

HERENCIAS QUE RECIBE LA LEY AVELINO SIÑANI- ELIZARDO PÉREZ¹

María Luisa Talavera Simoni²

Resumen

La ponencia realiza una aproximación, en un primer eje del análisis, a la herencia que recibe la Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez (ASEP) teniendo en cuenta los cambios que ocurrieron en la educación escolar en los últimos 30 años de vida democrática. Con los resultados del balance, el segundo eje de la ponencia consiste en señalar algunas tareas que tendría que resolver la educación del Estado Plurinacional a fin de contribuir a un desarrollo educativo tan largamente postergado para la mayoría de la población. La ponencia se centra principalmente en la educación pre-universitaria.

Introducción

Igual que en otros Estados que se organizaron en el siglo XIX en el continente americano, en Bolivia educar a la población ha sido una idea permanentemente buscada en la construcción estatal.

1 Ponencia preparada para el 6º Congreso de la Asociación de Estudios Bolivianos, en Sucre, del 27 al 30 de junio, 2011. Mesa La educación del Estado Plurinacional coordinada por la autora y Victor H. Quintanilla Coro.

2 Socióloga, con maestría en educación y doctorado en ciencias del desarrollo. Docente e investigadora, UMSA.

Desde que se fundó el Estado en 1825 y a lo largo de todo ese siglo se hicieron esfuerzos para organizar un sistema escolar público (Calderón, 1996; Vera, 2000; Yapu, 2006; Iño, 2009). Aunque desde 1899 hubo acciones estatales que recuperaron las instituciones escolares, hasta entonces en poder de municipios e instituciones religiosas (Martínez, 2009; Yapu, 2006), los esfuerzos empezaron a dar frutos a partir de 1909 cuando se fundó la Escuela Nacional de Maestros para formar a los educadores de toda la Nación (Talavera, 2011).

Pero el caro objetivo de universalizar el derecho a la educación se realizó de manera lenta a lo largo del siglo XX y el final del mismo encontró todavía a niños y niñas sin ninguna escolarización (Contreras y Talavera, 2005)³, a pesar de que el proceso de escolarización fue intensivo principalmente en la segunda mitad del siglo XX. Cabe señalarse que durante la primera mitad de la misma centuria, la restricción legal se debió a la falta de derechos ciudadanos para la población mayoritaria, cautiva en haciendas, donde en muchos casos vivían como en tiempos coloniales y no tanto por ausencia de legislación educativa.

El proceso brevemente descrito nos muestra el largo camino que existe entre las normas y las prácticas ya que, en Bolivia, sólo desde 1955 la educación es obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas.

1. La educación en el periodo democrático actual

En esta ponencia quisiera realizar una aproximación a la herencia que recibe la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (ASEP) teniendo en cuenta los cambios que ocurrieron en la educación en los últimos 30 años de vida democrática. Establecida la aproximación, me gustaría poder decir cuáles son las tareas que tendría que resolver la educación del Estado Plurinacional a fin de contribuir a su desarrollo.

3 Contreras y Talavera señalan que en 2002, aproximadamente 320.000 niños (el 14% de la población entre 5 y 15 años de edad) no estaban registrados en ninguna escuela. *Examen Parcial, 2004: 145*

La ponencia se centra en la educación escolar, principalmente pre-universitaria y usa un método comparativo. Trata de mostrar los cambios ocurridos en el sistema en el periodo mencionado, los desafíos que enfrenta la nueva ley y las perspectivas de éxito que tiene la reforma en curso. Se elabora bajo el supuesto que al ser la educación un campo de lucha política, el momento actual en el que existe un gobierno apoyado por las mayorías, tendría que ser una enorme oportunidad para la educación de la niñez boliviana. A continuación entonces, se abordan las siguientes tres preguntas:

- ¿Qué ha pasado en la educación boliviana en los últimos 30 años?
- ¿Qué herencia recibe la ley ASEP y qué cambios pretende?
- ¿Qué perspectivas de éxito tienen los cambios propuestos?

2. Debates, prácticas y logros en los últimos 30 años

Desde que Bolivia recuperó la democracia el 10 de octubre de 1982, los actores de la educación intentaron mejorar tanto su funcionamiento como su calidad. Con este fin, a lo largo de casi 30 años, hubo debates y propuestas de cambios que unas veces se han arraigado en las prácticas y otras no.

A nivel de la legislación educativa en este periodo democrático el Estado ha aprobado dos leyes de reforma que le han costado mucho esfuerzo y que con seguridad han tenido alguna influencia en lo/as maestro/as y sus formas de asumir el trabajo escolar. Se trata de la Ley de Reforma Educativa (RE) de 1994 y la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (ASEP) de 2010. La primera de ellas tuvo un proceso de debate y elaboración de casi 10 años y la segunda está aún en gestación, aunque existe ya un texto legal aprobado. A continuación nos referimos a la Ley RE como el antecedente más cercano a la ley ASEP, cuyo nombre hace honor a dos ilustres maestros rurales del país.

La Ley de Reforma Educativa de 1994

Cuando se recuperó la democracia, los maestros ya contaban con "comités de base", organizaciones democráticas que llevarían luego al funcionamiento de los sindicatos, interrumpido durante los gobiernos militares. Una de sus exigencias era dar vigencia a la institucionalidad perdida, es decir al derecho a participar en la conducción de la educación, tal como establecía el Código de la Educación Boliviana⁴. Este proceso coincidió con una crisis hiperinflacionaria, primero, y medidas de ajuste estructural, después, que provocaron un giro del magisterio organizado hacia la defensa de condiciones salariales y laborales que afectó la profesionalidad docente.

Así, la crisis hiperinflacionaria y la Nueva Política Económica dictada en 1985 tuvieron un efecto negativo en la educación y en el magisterio. Provocaron desertión de muchos maestros y maestras por la caída de los sueldos y deterioro de la calidad de la educación fiscal⁵. Los paros y las huelgas del magisterio en defensa de sus condiciones laborales, distorsionaron los calendarios escolares de modo que en algunas gestiones sólo se alcanzó a cumplir la mitad de las clases a pesar de que éstas se extendían hasta fines de año. De ese modo creció la educación privada. Otra consecuencia de la política económica de los años 80 fue la emergencia de una dirección sindical concentrada en los derechos salariales del magisterio dejando de lado el interés profesional mismo (Orozco, 2003). La gravedad de la situación económica hizo que los maestros de base apoyaran a una dirección "salarialista" rompiendo una tradición que combinaba la defensa de los derechos laborales y del quehacer educativo (Talavera, 2011).

4 El Código de la Educación Boliviana es un instrumento jurídico en el que los maestros bolivianos plasmaron derechos conseguidos después de 40 años de luchas sindicales llevadas a cabo durante la primera mitad del siglo XX; de aquí su importancia.

5 El sueldo de un maestro que antes de la hiperinflación alcanzaba alrededor de 100 \$US se redujo a la cuarta parte en 1986. El presupuesto para educación quedó reducido a 17 millones de dólares (1985-1986) mientras que en 1982-1983 llegaba a 250 millones de dólares.

En este contexto de conflictos fuertes entre gobiernos y maestros cobró fuerza la idea de una reforma que se concretó en la Ley RE de 1994, a cuyo inicial diseño aportaron las propuestas de los maestros. Estas propuestas eran producto de resoluciones emanadas del Congreso Pedagógico de 1979, principalmente, como fue el caso de la interculturalidad y la descentralización de la educación, entre otras. Sin embargo, la aprobación del texto final de esta reforma sorprendió a los maestros, provocando una ruptura irreconciliable entre los actores de la educación en ese periodo porque el nuevo instrumento jurídico aprobado desconocía el Código de la Educación Boliviana y por tanto las normas de la carrera docente vigentes desde 1955 (Higueras del Barco, 2009). De ese modo se inició la resistencia de los maestros al proceso de reforma que opacó las novedosas propuestas pedagógicas que planteaba; entre ellas, una enseñanza centrada en las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas, de carácter activo y participativo que ponía el acento en el aprendizaje.

Cabe señalar que los planteamientos pedagógicos de la LRE resultaron afines con los que tuvo la educación escolar a principios del siglo XX cuando los maestros belgas introdujeron una pedagogía vinculada con corrientes de la Escuela Nueva y de la Escuela Activa vigentes en Europa (Talavera, 2011). Sin embargo, las propuestas de la Ley RE resultaban muy alejadas de las prácticas establecidas que habían recibido, por acción de gobiernos militares, la influencia del conductismo desde fines de los sesenta. El conductismo se arraigó en las prácticas, apoyado por el uso de programas y otros recursos curriculares que introdujeron dichos gobiernos (1964-1982). Sus procedimientos no requerían mayores esfuerzos que la repetición, la copia y la memorización continua que no sólo erosionaron la profesionalidad docente, sino que tuvieron enormes efectos en el aprendizaje, haciendo de la educación escolar una experiencia irrelevante.

Asimismo, desde que se expandió la educación en 1955, el Estado no pudo profesionalizar con la rapidez que se necesitaba a miles de maestros interinos que ingresaron al sistema como consecuencia de la expansión de la educación pública desde 1955. A la época, sólo 44% de los maestros

era profesional y el resto no contaba con formación previa al ejercicio. Esta característica de la composición del magisterio explicaría el éxito de las reformas introducidas por los gobiernos militares entre 1968-1975. Así, la tecnología educativa introducida en el periodo anterior a la Ley RE que se arraigó en las prácticas del magisterio nacional se amalgamó con otras más antiguas forjadas por maestros entre los que existía un alto número sin formación profesional.

Por ello, el énfasis en la memorización, repetición y copia, es un desafío a superar en la actualidad que no ha podido ser modificado por la Ley RE y que la nueva ley tendría que considerar. El desafío es enorme porque estas prácticas repetitivas y memorísticas que impulsan la copia y no la reflexión ni el pensamiento crítico se reproducen en las normales, ahora llamadas Escuelas Superiores de Formación de Maestros. No podemos extendernos hacia ellas en esta ponencia pero sí, por lo menos, señalar que su enorme número actual se explica por la falta de oportunidades de empleo para las nuevas generaciones. Así, lo/as jóvenes ven en el magisterio una oportunidad de tener un empleo seguro y exigen la apertura de normales en distintas regiones del país para lograr acceder a la formación que requieren para ejercer la docencia.

Si bien la reforma militar de la educación provocó efectos en la educación pública, introduciendo el conductismo en la educación boliviana y en las culturas magisteriales, también es necesario apuntar que sus propuestas no desconocieron el Código de la Educación Boliviana (1955), pero hicieron cambios en la normatividad escolar de modo que los maestros no podían participar en la conducción de la educación pública, como había ocurrido dos décadas antes, ni tampoco ejercer libremente el derecho de asociación sindical. La recuperación de estos derechos ocupó a los maestros y sus direcciones durante más de una década, desde que se recuperó la democracia hasta que se dictó la Ley RE, que paradójicamente abrogó el Código de la Educación cambiando las normas de la carrera docente, provocando por ello, resistencia a los cambios propuestos.

El nuevo contexto institucional del trabajo docente, establecido con la vigencia de la Ley RE, desmotivaría a los maestros que se quedaron huérfanos del apoyo que contaban antes en el Ministerio de Educación en el que sus colegas meritorios ejercían cargos en la Dirección General de Educación, el tercero en jerarquía. De este modo los maestros tuvieron que buscar el aval político de los partidos gobernantes para solucionar sus problemas toda vez que sólo contaban con su organización sindical dedicada a la defensa gremial. En el pasado, los maestros lograron establecer el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación (1930-1945) y la Dirección General de Educación (1955-1994) organismos a través de los cuales participaban en la conducción de la educación. Desde 1994 a la fecha no cuentan con este apoyo que antes les ofrecía espacios para el ejercicio de su quehacer profesional.

Podemos cerrar este punto destacando que los distintos esfuerzos realizados en 20 años (1982-2002) encaminados a mejorar la calidad de la educación, buscando que sea pertinente culturalmente, no se concretaron precisamente en ese sentido sino en un notable mejoramiento de gran parte de la infraestructura escolar, del número de estudiantes matriculados principalmente en los niveles de educación inicial y secundaria y del número de maestro/as. Así, uno de los resultados más concretos de la Ley RE ha sido el crecimiento cuantitativo de la educación⁶. Queda pendiente entonces el mejoramiento de la calidad y de la equidad en la distribución del conocimiento escolar.

La Ley ASEP y los cambios que propone

La Ley ASEP plantea la descolonización como su núcleo central, entendida como la inclusión en el currículo escolar de los valores, prácticas y conocimientos de las culturas nacionales, no tomadas en cuenta antes precisamente porque la educación pública tuvo un carácter “civilizatorio”.

6 En 1992, los maestros denunciaron la amplia franja de niños y niñas que no asistían a la escuela como efecto del descuido de las autoridades estatales. Esta franja había crecido en los años del ajuste estructural. Ver Talavera 2010:190-191. Temas Sociales No. 30, Revista de la Carrera de Sociología, UMSA.

La orientación "civilizatoria" buscaba integrar a la población mayoritaria a la sociedad dominante, establecida desde su reorganización a principios del siglo XX. Esta orientación, herencia del orden colonial, promovía el "olvido" de las culturas originarias o por lo menos su negación. Ese fue el sentido dominante de la educación escolar a lo largo del siglo XX aunque no el único como muestran varias experiencias educativas promovidas por maestros indígenas entre las cuales destaca la de Warisata.

La ruptura que plantea la Ley ASEP exige un intenso trabajo conceptual con los maestros formados para civilizar y castellanizar, herederos del conductismo y de la resistencia que ofrecieron a la Ley RE que buscaba cambiar la formación para modernizarla. El desafío es grande y como hemos señalado antes, el camino entre la ley y la práctica es escabroso. Para que la educación se descolonice, hará falta mucho esfuerzo que debe empezar en las Escuelas Superiores de Formación sin olvidar a maestras y maestros en servicio.

3. Perspectivas

A lo largo de los últimos 30 años se han generado numerosas experiencias de apoyo a la actualización docente que deben sistematizarse o difundirse. Estas experiencias no sólo fueron de orden estatal sino también civil. Muchas organizaciones no gubernamentales han desarrollado experiencias de apoyo a las escuelas, así como las instituciones religiosas que trabajan en el sector educativo.

A diferencia del pasado, actualmente existen miles de maestros con una formación de educación superior. Estos podrían llevar adelante proyectos de investigación/acción para promover cambios en las prácticas. Muchos de ellos han experimentado con este método durante su formación profesional.

Otra idea para mejorar la calidad de la educación pública, es promover las escuelas experimentales para que equipos de maestros realicen innovaciones durante un tiempo definido y suficientemente largo con el apoyo de las autoridades estatales.

En fin, nuestras modestas sugerencias apuntan a la experimentación de maestros y maestras con las nuevas propuestas de cambio teniendo como base la ruptura epistemológica que plantea la Ley ASEP cuya consecuencia tendría que ser el mejoramiento de la calidad de la educación y una distribución más equitativa del conocimiento.

A manera de cierre

Esta ponencia se basa en una investigación cuyos resultados han sido presentados como tesis doctoral de la autora. Mostrando un panorama de lo que ocurrió en el campo de la educación escolar en los últimos 30 años, la ponencia pretendió señalar algunas características claves de la docencia actual. Estas permiten visualizar el probable éxito de la ruptura que plantea la Ley ASEP en las prácticas escolares con relación al enfoque civilizatorio que ha tenido la educación pública a lo largo del siglo XX.

La comparación establecida en este texto apela a un conocimiento de la historia de la implementación de anteriores reformas entre las que destaca, de manera subyacente, aquella implementada por gobiernos militares y adecuada a las características de la docencia, mayoritariamente, sin formación profesional cuando se expandió la educación pública.

Con la herencia que dejó la Ley RE, la nueva reforma tendría que aprovechar la mejor formación de la docencia actual, apostando a que sean los maestros y maestras formados en las universidades -donde lograron su grado académico- quienes promuevan el cambio que plantea la nueva ley. Volcar su atención hacia la transformación de las prácticas, es un desafío a su formación y profesionalidad que requiere del apoyo estatal y civil.

Bibliografía

Calderón, Raúl, 2009, "Algunos antecedentes y legados de la Escuela Normal de Sucre" en Esther Aillón, Raúl Calderón y Maria 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.

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.

Contreras, Manuel E. y Maria Luisa Talavera, 2005, Examen Parcial. La reforma educativa boliviana, 1992, 2da. Ed., Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, PIEB, La Paz.

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

Martínez, Françoise, 2009, "La constitución de un cuerpo docente boliviano o los avatares del proyecto educativo liberal" en Esther. Aillón, Raul Calderón, Maria 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, Françoise, 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.

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

Talavera, Maria Luisa, 2011, Educación pública y formación de las culturas magisteriales en Bolivia. 1955-2005, Tesis doctoral.

Yapu, Mario, 2006, "Sistemas de enseñanza, currícula, maestros y niños: breve reseña histórica", en Umbrales 15, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, La Paz.