

# **Algunas dificultades de la aplicación de la revolución educativa**

**Víctor Hugo Cárdenas<sup>1</sup>**

Este Gobierno tenía una linda oportunidad para hacer un verdadero pacto pero no la ha aprovechado. De esto voy a hablar. El segundo momento me ocuparé de apuntar brevemente algunas dificultades en la aplicación de esta propuesta educativa y en la tercera parte apuntaré rápidamente algunas causas que podrían explicar esas dificultades. Comenzaremos.

Esta propuesta de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez tiene una fuerte relación, o por lo menos han pretendido relacionarla fuertemente, con un proyecto político. Me explico, ningún cambio educativo puede eludir alcances, connotaciones y consecuencias políticas pero una propuesta educativa, un cambio educativo no es solamente un cambio político. Tiene contenido político, tiene consecuencias políticas pero no es política, es educación. En otros términos el proyecto educativo tiene que tener su propia especificidad articulada con un proyecto político. Para este Gobierno, desde las máximas autoridades, pasando por el Ministro y sus operadores, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez pretende ser una propuesta articulada, unida, imbricada con la propuesta política, tanto que en palabras del vicepresidente dice y leo textualmente:

“Está en curso la quinta fase del trabajo gubernamental que tiene como objetivo la consolidación del poder económico del Estado y de las organizaciones sociales, también el esquema ideológico y cultural de la sociedad y regular las contradicciones internas del país y encargar como los soldados de este cambio a los maestros”. En una reunión en Cochabamba les dice que “ustedes tienen en

---

1 Ex Vicepresidente de la República. Licenciado en Educación.

sus manos”, estoy leyendo las palabras del Vicepresidente, “la batalla más dura y complicada porque son los obreros, los artesanos, ingenieros y arquitectos de la mente y el pensamiento de la sociedad. La labor que realizan los educadores hará que se garantice la durabilidad del proceso de cambio a largo plazo”. En resumen, la propuesta educativa es una propuesta de ideologización, una propuesta política.

### **¿Un proyecto educativo instrumental al gobierno?**

Esa es la pretensión que ellos tenían; desde otro punto de vista podemos decir que la propuesta de la Ley Avelino Siñani es un proyecto instrumental al proyecto político del Gobierno, eso es por lo menos lo que ellos dicen y desde un comienzo. Ahora bien, el nacimiento de este proyecto ha llevado bastante tiempo pero ya una vez en el poder los actuales gobernantes fue muy llamativa la poca importancia que le dieron al tema educativo. Desde un comienzo, comparado con temas como la Asamblea Constituyente por ejemplo, la política de industrialización, el tema de lo que después se va a llamar la Madre Tierra, los hidrocarburos, etcétera. educación no ha merecido una atención similar, incluso si marcábamos los tiempos que el gabinete ministerial desde el primer gabinete ha destinado a educación, ha sido un tema absolutamente marginal comparado con la atención que daban anteriores gobiernos, que no era una maravilla, pero por lo menos la educación tenía más importancia de la que hoy tiene.

Muchos dicen que es uno de los proyectos más importantes, o ha sido por lo menos los primeros años uno de los proyectos mas importantes, creo que los datos no respaldan esa percepción. Es más, fue también llamativo cómo no se ha valorado el trabajo de elaboración de propuestas anteriores de diversas organizaciones sociales que han dado sustento electoral y social al actual Gobierno, me refiero a la CIDOB, a la propia CSUTCB y a otras entidades, el CONAMAQ entre ellas.

De forma similar a la autonomía, o a la propuesta autonómica, el tema educativo lamentablemente no ha nacido de un enfoque llamémoslo pactista, concertador sino mas bien del conflicto. Ustedes saben que la autonomía ha sido una respuesta, me refiero a la autonomía departamental del oriente, una respuesta a la propuesta de la Asamblea Constituyente y luego el gobierno respondió a la Autonomía Departamental cruceña con tres autonomías: la regional, la indígena y la campesina, o sea la propuesta autonómica ha sido producto de la pugna, no de una discusión y de un diálogo negociador, por eso ahora, hoy a nadie le interesa la autonomía, porque fue producto de conflicto.

Algo similar lamentablemente, pasó con la propuesta educativa. El gobierno puso todo para diferenciarse de la famosa 1565, la Ley de Reforma Educativa anterior, el Programa de Reforma Educativa, en lo bueno y también en lo que podemos llamar una actitud acomplejada de diferenciarse en todo para no repetir

cualquier parecido. Y en ese sentido me llamó la atención que desde un comienzo los docentes con sentido gremialista, los dirigentes del magisterio, han tenido mucho poder, mucha influencia, excesiva diría yo, y además los resultados están visibles. Varios puntos que los maestros reclamaban y que estaban en una ley, ahora se han constitucionalizado. La constitución actual consagra las llamadas "conquistas sociales del magisterio" sindicalizado. Esa concepción gremialista, el corporativismo, el centralismo, es decir el gobierno central como el ente que tiene más importancia y fuerza en el Estado boliviano se ha consagrado en la propia constitución. Y en ese sentido creo que no podemos hablar de avances sino más bien de retrocesos. Por otra parte, cuando a las autoridades se les pedía justificaciones, aclaraciones, nunca hubo una actitud de informar a la sociedad sobre el convenio, sobre el alcance de estas propuestas. Yo quiero leer del ministro, del último ministro Roberto Aguilar cuando se le insistía, decía de la siguiente forma su justificación, "que las leyes anteriores pues tenían corazones extranjeros. En cambio, la ley actual tiene el corazón de los dos autodidactas que dieron nombre a la ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez". Qué insinuante, no aclara nada, cuando yo consulté esto con las hijas de Elizardo Pérez, que viven todavía, estaban furiosísimas porque nunca habían sido consultadas para incluir el nombre de Elizardo Pérez como bautizo de esta ley.

El congreso en Sucre, un evento muy importante –hay que destacarlo–, pero creo que levantó una ilusión que acabó en una desilusión, no sólo por las deserciones tempranas, las iglesias católicas evangélicas se salieron, las universidades y otros sectores. Pero yo quiero destacar algo que no se apunta mucho. Hasta ese momento habían 327 municipios hoy día hay más. Hasta el 2006 eran 327 municipios. Ninguno de ellos fue convocado al Congreso de Sucre. En un mundo donde Bolivia no se explica sin municipios como vas a diseñar una propuesta educativa excluyendo a los municipios del país, eso me pareció altamente sospechoso. De los 650 delegados, ninguno representaba a ningún municipio, hay una lista larga de gente de grupos, de organizaciones que han sido excluidos, las que he mencionado y además entidades privadas, ongs que tenían años de experiencia en el trabajo educativo. Hubo hostilidad a entidades ligadas a las universidades, a ongs, a las iglesias, motivo por los cuales fueron excluidas, y se desaprovechó el conocimiento y la experiencia que tenían. Una vez aprobada la propuesta legal, el gobierno la congeló. Recuerden ustedes desde el 2006 hasta el 2010, no fue nada importante para el gobierno y cuando llegó a la Asamblea Legislativa, fíjense, las aprobaciones de la ley en las sesiones del legislativo, no merecía ningún debate. El proyecto Avelino Siñani, pasó sin pena ni gloria esa aprobación legislativa, cuando hubiese sido otro momento para intentar generar un pacto social.

## **El pacto fallido**

Voy a poner mucha énfasis en la idea de pacto porque si no logramos eso, cualquier intento de cambio educativo está destinado al fracaso, y este gobierno ha tenido tan alta legitimidad electoral, social y política que bien podría haber encarado la construcción de este pacto, tener mas de 50% del voto electoral no es poca cosa para la historia electoral y política del país y podría haber cosechado ese capital político electoral en el tema educativo. Yo cancelé todo para escuchar los discursos del presidente, del ministro, de los maestros y autoridades relacionadas con la Ley Avelino Siñani el día de su promulgación en el Palacio de Gobierno. Empezando por los dirigentes del Magisterio y acabando con las palabras del Presidente, todos hablaron de todo menos de educación. Y pueden fijarse ustedes en los discursos, el profesor Federico Pinaya, dirigente nacional del magisterio comparó el sistema educativo con las fuerzas armadas y la policía. “Así como las fuerzas armadas y la policía tienen unidad de mando y no pueden descentralizarse, la educación ahora por fin va a ser manejada de la misma forma”, textual. Confundir el tema de seguridad con educación es no entender nada de educación, esto pasó el día de la promulgación de la ley. El Ministro menciona el tema de currículo base, tronco común y currículo diferenciado como si fuesen grandes novedades en la historia de Bolivia, cuando ese lenguaje viene de los principios de los años 90 como ustedes bien lo recordaran. Y bueno el presidente como siempre se dedicó a contar anécdotas personales y no se preocupó nada de la educación. Si las máximas instancias del Estado no se preocuparon de la educación el día de la promulgación de una ley, algo está mal.

## **¿Proyecto educativo y proyecto político?**

El otro tema, cómo ellos pretenden unir proyecto educativo con proyecto político. Aspiramos la coherencia de que un proyecto político apoya la propuesta de la Ley Avelino Siñani. ¿Dónde está el proyecto político, cual es el rumbo de ese proyecto, a dónde estamos encaminando al país? ¿Cuál es la visión de sociedad, de país, de Estado, de Nación que se tiene y aquí estamos perdidos absolutamente. Nunca se lo ha aclarado, en un primer momento recordarán ustedes se ha hablado del capitalismo andino-amazónico como horizonte a ser buscado; después se pasó al socialismo comunitario, y los propios gobernantes han desahuciado el socialismo comunitario. Yo no se los encargados de educación cómo están ligando la propuesta de este proyecto, ya no en su diseño ahora en su aplicación con un proyecto incierto, ya nadie sabe en qué consiste o por lo menos hay varios proyectos en boca de cada personero del gobierno. Además hasta ahora y es algo excepcional, es el único país que conozco en el tema de cambio educativo que no tiene hasta ahora una propuesta técnica de cambio educativo.

No me refiero a una propuesta jurídica, esa es la Ley Avelino Siñani, sino a una propuesta técnica, con serios objetivos donde estén las metas, donde estén los responsables, las actividades priorizadas en espacio y en tiempo que se hará el primer, el segundo, tercer cuarto, cuántos años va a durar este proceso de cambio en educación no se dice nada, además cuánto va a costar, quién va a financiar, cuánto va a poner Bolivia y cuánto van a pedir afuera, no hay un documento de esa naturaleza, en base a qué se están haciendo las acciones que se están realizando, porque hay bastante actividad en ese sentido, se habló de montos de dinero que cada semana, cada mes variaban, los propósitos también pero hasta hoy no sabemos hasta cuándo va a durar este proceso, va a durar lo que este gobierno va a durar? ¿cuánto se va a gastar? ¿en quién? etc. Hay muchas preguntas.

### **Los maestros**

El otro tema que me parece fundamental en este apunte rápido es que un cambio de esta naturaleza requiere nuevos actores docentes, nuevos docentes capacitados en la nueva propuesta educativa y cuando han anunciado el inicio de esta propuesta no habían docentes capacitados, es bueno que ahora lo estén haciendo a través del PROFOCOM me parece una medida adecuada, tardía pero como dice el refrán, más vale tarde que nunca. Pero ese momento de iniciar la aplicación de este proyecto no tenían profesores capacitados, es más no había un plan que detecte que no habían profesores capacitados y cuando empiezan a encarar los cambios en las distintas escuelas normales, no tenían un documento sobre la necesaria transformación de las escuelas normales. Entiendo que hasta ahora tampoco lo tienen. ¿En base a qué se está realizando el nuevo currículum por ejemplo, tanto del PROFOCOM y de otras entidades similares? Por otra parte recordarán ustedes que tanto a principio del año pasado y del anterior el Ministerio de Educación mostró enormes problemas administrativos sólo para garantizar el inicio de las clases. Las autoridades nacionales se contradecían con las autoridades distritales en fijar las fechas y las modalidades de inicio de la aplicación de la nueva ley, sería el 2011, el 2012 o el 2013? Ahí el ministerio realmente mostró enormes deficiencias en el tema estrictamente administrativo, ya no en el tema político pedagógico, educativo, etc. sino en el tema de la tarea administrativa cotidiana. Por otra parte, algo que ya debería estar resuelto antes de iniciar el año, me refiero por ejemplo a que con la participación popular se dio el 100% de la infraestructura a la responsabilidad municipal, solamente me refiero al 2011 cuando ya habían comenzado las clases, el Ministerio de Educación o la distrital de La Paz con la Alcaldía de El Alto, no se habían puesto de acuerdo todavía en el inventario de la calidad de la infraestructura educativa para la ciudad de El Alto, cuando ya habían comenzado las clases. Tengo una serie de datos sobre estos problemas administrativos para demostrar que había enormes deficiencias en la capacidad gerencial de la conducción de este proceso.

## Revolución educativa sin diagnóstico

Otro apunte, este es el único cambio educativo o la primera revolución educativa que está desarrollando una serie de acciones sin diagnóstico, hasta los médicos para aplicar una medicina necesitan un previo diagnóstico, no hay un diagnóstico y quien tenga un diagnóstico que por favor levante la mano y me lo muestre. Yo he tratado de conseguir uno por cielo, mar y tierra, un diagnóstico que fundamente las acciones que está realizando el actual gobierno, que diga cómo está la educación en el país, cuál es el problema más importante, o cuáles son los problemas más importantes, por dónde hay que empezar. No hay un documento, incluso he recurrido a la cooperación internacional preguntándoles en base a qué ustedes piensan apoyar al país cuando les pidan colaboración económica. Lo único que hay es la propuesta jurídica, la ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, ¿dónde está la propuesta técnica? No hay. Ahora para esta propuesta técnica tiene que haber un diagnóstico. Cuando yo pregunté por el diagnóstico al Ministro de Educación, en un evento público, me dijo: “Bolivia es el país más diagnosticado, ¿para qué más diagnósticos?”. Bueno esto está bien decirlo en la calle pero para formular una política pública en educación me parece una grave deficiencia y una grave irresponsabilidad.

Se ha renunciado deliberadamente a este diagnóstico y por lo menos entonces reclamé tienen una evaluación serena, calmada, documentada sobre lo bueno, lo malo y lo feo que fue la Reforma Educativa de los 90 que tanto critican? No una crítica ideológica solamente sino una evaluación serena, la prosecución de lo que Manuel Contreras y María Luisa Talavera y otras personas han comenzado en el librito que ustedes seguramente conocen *Examen parcial*, que es la única evaluación seria sobre los diez años de Reforma Educativa. ¿El Gobierno tiene algo similar para no tropezarse en las mismas piedras, para corregir los defectos y continuar las virtudes? No hay, lo único que he escuchado es decir que todo lo anterior es colonial, pro imperialista, antinacional, etcétera y con eso se quedan conformes.

Es decir, no se puede hacer algo sin un previo diagnóstico, y en educación como en otros aspectos eso realmente es importante. La falta de un diagnóstico por ejemplo, provoca medidas de patas como las siguientes: lo digo brevemente, el Bono Juancito Pinto, por los datos que esta mañana se han dicho y por los datos que todos conocemos, debería apuntar no tanto a primaria sino a secundaria, porque la tragedia de la asistencia, del abandono, de la repitencia escolar no es primaria, es secundaria. Cualquiera que esté metido en educación eso lo sabe, pero se optó por apoyar primaria, en primaria mal que bien los problemas sobre cobertura están más o menos solucionados pero no en secundaria. Menos mal que ahora el Gobierno parece que está pensando un Juancito Pinto para secundaria, en buena hora, pero ocho años después, por qué? Porque no había un buen diagnóstico.

Y no solo diagnóstico de la educación, sino del país. Algo que salió hoy día fue saber cuántos indígenas hay. ¿62% como decía el Censo de 2001 o 41% como dice ahora el censo del 2012? ¿Del 58% que respondió ninguno en el actual censo son mestizos todos?

Bolivia es mestiza dicen unos, Bolivia es indígena dicen otros, el problema es que ambos se equivocan, pues les indico un pequeño dato nada más. Un estudio último de 2012 de la Universidad de Bonn –Blithz tiene un cuadro interesante–, en una encuesta anual que hace sobre Bolivia indica que del 100% que se autodefinen mestizos, dos tercios, 66% además de auto definirse como mestizos dicen pertenecer a un pueblo indígena. Por lo tanto, es falsa esa visión de que hay unos que son indígenas, solo indígenas y otros que sólo son mestizos. Está muy cruzado, entrecruzada la realidad mestiza con la realidad indígena. El estudio de Moira Zuazo y Verdesoto y otro trabajo de la fundación UNIR sobre el mismo tema llegan a la misma conclusión. Me llamó la atención el dato de Blithz, creo que dijiste mestizos, cuánto? ¿67%? Va por ahí, va por ahí. Entonces hay que hilar mucho más fino para entrar a estos debates. El problema es que no tenemos un buen diagnóstico. El censo no es el mejor instrumento.

En el Fondo indígena que presidí varios años, y trabajamos con el CELAP y la CEPAL en el perfeccionamiento de una boleta censal, Bolivia es uno de los países que tiene una boleta interesante pero la perforaron en el último censo al no poner blancos y mestizos. Han mejorado el censo del 2012 poniendo la categoría afroboliviano, menos mal, porque el 2001 los afrobolivianos, los negros estaban también excluidos, para esta boleta pusieron afrobolivianos pero no quisieron poner mestizos, entonces la lectura que tengamos es defectuosa, no tenemos un buen diagnóstico de la realidad étnica del país. No hay diagnóstico de la inversión del país, cómo podemos encarar programas de cambio educativo y también otros cambios?, esta es una pregunta que las actuales autoridades deberían absolvernos.

Otro apunte rápido, por falta de un buen diagnóstico, el Gobierno declaró al 2008 año de la Revolución Educativa, el 2008, pero no hubo nada, ni un tiro en favor a la Revolución Educativa. Se quedó solo en un buen deseo aunque hubo la designación de sabios indígenas para la revolución del curriculum, puede ser un cambio, o que se designaron maestros para las comisiones de trabajo, pero obviamente maestros designados más que por el Ministro de Educación por las dos confederaciones. Yo les tengo cariño, pero el Estado debe estar en su lugar y los maestros en su lugar. Cada uno debe cumplir su propio rol. No puede ser que el Estado capitule ante los maestros. La Ley Avelino Siñani significa capitulación del Estado frente a los maestros, igual que el código de los años 50. La Reforma Educativa quiso revertir eso pero costó mucho y no tuvo sostenibilidad.

## Dimensión política y dimensión pedagógica

Y el otro aspecto que quiero mencionar rápidamente es el hecho de que evidentemente si uno tiene cuidado de analizar con calma va a ver que la dimensión política guía más que la dimensión pedagógica, no tengo nada contra lo político, pero al igual que los congresos educativos que han habido en nuestro país, un 80%, estoy abusando de las cifras, pero para que se me entienda alrededor de un 75 a 80% son más posiciones, postulados y discursos políticos, ideológicos y apenas un 15 a 20% cuestiones pedagógicas y educativas. Yo creo que debería invertirse la relación. Con la Ley Avelino Siñani pasa exactamente lo mismo, pobres maestros, pobres capacitadores del Programa de Formación Complementaria (PROFOCOM), pobres actores, qué van a hacer con una ley que nos les da guías pedagógicas y educativas sino más bien les da guía política, guía ideológica cuando de lo que se trata es de trabajar en educación, no tienen muchos elementos de apoyo.

Sobre el currículum base propuesto, unos rápidos apuntes. Normalmente un currículo tiene que estar, tiene que ser la concreción de una propuesta técnica, de una propuesta jurídica y de una propuesta educativa aprobada a nivel nacional. Lo único que hay como apoyo es la ley, la propuesta jurídica para diseñar un currículum. Este tiene problemas realmente importantes que ni el ministro los entiende hasta ahora, yo les menciono una pequeña cosa, el ministro mencionó los famosos cuatro, como él llama cuatro, se habla de que todo tiene que estar relacionado con el ser, con el saber, con el hacer y el decidir, todo, pero ni las propias autoridades, incluyo al Ministro de Educación, pueden memorizar hasta ahora los cuatro verbos y van a ver, chequeen sus declaraciones, porque esto es un poco artificial, no los han asumido con toda plenitud. La Reforma Educativa hablaba de competencias, ahora hay un odio a las competencias, lo que ahora se tiene son orientaciones o también se llaman objetivos holísticos, y como todos ellos tienen que estar ligados con el ser, con el saber, con el hacer y decidir, la elaboración del currículum va a ser muy mecánica. Se está forzando todo, pobres personas que han tenido que hacer ese trabajo porque ha sido realmente muy complicado. La tradicional área de matemáticas ahora se llama campo de ciencia, tecnología y producción. Lenguaje, comunicación se llama ahora comunicación y sociedad y lo que es identidad, cosmos y pensamientos; el gran olvido, si ustedes se fijan es adiós a la lengua, lo que Bolivia había acumulado en tantos años L1 y L2 Lengua materna y segunda lengua ya no hay, ya no hay. El currículum base lo congeló y eso me parece un enorme retroceso. Otra área mutilada también es matemáticas. Y en el mundo entero puedes afectar, todo, reducir todo, menos dos áreas y ustedes saben bien, lenguaje y matemáticas, que son las dos áreas privilegiadas. En otros países, menciono los de Asia, en lugar de reducir están aumentando horas. En Bolivia estamos reduciendo horas de lenguaje y de matemáticas en el currículum base.

## **A modo de cierre**

Quiero concluir estos breves apuntes con el asunto que en gestión pública es más claro. Tengo bastante experiencia en este tema de la gestión pública y creo que tengo autoridad para decir que a los políticos y a los gobernantes no hay que creerles en lo que dicen sino hay que creerles según dónde ponen la plata. El presupuesto vale más que las palabras de los gobernantes. Voy a mencionar dos fuentes: el Ministro de Finanzas ha ido a Washington a presentar el plan quinquenal de Bolivia en base al cual Bolivia realiza todos sus acuerdos económicos. Educación está en el último grupo de prioridades, exactamente con 0.9% frente a minas o hidrocarburos que están entre 22-23%. De nada sirve hablar de cambio educativo si el momento de poner la plata no se está dando un solo centavo. Para el 2011, en la inversión pública, mientras transporte tiene 33-34% de inversión pública, educación tiene 9%, solo en inversión. Ambos datos nos demuestran que educación no es prioridad, pobre ministro Aguilar y su equipo, están encarando un proyecto que desde el gobierno no tiene un respaldo financiero. Creo que cumplí los dos minutos restantes. Gracias