

CONTEXTOS Y RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS  
EDUCATIVAS EN BOLIVIA. 1982-2007

Maria Luisa Talavera S.<sup>\*1</sup>

**Resumen**

El presente texto, que es un avance de investigación del *Proyecto Procesos de escolarización contemporáneos en Bolivia. 1982-2007*, que realizo con apoyo del IEB, intenta mostrar el efecto expansivo que tuvo la Reforma Educativa de 1994 en la educación escolar. A partir de información cuantitativa sobre el estado de la escolarización a principios de la década de 1980, compara los avances de la Reforma Educativa en relación con el diagnóstico que hicieron distintos autores antes de su implementación. Los logros señalados ocurrieron en medio de conflictos permanentes protagonizados por los maestros en defensa de sus salarios, reducidos al mínimo por la hiperinflación y el ajuste estructural de la primera mitad de los ochenta. El artículo plantea que la Reforma de 1994 dejó pendiente el problema de la calidad.

**Abstract**

This text presents some outcomes of ongoing research which has been implemented with the support of IEB, on processes of contemporary schooling in Bolivia 1982-2007. The article attempts to show the expansion effect in schooling resulting from the Education Reform that had started in 1994. Quantitative information on the level of schooling at the beginning of the decade of the 1980 and analyses of various authors dating from before the start of the Education Reform, are used to compare the progress obtained during this reform. The results observed occurred during ongoing conflicts on another issue: the teachers defending their salaries, which were highly affected by the extreme inflation and the structural adjustments of the first half of the 1980s. The article also argues that the Educational Reform of 1994 did not have any major effect on the quality of education.

---

<sup>1</sup> Agradezco al Dr. Ton Salman, tutor de mi tesis doctoral, por sus acertados comentarios a una versión anterior de este artículo.

\* Maria 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 (1992). Actualmente trabaja en su tesis doctoral titulada *Educación pública y formación de las culturas magisteriales en Bolivia. 1952-2007*(CIDES, UMSA). Es docente titular de la Carrera de Ciencias de la Educación en la que enseña Antropología y Educación. Usando enfoques etnográficos ha realizado varias investigaciones sobre procesos de escolarización, innovación y resistencia al cambio educativo, apoyada por distintas instituciones.

## 1. Abordando el problema

El período de estudio está atravesado por la emergencia del modelo de economía neoliberal y a nivel político, por la vigencia de la democracia representativa. En el plano de la educación, el periodo se caracteriza por el proceso de diseño, formulación e implementación de la Ley de Reforma Educativa de 1994. Los cambios en las políticas educativas, que se propusieron desde el Estado ocurrieron en momentos en que el magisterio atravesaba por una situación problemática debido a que la crisis inflacionaria de principios de los ochenta redujo los salarios a un cuarto de su valor. En esas condiciones, la subjetividad docente respondía más al llamado de sus direcciones sindicales por la “reposición salarial” que a las propuestas de reforma que se presentaron desde el Estado, en el *Libro Blanco* y en el *Libro Rosado*, en 1983 y 1988 respectivamente, hasta que finalmente se aprobó la Ley de Reforma Educativa en 1994<sup>2</sup>.

El contexto de conflictividad aumentó por las consecuencias de la aplicación de la Nueva Política Económica, nombre que tuvo en Bolivia el ajuste estructural aplicado en la década de los ochenta en varios países de América Latina. Esta situación difícil se prolongó hasta 1989 y en el periodo arreciaron las huelgas y los paros del magisterio que no sólo estaban motivados por la lucha salarial sino también por la resistencia a las propuestas que buscaban descentralizar la educación.

Con estos antecedentes, cuando se inició el proceso de formulación de la Ley de Reforma Educativa, en la década del noventa, vinculado a las políticas internacionales que surgieron de la reunión de Jomtien (Tailandia), en 1990, provocó susceptibilidad en el magisterio. Éste se cohesionó en torno a la defensa del Código de la Educación de 1955, en el que los maestros habían logrado plasmar derechos adquiridos en largas luchas para garantizar condiciones que permitieran el ejercicio de la enseñanza. La aprobación de la Ley de Reforma Educativa en 1994, desconoció las normas centrales que regían la carrera docente, la formación inicial, el ingreso a la docencia, las normas del ascenso de categorías y además 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 significaba aprender a trabajar con las novedosas propuestas de la Reforma, aumentarían la resistencia entre los maestros, cuyos salarios estaban aún deteriorados a pesar de los sucesivos aumentos que ya habían logrado.

---

<sup>2</sup> Ambos libros fueron elaborados por Enrique Ipiña, quien fue Ministro de Educación desde 1983 hasta 1989, en las presidencias de H. Siles Z. y V. Paz E. Más tarde, en 1993, durante el gobierno de G. Sanchez de Lozada ocupó nuevamente el puesto, que en esa gestión se llamó Secretaria de Educación. Cuando se aprobó la nueva estructura del poder ejecutivo pasó a ser Ministro de Desarrollo y como tal firmó la Ley de Reforma Educativa de 1994. Las propuestas que presentó como Ministro de Educación retomaban iniciativas docentes expuestas en los Congresos Pedagógicos de 1970 y 1979; planteaban la educación intercultural y la descentralización de la educación. Ver su libro *Paradigmas del futuro*, La Paz, Santillana, 1996.

A partir de su aprobación, entre 1994 y 1998 se abrió un nuevo periodo de lucha por “el aumento salarial”<sup>3</sup> que complicó la aplicación de la Ley de Reforma, rechazada por el magisterio. Así, los cambios curriculares e institucionales que propuso la Reforma, ocurrieron en un clima de permanente conflicto y de poco entendimiento entre sus protagonistas principales: los funcionarios del Estado encargados de las políticas educativas y la dirigencia sindical del magisterio. Las novedades reformadoras sumadas a las dificultades económicas señaladas provocaron acciones y discursos que influyeron en los resultados de los 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<sup>4</sup>. Entonces llegamos a suponer que la confusión de la/os colegas era un efecto del clima conflictivo que rodeó el proceso de diseño y aplicación de la Ley de Reforma Educativa. 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 mostraremos aquí, 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<sup>5</sup>.

Partiendo del supuesto que lo que se decía sobre la reforma afectaba la subjetividad de los maestros y maestras, me pregunté qué había detrás de las denuncias magisteriales. ¿Era real el peligro de privatización de la educación como denunciaban los maestros? La necesidad de conocer qué pasó realmente motivó este estudio que trata de entender por qué el magisterio como colectivo laboral organizado, resistió las propuestas de cambio en el periodo democrático más largo que vive Bolivia.

---

<sup>3</sup> Frase del estribillo de las marchas docentes dirigidas por la Unión Revolucionaria de Maestros (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”.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Conversación con la maestra y dirigente sindical del magisterio (URMA), W. Plata, en clases de la Carrera de Educación de la UMSA, 2007.

## 2. La educación en “ruinas”

**Tabla No. 1**  
**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%

Fuentes: Contreras M.E., 1999:484, 1900-1980

Censos 1992 y 2001

Enrique Ipiña 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 No. 2 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 fue sólo de 51% y hacia 1975 descendió a 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 No. 2**  
**Crecimiento educativo en Bolivia, siglo XX**

<b>Años</b>	<b>Población Estudiantil</b>	<b>% de Incremento</b>
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
2006*	2.792.164	40

Fuente: Contreras, 1999:484

\*Ministerio de Educación, 2006

### 2.1. El debate de los números

El 25 de septiembre de 1991, René Higuera del Barco, profesor a cargo de la Dirección General de Educación, en tono de alarma, declaraba en Santa 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. (op. cit. 1991:8).

Por su parte Ipiña había señalado 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 enfrentar la crisis. Este fenómeno explicaría el aumento de la marginalidad denunciada por el Prof. Higuera, 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 y 13 años y las tasas de deserción llegaban a 78.8%. (Ipiña, 1996:297).

**Tabla No. 3**  
**Estimaciones de tasas de escolaridad. 1983-1987**

	<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
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 basada en Subirats, 1991:18

PEE=Población en edad escolar

Matr. Población matriculada

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 quedaba 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 niño/a y jóvenes del área rural cercana a las ciudades. Ya desde 1985 observábamos que en la ciudad de El Alto, del departamento de La Paz, muchos niño/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 3, se muestra la disminución de las tasas de escolaridad entre 1983 y 1987, con datos del Ministerio de Educación que representan 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, 20% de la población adulta era aún analfabeta y 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 a la población infantil, el ETARE registraba que en las áreas urbanas, sólo 43% de los estudiantes que iniciaban 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 1.4% de los varones terminaba

secundaria y 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<sup>6</sup>. Pero lo que aquí interesa es destacar que la cobertura no era universal cuando se recuperó la democracia y que el desarrollo educativo se había desacelerado durante los años de crisis inflacionaria y de ajuste estructural, como muestra la Tabla 1. Asimismo, las altas tasas de marginalidad durante los años de crisis económica, presentadas en la Tabla 3, 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 en esos años apenas llegaba al 51.19%, por la incidencia de la marginalidad escolar en las áreas rurales.

## **2.2. Presupuestos educativos y sueldos de los maestros en el periodo de estudio**

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. 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 recurrencia 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 luego nos referimos a los sueldos.

---

<sup>6</sup> Ver M.L. Talavera, J.C. Pimentel, R. Anze y A. Mamani, 1989. *La deserción escolar del Ciclo Básico en Bolivia*. La Paz, CEBAE, Estudios Educativos No. 26.

**Tabla No. 4**  
**Variaciones del presupuesto de educación entre 1980 y 1995**

<b>Presupuesto</b>	<b>1980 1982/83</b>	<b>1985/1986</b>	<b>1990/1991</b>	<b>1995</b>
Millones de dólares	250 <sup>a</sup>	17 <sup>a</sup>		
% PIB	4.4 <sup>b</sup>	3.5 <sup>b</sup> 2.7 <sup>c</sup>	3.1 <sup>b</sup> 2.7 <sup>c</sup>	4.5 <sup>b</sup> 4.5 <sup>c</sup>
% del gasto total del gobierno	25.3 <sup>d</sup> 30% <sup>a</sup>	9.8 <sup>d</sup> 19% <sup>a</sup>		

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

En 1985, cuando Siles Zuazo entregó el gobierno a Paz Estensoro, el presupuesto de educación no llegaba a 17 millones de dólares. Cinco años antes, el presupuesto bordeaba los 250 millones de dólares, que correspondería al 4.4% del PIB, como señalan Ipiña y Contreras en la Tabla 4, y representando el 25.3% de los gastos totales del gobierno destinados a educación, como dice Pimentel. Con la crisis hiperinflacionaria, en 1985, el porcentaje del PIB para educación cayó a 2.7%. Coincidiendo con Contreras, Juan Carlos Pimentel, dirigente del magisterio urbano que ocupó el puesto de Secretario de Educación, en el gobierno de Sanchez de Lozada, en un artículo escrito para el Equipo Técnico de la Reforma Educativa (ETARE) señalaba que el presupuesto de educación como parte de los gastos totales del gobierno había disminuido a 9.8% en 1984 (Pimentel, 1993:22). Asimismo, según el ex ministro Ipiña, 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, a partir de 1995 el presupuesto aumentó desde 1995, año en el que alcanzó 4.5 del PIB y en 2000 llegaba a 6.0 (Contreras, 1999:485).

La disminución presupuestaria incidía en los salarios. En Bolivia, los problemas salariales del magisterio se manifestaron con mayor fuerza entre 1985 y 1989 aunque ya desde antes había problemas para pagar los sueldos del magisterio precisamente por la reducción del presupuesto, motivada por la crisis inflacionaria. En ese periodo, según los datos de la Tabla No. 4 el presupuesto había caído notablemente por lo que los maestros se movilizaban por su incremento a la par que organizaron Comités de Defensa de la Educación Pública por el temor a su privatización.

En el siguiente periodo, de 1990 a 1994, los salarios empiezan a subir y el tono de beligerancia a bajar, pero luego de la aprobación de la Ley de Reforma Educativa sin la participación de los maestros, los conflictos entre los actores son muy fuertes. El análisis de 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 4.200.000 pesos bolivianos. Tal aumento consumió 70 días del calendario escolar. Al siguiente año los días perdidos fueron 80 y el gobierno ofrecía 20 millones de bolivianos. Para tener una idea de lo que significaban esas cifras en su tiempo, vale señalar que la última equivalía a 23.59 dólares. 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% (Ipiña, 1996:203).

Este incremento de sueldos en más del 100% durante luchas libradas en cinco gestiones escolares implicó suspensiones de clases por huelgas y paros que hicieron perder tres cuartos de una gestión de 200 días sólo en las luchas libradas entre 1985 y 1986. Considerando todo el sub periodo, entre 1985 y 1989, las huelgas y paros fueron de 284 días, es decir casi una gestión y media perdidas. Esto significa que quienes ingresaron a la escuela en 1985 y se mantuvieron en ella hasta 1989, pasaron tres años y medio de clases en lugar de cinco. Como consecuencia de tanta movilización, 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. El siguiente resumen basado en información de hemeroteca de los años 1986 y 1987, en plena vigencia del D.S. 21060, emblema del modelo neoliberal, intenta aproximarse a lo que pasaba con la educación escolar en esos años. En los resúmenes hemerográficos siguientes, se muestra el proceso de los conflictos.

**1986:** Es el primer año que se inicia bajo el DS 21060 que liberalizó la economía y que según los maestros buscaba terminar con la educación fiscal. ¿Qué pasó realmente?

El año escolar tarda en iniciarse y se extiende hasta fines de diciembre. A pesar de ello, el cumplimiento de los 200 días de clase llegó sólo al 60%. Los problemas se centran en los cambios que intenta realizar el gobierno en la estructura orgánica del Ministerio y en el Código de la Educación, modificando el punto referido al Escalafón.

El 2 de febrero El Diario (ED) informa la conformación de un Comité de Defensa de la Educación pública integrado por maestros urbanos, rurales, pasivos, universitarios y estudiantes de secundaria. El 3 de marzo la misma fuente señala que el magisterio no iniciará clases mientras no se solucione el problema económico del sector y la estructura organizativa del Ministerio de Educación que implica profundas modificaciones en el capítulo anexo del Código: el Escalafón del magisterio.

El gobierno se reunirá y revisará el presupuesto educativo para dar fin al paro de los maestros (ED 12 de marzo, 1986). El gobierno ...propuso un haber básico de 20 millones de bolivianos (ED, 17 de marzo). El 31 de marzo los maestros ingresaron en huelga de hambre como medida de presión para lograr una mejora salarial. El 21 de abril Urbanos y rurales suscribieron un convenio

con un incremento especial para el magisterio. Hasta entonces no había clases. La noticia además dice que el gobierno accedió a la mayoría de los pedidos del magisterio. El 29 de abril las clases se habían normalizado. El 7 de mayo los maestros declararon huelga .. debido a la falta de cumplimiento por parte del gobierno al convenio suscrito anteriormente que exige el pago de sueldos, la institucionalización en el nombramiento de autoridades y el incremento salarial.

El 6 de junio los maestros trabajan en su día y la CTEUB posesiona a su nueva directiva presidida por el Prof. Víctor Cáceres<sup>7</sup>. El viernes 4 de julio ED dice que el magisterio acatará el paro de 48 horas programado para el lunes y martes 7 y 8 pero el 8, la misma fuente informa que el magisterio está en vacación invernal. El 12, la fuente informa que se normaliza la entrega de alimentos a maestros. La vacación se prolongó una semana más y el 28 se reanudaron las clases anunciándose que el gobierno pagará los sueldos correspondientes a junio. ED, domingo 27 de julio.

9 septiembre: La Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (CTEUB) cumple un paro de 48 horas desde ayer debido al incumplimiento en el pago de salarios, la no entrega total de alimentos, además de exigir la derogatoria del estado de sitio y la libertad de los trabajadores y profesores detenidos.

El 20 de noviembre: Los maestros de todo el país acataron el paro de 24 horas decretado por la CTEUB en rechazo a la aprobación del anteproyecto del Nuevo Código de la Educación Boliviana que según ellos está destinado a destruir la educación fiscal en el país para favorecer a la empresa privada. La noticia decía también que las labores escolares se prolongarán hasta el 31 de enero de 1987 con el fin de cumplir los 200 días de clases.

**1987:** Año irregular que tardó en iniciarse y tuvo una huelga muy prolongada que se empalmó con la vacación invernal. Los paros y huelgas se deben a la falta de pago a los maestros.

Lunes 13 de julio. La noticia dice que el magisterio nacional no retornó a clases hoy debido a que el gobierno no cumplió con el pago de sueldos del mes de junio y por la falta de respuesta al pliego petitorio que exige un sueldo de 818

---

<sup>7</sup> El profesor Víctor Cáceres fue el sucesor del Lic. Félix Patzi, primer ministro de educación de la gestión del Presidente Evo Morales. El profesor Cáceres ejerció como Ministro de Educación entre febrero y junio de 2007. Inauguró la gestión escolar de ese año y no estuvo en la celebración del Día del Maestro porque ya había renunciado por no autorizar descuentos a los maestros de días no trabajados. El Presidente le llamó mentiroso en un noticiero de televisión, de esos días, atribuyendo a eso su destitución.

Bs. El 29 de julio el Ministro Ipiña ofrece compensaciones al magisterio urbano: un plan de vivienda con bajos intereses y a largos plazos en convenio con el Banco Central de Bolivia. Los dirigentes califican la oferta de demagógica. La huelga fue declarada ilegal.

El martes 18 de agosto el gobierno ofreció 40% de incremento salarial. El ministro de Finanzas Juan Cariaga informó que el incremento subiría los sueldos hasta 150Bs. El Senado viabiliza la oferta que resulta en Bs.20-30 de aumento. El haber básico era de 86Bs (ED 18-23 de agosto). La oferta es rechazada porque no diferencia niveles ni categorías. El 24 de agosto los profesores anuncian una marcha por la Vida y la Educación. El 26 de agosto ED dice que la situación se agravó por la detención de algunos dirigentes y la radicalización de las medidas de presión. La iglesia sugirió que el bono se incremente a Bs. 200 para los 70 mil maestros. El gobierno y el magisterio aceptan la propuesta de la iglesia y piden la liberación de los detenidos para negociar. Las labores escolares se reanudarán el 31 de agosto y el punto de los descuentos es parte de la negociación (ED, 27-31 de agosto, 1987).

El 4 de septiembre el gobierno y el magisterio llegan al siguiente acuerdo: Bono 196 Bs, (bono extraordinario); cumplimiento 200 días de clases, reposición paulatina de los descuentos realizados en julio y agosto, por la huelga. Negociación del incremento salarial de 1988 según el Presupuesto General de la Nación.

El martes 13 de octubre otra vez hay paro de 24 horas por el retraso en el pago del sueldo de septiembre. El 30 de diciembre Ipiña anuncia que en 1988 se modificará el sistema educativo (intento de aplicación de propuestas de cambio contenidas en el Libro Rosado) a través del Congreso Nacional Pedagógico que se realizará con la participación de maestros, estudiantes, padres de familia y organizaciones sociales.

El balance que se puede hacer es que hubo 65% de cumplimiento aunque las clases se prolongaron hasta diciembre. Pero ¿qué se ganó desde la perspectiva salarial? El bono extraordinario, la promesa del Congreso y la apertura a negociar los aumentos en 1988 al momento de definir el PGN. Llama además la atención que en las distintas ofertas del gobierno no se ve una decisión de “liquidación” de la educación pública; por el contrario, los distintos ofrecimientos que hace el gobierno parecerían demostrar voluntad política para solucionar los conflictos pero estos son prolongados.

Asimismo, en la fiereza de los conflictos cabe destacar la orientación política 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. 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%. (Contreras y Talavera, 2004:96). 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)<sup>8</sup>, equivalentes a 80 dólares, aproximadamente, en 2006 ya casi alcanza el nivel de duplicación, llegando a Bs. 1179, según boletas de pago de maestros<sup>9</sup>. Este monto salarial convierte a la docencia en una fuente de empleo atractiva en comparación con la oferta laboral existente. Así 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 DS 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 periodo estudiado al que exigieron mejor retribución por su trabajo. Dirigidos por elites sindicales radicales, (Talavera, 1999:190), 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. Estas reivindicaciones estuvieron acompañadas por la evocación de una memoria de lucha por la defensa de condiciones de trabajo que habían logrado plasmar en dos documentos emblemáticos: el Código de la Educación Boliviana y el Escalafón Nacional del Servicio de Educación.

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

<sup>8</sup> 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; en 2002, sólo 47% del total de maestros era normalista y la mayoría estaba en esa categoría. (Ministerio de Educación, 2004:75-79). Antes de 1994 los maestros ascendían de categoría por antigüedad. Actualmente lo hacen por examen. Un análisis de la distribución de los maestros en las distintas categorías revelaría mucho de su oposición a la LRE de 1994.

<sup>9</sup> A pesar de lo que dice la nota anterior con relación al haber básico, hay variaciones en sus montos en las boletas de pago revisadas.

de sus niveles salariales. 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 contra las propuestas mismas de la Reforma sino por la recuperación salarial que la dirigencia la vinculaba con la defensa de la educación pública. En estas luchas se forjaron los actuales dirigentes del magisterio cuya fuerza aumentó paradójicamente por efectos de la reforma de 1994 a la que combaten. Al respecto, ver la Tabla No. 5.

**Tabla No. 5**  
**Bolivia. Número de maestros. 1950-2006**

1950	1987	1990	2001	2006
6.800a	72.104b	80.678c	91.782c	100.001d

Fuente: a Contreras, 1999; b Ipiña, 1996; c Contreras y Talavera, 2004; d Ministerio de Educación, 2006

En 1987, el sistema contaba con 72.104 maestros, 2460 administrativos y 980 trabajadores de servicio. 60% de los maestros había egresado de las normales (Ipiña, 1996:301). En 1990, el número de maestros llegaba a 80.678 y en 2001 subió a 91.782 (Contreras y Talavera, 2004 p. 173). Pero en 2006, sobrepasaban los 100 mil (Comunicación personal de O. Murillo, Ministerio de Educación, 2006). Este crecimiento 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.

### **3. La calidad de la educación en la perspectiva docente**

¿Pero qué pasó con las luchas por la calidad de la enseñanza? Los congresos pedagógicos de 1970 y 1979 además de desconocer los cambios que hicieron los gobiernos dictatoriales en la educación exigieron el mejoramiento de la educación. Así por ejemplo, el Segundo Congreso Pedagógico de 1979, reclamaba la educación intercultural, la descentralización y el poco apoyo de la comunidad a las actividades escolares. (Ipiña, 1996:198). Asimismo el Congreso Nacional de Educación de 1992 tenía propuestas para mejorar la educación fiscal. Sin embargo, una vez que se aprobó la Ley de Reforma Educativa, los maestros perdieron toda posibilidad de incidir en las políticas educativas y se dedicaron a defender sus condiciones laborales y luchar por sus salarios.

Los dirigentes que habían luchado por la realización del Congreso de 1992 y que dirigieron las luchas por la reposición salarial con “propuestas” para el mejoramiento de la educación perdieron protagonismo frente a dirigencias que se enfrentaban con mayor fuerza al gobierno para lograr mayores incrementos salariales. Este recambio en las direcciones sindicales explicaría la prolongación de los conflictos entre el magisterio y el ministerio de educación. El análisis en hemeroteca señala que el incremento salarial que logra el magisterio en el periodo 1990-1994, cuando aún regía la consigna “protesta con

propuesta”, gira en torno al 20% pero luego, con las prolongadas huelgas de las gestiones 1995-1998 no se logra esos niveles de aumento. A partir de 1994 los incrementos bajaron al 12%, en 1994 y 1995, 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).

Hasta 1993, el magisterio estará aún organizado profesionalmente. Una corriente que expresa esa condición es el Movimiento Pedagógico Popular, que agrupaba a maestros distinguidos por el lema “protesta con propuesta”. En 1994, el profesor Juan Carlos Pimentel, uno de sus mentores, fue nombrado Secretario de Educación en el gobierno de Sanchez de Lozada, igual que ocurrió en el pasado cuando maestros destacados ocuparon puestos en el Ministerio de Educación. En el siguiente periodo la corriente progresista del magisterio desaparece y sólo quedaron las direcciones sindicales salarialistas. Pareciera ser que con el recambio de las dirigencias que tuvieron vigencia hasta 1994 y que mantenían aún el sentido educativo en sus luchas, –Orozco, Pimentel, Quintanilla– cesó de actuar una corriente del magisterio a la que le interesaba la educación pública impulsada desde el magisterio. En todo caso, en el cambio de orientación tuvo más peso la situación económica de los maestros que su disposición a llevar adelante las propuestas pedagógicas de la Ley de Reforma Educativa que explícitamente buscaba mejorar la calidad de la educación.

Asimismo, en el análisis de fuentes de hemeroteca se pueden ver diferencias en la duración y manejo de los conflictos entre los años estudiados. Así por ejemplo, las huelgas son prolongadas y se realizan desde el principio del año, entre 1985 y 1987. En las gestiones 1988 y 1989 hay un cambio en manejo del conflicto que parece cuidar el desarrollo de la educación. En estos años, las negociaciones empiezan 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 periodo 1990-1994. Pero no ocurre lo mismo entre 1995 y 1998, cuando nuevamente hay conflictos muy prolongados que suspenden las clases.

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 por la Reforma. 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. 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). Es de esperar un mejoramiento de los niveles de aprendizaje en los últimos años, dado que las gestiones han sido normales a partir de 2006,

ya que el nuevo gobierno inauguró el estilo de aumentar los sueldos en 10%, a principios de año, sin necesidad de huelgas ni paros.

#### **4. Los resultados cuantitativos de la Reforma de 1994. 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 No. 2 muestra un incremento de 217% en la matriculación estudiantil en 1920 como efecto de más de 15 años de vigencia de la reforma liberal. 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<sup>10</sup> y de la asignación de ítemes 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 en el área urbana llegaban a 53.24% (Ver Tabla No. 3) y que se referían básicamente a la educación primaria. En contraste, hacia 2004 los datos oficiales del Ministerio de Educación referidos al crecimiento de la matrícula en general y del nivel inicial así como de la educación secundaria, son significativos; muestran el efecto expansivo que tuvo la educación escolar en los años noventa. Así, 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%. Para fines de comparación, cabe señalar que la tasas de escolaridad neta de Argentina, que tiene un alto nivel de escolarización, llegaba a 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 8vo 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 la/os 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 8 años. Con

<sup>10</sup> E. Ipiña señala que hasta 1989 el Fondo Social de Emergencia construyó más de 500 obras de infraestructura escolar y se distribuyeron 1.300.000 textos escolares. Ipiña, 1996:204.

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 60.1% sin diferenciación de género pero en las áreas rurales sólo el 20% de señoritas y 22.9% de varones (Ministerio de Educación, 2004:109). Los datos anteriores adquieren relevancia si se los compara con algunos de los que proporcionaba el ETARE, en 1993, por ejemplo, que los citamos en la Tabla No. 6.

**Tabla No. 6**  
**Tasas de término en secundaria**

<b>Año</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>1993</b>		
Varones	31%	1.4
Mujeres	26%	0.7
<b>2004</b>		
Varones	60%	23%
Mujeres	60%	20%

Fuente: Basada en ETARE, 1993 y  
Ministerio de Educación 2004

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, 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. Estas 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<sup>11</sup> y de maestra/os son otros indicadores del efecto 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

<sup>11</sup> La infraestructura escolar ha pasado a depender de los municipios por efectos de la Ley de Participación Popular; y aunque aún hay muchas deficiencias en servicios, agua, luz, y sanitarios, los locales escolares han crecido en número. En 1997 había 12.041 locales y en 2002, 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 y Contreras y Talavera 2004: 173.

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<sup>12</sup>.

Por todo lo anterior y a pesar de los avances de los últimos años, sólo 8.7% de la población boliviana entre 15 y 24 años tiene 13 o más años de escolaridad<sup>13</sup>. 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 menor franja 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 población mayoritaria, no se pusieron en ejecución sino después de la Revolución Nacional de 1952. Sin embargo, este impulso se desaceleró durante los años de crisis inflacionaria con los que se estrenó la democracia recuperada en 1982, como 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 impide aprovechar las condiciones favorables para la escolarización que hoy existen. La pobreza provoca problemas de deserción escolar y hace que el promedio nacional que termina la primaria de 8 años esté entre 55% y 60%, dependiendo del estudio consultado<sup>14</sup>.

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.

---

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> El promedio de escolaridad se refiere a los años de estudio de la población de 19 o más años.

<sup>14</sup> El estudio de Urquiola y Calderón, cuyo borrador de octubre 2004 consulté, señala que 55% de los que ingresan a la primaria la terminan.

## 5. Conclusiones provisionales

Como señalamos al principio, este análisis presenta avances de investigación por lo que las conclusiones que siguen están sujetas a revisión, igual que las pistas que se señalan al final de este apartado.

En primer lugar, pensando en la pregunta de investigación que motiva el estudio, diremos que el análisis de fuentes de hemeroteca, cruzado con las fuentes bibliográficas consultadas, revela la situación presupuestaria de la educación en los años previos a la implementación de la LRE. Una caída del presupuesto en picada, que lo redujo a menos del 7% de su anterior dotación, entre 1980 y 1985 explicaría la constante inquietud del magisterio boliviano que acompañó los intentos de cambios en la educación en el periodo de estudio. Esta inquietud expresada en múltiples paros y huelgas opacaron los logros cuantitativos de la Reforma impidiendo que se cumpla el objetivo relacionado con la calidad. No se podía mejorar la calidad si los maestros estaban ocupados en mejorar sus sueldos, que con la disminución del presupuesto para la educación, de 250 a 17 millones de dólares, quedaron también reducidos al mínimo, como consecuencia de la crisis hiperinflacionaria y del ajuste estructural que le siguió. Sin embargo, en la década de los noventa, el crecimiento de la educación fue notable. En éste probablemente incidió la aplicación de la Reforma de 1994. El artículo destaca el efecto expansivo de la educación en el periodo de estudio a pesar de los contextos adversos que enfrentó, planteando que la implementación de la Reforma tuvo como principal resultado el crecimiento de la cobertura, preocupación central de los maestros al inicio del periodo de estudio.

Asimismo el texto pretendió mostrar que a principios de los ochenta la cobertura escolar no era universal por falta de escuelas y de maestros. Recordó que durante los años previos a la Reforma de 1994 se habló mucho sobre los altos índices de repetición, deserción y marginalidad escolar que eran los problemas que entonces tenía la educación escolar. Intentó mostrar que por el contexto en el que ocurrieron los cambios, se tiende a olvidar que en los últimos 25 años el Estado ha mejorado notablemente las condiciones de funcionamiento del servicio educativo público, situación que se nota en el crecimiento del número de maestros, de locales escolares y en el incremento del presupuesto destinado a la educación. Estas condiciones favorables permiten que las estadísticas señalen que las razones para la no asistencia sean sólo en 5% por falta de escuela en el lugar (Ministerio de Educación, 2004). Esta mejora en las condiciones de la escolarización ha permitido el crecimiento de la matrícula escolar.

Asimismo, 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. Esta doble situación ha hecho que los logros cuantitativos no hayan sido suficientemente valorados. Así, resulta que la Reforma de 1994 completó la tarea iniciada por el Estado en 1905, que sólo se hizo realidad desde 1955,

cuando se incorporó a la escuela la población infantil rural de manera significativa. La Reforma de 1994 mejoró las condiciones de la escolaridad, principalmente en las áreas rurales, contribuyendo así a completar la incorporación a la escuela de las mayorías nacionales. Realizar esta tarea ha llevado casi un siglo. ¿Cuánto tiempo tomará abordar el problema de la calidad?

La respuesta tendrá que ver con la calidad de la docencia y la profesionalidad con la que se la ejerce. Al respecto, es necesario señalar que los avances de la investigación muestran que si bien gran parte de los conflictos que libró el magisterio con el Estado en los últimos 25 años estuvieron motivados por problemas económicos, el magisterio también se movilizó por hacer respetar acuerdos sobre prácticas establecidas en el pasado que los incluía en la conducción de la educación. La presencia de maestros en cargos jerárquicos del Ministerio de Educación era parte del antiguo proceso de institucionalización que ahora se limita a mandos intermedios. Sin embargo, estos motivos no fueron centrales en los paros y huelgas. No hubo huelgas prolongadas sólo por ellos. En el análisis en fuentes de hemeroteca se muestra que las bases del magisterio y sus direcciones se unen y cohesionan por motivos que afectan directamente a su puesto laboral o al sueldo.

## BIBLIOGRAFÍA

CONTRERAS Manuel E.

“Reformas y desafíos de la educación” En: *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. Club de Harvard, Bolivia. La Paz, 1999.

CONTRERAS Manuel E., M.L. TALAVERA

*Examen Parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia. La Paz, 2004

EQUIPO TECNICO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA (ETARE)

*Reforma educativa. Propuesta*. Cuadernos de la Reforma, Papiro. La Paz. 1993.

IPIÑA MELGAR E.

*Paradigma del futuro*, Santillana. La Paz, 1996.

MINISTERIO DE EDUCACION CULTURA Y DEPORTES

*Rendimientos escolares de 3º y 6º de primaria, en lenguaje y matemáticas y factores asociados*. Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Ecuación. La Paz, 1998.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

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

OROZCO M. Noel

*Al maestro sin cariño*, IDIS, Carrera de Sociología, UMSA, La Paz, 2003.

PIMENTEL, Juan Carlos

“Elementos referenciales para la formulación de políticas de formación del personal de educación” En: Noel Aguirre. *Memoria. Taller Nacional de Formación Docente*. CEBIAE. La Paz, 1993.

PREAL

*La reforma educativa latinoamericana entre dos clases de políticas educativas*, CINDE, BID. Santiago de Chile, 2005.

URQUIOLA, Miguel y Manuel CONTRERAS

*Estudio exploratorio sobre la investigación educativa en Bolivia, c. 1980-1998*. Versión preliminar. Maestrías para el desarrollo, Universidad Católica Boliviana. La Paz, 1998.

URQUIOLA, M., W. JIMÉNEZ, M.L. TALAVERA, W. HERNANY

*Los maestros en Bolivia. Impacto, incentivos y desempeño*, Universidad Católica, Sierpe. La Paz, 2000.

URQUIOLA, Miguel, Valentina CALDERON

*Apples and Oranges: Educational enrollment and attainment across countries in Latin America and the Caribbean. Preliminary version*. October. Columbia University, Inter American Development Bank, 2004.

SUBIRATS, J.

*Cobertura de los servicios educativos en Bolivia. (Década 1980)* Cuadernos Educativos No. 38, CEBIAE. La Paz, 1991.

TALAVERA, María Luisa.

*Escolarización y descalificación cultural. El caso de una escuela urbano-popular*. Cuadernos Educativos No. 23 CEBIAE. La Paz, 1987.

*Otras voces, otros maestros. Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de Reforma Educativa, ciudad de La Paz, 1997-1998*, PIEB. La Paz, 1999.