maestras, cuando hacíamos entrevistas, negaban la posibilidad siquiera de usar las propuestas de la Reforma, pero cuando observábamos las prácticas veíamos que aquellas se aplicaban[130]. Entonces llegamos a suponer que la confusión de los maestros era un efecto del clima conflictivo que rodeó el proceso de diseño y aplicación de la LRE. La confusión se manifestaba en las contradicciones entre lo que decían que hacían y lo que realmente hacían. Por otro lado, el miedo a la privatización de la educación, agitado por las direcciones sindicales y el desconocimiento de lo que realmente pasaba, sumados a la desconfianza en el Estado y a la tradicional cultura de resistencia, conformaron una subjetividad colectiva desfavorable a los cambios. Sin embargo, como mostramos más abajo, los resultados fueron contrarios a los discursos docentes, aunque hay voces que señalan que la educación pública sobrevivió a las políticas neoliberales precisamente por las continuas movilizaciones que realizó el magisterio[131].

Por las muchas necesidades que tenía la educación pública y el gran desorden que había en su administración, la LRE fue muy ambiciosa. Teniendo en cuenta que no contaba con el apoyo de los maestros, cuya deteriorada profesionalidad tampoco se vio beneficiada con su aplicación si nos atenemos a la distribución porcentual de maestros en las distintas categorías, como hemos mostrado en la Tabla 4, paradójicamente los logros mayores se concentraron donde menos se esperaba, es decir en sus dimensiones cuantitativas. Sin embargo es necesario remarcar que así como hubo resistencia colectiva a la LRE de 1994 hubo también aceptación como hemos mostrado en otra investigación referida a lo que pasó cuando las propuestas de reforma llegaron a las escuelas (Talavera, 1999). Asimismo hay que destacar que por lo menos un 25% de los maestros se inscribieron a los cursos de licenciatura exigidos (Urquiola, 2000). Por todo esto podemos decir que esta reforma tuvo incidencia en las prácticas, por lo menos en los momentos de su implementación activa (1994-2002)[132].

130 Estas entrevistas y observaciones se realizaron en un proceso de investigación etnográfica, entre 1997-1999, con un equipo de investigación apoyado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. Ver Talavera, 1999.

131 Conversación con la maestra y dirigente sindical del magisterio Wilma Plata, en clases de la Carrera de Educación de la UMSA, 2007.

132 En 2003 dejaron de trabajar los asesores pedagógicos que apoyaban la implementación de las propuestas de reforma en las escuelas. Ese mismo año se completó la entrega de los

El efecto expansivo de la reforma de 1994

La aplicación de la Ley de Reforma Educativa de 1994, como ocurrió con anteriores reformas que se realizaron en el siglo XX, tuvo un efecto expansivo. La Tabla 5 muestra un incremento del 217% en la matriculación estudiantil en 1920 como efecto de 15 años de vigencia de la reforma liberal de 1905. Igualmente, en 1966 el crecimiento de la matrícula con relación al año 1950 es cuatro veces mayor por la democratización social promovida por la Revolución Nacional con la que todos acceden al derecho a la escuela. La expansión también se nota en 1995, probablemente por la migración del campo a la ciudad. También es probable que en el crecimiento hubiera incidido el mejoramiento de los locales escolares realizado por el Fondo Social de Emergencia[133] y de la asignación de ítems para maestros que fueron parte de la política social de esos años. Pasando a considerar los efectos cuantitativos de la aplicación de la Reforma Educativa de 1994, como uno de sus principales logros, es necesario recordar que cuando se recuperó la democracia las tasas de matriculación apenas pasaban el 50% y que se referían básicamente a la educación primaria. Los datos oficiales del ministerio de Educación referidos al crecimiento de la matrícula en general y del nivel inicial y de educación secundaria son significativos para mostrar el efecto expansivo que tuvo la educación escolar en los años noventa. El ministerio de Educación señala que el nivel inicial se incrementó en 59,9%, el de educación primaria en 34,5% y el nivel secundario creció en 94,8% (Ministerio de Educación, 2004: 55). Este crecimiento supera en las edades correspondientes las tasas de crecimiento poblacionales (Contreras y Talavera, 2004: 34). Considerando edades entre 7 y 13 años, Urquiola y Calderón (2004: 3) señalan que el promedio de las tasas netas de escolaridad en América Latina y el Caribe era de 93,2%, mientras que en Bolivia los niveles de inscripción superan el promedio latinoamericano alcanzado a 95,2%[134]. Para fines de comparación, cabe

materiales de apoyo a la enseñanza llamados módulos que luego ya no fueron usados. Sin embargo otros instrumentos de la LRE continuaron vigentes como el trabajo por proyectos que promueven la participación activa de niños y niñas en los procesos de aprendizaje.

133 Ipiña señala que hasta 1989 el Fondo Social de Emergencia construyó más de 500 obras de infraestructura escolar y se distribuyeron 1.500.000 textos escolares (Ipiña, 1996: 204).

134 El estudio abarca datos del período de aplicación de la LRE (1997-2002).

señalar que la tasas de escolaridad neta de Argentina, que tiene un alto nivel de escolarización, llegaba al 99% mientras que las de Haití alcanzaban a 69,3% en el estudio citado.

En cuanto a las tasas de término, el Censo de 2001 señala que en las áreas urbanas terminan el octavo de primaria alrededor de 85% de los que ingresan, tanto niñas como niños (Ministerio de Educación, 2004: 109). En las áreas rurales, la mitad de los que ingresan termina la educación primaria, con ventaja para los varones, cuyas tasas de término alcanzan a 54% mientras que sólo 40% de las niñas terminan la primaria de ocho años. Con relación a la secundaria —nivel que ha crecido vertiginosamente en los últimos años aunque al mismo sólo llega la mitad de las y los jóvenes en edad escolar—, las tasas también son altas. En las áreas urbanas se titulan de bachilleres el 60,1% sin diferenciación de género pero en las áreas rurales sólo el 20% de señoritas y el 22,9% de varones (Ibid.: 109). Los datos anteriores adquieren relevancia si se los compara con algunos de los que proporcionaba el ETARE a los que nos hemos referido antes en el apartado referido al debate de los números.

Debido a la expansión cuantitativa de la educación, como efecto de la Reforma Educativa de 1994, en la actualidad la educación escolar en Bolivia no está por debajo del resto de los países latinoamericanos y del Caribe sino en un nivel intermedio (Urquiola y Calderón, 2004). En esta expansión cabe remarcar el esfuerzo que ha realizado el Estado por educar a su población y de ésta por escolarizarse. La comparación realizada es importante para inscribir el efecto expansivo de la LRE de 1994 aunque hay opiniones que minimizan sus logros. Éstas olvidan el punto de partida sobre el que maestros, investigadores, ministros de Educación, consultores del ETARE y otros funcionarios públicos estuvieron de acuerdo en su momento. Los mayores presupuestos para la educación, el crecimiento del número de escuelas[135] y de maestros son otros indicadores del efecto

135 El mejoramiento de la infraestructura escolar ha pasado a depender de los municipios por efecto de la Ley de Participación Popular y aunque aún tiene muchas deficiencias en servicios, agua, luz y sanitarios han crecido en número. En 1997 había 12.041 locales y en 2002 su número subió a 13.029. De ellos, el 84,5% se encuentra en el área rural y el restante 15,5% en el área urbana. Debido a que en un mismo local funcionan dos o tres turnos, el número de escuelas o unidades educativas es mayor que el de locales. En 2002 había 14.827 unidades educativas con relación a las 12.041 de mediados de 1990 (Ministerio de Educación, 2004: 58-59; Contreras y Talavera, 2004: 173).

expansivo que tuvo la educación pública en Bolivia desde la recuperación de la democracia en 1982. Lo anterior no niega que hay aún problemas de escolarización concentrados en el área rural. Allí, en 2001, el promedio de escolaridad era de 4,2 y en las ciudades llegaba a 9,2. Con referencia a una población mayor, aquella que se encuentra entre 25 y 59 años, las tasas no superan los cinco años de escolaridad, situación que es igual en Brasil (Ministerio de Educación, 2004: 50). Estos bajos índices de escolaridad rural explican, en parte, las razones de la migración del área rural a la urbana, fenómeno que según los especialistas se observa desde 1988[136].

Tabla 11
TASAS DE TÉRMINO. SECUNDARIA

Año	Urbana	Rural
1993		
Varones	31%	1,4%
Mujeres	26%	0,7%
2004		
Varones	60%	23%
Mujeres	60%	20%

Fuente: En base a ETARE (1993) y Ministerio de Educación (2004).

Por todo lo anterior y a pesar de los avances de los últimos años, sólo el 8,7% de la población boliviana entre 15 y 24 años tiene 13 o más años de escolaridad[137]. En América Latina, la población de la edad señalada que alcanza 13 años de estudios es de 9,1%; Argentina y Chile tienen los niveles de escolaridad más altos (Ministerio de Educación, 2004: 49). Lo significativo de esta comparación radica en la poca proporción de la población escolarizada boliviana que alcanza la secundaria. Esta franja menor con relación al promedio latinoamericano se explicaría por la historia de la educación pública en el país que aunque desde principios del siglo XX tuvo leyes liberales que no impedían la educación de la

136 En 1992, 58 de cada 100 habitantes en Bolivia residían en ciudades, en 2001, el nivel urbano subió a 62% y el rural descendió a 38% (Pereira, 2003: 138).

137 El promedio de escolaridad se refiere a los años de estudio de la población de 19 o más años.

población mayoritaria, no se pusieron en ejecución sino después de la Revolución Nacional de 1952. Sin embargo, este impulso se desaceleró durante los gobiernos militares con las consecuencias que ya hemos descrito líneas arriba. Otro elemento a tener en cuenta sobre la estrechez de la franja de escolarización hasta la secundaria es la situación de la niñez y juventud; sus condiciones de vida, marcadas por la pobreza, les impiden aprovechar las condiciones favorables para la escolarización que hoy existen, sobre todo si viven en lugares alejados de las ciudades o poblaciones más urbanizadazas. La pobreza provoca problemas de deserción escolar y hace que el promedio nacional que termina la primaria de ocho años esté entre el 55% y el 60%, dependiendo del estudio consultado[138].

Los logros de la reforma educativa de 1994 también han sido reconocidos por los analistas latinoamericanos. En un trabajo del BID, refiriéndose a los avances de las reformas educativas en la región, sus autores señalan que los maestros no opusieron resistencia al crecimiento cuantitativo de la educación pero sí a los cambios que implica su mejoramiento cualitativo (PREAL, marzo, 2006). Este análisis coincide con el balance que hizo Amalia Anaya sobre el avance de la reforma educativa que impulsó, cuando terminaba su gestión como ministra de Educación en agosto de 2002. La ex ministra señalaba a los maestros como obstáculo para un mayor avance de la Reforma. Estos balances, sin embargo, no son ajenos a las preocupaciones locales ya que la cobertura universal de la escolaridad no ha sido la única preocupación de la sociedad sino también su calidad y equidad. Numerosos diagnósticos realizados en los años ochenta señalaban que la educación necesitaba mejorar su calidad y equidad (Urquiola y Contreras 1998: 13), mostrando así la preocupación de la sociedad por la situación de la calidad de la educación. Finalmente, aunque en el momento de la preparación de la Ley de Reforma Educativa de 1994 había conciencia sobre la necesidad de mejorar la cobertura, porque la marginalidad era alta, en el proceso de su implementación la Reforma enfatizó los problemas de calidad y equidad de la educación. Este mayor énfasis ha hecho que los logros cuantitativos no hayan sido suficientemente valorados. Lo que en realidad ocurrió fue que la Reforma de 1994

138 El estudio de Urquiola y Calderón, cuyo borrador de octubre 2004 consulté, señala que 55% de los que ingresan a la primaria la terminan.

tuvo como principal resultado mejorar las condiciones de la escolaridad principalmente en las áreas rurales. Así, resulta que la Reforma de 1994 completó la tarea iniciada por el Estado desde 1905 llenando por fin las expectativas de las mayorías nacionales de acceder a la escuela. Realizar esta tarea ha llevado casi un siglo. ¿Cuánto tiempo tomará abordar el problema de la calidad? Finalmente, hay que señalar que estos logros también fueron minimizados por los maestros aunque tuvieron el efecto de ampliar su número dado el crecimiento de la educación pública.

A MANERA DE CIERRE

Con la recuperación de la democracia, paradójicamente, la crisis del magisterio se agudizó por problemas económicos. Los sueldos perdieron valor adquisitivo a principios de los años ochenta y luego quedaron reducidos a niveles ínfimos. En estas condiciones, las nuevas elites del magisterio no pudieron impedir la deserción de sus mejores colegas a quienes a la larga siguieron, dejando el puesto a direcciones parapetadas en la defensa gremial. Los bajos sueldos concentraron el interés de las nuevas generaciones de maestros en la defensa de su economía y de sus condiciones laborales. De ese modo, los actores de la educación estuvieron en permanente conflicto opacando los intentos de mejorar la calidad de la educación pública, expresados en los cambios curriculares que propuso la Ley de Reforma Educativa de 1994. Veinte años de luchas por la recuperación de los niveles salariales sumados a los 18 anteriores de educación militarizada, cuyas reformas tuvieron vigencia hasta 1994 en las escuelas y hasta 1999 en las normales, no fueron el mejor antecedente para realizar cambios curriculares e institucionales en la educación.

El interés de los actores por mejorar la situación de la educación expresado tanto en las resoluciones de los congresos pedagógicos (1970, 1979, 1992) como en los libros *Blanco* y *Rosado* en los que los actores estatales expusieron sus puntos de vista, se concretaron en la LRE de 1994. Esta ley, a diferencia de las anteriores reformas desbarató la organización sindical de los maestros al abrogar el Código de la Educación que para los maestros era como "la constitución política de la educación" (Entrevista 5, 23 de abril, 2009). El Código de la Educación como instrumento jurídico contiene lineamientos generales sobre la orientación de la

educación pero sobre todo era como una brújula para los maestros pues regulaba el funcionamiento de su carrera. Como hemos señalado este instrumento recuperó experiencias de generaciones anteriores y sistematizó las reglas que informaban las acciones individuales y colectivas de los maestros. Su vigencia durante casi cuarenta años dio forma y significado a la carrera docente.

La LRE al abrogar el Código desestructuró la organización colectiva del magisterio. Obligó a los maestros a afiliarse a los partidos de gobierno y solucionar de manera individual sus problemas ya que dejaron de contar con esa red que significaba para ellos la participación de sus colegas en la administración de la educación. Sin esta red, la organización sindical del magisterio dejó de tener las características con las que había nacido. Recordemos que la sindicalización de los maestros no surgió sólo para defender sueldos sino también la profesionalidad de la enseñanza. La LRE, al privar a esta organización de su componente profesional, colaboró para consolidar una tendencia que ya se manifestó desde la intervención militar en la educacion, convirtiéndola, paradójicamente, en un mero organismo sindical de lucha por mejores sueldos para los maestros. La LRE al pretender deshacerse de la participación de los maestros en la administración del sistema escolar consolidó la tendencia de los maestros a ser "trabajadores de la educación" que desempeñan sus funciones según el dinero que reciben. Además les obligó a afiliarse a los partidos gobernantes a fin de contar con el "aval" que les permita insertarse mejor en el sistema. Es decir que si antes los maestros lucharon colectivamente por librarse de la injerencia política partidaria en la educación y así lograron participar en la administración de la educación, la LRE los arrojó de manera individual al campo político partidario al privarlos del apoyo que tenían cuando sus colegas participaban de la estructura del Ministerio de Educación a través de concursos de méritos por los que accedían a cargos jerárquicos cuya cúspide era la Dirección General de Educación. Sin su componente profesional, la organización sindical del magisterio dejó de ser el organismo en el que se educaron los viejos maestros. De este modo, los cambios promovidos por dicha Ley referidos a la formación y carrera de docentes explicarán en parte la resistencia de los maestros a sus medidas.

Si bien la LRE cumplió con objetivos pendientes desde principios del siglo XX, cuando los liberales pretendieron establecer un sistema universal de educación pública y que no pudieron realizarse completamente durante la Revolución Nacional, al derogar el Código de la Educación Boliviana y desconocer las reglas del Escalafón Nacional del Servicio de Educación, desplazando a los maestros de la administración técnica de la educación, desestructuró su cultura haciendo de ellos presas fáciles del clientelismo político partidario y de las direcciones salarialistas que los dirigen, principalmente en La Paz. De este modo, la LRE completó el proceso de desprofesionalización que vive el magisterio boliviano desde la intervención militar en la educación. Pero como hemos tratado de mostrar aquí el proceso es mucho más complejo. Responde a las características que tuvo el desarrollo educativo en el país inmerso en la dinámica de su azarosa historia contemporánea.

En esta línea, cabe hacer notar que desde 2006 no hubo huelgas prolongadas en el magisterio cuyo trabajo sigue normado por la LRE, en tanto se apruebe la nueva Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez[139]. Es probable que la normalidad de las gestiones escolares se deba a que el magisterio recibió aumentos significativos a principios de año sin necesidad de ir a la huelga. Estos aumentos "desmovilizan" al magisterio y lo aleja temporalmente de sus direcciones sindicales radicales (conversación con Wilma Plata, 2007). Por tanto, es posible señalar que el clima político en el que se hizo la reforma mermó sus logros cualitativos y generó una subjetividad colectiva contraria al cambio. El proceso de su implementación estuvo marcado por enfrentamientos y desentendimientos entre los actores de la educación que han opacado sus logros, incluso los cuantitativos. Por otro lado, con el bono Juancito Pinto que reciben todos los niños y niñas de primero a sexto de primaria desde 2006, el Estado intenta garantizar la permanencia en la escuela, contribuyendo así a disminuir la deserción temprana y mejorar las tasas de escolaridad. Sin embargo, no es sólo cuestión de garantizar el acceso a la escuela sino de implementar acciones institucionales que aseguren el aprendizaje, es decir la calidad de la experiencia escolar. Para estos fines, la profesionalidad de los maestros es fundamental. Y aunque el

139 La Ley fue aprobada el 20 de diciembre de 2010

antagonismo Estado-magisterio disminuyó desde 2006 por los aumentos sistemáticos que recibió el magisterio desde entonces[140], el problema de la formación de los maestros no está resuelto. Tampoco se han limado las diferencias que hay entre maestros urbanos y rurales cuyas formaciones han sido distintas desde los orígenes de la profesionalización de la enseñanza que probablemente afecta su actual autoidentificación como maestros.

140. Entre 2006 y 2008 los maestros recibieron 10% de aumento cada año.

7

Reflexiones finales

El estudio realizado partió de interrogantes sobre la resistencia de maestros y maestras a los cambios en la educación propuestos desde el Estado en el período democrático más largo en la historia nacional, iniciado en 1982. Tratando de encontrar explicaciones para el fenómeno hemos realizado una retrospección que esquematizamos en la Tabla 12. En el esquema se distinguen, además de los períodos referenciales: a) las medidas estatales y b) las características de la cultura magisterial, subdivididas en i) auto-identificaciones ii) percepciones sobre derechos y prerrogativas y iii) composición y relaciones internas del magisterio.

Para completar la síntesis realizada en la tabla es necesario hacer algunas puntualizaciones referidas a las continuidades y rupturas que han sido parte de la resistencia estudiada.

1. CONTINUIDADES

En la resistencia que opusieron los maestros a la Reforma Educativa de 1994 encontramos continuidades que tienen un anclaje en la historia de la educación pública, contexto amplio de las culturas docentes. En estas continuidades tuvo un fuerte peso la organización colectiva de los maestros para conseguir que el Estado brinde condiciones para el ejercicio profesional de la enseñanza. Aunque esta organización inició sus actividades desde 1915 logró sus objetivos con la promulgación del Código

Tabla 12
RECONSTRUCCIÓN ESQUEMATIZADA

Período	a) Políticas	b) Culturas		
		i) Identidad	ii) Percepciones	iii) Composición
1909-1920	Hegemonía liberal, ideal de educación única (con contra-voces), búsqueda de pedagogía de punta para profesionalizar la enseñanza en la Normal de Sucre.	Ejemplo belga, idealismo, compromiso. La educación 'civiliza', tiene altas exigencias. Poco compromiso con la educación rural/indígena de parte de normalistas de Sucre.	Maestros normalistas se organizan para exigir derechos y financiamiento/facilitación del Estado para la educación.	Profesionalización de una elite de clase media. Formación diferenciada. Proceso lento: 195 normalistas se titularon en Sucre desde 1909 hasta 1920.
1950- 1964	El Código reconoce al magisterio el derecho a la co-conducción. Difíciles relaciones entre el MNR y magisterio. Falta presupuesto. El cuerpo de maestros calificados es reducido con la ampliación de la educación. No se realiza reforma curricular. La educación rural depende del Ministerio de Asuntos Campesinos.	Elite de maestros urbanos es profesional, con protagonismo en temas pedagógicos y administrativos pero no cuestiona la bifurcación del sistema escolar.	Derecho a la co-conducción plasmado en normas del Código. Los maestros urbanos estrenan derechos eligiendo a colegas meritorios como autoridades para la Dirección General de Educación.	Por la expansión de la educación crece el número de maestros interinos. Menos de la mitad de los maestros en ejercicio es profesional. Los rurales se independizan de los maestros urbanos.

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Período	a) Políticas	b) Culturas		
		i) Identidad	ii) Percepciones	iii) Composición
1964-1982	Derogación de facto del derecho a la co-conducción, represión, marginalización de maestros altamente calificados, ingreso de más interinos (nepotismo). Sigue la expansión de la educación. Ampliación de normales con baja calidad; disminución del prestigio profesional; filosofía pedagógica conductista, disminuye calidad y prestigio del magisterio.	Maestros 'huerfanos' del profesionalismo y orgullo profesional. Debilitamiento de la auto-identificación. Cambios en la formación: de profesionales a técnicos.	En congresos pedagógicos los maestros urbanos y rurales retoman la vigencia de derechos establecidos en el Código de la Educación Boliviana (CEB).	Los maestros interinos influyen en la cultura. Menos 'clase media' y más 'clase popular'. Normales desprestigiadas no atraen a la juventud de clase media.
1982-2005	En 1994 se hace 'oficial' la abolición de la co-conducción; la LRE toma ideas del magisterio, pero al mismo tiempo que los excluye en toma de decisiones les exige más profesionalmente. Hay más presupuesto para la educación cuya universalización se efectiviza.	Pérdida de profesionalismo tiene como resultado una mezcla de lucha sindical-salarial y el rechazo categórico a cualquier iniciativa estatal; casi una actitud de sabotaje con base ideológica.	Reposición salarial y vigencia de derechos establecidos en el CEB es parte de la 'identidad magisterial'. Pérdida de capacidad en el debate sobre educación a pesar de esfuerzos de algunos maestros.	Persiste la brecha urbano-rural. El Estado reconoce el sueldo diferenciado a maestros rurales que divide al sector aún más. La política de maestro único no se lleva a la práctica.

de la Educación Boliviana de 1955. En éste, en varios artículos, como los que citamos a continuación, referidos al personal docente, se señala la importancia de la "dignificación de la carrera docente y el mejoramiento de la educación" (Art. 255) y la participación de los maestros en la vida sindical "como un medio efectivo para resguardar los fines superiores de la educación, desarrollar una elevada conciencia social y democrática y defender los ideales y conquistas de su profesión" (Art. 240). Estos ideales y conquistas, así como el discurso con los que se enuncian, se han mantenido en la memoria de los maestros para quienes sus derechos y el mejoramiento de la educación son una sola cosa. Tienen continuidad en el presente y la tuvieron en la resistencia que ofrecieron los maestros a todos los intentos de cambio propuestos por el Estado desde 1982.

Asimismo, en la lucha por "dignificar la carrera docente" y "defender los ideales y conquistas de su profesión" los y las maestras han forjado maneras colectivas de actuar cuya constante ha sido la confrontación con el Estado sobre todo para exigirle que cumpla con sus obligaciones, que como dijimos para ellos significa cumplir con la educación. En contrapartida, en este proceso el Estado no ha tenido capacidad para controlar el resultado de la inversión que realiza al sostener la educación pública.

Por otro lado, el proceso de profesionalización iniciado en 1909 fue lento aunque contó con la pedagogía europea más moderna de la época, traída por los maestros belgas que organizaron la Escuela Nacional de Maestros. Incluso cuando el sistema escolar sólo incluía a un cuarto de la niñez (1950), el número de maestros profesionales era menor que el de interinos, 44% y 56% respectivamente, y los normalistas de Sucre sólo constituían el 25%. Esta falta de profesionalización caracteriza la estructura del sistema escolar. Cuando se expandió el sistema escolar en 1955, el proceso fue también lento. Casi tres décadas después, 40% de los maestros ejercía sin formación profesional. Esta estructura poco profesional explica en parte la resistencia de los maestros al cambio. Hace falta entonces completar y reforzar el proceso de profesionalización de la enseñanza que ha sido fuerte sólo a principios del siglo XX.

Otra línea de continuidad que encontramos es el carácter bifurcado de la educación pública y su enfoque civilizatorio que se ha mantenido desde

la reforma liberal a pesar del enfoque intercultural de la legislación educativa de 1994. La bifurcación señalada se ha concretado en las diferencias que existen en la formación de maestros que se ha mantenido separada desde el inicio mismo del proceso de profesionalización de la enseñanza con la apertura de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre en 1909. Esta bifurcación es el origen de los subsistemas de educación pública y de dos tipos de maestros: urbanos y rurales con tradiciones docentes distintas marcadas por la valoración de la población a la que atienden.

Así, las continuidades señaladas explican en parte la resistencia de los maestros al cambio. Las promesas estatales de principios de siglo no fueron de fácil cumplimiento; más aun cuando el sistema creció a partir de la segunda mitad del siglo XX, generándose así una cultura de resistencia. Tampoco el Estado se ocupó de velar por la profesionalidad de los maestros ni de controlar el resultado de sus trabajo. Asimismo, tanto los actores estatales como civiles no se incomodaron por la bifurcación de la educación pública en dos subsistemas. Esto sugiere que el carácter del desarrollo educativo en Bolivia fue funcional a las características del desarrollo nacional orientado hacia afuera y no a la satisfacción de las necesidades de su población.

2. RUPTURAS

Las rupturas más importantes que hemos focalizado se ubican tanto en el plano de la formación profesional, principalmente en su contenido, en la composición social del magisterio y en la participación de los maestros en la conducción de la educación.

La pedagogía y organización escolar establecidas por los maestros belgas tuvo vigencia de manera general hasta las reformas militares de la educación. Estas cambiaron la formación profesional que recibían los normalistas de Sucre, anclando las prácticas escolares en el memorismo, la repetición y la copia a diferencia de la amplia formación humanística y científica con la que se formaron los primeros maestros. Si bien es cierto que la educación escolar inaugurada por los militares tuvo el rótulo de ser "técnica-humanística" —como habían planteado los maestros desde 1958— esta orientación quedó minimizada en la práctica.

En cuanto a la composición social del magisterio, hubo un desplazamiento desde las clases medias y medias-altas hacia los sectores populares. Al retorno de la democracia, la crisis hiperinflacionaria que se desató a principios de los años ochenta del siglo pasado encontró un magisterio distinto al que se había formado a principios del siglo: tenía una composición social de origen popular a diferencia de los sectores medios que fueron atraídos a la docencia cuando se abrió la ENM. Pero esta diferencia no es la más significativa sino la competencia profesional del magisterio, deteriorada enormemente desde los años sesenta. En estas condiciones el magisterio no pudo asumir los desafíos pedagógicos que propuso la Ley de Reforma Educativa de 1994, más en línea con las corrientes modernas que trajeron los maestros belgas a principios del siglo XX que con la tecnología educativa conductista.

Finalmente podemos decir que resulta paradójico que cuando el Estado tuvo una minoría de maestros altamente profesionalizados, a principios del siglo XX, éstos no tenían condiciones laborales que garantizaran su trabajo. Les tomó casi medio siglo conseguirlas y cuando las consiguieron, junto con las capacidades para aportar a la educación, no pudieron hacerlo por las vicisitudes del contexto político nacional. Al recuperarse la democracia, después de 18 años de golpes y contragolpes militares y de una dictadura que duró siete años, los maestros ya no contaron con profesionales de la talla de aquellos que plasmaron los derechos laborales en el Código de la Educación Boliviana, ni con maestros con una alta capacidad de contribuir al debate sobre la calidad y la orientación pedagógica de la educación pública. Así, la LRE de 1994 encontró un magisterio desprofesionalizado que venía de un sector social empobrecido al que no pudo transformar.

3. RECOMENDACIONES

Ahora que se plantea una nueva reforma para "descolonizar" la educación es importante debatir en que consistirá el concepto de profesionalidad docente, clave en la historia aquí reconstruida.

En esta perspectiva, es importante recuperar la capacidad creativa de los maestros indigenistas. Si bien los gobernantes liberales fallaron al

distribuir el conocimiento escolar de manera diferenciada, los maestros indigenistas fueron capaces de dar forma a esta educación "diferenciada", de modo que sirviera a las necesidades de la población. Esto sólo pueden hacerlo maestros capaces de diseñar un currículo y llevarlo a la práctica. Maestros comprometidos con su quehacer eran los que forjaron Warisata, algunos de ellos formados en Sucre. Éstos no se concentraron sólo en la cultura propia ya que alfabetizaron en castellano y fueron capaces de establecer un diálogo intercultural con los comunarios en un plano de respeto y aprendizaje mutuos. Esto fue posible no sólo por la legislación vigente sino sobre todo por la alta profesionalidad de los normalistas que la impulsaron, por la convicción que tenían en la posibilidad de educar a la población mayoritaria.

El otro punto a destacar es la importancia que le daban "los formadores de formadores" (Pérez y sus colegas) a la formación integral de los futuros maestros que se educaron en la práctica cotidiana de Warisata, experiencia en la que el modelo y el ejemplo han sido claves para el logro de sus objetivos, en contraposición con los discursos rimbombantes presentes en la legislación educativa. Por lo anterior, para descolonizar la educación, harán falta no sólo teorías sino prácticas, modelos de compromiso de trabajo con las necesidades de desarrollo de las poblaciones a las que se educa. Se tendrá que buscar cómo equilibrar una distribución equitativa del conocimiento que al mismo tiempo cuide la calidad.

Por otro lado, cabe destacar la amplitud demostrada por la mayoría indígena para apropiarse de lo que le hacía falta, la palabra escrita, que les permitiera el acceso a otros conocimientos, a aquellos que requieren para vivir en el mundo moderno. Ésta es otra lección. Es necesario tener en cuenta la extraordinaria capacidad de adaptación de las poblaciones originario-campesinas para mantener lo propio al mismo tiempo que se modernizaron. En consecuencia, no será necesario sólo dar lecciones de intraculturalidad sino de conocimientos que permitan primero a los maestros y maestras manejar lo que tienen que saber para descolonizarse y para desempeñarse en el mundo globalizado en el que vivimos. Creo que en Warisata tomaron forma las ideas rousseaunianas que enseñaba Rouma cuando decía que lo importante son los niños (y las niñas) y no tanto los "métodos", remarcando así el valor del aprendizaje instrumental que se

requiere lograr. Trasladando ese pensamiento a la actualidad es necesario visualizar que niños y jóvenes aprendan el manejo de la palabra escrita y de los números y adquieran conocimientos amplios de las ciencias y del arte que les permita orientarse y desempeñarse con competencia en el mundo tecnologizado en el que vivimos. Esos objetivos se lograrán con un exigente proceso de formación profesional que incorpore la investigación y el conocimiento científico de manera reflexiva de modo que el quehacer educativo sea el centro de la ocupación de los maestros sin que eso signifique negarles el derecho que tienen a una vida digna.

Epílogo

La perspectiva teórica de esta investigación consideró que la educación es un campo de lucha política en la que participan distintos actores y no sólo los estatales. Este trabajo se ha concentrado en los últimos y en los maestros principalmente, considerados parte de la sociedad civil. No se trata, sin embargo, de la vida cotidiana de los maestros sino de abstracciones de sus acciones colectivas en torno a las políticas educativas que se construyeron, con su participación directa o indirecta, en el largo tiempo: el siglo XX.

Para entender la resistencia de los maestros al cambio educativo, propuesto por el Estado desde que se recuperó la democracia, he profundizado en la historia de la educación focalizando la búsqueda en cuatro momentos claves definidos así porque en ellos se concretaron distintos proyectos estatales en los que se forjaron culturas magisteriales. A continuación quisiera presentar los resultados de este estudio como si fueran hilos de una trama porque ésa es la imagen que tengo de este proceso de investigación. Como se sabe, una trama es un tejido que tiene derecho y revés, tiene hilos que se cruzan y que tienen formas. Nos referiremos entonces a algunas de sus líneas, de sus continuidades, bifurcaciones y

rupturas culminando así lo que hemos tratado de formular a lo largo de este texto.

LOS NUDOS DEL ESTUDIO EN LA GRAN TRAMA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Los cuatro momentos en los que se construyó la trama son los principales proyectos que tuvo el Estado para la educación a lo largo del siglo XX: i) la reforma educativa liberal (1900-1950), origen de las características actuales de la educación pública; ii) la reforma nacionalista de la educación (1950-1964) que tiene una línea de continuidad con la anterior, tanto en su enfoque pedagógico como en su orientación política, mantiene por tanto, la bifurcación de la educación pública, su carácter civilizatorio; iii) la reforma militar de la educación (1964-1982) que sin desconocer el Código de la Educación Boliviana da otro rumbo a la educación y a la formación de maestros y maestras y iv) la llamada reforma neoliberal (1982-2005) que abroga el instrumento jurídico en el que maestros y maestras plasmaron sus derechos.

La línea de continuidad iniciada en 1909 adquiere forma de zigzag con la reforma militar de la educación, poco estudiada hasta ahora pero de gran impacto en las perspectivas y concepciones actuales de ser maestro y hacer docencia en Bolivia. Es en el impacto de esta reforma donde afincamos la resistencia de los maestros a la reforma de 1994 por ser ambas opuestas una a la otra. La primera, la militar, ofreció recetas hechas a los maestros cuyo trabajo se convirtió en repetir y hacer copiar; la segunda, la neoliberal, les pidió que hagan su propia receta, recargó el trabajo y no les ofreció suficiente apoyo, ni pedagógico ni económico, según estudios etnográficos anteriores.

En esta trama, entonces, hay una línea de continuidad desde la fundación de la Escuela Nacional de Maestros en 1909 hasta fines de los años sesenta, con algunas bifurcaciones. Una de ellas es la legislación estatal que dio paso a la experiencia de Warisata, que en mi criterio creó un modelo de educación pública adecuado a las necesidades de la población. Los lineamientos pedagógicos de esta línea se cortaron en 1940 pero tienen continuidad en las acciones del Estado después del cierre de Warisata, que

usa el modelo de organización nuclear de esta experiencia. Sin embargo, su pedagogía permanece en la memoria de maestros rurales expresándose por momentos en su acción colectiva. Son maestros rurales los que plantearon la educación intercultural y bilingüe en el Congreso Pedagógico de 1979, dando continuidad así a la tradición iniciada en Warisata. Por esto, entendieron mejor la propuesta de educación intercultural bilingüe de la LRE de 1994 y son los que han participado activamente en el diseño del proyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez (ASEP)[141].

Otra bifurcación representa a los maestros normalistas de Sucre cuyas acciones para la educación son significativas a partir de los años 20. Toman impulso con la autonomía administrativa ya que desde 1930 hay maestros en el Consejo Nacional de Educación, organismo en el que participa el ministro de Educación. Es decir, los maestros normalistas acceden al poder político y desde ahí participan en la conducción de la educación pública. Esta experiencia será retomada por los maestros organizados sindicalmente cuando escriben el Código de la Educación Boliviana. Los maestros que lo redactaron establecieron que los que lleguen a las altas jerarquías del poder lo hagan de manera orgánica, es decir con la participación de sus colegas.

Pero retrocedamos aun más en el seguimiento a esta línea tan significativa para los maestros urbanos: tuvo continuidad desde la experiencia del Consejo, fue considerada en el Código, pero no en la práctica, por lo menos en la de los maestros de la Revolución Nacional, que privilegiaron la Dirección General de Educación y no el Consejo Nacional de Educación. Pero si bien la experiencia de coparticipación en el Consejo es la que permite a los maestros plantear la idea de formar parte de la administración de la educación, llegando incluso a cogobernar con el MNR, en la historia de la educación pública, la voluntad de participar en la conducción de la educación pública comienza incluso antes de 1930, ya que desde 1914 existió la Dirección General de Instrucción en el organigrama del Ministerio de Educación. Este organismo fue reorganizado por Georges Rouma, por encargo del gobierno liberal de entonces y él

141 Al momento de finalizar este texto se anuncia que la nueva ley de educación será promulgada en la sede sindical de los maestros rurales el lunes 20 de diciembre de 2010 (*La Razón*, 17 de diciembre, 2010).

fue su primer director. En este organismo anclamos el inicio del deseo de los maestros de participar en la definición de los asuntos que les compete: las políticas educativas.

La coparticipación normada en el Código tiene distintos niveles y llega hasta los puestos de maestros, que son asignados por concursos de méritos, llamados compulsas. En estos procesos participan los miembros de los sindicatos. En la actualidad y desde 2003, los organismos sindicales han recuperado este espacio anulado por la LRE, que abrogó el Código en el que se fundamenta. Pero como el Estado neoliberal no logró derogar el Reglamento del Servicio Nacional de Educación, el proceso de institucionalización sigue vigente así como el deseo de los maestros de coparticipar en la administración de la educación pública.

La reconstrucción de esta voluntad de los maestros urbanos de participar en los asuntos de la educación, no sólo a nivel del aula sino de las políticas educativas, es el tema de fondo de este complejo trabajo de investigación que ofrezco para el debate. Teniendo en cuenta la trama en el que ocurre he rastreado sus orígenes, continuidades y discontinuidades en el tiempo. Me he dado cuenta de que esta voluntad de participar que surgió al compás de las políticas educativas del Estado y de sus bifurcaciones es parte de la historia constitutiva de los maestros y de la educación pública. En la gran trama reconstruida hay también idas y venidas, quizá por eso la escritura es igual. En todo caso, lo importante de este texto es saber para qué sirve en el momento actual. ¿Qué podría aportar a la Ley ASEP el conocimiento sobre algunas líneas que se configuraron en el proceso de desarrollo de la educación pública por la acción de sus actores?

SUGERENCIAS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY ASEP

Además de todo lo dicho ya, es necesario tener en cuenta que el Estado ha tenido dificultades para ser consecuente con la aplicación de políticas para la educación aunque nunca desde 1899 se ha negado a hacerse cargo de este derecho social. Pareciera ser, sin embargo, que apoya a la educación con pocas ganas, como quien reconoce el derecho, invierte recursos, no suficientes, pero no controla los resultados de la inversión. Siguiendo la expresión de un viejo maestro, se podría decir que es necesario que la

educación deje de ser "un negocio sin contabilidad", observación señalada antes de 1950.

Para superar las faltas de control del Estado, éste debe hacer un seguimiento suave pero firme promoviendo distintos espacios para la multiplicación de las buenas experiencias, recuperando así la tradición de las escuelas de aplicación e impulsando la experimentación como ocurrió en Warisata. Los maestros tienen en Warisata el mejor modelo; sus principios, acomodados a la realidad actual, marcan una dirección para superar las deficiencias de calidad de la educación pública nacional y contribuir así al desarrollo social.

Con relación al otro actor —al fuerte sindicalmente, al magisterio organizado—, es necesario que no sólo defienda sus derechos sino que retome la tradición de sus mayores. Éstos lucharon por obtener condiciones para el ejercicio profesional de la enseñanza. Ahora que disfrutan de las condiciones laborales por las que lucharon anteriores generaciones es necesario que se concentren en su desarrollo profesional para enfrentar los cambios que requiere la educación pública nacional, recobrando así su mejor tradición.

Para profesionalizar (¿o reprofesionalizar?) a los maestros hacen falta políticas estatales de formación articuladas con las prácticas escolares. De nada servirá tener doctores y maestrantes en las categorías del Escalafón si éstos por sus títulos abandonan las escuelas. Precisamente por la globalización y los efectos de las nuevas tecnologías, los y las escolares en sus distintas edades necesitan espacios físicos de relacionamiento social y apoyo afectivo/efectivo para el aprendizaje. Es necesario que los maestros usen las herramientas de la investigación con las que ahora se forman para aplicarlas al desarrollo de las prácticas propias de su quehacer. Y ya que estaremos de nuevo en una situación de reforma educativa, sería conveniente confiar en la autonomía de los maestros y apoyar sus esfuerzos impulsando su creatividad.

Bibliografía y fuentes

Aillón, Esther, Raúl Calderón y María Luisa Talavera, (Comps.), 2009, *Miradas retrospectivas a la educación pública en Bolivia. A cien años de la fundación de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre (1909)*, Carrera de Historia, FHCE, UMSA, La Paz.

Aillón, Esther (Coord.), 2007, *Número monográfico dedicado a la historia de la educación boliviana.* Revista Historia No. 30, Carrera de Historia, FHCE, UMSA, La Paz.

Albó, Xavier, 1999, *Iguales aunque diferentes,* Cuadernos de Investigación 52, CIPCA, La Paz.

Albó, Xavier, Amalia Anaya, 2003, *Niños alegres, libres, expresivos. La audacia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia.* Cuadernos de Investigación 58, CIPCA, La Paz.

Almaraz, Sergio, 1969, *Réquiem para una república,* Los Amigos del Libro, La Paz.

Althusser, Louis, 1974, "Ideología y aparatos ideológicos de Estado" en *La filosofía como arma de la revolución*, Siglo XXI, México.

Barcelli, Agustín, 1957, *Medio siglo de luchas sindicales revolucionarias en Bolivia, 1905-1955*, Dirección de Informaciones de la Presidencia de la República, La Paz.

Barnadas, Josep M. y colaboradores, 2002, *Diccionario Histórico de Bolivia*, Editorial Tupac Katari, Sucre.

Barragán, Rossana, José Peres y colaboradores, 2007, "Historia del Estado. El armazón y sus imaginarios" en PNUD, *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano,* Capítulo 2, PNUD, La Paz.

Baud, Michiel, 2004, *Intelectuales y sus utopías. Indigenismo y la imaginación de América Latina,* Segunda reimpresión, Cuadernos del CEDLA No. 12, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Ámsterdam.

Batallán, Graciela, 2007, *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria,* Paidós, Cuadernos de Educación 52, Buenos Aires.

Blanco Catacora, Federico, 1987, *El pensamiento pedagógico boliviano,* s/d edición.

Blanco E., María Cecilia, 1999, *Warisata: Proyecto de transformación integral.* Tesis de licenciatura, Carrera de Historia, FHCE, UMSA, La Paz.

Bonfil Batalla, Guillermo, 1991, *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México.

Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Passeron, 1964, *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre, 1970, *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza,* Laia, Barcelona.

Bowles, S. y H. Gintis, 1981, *La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*, Siglo XXI, México.

Brienen, Marten, 2002, *The clamor for schools. Rural education and the development of State-community Contact in Highland Bolivia, 1930-1952,* Revista de Indias, Vol. LXII, No. 226 s/d edición.

Broccoli, Angelo, 1985, *Marxismo y educación,* Nueva Imagen, México.

Cajías, Beatriz, 2005, *Un ejemplo de construcción de políticas públicas educativas: La formulación del Código de la Educación Boliviana, 1953-1955,* FHCE, UMSA, inédito.

Calderón, Raúl, 2009, "Algunos antecedentes y legados de la Escuela Normal de Sucre" en Esther Aillón, Raúl Calderón y María Luisa Talavera (Comps.), 2009, *Miradas retrospectivas a la educación pública en Bolivia. A cien años de la fundación de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre (1909),* Carrera de Historia, FHCE, UMSA, La Paz.

Calderón, Raúl, Ximena Recio, 2008, "Liberalismo, Estado y educación: Integración y formación de la nacionalidad, 1820-1929" en Eduardo Cavieres Figueroa y Fernando Cajías de la Vega (Coords.), *Chile-Bolivia, Bolivia-Chile:1820-1930 Desarrollos políticos, económicos y culturales,* Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso.

Calderón, Raúl, 1996, "Paradojas de la modernización: Escuelas provinciales y escuelas comunales en el altiplano de La Paz (1899-1911)" en Estudios Bolivianos 2, Instituto de Estudios Bolivianos, FHCE, UMSA, La Paz.

Calderón, Raúl, 1994, "La deuda social de los liberales de principios de siglo: una aproximación a la educación entre 1900 y 1910" en Data, Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos, No. 5, INDEA, La Paz.

Camacho, Alfonso, Jorge Rivera, Juan Carlos Pimentel, Edgar Cadima, Freddy Camacho, 1991, *Estatutos Educativos y Modelos Pedagógicos en Bolivia, Tomo III, 1952-1985,* Colorgraph Rodríguez, Cochabamba.

Canessa, Andrew, 2006, *Minas, mote y muñecas. Identidades e indigeneidades en Larecaja,* Mamahuaco, La Paz.

Centro de Investigación y Capacitación Sindical, 1991, *Estatutos Educativos y Modelos Pedagógicos en Bolivia, Tomo II, 1900-1952,* Colorgraph Rodríguez, Cochabamba.

Comité Pro-Bodas de Oro, 1959, *50 años de labor; un solo ideal: El futuro de la Patria,* Escuelas Gráficas Salesianas, Sucre.

Confederación de Maestros de Educación Rural de Bolivia, 1995, *Estudio del salario diferenciado,* CEBIAE, La Paz.

Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia, 1983, *II Congreso Pedagógico Nacional (1979), Conclusiones,* Mimeo. La Paz.

Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia, 2005, *Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación,* La Paz.

Contreras, Manuel, 1999, "Reformas y desafíos de la educación" en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea,* Harvard Club de Bolivia, La Paz.

Contreras, Manuel E., María Luisa Talavera, 2005, *Examen Parcial. La reforma educativa boliviana, 1992-2002,* 2da. edición, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, La Paz.

Cortés L., Eduardo, 1973, *Mito y realidad de la educación boliviana,* Editorial Serrano Hnos., Cochabamba.

Chávez T., César, 2003, *Guido Villa Gómez en tres perfiles. (Estimativa literaria),* Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre.

Chávez T., César, 1992, "La educación y las misiones pedagógicas en Bolivia" en La Razón, Debate 7d. 14 de junio, La Paz.

Chávez T., César, 1992, "La reforma educativa de 1960-64" en ETARE, PNUD, UNESCO, Ministerio de Educación y Cultura, *Seminario Reforma Educativas Comparadas,* La Paz.

Choque, Roberto, 1992, "La escuela indigenal. La Paz, 1905-1938" en Roberto Choque, Vitaliano Soria, Humberto Mamani, Esteban Ticona, Ramón Conde, Tomasa Siñani, Francisco Laura, Epifanio Nina, Ayllu Chari, 1992, *Educación, Indígena: ¿ciudadanía o colonización?,* Aruwiyiri, La Paz.

Choque, Roberto y Cristina Quisbert, 2006, *Educación indigenal en Bolivia. Un siglo de ensayos educativos y resistencias patronales,* EDOBOL, La Paz.

Choque, Roberto y Esteban Ticona, 1996, *Sublevación y masacre de 1921. Jesús de Machaqa: La marka rebelde,* CEDOIN, CIPCA, Cuadernos de Investigación No. 46, La Paz.

Delgado, Trifonio, 1984, *100 años de lucha obrera en Bolivia,* Isla, La Paz.

De Mesa, José, Teresa Gisbert y Carlos D. Mesa, 1997, *Historia de Bolivia,* Editorial Gisbert y Cia, La Paz.

Donoso, Vicente, 1946, *Filosofía de la educación boliviana,* Atlántida, S.A., Buenos Aires.

Donoso, Vicente, 1942, *Informe del Director General de Educación, 1941-1942,* Consejo Nacional de Educación, La Paz.

Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), 1993, *Reforma educativa. Propuesta,* Cuadernos de la Reforma, La Paz.

Federación Nacional de Maestros Urbanos de Bolivia y Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia, *Primer Congreso Pedagógico Nacional, 12-24 de enero, 1970, Resoluciones,* La Paz.

Francovich, Guillermo, 1979, "Semblanza de Guido Villa Gómez" en *El pensamiento pedagógico de Guido Villa Gómez,* Instituto Boliviano de Cultura, La Paz.

Gallego, Marisa, 2005, *Eric Hobsbawm y la historia crítica del siglo XX,* Madrid.

Gajardo, Marcela, 1999, *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década,* Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL), Santiago de Chile.

Geertz, Clifford, 1994, *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*, Paidós Básico, México.

Geertz, Clifford, 1987, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, México.

Giddens, Anthony, 1995, "Elementos de la teoría de la estructuración" en *La constitución de la sociedad. Hacia una teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.

Giménez, Gilberto, 1997, *Materiales para una teoría de las identidades sociales*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Giroux, Henry, 1995, *Teoría y resistencia en educación*, Siglo XXI, México.

Giroux, Henry, 1981, *Ideología, cultura y el proceso escolar*, Palmer Press, Londres.

Goetschel, Ana María, 2007, *Educación de las mujeres. maestras y esferas públicas, Quito en la primera mitad del siglo XX*, FLACSO, Sede Ecuador-Abya Yala, Quito.

Gordillo, José M., 2006, "Educación y cambio social en el valle alto de Cochabamba, 1930-1960" en Alejandra Ramírez S. (Comp.), 2006, *Escuelas y procesos de cambio*, Centro de Estudios Superiores Universitarios, Cochabamba.

Guibernau, Montserrat, 1996, *Los nacionalismos*, Ariel, Barcelona.

Gutiérrez, María Elba, 1979, "El pensamiento pedagógico de Guido Villa Gómez" en Instituto Boliviano de Cultura, *El pensamiento pedagógico de Guido Villa Gómez*, La Paz.

Hall, S., 2003, "¿Quién necesita identidad?" en *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu, Buenos Aires.

Heller, Agnes, 1977, *Sociología de la vida cotidiana*, Península, Barcelona.

Hymes, Dell, 2006, "¿Qué es la etnografía?" en Honorio M. Velasco, Maillo F., Javier García Castaño y Ángel Díaz de Rada (Eds.), *Lecturas de antropología para educadores*, Trotta, Madrid.

Iño, Weimar, G., 2009, "Inicios de la formación docente en la reforma educativa liberal. 1900-1920 en Esther Aillón, Raúl Calderón, María Luisa Talavera (Comps.), *Miradas retrospectivas a la educación pública en Bolivia. A cien años de la fundación de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre (1909)*, Carrera de Historia, FHCE, UMSA, La Paz.

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

Ipiña, Enrique, 1983, "El libro blanco" en Enrique Ipiña, 1996, *Paradigma del futuro. Reforma Educativa en Bolivia*, Santillana, La Paz.

Klein, S. Herbert, 2003, "Cambios sociales en Bolivia desde 1952" en Temas Sociales, Revista de Sociología No. 24, UMSA, La Paz.

Lacey, Colin, 1977, *The socialization of teachers*, Matheun & Colt, London.

Larson, Brooke, 2007, *Pedagogía nacional, resistencia andina y lucha por la cultura pública. Bolivia 1900-1930*, CIDES, La Paz.

Larson, Brooke, 2001, "Indios redimidos, cholos barbarizados: Imaginando la modernidad neocolonial boliviana (1900-1910)" en Dora Cajías, Magdalena Cajías, Carmen Jonson, Iris Villegas (Comps.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el Siglo XX*, Plural, La Paz.

León-Portilla, Miguel, 2005, "Nación y Estado" en La Jornada, 6 de octubre, México.

Levinson, B., D. Holland, 1996, "An introduction" en Bradley Levinson, Douglas E. Foley and Dorothy C. Holland (Eds.) *The cultural production of the educated person*, State University of New York Press, Albany, NY.

Lévi-Strauss, Claude, 1960, *Antropología estructural*, 6ª edición, Siglo XXI, México.

Lora, Guillermo, [1979] 1998, *Obras Completas, Tomo XXXVII*, Ediciones MASAS, La Paz.

Mamani, Carlos B., 1991, *Taraqu, 1866-1935. Masacre, guerra y "Renovación" en la biografía de Eduardo L. Nina Qhispi*, Taller de Historia Oral Andina, Aruwiyiri, La Paz.

Martínez, Francoise, 2009, "La constitución de un cuerpo docente boliviano o los avatares del proyecto educativo liberal" en Esther. Aillón, Raúl Calderón, María Luisa Talavera (Comps.), *Miradas retrospectivas a la educación pública en Bolivia. A cien años de la fundación de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre (1909)*, Carrera de Historia, FHCE, UMSA, La Paz.

Martínez, Francoise, 2001,"Los primeros pasos liberales hacia la unificación escolar en Bolivia. En torno a la Ley del 6 de febrero de 1900 y clausura subsecuente del Colegio Seminario de Cochabamba" en Dora Cajías, Magdalena Cajías, Carmen Jonson, Iris Villegas (Comps.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el Siglo XX*, Plural, La Paz.

Martínez, Juan Luis, 1988, *Políticas educativas en Bolivia, 1950-1988 (Estado de arte)*, Centro de Investigación y Acción Educativas, La Paz.

Mayorga, Fernando, 2003, *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*, CESU, UMSS, Cochabamba.

Mendieta, Pilar, 2008, *Indígenas en política. Una mirada desde la historia*, Instituto de Estudios Bolivianos, FHCE, UMSA, La Paz.

Mendieta, Pilar, 2000, *De Tupac Katari a Zárate Willka. Alianzas, pactos, resistencia y rebelión en Mohoza (1780-1899)*, Cuadernos de Investigación 6, Instituto de Estudios Bolivianos, FHCE, UMSA, La Paz.

Mercado, Ruth, 1991, "Los saberes docentes en el trabajo cotidiano de los maestros" en *Infancia y aprendizaje*, Universidad Complutense de Madrid y Centro de Investigaciones para la Educación y el Desarrollo Humano, Madrid.

Ministerio de Educación, 2004, *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*, UNICOM, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Humano, 1995, *Organización Pedagógica, Reforma Educativa*, Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos, Secretaría Nacional de Educación, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Humano, 1994, *Ley de Reforma Educativa, 7 de julio de 1994*, Secretaría Nacional de Educación, La Paz.

Ministerio de Educación y Bellas Artes, 1958, *Plan de Fomento de la Educación Nacional*, La Paz.

Ministerio de Educación y Bellas Artes, 1964, *Código de la Educación Boliviana*, Servicio de Ayuda Técnica Escolar, La Paz.

Navarro, Juan Carlos, 2006, *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*, Documentos No. 36, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Santiago de Chile.

Orozco, Noel, 2003, *Al maestro sin cariño. Movimiento social del magisterio*, IDIS, UMSA, La Paz.

Ortiz, Renato, 1999, "Ciencias sociales, globalización y paradigmas" en Rossana Reguillo Cruz y Raúl Fuentes Navarro (Coords.), *Pensar las ciencias sociales hoy. Reflexiones desde la cultura*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco, México.

Pacheco Loma, M., 1947, *Monografía del Colegio Nacional Juan Misael Saracho*, Oruro.

Pérez, Elizardo, [1962] 1992, *Warisata. La escuela ayllu*, Hisbol, La Paz.

Pérez Criales, Ana, 2001, *A 70 años de la fundación de Warisata: Una mirada retrospectiva*, La Paz.

Peredo, Avelino, 1985, *Historia de la instrucción pública y privada de Santa Cruz*, Editorial Oriente, Santa Cruz de la Sierra.

Pereyra, Carlos, 1988, *El sujeto de la historia*, Alianza Universidad, México.

Piaget, Jean, Rolando García, 1987, *Psicogénesis e historia de la ciencia*, 3a. edición, Siglo XXI, México.

Puiggrós, Adriana, 1995, *Volver a educar. El desafío de la educación argentina fines del siglo XX*, Ariel, Buenos Aires.

Puiggrós, Adriana, 1994, *Imperialismo, educación neoliberalismo en América Latina*, Paidós Educador, México.

Quezada, Humberto, 1992, "La reforma educativa de 1930" en *Seminario Reformas Educativas Comparadas*, ETARE, PNUD, UNESCO y Ministerio de Educación y Cultura, La Paz.

Quezada, Humberto, 1984, *Escuelas Normales. Perfiles históricos y documentales*, La Paz.

Rivera, Silvia, 2003, "El mito de la pertenencia de Bolivia al mundo occidental. Réquiem para un nacionalismo" en Temas sociales No. 24, Revista de Sociología, UMSA, La Paz.

Rockwell, Elsie, 2009, *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós, Voces de la Educación, Buenos Aires.

Rockwell, Elsie, 2007, *Hacer escuela, hacer Estado. La educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala*, El Colegio de Michoacán, CIESAS, CINVESTAV, México.

Rockwell, Elsie, 1996, *Hacer escuela. Transformaciones de la cultura escolar, Tlaxcala 1910-1940,* Tesis doctoral, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativas, México.

Rockwell, Elsie (Coord.), 1995, *La escuela cotidiana,* Fondo de Cultura Económica, México.

Rockwell, Elsie, 1987, *Repensando institución. Una lectura de Gramsci,* Documentos DIE, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.

Rockwell, Elsie, 1986, *Etnografía y teoría en la investigación educativa.* Enfoques 13, Centro de Investigaciones, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.

Rockwell, Elsie, 1980, *Antropología y educación. Problemas del concepto de cultura.* mimeo, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.

Rockwell, Elsie, Justa Ezpeleta, 1987, *La escuela: relato de un proceso de construcción inconcluso,* Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Instituto Politécnico Nacional, México.

Rockwell, Elsie, Ruth Mercado, 1986, *La escuela, lugar del trabajo docente,* Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-IPN, México.

Salazar M., Carlos, 1991, *Warisata. Historia e imagen,* La Paz.

Salazar M., Carlos, 2005, *Gesta y fotografía. Historia de Warisata en imágenes,* Lazarsa, La Paz.

Schroeder, Joachim, 1994, *Modelos pedagógicos latinoamericanos. De la Yachay Wasi inca a Cuernavaca,* CEBIAE, La Paz.

Schuster, Federico, 2002, *Filosofía y métodos de las ciencias sociales,* Manantial, Buenos Aires.

Schuster, Federico, 1995, "Exposición" en F. Schuster, N. Giarraca, S. Aparicio, J.C. Chiaramonte, B. Sarlo, *El oficio de investigador,* Homo Sapiens, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Serrano T., Servando (Ed.), 1955, *Código de la Educación Boliviana,* La Paz.

Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMECAL), 1998, *Rendimientos Escolares de 3º y 6º de Primaria en Lenguaje y Matemática y Factores Asociados,* Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, La Paz.

Siñani de Willka, Tomasa, 1992, "Breve biografía del fundador de la escuela ayllu: un testimonio escrito sobre Avelino Siñani" en Roberto Choque, Vitaliano Soria, Humberto Mamani, Esteban Ticona, Ramón Conde, Tomasa Siñani, Francisco Laura, Epifanio Nina, Ayllu Chari, 1992 *Educación Indígena: ¿ciudadanía o colonización?,* Aruwiyiri, La Paz.

Soria Ch., Vitaliano, 1992, "Los caciques-apoderados y la lucha por la escuela (1900-1952) en R. Choque y otros, 1992 *Educación Indígena: ¿ciudadanía o colonización?* Roberto Choque, Vitaliano Soria, Humberto Mamani, Esteban Ticona, Ramón Conde, Tomasa Siñani, Francisco Laura, Epifanio Nina, Ayllu Chari, Aruwiyiri, La Paz.

Suárez, Cristóbal, 1986, *Historia de la educación boliviana*, La Paz.

Subirats, José, 1991, *Cobertura de los servicios educativos en Bolivia (década 1980)*, CEBIAE, La Paz.

Talavera S., María Luisa, 2004, "Escuelas exitosas en Bolivia" en Juan Eduardo García Huidobro (ed.), *Escuelas en condiciones de pobreza*, Universidad Alberto Hurtado y Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.

Talavera S., María Luisa, 2003, *Education reform: resistance and innovation* en Tinkazos. Bolivian Social Science Journal. Anthology 1998-2002, PIEB, La Paz.

Talavera S., María Luisa, 2002, *Innovation and resistance to change in Bolivian schools* en Prospects Quarterly Review of Comparative Education. Vol. XXXII, No. 3 Sep, UNESCO.

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

Talavera S., María Luisa, 1993, "Estrategias para la formación docente en el proceso de reforma educativa en escuelas: Algunos aportes" en Apuntes Educativos, Revista de información y análisis educativo del Movimiento Pedagógico Popular, Año III, No. 6, La Paz.

Talavera S., María Luisa, 1992, *Construcción y circulación social de recursos docentes en primer grado. Estudio etnográfico*, Tesis de Maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Tesis DIE, No. 14, México.

Talavera S., María Luisa, 1987, *Escolarización y descalificación cultural*, Cuadernos de Educación No. 20, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, La Paz.

Tamayo, Franz, 1975, *Creación de la pedagogía nacional*, Biblioteca del Sesquicentenario de la República, La Paz.

Tedesco, Juan Carlos, 1995, *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Grupo Anaya, Madrid.

Tenti, Emilio, 2005, "La educación escolar y la nueva cuestión social" en Revista de Cultura Punto de Vista 81, abril, Buenos Aires.

Ticona, Esteban, 1992, "Conceptualización de la educación y alfabetización en Eduardo Leandro Nina Qhispi" en Roberto Choque, Vitaliano Soria, Humberto Mamani, Esteban Ticona, Ramón Conde, Tomasa Siñani, Francisco Laura, Epifanio Nina, Ayllu Chari, *Educación indígena: ¿ciudadanía o colonización?*, Aruwiyiri, La Paz.

Tiramonti, Guillermina, 2001, *Sindicalismo docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90*, PREAL, Santiago de Chile.

Torres, Rosa María, 2000, *Educación para todos. La tarea pendiente*, Editorial Popular, Madrid.

Torres, Luis Alberto, 2000, *Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte*, s/lugar de edición.

Tórrez, Venancio, 1995, *Memorias de un maestro*, Producciones CIMA, La Paz.

Urquiola, Miguel y Valentina Calderón, 2005, "Apples and oranges: Enrollments and schooling in Latin America and the Caribbean" en Policy Dialogue Network on Education, Interamerican Development Bank, Washington, D. C.

Urquiola, Miguel, W. Jiménez, M.L. Talavera, W. Hernany, 2000, *Los maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeños*, Sierpe, La Paz.

Velasco M., Honorio, F. Javier García Castaño y Ángel Díaz de Rada (Eds.), 2006, *Lecturas de antropología para educadores*, Trotta, Madrid.

Van Dam, Anke y Ton Salman, 2009, "Interculturalidad, policulturalidad y creolización. Una reflexión y un caso" en Koen de Munter, Marcelo Lara y Máximo Quisbert (Eds.), *Dinámicas interculturales en contextos (trans)andinos*, Latinas Editores, La Paz.

Vargas Porcel Alfredo, Guido Villa Gómez, Alfredo Romero, J. Hernán Araníbar, José María Urdininea, Armando Encinas, 1941, *Informe sobre la labor cumplida en el periodo mayo-octubre de 1940*, Boletín No. 1, Departamento de Medidas y Eficiencia Escolar, Consejo Nacional de Educación, Sucre, Bolivia.

Villa Gómez, Guido, 1956, "Bases para una reforma de la educación boliviana" en MINKHA, Revista de Estudios Pedagógicos, No. 1, 2° trimestre, La Paz.

Waller, W., 1967, *The sociology of teaching*, John Wiley and Sons Inc., Nueva York.

Zemelman, Hugo, 1987, *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*, El Colegio de México, Jornadas III, Centro de Estudios Sociológicos, México.

Yapu, Mario, 2007, "Sistemas de enseñanza, currícula, maestros y niños: breve reseña histórica", en UMBRALES 15, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, septiembre.

Yapu, Mario, 2003, *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de Reforma Educativa. Estudio de dos centros de formación docente. Tomo II*, PIEB, La Paz.

Zavaleta, René, 2006, "Por qué cayó Bolivia. De la Asamblea Popular al combate de agosto" en Eduardo Ascarrunz (Ed.), *Zavaleta inédito*, La Época, La Paz.

Zavaleta, René, 1998, *50 años de historia*, Los Amigos del Libro, La Paz.

Zavaleta, René, 1995, *La caída del M.N.R. y la conjuración de noviembre*, Los Amigos del Libro, La Paz.

Entrevistas etnográficas

César Chávez Taborga, maestro, gran protagonista de la educación desde 1950. En el momento de las entrevistas tenía 86 años y mantenía su interés por la educación escolar y la investigación educativa:

Entrevista 1, 21 de mayo 2007

Entrevista 2, 28 de mayo 2007

Entrevista 3, 26 de julio 2007

Entrevista 4, 28 de julio 2007

Entrevista 5, 11 de agosto 2007

Noel Orozco, maestro, ex dirigente sindical, sociólogo, investigador:

Entrevista realizada el 25 de febrero de 2008

Teresa del Granado, maestra, psicóloga especializada en formación docente. Trabaja en el Ministerio de Educación:

Entrevista 1, 30 de agosto, 2007

Entrevista 2, 22 de agosto 2008

Entrevista 3, 13 de agosto 2009

René Higueras del Barco (+), último profesor en ocupar el cargo de Director General de Educación de acuerdo con las normas del Código de la Educación Boliviana:

Entrevista 1, 17 de marzo, 2009

Entrevista 2, 25 de marzo, 2009

Entrevista 3, 31 de marzo, 2009

Entrevista 4, 9 de abril, 2009

Entrevista 5, 23 de abril, 2009

Entrevistas realizadas en Pucarani [142]

300 entrevistas a personas mayores del pueblo con pautas de entrevistas comunes.

Documentos hemerográficos

La Calle, Última Hora, La Noche, El Diario, Última Hora, El Nacional, La Crónica, El Ideal (Trinidad), 1937[143].

142 Estas entrevistas se hicieron dentro del Proyecto *El valor de la educación. Presente y Memoria. Exploraciones etnográficas en Pucarani*. Septiembre-noviembre de 2009, en la cátedra Antropología y Educación, Carrera de Ciencias de la Educación, FHCE, UMSA, en la que soy docente.

143 Recortes de la biblioteca personal del profesor Carlos Salazar Mostajo, digitalizados por su hija Cecilia Salazar de la Torre y ofrecidos gentilmente por ella para esta investigación. Estos

La Crónica, El Diario, La Razón, El Debate, El Ideal de Trinidad, La Calle, La Noche, Última Hora, Alas de Potosí, El País (Cochabamba), La República, La Mañana (Oruro), 1938.

El Diario, Última Hora, La Noche, El Día, La Mañana (Oruro), La Nación, El País (Cochabamba), El Progreso, 1939.

La Nación, La Noche, El Diario, La Calle, La República, La Razón, La Prensa (Lima), 1940.

Presencia, 1982, 1983, 1984, 1992, 1993, 1994[144].

El Diario, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991.

Noticias de educación, 1999-2003, en Revista 30 Días, CEDIB, Cochabamba.

La Razón, 8 de agosto 2009, Carlos Toranzo, "Flaco Higueras", Columna Pluri-Multi.

recortes cubren los debates que se libraron en torno a la experiencia de Warisata entre los años 1937 y 1940.

144 Búsquedas hemerográficas realizadas con el apoyo de auxiliares de investigación del Instituto de Estudios Bolivianos (2007-2008). Agradezco la colaboración de Mariela Blanco Segura, Lourdes Choque Llave que realizaron la búsqueda correspondiente a los años 1985-1994 y a Carlos Fernando Ross Guarachi quien digitalizó la información correspondiente a los años 1982-1984.

Anexos

Anexo 1
LOS PRIMEROS ESTUDIANTES DE LA ESCUELA NORMAL DE SUCRE, POR LUGAR DE PROCEDENCIA Y AÑO DE EGRESO

Ciudad	Nombres	Año de graduación
Sucre	Gonzalo Fernández de Córdova	1914
	Francisco Cors	1911
	Rufino Salazar	1912
	Marcelino Cárdenas	1911
La Paz	Juvenal Mariaca	1911
	Alfredo Guillén Pinto	1914
	Carlos Arguedas	No se tituló
	Julio César Bustillos	1912
	Elizardo Pérez	1914
Cochabamba	Jesús Salinas	1912
	Víctor Cabrera Lozada	1912
	Enrique Coronel	1912
	Enrique Alurralde	1912
	Néstor Adriázola	1912
Oruro	Enrique Quintela Cárdenas	1913
	Corsino Cuenca	No se tituló
Santa Cruz	Enrique Finot	1911
	Ángel Chávez Ruiz	1911
	Feliciano Lijerón	1911
	Emilio Molina	1913
	Rómulo Peredo	1912
Potosí	Saturnino Rodrigo	1913
Tarija	Alberto Navarro	1912
	Claudio Pérez	No se tituló

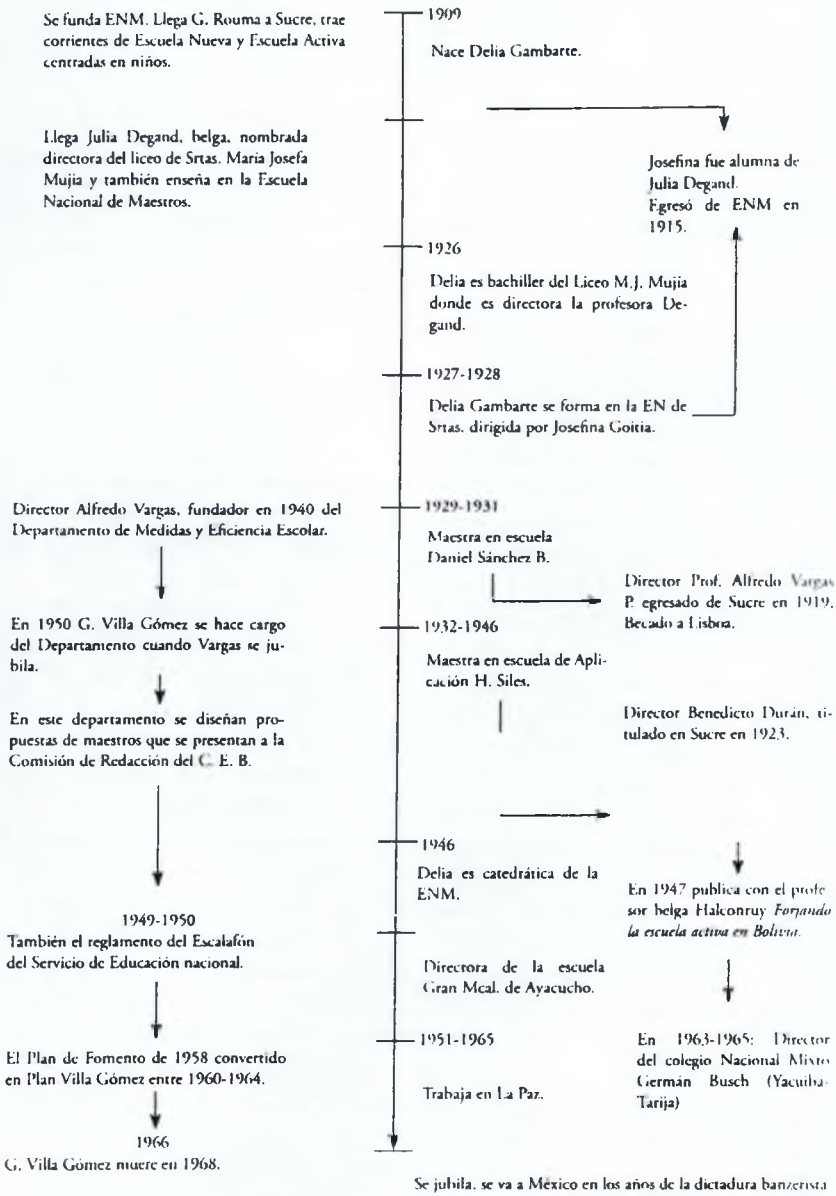
Fuente: E. Pérez, 1992; Suárez, 1986. Comité Pro Bodas de Oro, 1959.

Anexo 2
LOS PROFESORES DE LA PRIMERA MISIÓN BELGA[145]

Nombre	Año llegada	Cargo
Albert Thioux		Organizar y dirigir el Instituto de Comercio (IC) de La Paz
Rafael Seeghers		Profesor de francés del IC LPZ y del Colegio Militar 1912-1915 Inspector de Instrucción en Beni 1917 INS SB, profesor de francés 1919 regresa a Trinidad donde vive hasta 1925 y muere allí.
Raymond Thirion Sra. Thirion Achille van Swae	1910	Profesores del IC; luego son destinados a Sucre, Raymond a la Dirección del Colegio Nacional Junín y Achille como profesor de francés de la Normal. La esposa de Thirion ejerció la dirección del Liceo de Señoritas en Sucre.
Constant F. Lurquin	1911 1917 1926	Cátedra de matemáticas Jefe sección de Matemáticas del INS SB El presidente H. Siles le encarga la Dirección General de Instrucción que ejerció Rouma hasta 1917
Adhemar Gehain	1911	Profesor de Historia Universal, brillante humanista se hace cargo de la dirección del Colegio Nacional Junín. El presidente H. Siles lo hizo traer en 1926 para reorganizar la Normal de Sucre, el Instituto de Comercio y el Instituto Normal Superior Simón Bolívar y la Escuela de Bellas Artes H. Siles. Su pensamiento está en la *Revista Pedagógica Adelante*
Antonio Faria de Vasconcellos	1913 1917	Eminente catedrático de U. de Bruselas que se hace cargo de la cátedra de Práctica en la Normal de Sucre Jefatura Sección de Pedagogía del INS SB
Emilio Jacobs y Sra.	1913	Dirección Escuela Normal Sucre dejada por Rouma en diciembre de 1912. La señora Jacobs se hace cargo de Economía Doméstica
Julián Fischer	1913	Profesor de Educación Física
Terese Réquilé	1913	Labores femeninas
Julia Degand	1913	Directora Liceo de Señoritas de Sucre
Lea Leroy	1913	Directora escuela primaria de niñas, Sucre
Henry de Genst	1913	Inspector General de Educación Física y desde 1917 jefe de la Sección de Educación Física del INS SB
Emile Cambier	1913	Profesor de Francés, IC

145 Hubo una segunda misión belga, entre 1937 y 1948. La Liga Nacional de Maestros Normalistas contribuyó, durante el gobierno de Busch a la llegada de una Segunda Misión Belga. Recomendados por Rouma, llegan el Dr. Rene Halconruy (para la cátedra Historia de la Pedagogía y Pedagogía Experimental y el Dr. Ernesto Godonier (Psicología General y Psicología Experimental), a Sucre. Godonier regresa a su país en 1942 llamado a la guerra por su gobierno y Halconruy se quedó en Bolivia hasta 1957, su contrato terminó en 1948. Colaboró con la fundación de la Escuela de Idiomas de la Universidad San Francisco Xavier. Publicó con el profesor Benedicto Duran *Forjando la Escuela Activa en Bolivia* (1947). (Chavez, 1992: 1993: Entrevista 1, 21 mayo, 2007).

Anexo 3
TRAYECTORIA DE LA MAESTRA DELIA GAMBARTE



Reforma militar de la educación 1968-1975.

Anexo 4
MAESTROS NORMALISTAS E INTERINOS

Los maestros normalistas son los maestros titulados en una normal. Los interinos son los que carecen de esa formación. A ellos nos referimos en este Anexo.

Los maestros interinos ingresan al sistema escolar por ausencia de maestros titulados en regiones alejadas del centro del poder, generalmente se trata de zonas rurales. Aunque no hay un estudio que muestre cómo se insertan estos maestros y maestras en las escuelas, observaciones y conversaciones con los maestros permiten decir que hay tres vías por lo menos: una es la solicitud de las familias tanto a las autoridades como a los potenciales maestros para contar con maestros para sus hijos en lugares alejados. (Retomando esta experiencia, la LRE de 1994 permite a los bachilleres ejercer como maestros en lugares donde éstos faltan, artículo 34). Otra vía, observada en la ciudad de La Paz por ejemplo, es por vínculos con las dirigencias sindicales o a través de relaciones con las autoridades distritales, de las direcciones de las escuelas u otras relaciones con los propios maestros. La tercera vía son las relaciones políticas. Durante los gobiernos militares, las esposas o familiares de los funcionarios militares destinados a los pueblos ejercieron como maestras y luego se profesionalizaron. Hemos conocido estos casos en trabajos de campo realizado en escuelas tanto de la ciudad de La Paz como de otras ciudades del país. Los maestros sin formación profesional o interinos se pueden convertir en "titulados por antigüedad" luego de hacer cursos de formación durante el ejercicio del trabajo. Su ascenso en la escala de la Carrera está normado por el Código de la Educación Boliviana.

En la siguiente tabla se observa que los maestros interinos existieron en alta proporción hasta la llegada de la democracia en 1982 y que su número disminuyó paulatinamente desde entonces por efecto de programas de profesionalización. En 1958 eran aún mayoría y 25 años después, en 1983, por fin los normalistas son mayoría, por el crecimiento del número de normales durante los gobiernos militares. Esto muestra que el proceso de expansión de la escolarización se hizo con maestros interinos mayoritariamente. En el período democrático, entre 1983 y 2002, los maestros interinos disminuyeron principalmente en las áreas urbanas y en el nivel de educación primaria. En el área rural los maestros de primaria ejercen como profesores de secundaria por la ausencia de maestros capacitados para ese nivel, que en 2004 contaba con sólo el 17,1% de los maestros mientras que la matrícula del nivel

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

casi se duplicó entre 1992-2001, creciendo en un 94,8% (Contreras y Talavera, 2004: 34), precisamente por el crecimiento de la matricula rural. Estos maestros que ejercen en niveles de educación para el cual no han sido formados son interinos en ese nivel. Queda la duda si figuran así en las estadísticas.

MAESTROS NORMALISTAS E INTERINOS EN BOLIVIA ENTRE 1958 Y 2004

Maestros	1958(1)	1983(2)	2002(3)
Normalistas	44%	60%	83%
Interinos	56%	40%	19%

Fuentes: (1) Ministerio de Educación y Bellas Artes 1958. *Plan de Fomento de la Educación Nacional* (2) E. Ipina. 1983. *Paradigmas del Futuro*; (3) Ministerio de Educación. 2004. *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados.*

Anexo 5

RESUMEN DE LAS LUCHAS DEL MAGISTERIO POR CONDICIONES ESTABLES DE TRABAJO Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, 1950-1969

Años	Acciones gubernamentales	Acciones del magisterio
1950		Hasta marzo de 1950, los maestros habían realizado ya cuatro congresos que buscaban establecer normas para el funcionamiento de la educación escolar y el ejercicio profesional de la docencia, dado que desde el cierre del Consejo en 1945 no había normas claras. Ese año, el distinguido maestro Guido Villa Gómez se hace cargo de la Dirección del Departamento de Medidas y Eficiencia Escolar que se transforma en Instituto de Investigaciones Pedagógicas (IIP). Aquí se gestaron las propuestas pedagógicas de la Reforma de 1955.
1952		En agosto, se reúne el 5º Congreso Nacional de Maestros Urbanos que elige a la maestra Aurora Valda de Viaña, a la cabeza de la Confederación. Por efectos de la Revolución Nacional de 1952 ya se ha decretado el voto universal (julio 1952), nacionalizado las minas (31 octubre 1952) y realizado la reforma agraria (3 agosto 1953).
1953	Gobierno de Paz E. acepta solicitud de los maestros y apoya con normas la preparación de la Reforma Educativa	En junio, la Confederación de Maestros solicita una Reforma Integral de la Educación. Se organiza una Comisión Nacional a la que aportan los maestros del Instituto de Investigaciones Pedagógicas dirigido por el maestro Guido Villa Gómez.
1954		La Comisión de Reforma Educacional entrega resultados en enero.
1955	Gobierno aprueba el Código de la Educación Boliviana el 20 de enero	Los originales presentados por la Comisión sufrieron algunos cambios.
1956		Guido Villa Gómez es elegido por los maestros de Chuquisaca como su representante sindical. Villa Gómez pasa a integrar la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia pero continúa su trabajo en el Instituto de Investigaciones Pedagógicas. Es dirigente sindical hasta 1960.

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Años	Acciones gubernamentales	Acciones del magisterio
1958	Se elabora el Plan de Fomento a la Educación Nacional en el IIP. Hay coordinación entre maestros y autoridades	Los maestros presentan al Ministerio de Educación el Plan de Fomento en el que ya se explicita un cambio en la estructura del sistema escolar y en sus objetivos curriculares, promovido por Guido Villa Gómez. Villa Gómez en su calidad de dirigente solicita la realización del Primer Congreso Pedagógico para aprobar la reforma integral de la educación implícita en el Código y desarrollada en el Plan de Fomento a la Educación Nacional.
1960	El Ministro Diez de Medina entrega el puesto a J. Fellman Velarde que aprueba la realización del Primer Congreso Pedagógico pero no logra apoyo en el gabinete del Presidente de la República.	Villa Gómez es nombrado Asesor del Ministerio de Educación. Los maestros solicitan cambios en la Dirección General de Educación. Eligen democráticamente una lista de nuevos directores que son nombrados por el gobierno. Así se sientan bases políticas para la reforma pedagógica de la educación.
1961	Plan Villa Gómez (PVG)	Maestros tienen una propuesta pedagógica lista llamada Plan Villa Gómez que modifica la estructura y los objetivos de la educación escolar pre universitaria. Se la discute hasta 1964.
		El Plan Villa Gómez "hizo legible" los alcances del CEB. Este Plan proponía que los 12 años de escolaridad (primaria y secundaria) se dividan en tres tramos de cuatro años cada uno para dotar al estudiante de capacidades destinadas a enriquecer su desarrollo y sus posibilidades de exploración vocacional. Contaba con Guías de Evaluación para todos los ciclos, incluido el de formación profesional, para mejorar el desempeño docente y el rendimiento escolar.
		Considerando la educación pre-escolar, el PVG consta de 4 ciclos: Pre-escolar, Educación Básica, Orientación Vocacional y Bachillerato. Este se divide en dos opciones: Humanístico y Técnico Diversificado cada uno con ramificaciones. El PVG reducía al mínimo la educación básica y buscaba frenar la formación de bachilleres humanísticos. Incluye la formación profesional de los maestros.
1964		El golpe de Barrientos frena las actividades de la reforma integral de la educación que se concretaban en la Reforma de la Formación Docente (1960-1964) aunque sólo centrada en la educación urbana.
1967		Villa Gómez organiza el Primer Congreso Nacional de Alto Nivel entre 16 y 27 de octubre donde vuelve a proponer el cambio de estructura de la educación boliviana

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Años	Acciones gubernamentales	Acciones del magisterio
1968		Villa Gómez muere en mayo y a fines de noviembre se conocen los primeros decretos militares que afectarán la estructura del sistema escolar y su marcha
1969		Se aplica la "reforma integral de la educación" que cambió la estructura del sistema y desde entonces se establece la "educación única" que cobra vigencia.
		La muerte de Barrientos no interrumpe la aplicación de la reforma militar de la educación pero abrirá un resquicio democrático. En enero de 1970 se realizará el Primer Congreso Pedagógico de la Educación que resuelve revertir las medidas aprobadas por Barrientos pero sólo en el plano de las condiciones laborales. No se echan abajo las estructuras nuevas. Banzer las consolidará. El magisterio no pudo competir con los problemas que enfrentaba entonces el país (Asamblea del Pueblo vs. Las fuerzas antinacionales).

SOBRE LA AUTORA

María Luisa Talavera Simoni

Es licenciada en Sociología de la UMSA (1986) y tiene una Maestría en Ciencias, con Especialidad en Educación, en el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional de México (1991). En 2011 obtuvo, con honores, su título doctoral en Ciencias del Desarrollo, línea de Culturas e Identidades, en el CIDES-UMSA. Trabajó en varios proyectos de desarrollo educativo, aplicando enfoques de investigación-acción y desde 1994 es docente de la UMSA, donde enseña Antropología y Sociología de la Educación. Ha realizado varias investigaciones de corte etnográfico sobre procesos de escolarización, innovación y resistencia docente al cambio educativo (*¿Cómo se inician los maestros en su profesión?*, 1994, publicado también en México en 1992, como tesis de maestría; *Otras voces, otros maestros,* 1999; *Examen Parcial,* 2004, en coautoría con Manuel E. Contreras; *Los maestros en Bolivia*, 2001, en coautoría con Miguel Urquiola, Wilson Jiménez y Werner Hernani, entre otros).

Este libro estudia en profundidad la formación y las transformaciones de las culturas magisteriales a lo largo del siglo XX para explicar el comportamiento colectivo de maestros y maestras en la actualidad. Las tramas de esta historia se empezaron a urdir desde que se inició el proceso de profesionalización de la enseñanza, en 1909 con la fundación de la Escuela Nacional de Maestros en Sucre. Se desarrollaron en la primera mitad del siglo XX hasta plasmarse en el Código de la Educación Boliviana. Plantea que las formas de ser maestro y hacer docencia forjadas en la primera mitad del siglo XX, empezaron a transformarse con la expansión de la educación pública y en particular con la intervención militar en la educación. El nuevo contexto cambió las perspectivas y formas de asumir el trabajo docente provocando que cuando se aprobó la Ley de Reforma Educativa de 1994, existieran criterios distintos de lo que significaba ser maestro en comparación con los transmitidos por la Escuela Nacional de Maestros de Sucre, más afines con la pedagogía planteada por la Ley de Reforma Educativa que con el conductismo impuesto durante los gobiernos militares.

El libro es producto de la tesis doctoral de la autora, aprobada con honores en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la UMSA (CIDES-UMSA).

PIEB

CIDES - UMSA

ISBN 978-99954-57-15-0

Formaciones y transformaciones — María Luisa Talavera Simoni

PIEB
CIDES