Luz Jiménez Quispe

Proyectos Educativos Indígenas en la política educativa boliviana

15

P.INS EIB
PROEIB ANDES
plural editores

1

Proyectos Educativos Indígenas en la política educativa boliviana

3

Luz Jiménez Quispe

Proyectos Educativos Indígenas en la política educativa boliviana

P.INS EIB
PROEIB ANDES
plural EDITORES

Cuidado de edición: PINSEIB

© Luz Jiménez Quispe, 2005
© PINSEIB / PROEIB-Andes / Plural Editores, 2005

Primera edición: octubre de 2005

D.L.: 4-1-1762-05
ISBN: 99905-63-80-2

Producción
Plural editores
C. Rosendo Gutiérrez N° 595 esquina Av. Ecuador
Tel. 2411018 / Casilla 5097 / La Paz-Bolivia
Email: plural@acelerate.com

Impreso en Bolivia

Índice

Dedicatoria 7
Agradecimientos 9
Prefacio 11
Resumen 13
Resúmenes en aymara y besiro 15
Abreviaturas 27
Introducción 31

Capítulo I
Planteamiento del problema 35
Justificación 40

Capítulo II
Aspectos metodológicos 45
1. Descripción de la metodología 45
2. Descripción de la muestra 52
3. Instrumentos 52
4. Procedimientos de recolección de datos 54
5. Consideraciones éticas 57

Capítulo III
Marco teórico
1. Políticas públicas 59
2. Políticas internacionales sobre educación 69
3. Educación y poder 76
4. Aspectos pedagógicos 80
5. Descentralización 97

6. Participación 98
7. Gestión educativa 99
8. Diseños de proyectos 101

Capítulo IV
Contexto socio histórico y cultural 105

1. Etnicidad en políticas educativas, territoriales y ciudadanas en el Estado boliviano 105
2. El pueblo chiquitano 126

Capítulo V
Resultados 137
1. La temática indígena en la agenda pública 137
2. El PEI en el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes 147
3. El PEI de San Antonio de Lomerío en la Chiquitanía boliviana 171

Capítulo VI
Conclusiones 215
1. En el ámbito de las políticas estructurales 216
2. En el ámbito de políticas educativas 220
3. En el ámbito de instrumentos técnicos 224

Capítulo VII
Propuesta 229
1. Introducción 229
2. Propuesta de intervención 230

Bibliografía 233

Dedico esta tesis
a la memoria de mis padres,
por la vida aymara en diversidad
que me han regalado.

Agradecimientos

A las autoridades municipales, dirigentes de la CICOL, miembros del Comité de Vigilancia, Comité Femenino, Equipo Puente, Equipo de producción de textos, directores, asesores pedagógicos, profesores, comunarios, niños(as) y jóvenes de San Antonio de Lomerío, sin cuya colaboración no hubiera sido posible realizar este trabajo.

A las familias de Lucas Choréz, Andrés García y Felipe Pocoena quienes me acogieron e hicieron sentir en casa. En particular agradezco a Lucas Choréz por la traducción en Besiro de una síntesis de la tesis.

A la CIDOB y al Consejo Educativo Amazónico Multiétnico (CEAM) por haberme facilitado el aval institucional, documentación e información del proceso educativo en la amazonía. Un agradecimiento muy particular al Consejo Educativo Aymara (CEA) por su acompañamiento en todo el proceso de formación.

A los técnicos del Proyecto Educativo Indígena y personeros del Ministerio de Educación, en particular a Marina Hoyos y Cristina Pareja, por todo el apoyo e información que me brindaron, tanto de tierras altas como de tierras bajas.

A todos los docentes de la maestría por compartirnos sus vidas, conocimientos, utopías y militancia por la vida. Un especial agradecimiento a mi asesor Dr. Luis Enrique López por sus sabios comentarios, sugerencias concretas y permanentes desafíos con nueva bibliografía. También agradezco al Mgr. José Antonio Arrueta por sus orientaciones puntuales y a la Dra. Inge Sichra por el acompañamiento que nos brindó en toda la etapa de formación en la maestría. A todo el personal administrativo por la colaboración prestada en todo el proceso de formación.

A los amigos y amigas de la Comisión Episcopal de Educación (CEE) por su apoyo en seguir apostando por un mundo diverso. En particular

agradezco al Dr. Eduardo González y a la Sra. Cristina de Paz por sus constantes palabras de aliento.

A mis familiares, amigas y amigos que me apoyaron permanentemente a estudiar y comprender los desafíos de la diversidad. Particularmente agradezco a Ma. Leonor García, María Bianchessi, Esperanza Ruiz, Anita Sánchez, Francisca Condori, Eusebia de Acho y Santi Ruiz.

Prefacio

A los primeros 13 estudios con los que se inauguró esta serie, ahora se suman otros 6, cinco de los cuales son producto de la Maestría en Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de la Universidad Mayor de San Simón y uno de un activo promotor y pionero de la educación intercultural bilingüe en Bolivia.

Estas investigaciones buscan dar cuenta de los avances que tiene la EIB en los países andinos y, por ello, abordan algún aspecto específico de este quehacer. Su mérito es abordar la EIB desde aspectos diversos, cada uno de los cuales contribuye a hacer de ella un campo interdisciplinario de acción y reflexión. Se añaden por ello a los 13 estudios publicados entre el 2004 y el 2005 y engrosan el bagaje de la EIB, ofreciéndonos información sobre lo que ocurre con la aplicación en terreno así como también respecto de las visiones que de la EIB tienen sus actores.

Desde esta perspectiva, Luz Jiménez aborda en *Proyectos Educativos Indígenas en la política educativa boliviana* la forma en la que se construyen e implementan nuevas políticas educativas en el país, tendientes no sólo a mejorar la calidad de la educación ofrecida en áreas indígenas; sino también –y sobre todo– a construir nuevas formas participativas de hacer educación. Preocupada por la construcción de políticas públicas, la autora nos ofrece un útil recuento del camino seguido en la construcción y puesta en vigencia de los proyectos educativos indígenas, una vez que las autoridades del sector comprendieron que era menester radicalizar aún más sus planteamientos, de manera de experimentar nuevas formas de construir y de hacer EIB, desde un conocimiento cada vez más certero de las particularidades socioculturales y lingüísticas de determinadas localidades del país, a partir sobre todo de un cambio de perspectiva que acerca la educación a la visión y al sentir de las propias comunidades involucradas.

El cambio de perspectiva que Luz Jiménez busca documentar y analizar en su investigación es el referido a la relación que las autoridades nacionales descubren, a raíz de las propias demandas indígenas del oriente, entre educación y territorialidad. Como ha ocurrido en Bolivia a lo largo de la implementación de la EIB, fue nuevamente el movimiento indígena el que descubrió que, para lograr una relevancia mayor y una pertinencia igualmente incrementada a través de la EIB, era necesario repensar la institucionalidad de la educación y de la escuela, a partir del territorio y del sentimiento de territorialidad y de arraigo al terruño que caracteriza a las poblaciones indígenas, tanto bolivianas como de otras partes de América y del mundo. Es precisamente a partir del eje del territorio que el estudio de Luz Jiménez nos plantea nuevos derroteros para avanzar con la EIB en el país. Pero lo valioso de su trabajo reside en el esfuerzo por sistematizar la historia de los proyectos educativos indígenas (PEI) y por dar cuenta de lo que ocurre con su puesta en vigencia y desarrollo en un territorio indígena en particular: el chiquitano.

El estudio del caso chiquitano y de su PEI arroja importantes lecciones para el desarrollo de la EIB en el país y, por eso, la publicación de este trabajo reviste particular importancia, sobre todo en un momento en el cual no se conoce cuál será el destino de los PEI, luego de los primeros años en los que esta nueva estrategia comenzó a implementarse en el país. Esperamos que la publicación de este estudio ofrezca argumentos sólidos, a la vez que evidencia empírica, respecto de la importancia de retomar los PEI y de profundizar su aplicación en el país, de manera no sólo de responder de mejor forma a las expectativas, demandas y necesidades de los educandos indígenas sino, además, de hacer realidad el ya manido slogan de que la educación es tarea de todos.

La Paz, octubre 2005.

Resumen

El presente estudio explora las implicancias de los Proyectos Educativos Indígenas (PEI) como una estrategia de las políticas de la diversidad y como una táctica metodológica en el diseño de proyectos educativos. El estudio, en lo político, incursiona en esferas de las políticas públicas, en las estructuras estatales y las prácticas ministeriales. En lo pedagógico, incursiona en el currículo, en las competencias, indicadores y contenidos educativos. Finalmente, por su énfasis étnico aborda el contexto histórico de la etnicidad en las políticas estatales desde la fundación de la República hasta los últimos días, dando énfasis a: territorio, ciudadanía y educación.

La particularización de las políticas públicas educativas se realizó en San Antonio de Lomerío, región chiquitana ubicada en la provincia Ñuflo de Chávez, en el Departamento de Santa Cruz. En este caso existe una coincidencia territorial entre el Municipio y la Tierra Comunita de Origen (TCO), lo que permite visibilizar los temas y problemas no resueltos entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas.

El estudio también presenta la problemática que conlleva la gestión educativa en el marco de la descentralización, la municipalización y la emergencia política de los pueblos indígenas en los escenarios públicos y políticos. Por tanto, la investigación es una aproximación a la complejidad intercultural de la gestión educativa en sociedades caracterizadas por las diferencias socioeconómicas, políticas y culturales.

Palabras claves: política pública, gestión, proyecto educativo, municipio, descentralización, currículo, conocimiento indígena, consejos educativos, políticas étnicas, poder, educación, territorio, interculturalidad, ciudadanía, Estado.

Resúmenes en aymara y besiro
I. AYMARA ARUNA JUK'APTAYATA

Qalltawi

Aka machaqa yatiwixa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi (PEI) uñt'añataki wakichatänwa. Ukatakisti, Yati Kamana Utana suma amuyt'añatakixa pankanakapa ullartänwa, ukhamaraki p'iqinchirinakapampixa aruskipatänwa. Ukanaka uñakipasisaxa, *San Antonio de Lomerío* markaru saratänwa, ukansti suma amuyt'añataki taqi tuqita uñakipatänwa. Suma lurawipa, ukhamaraki jani walt'awinakapa uñt'asitänwa. Uka jani walt'awinakapaxa taqi jaqinakampi aruskipasa suma manqhatpacha uñxatänwa. Aka machaqa yatiwixa machaqa amuyunaka, ukhamaraki lurawinaka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi askicht'añatakixa lip'itänwa.

Janwalt'awinaka yatïyawi

Aka 1999 maratpachaxa, Yati Kamana Utaxa maya machaqa yatiqaña thakhi taqi jaqinakataki patana ukhamaraki junt'u uraqina qamasiritakixa apsutayna. Aka machaqa amuyuxa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi taqinitakisa'*Bolivia* suyuna PEI sutimpi uñt'atawa. Ukaxa siwa, maya yati irnaqiri tama sapa markana mistuñapa, ayllunakana machaqa yatichawi sartayañapataki, ukhama Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi pankapana qillqatawa.

PEI sataxa sapa markana taqi mallkunakampi, irpirinakampi, yatichirinakampi irnaqañapataki sarayatañapawa. Jupanakaxa yatiñutana kuna jani suma walt'awinakasa utjaski ukanaka uñjapxañapaxa, uka uñjasaxa machaqa yatichawinaka wawanakataki amuyt'apxa-

ñapa. PEI qillqasiñapatakixa Yati Kamana Utaxa sapa suyutaki tama irnaqiri utt'ayatayna, jupanakaxa sapa markana saraparu yanapt'añapa.

Uka qillqaña suma sarantañapatakixa, jilïri irpirinakaxa junt'u uraqi markanakata Lapakphaxsina, 2000 marana *Monteagudo* markana *Chuquisaca* taypi suyuna tantachasipxatayna. Uka tantachawinxa sapa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi (PEIPEI) aka amuyunakampi qillqasiñapawa sapxatayna:

a) Sapa markana yati tuqitxa kunasa pisiski uka uñakipañawa, Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi (PEI) ukxa phuqhañapawa.
b) Tama irnaqiri utt'ayirixa sapa markana sarnaqawiparu iyawsañapawa.
c) Maya markana yatichawipaxa amuyuparjama sarantayatañapawa.
d) Taqi wakiyawinakaxa taqinimpi aruskipasa utt'ayatañapawa
e) Sapa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa marka amuykixa ukarjama sartañapawa. (MECyD 2000: 14-15)

Aka amuyunaka uñjasa amuyt'añjamawa:

- ¿ukhamati markanakana Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa (PEI) sarantaski?
- ¿Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa (PEI) khitinakampisa qillqasiski?
- ¿Markanakana amuyupampiti irnaqasiski?
- ¿Kuna Kamachinakampisa sartataski?
- ¿Markana mayiwinakapaxa kunjamsa apthapitaski, khitinakasa uka lurasipki?
- ¿Markana sarnaqawipaxa yatiñuta yatichawiruxa kunjamsa jaqukipataski?
- ¿ Taqinimpi qamawixa kunjamsa sartataski?
- ¿Yati Kamana Utana irpirinakapaxa, aylluna jilïrinakapampixa kunjamasa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi (PEI) sartayasipki?¿Jaqina irnaqawipaxa yati irnaqawimpixa kunjamasa jikisiski?

Taqi amta phuqhawi

Bolivia Markana kunjamasa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi sartayataski, aka yatichawi irnaqaña jalanuqaskipana taypina uñsuñäni, ukhamaraki junt'u tuqina jaqinakana mayiwipa taypinaraki amuyt'añäni.

T'aqa amta phuqhawi

San Antonio de Lomerío chiquitanía markata Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa suma yatiyasa uñsuñani.

Jach'a amtanaka taypinxa kamachinakaxa kunjamsa jaqi markanakata arxataski Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi sartañapataki, uka uñsuñani.

San Antonio de Lomerío chiquitanía markata Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa kunjamsa irnaqawisana, apnaqawisana sarayataski, uka yatxatañäni.

Taqi irpirinakaxa *San Antonio de Lomerío chiquitanía* markata kunjamsa amuyapxi, arsupxi aka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawipata, uka apthapisa uñsuñani.

Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa *San Antonio de Lomerío chiquitanía* markata kunjamasa yatichawi tuqita jalanuqataxa sarantaski, uka suma yatxatañäni.

Yatxatatata arxatawi

Aka yatxatawixa lurasitapaxa askiwa, Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa pusi markana irnaqataskiwa: waranimpi, chikitanumpi, qhichwampi, aymarampi kuna. Taqiniwa sapxana walikiwa kunjamsa Yati Kamana Utana aka yati jach'a amta irnaqañaxa amuyt'atana. Ukhamaraki, junt'u tuqinakana Jach'a kawiltupaxa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa markatpacha sarxaruñapa amuyt'arakitana.

Aka yatxatawixa kunanaksa achachilanakasa, tatanakasa, mamanakasa chuymapana ayllupataki, suyupataki munasipki, ukanaka uñt'ayïstani. Kunanaksa wawanakaxa markaparu jach'aptayañataki yatiqañapasa. Ukhamaraki, kunjamsa sapa markana irnaqasitaspa. Maysata, kunsa Yati Kamana Utaxa yati jalanuqata irpasina munaski, uka uñt'atarakiniwa.

Yatxataña thakhi

Aka yatxatawixa, marka manqhatpacha uñt'añaxa, kunjamsa sapa maynixa utapana, yatiñutana, markana arukipasi ukhamaraki qamasi, ukatawa wakisi uñt'añatakixa yatxataña thakhi ajlliña. Yatxataña thakhixa walxawa utji, sapa maynisa sarani saraniwa, ukatawa aka yatxatawitakixa paya thakhiwa ajllisi.

Yatxatawi kasta

Yatxatañaxa marka taypina sarayatanwa, kunjamsa jaqinakaxa irnaqapxi, amuyt'apxi, aruskipapxi, jupanakatpacha arupanaka uñt'asi. Aka uñt'añaxa *San Antonio de Lomerío* markatpacha qalltatanwa, kunjamasa jakawipasa, jaqina utt'awipasa jupanakatpacha yatxatasi.

Ukatakiwa *Rodríguez y Gil* (1999: 35) tatanakaxa *Stake* (1995)[1] tatana qillqanakapa uñt'asina maya jana jamuqa utt'ayapxatayna, ukaxa mayni laphinkiwa. Aka tatanakana amuyunakaparuxa Ana María Bertely (2000) lurawipampi phuqhachatawa, jupaxa Yati Itnukraphiyata aruskipt'ani. Bertely mamaxa kimsa tamata akhama aruskipt'i:

I. Jaqina lurawipaxa qamañapata amuyumpi sartayatawa.
II. Jaqina sarnaqawipaxa thakhiparu nayratpacha sartayatawa.
III. Q'arana jach'a munañani lup'iñaxa yatiñutana jichhurkama qamayatawa.

TAQPACHATA **Holístico**	**LURAWPACHATA** **Empírico**	**AMUYT'ATATA** **interpretativo**	**MUNASIWITA** **Empático**
• Chiqapata uñjaña • Maya sapa markana jakawipa uñjaña • Jani khitiru jisk'achasa • Jani Kikipañasa sarkiti, juk'ampi manqhatpacha amuyt'aña.	• Anqana sarayata • Uñaqata ch'amanchasa • Yatiyirinakana uñaqapa apthapisa • Jasa llamp'u arunakampi uñacht'ayaña.	• Yatxatirixa amuyt'awimpi irnaqani • Uñaqirixa wakiskiri lurawinaka, arunaka, amuyunaka uñaqani • Ukana qamasaxa yatxatirina uñaqapaxa mayjt'aniwa.	• Yatxatirixa aliqata jaqinakampi irnaqani • Yatxatirixa jaqina amuyunakapa thaqhani • Wakichataruxa jaqinakampi qamasina yatxatirixa machaqa amuyunakampi phuchani. • Jaqinakana amuyunakapaxa k'achata k'achata qhanartaskakiniwa

Uñacht'awi

Uñacht'awi

Aka yatxatañaxa *San Antonio de Lomerío chiquitanía* suyuta, aka *Ñuflo de Chávez* suyuta, *Santa Cruz* taypi suyuna wakichasi. Uka markaxa junt'u pampa uraqina Bolivia jach'a suyunkiwa. Uka markaxa aka amuyunakampi ajllitanwa:

a) Mayïri'*municipio* jaqina junt'u tuqi maqhana *Bolivia* jach'a suyuna utt'ayatawa
b) Yati Kamana Utaxa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi yant'añatakiwa uka marka ajllitayna.
c) Yati Jisk'a Wakichawipa qillqañaxa tukutanwa, lurawipaxa niya qalltaskanwa.
d) Aka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi uñjasa, mayninakaru yanapt'añatakiwa, wali jani walinaka apsusa.

1 Stake, R.E. (1995). **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks. CA: Sage Publications.

Ukhamaraki, taqinina amuyupaxa aka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawipata apthapitawa, sañani: Yati Kamana Utana p'iqinchirinakata, ukhamaraki *San Antonio de Lomerío* p'iqinchirinakatampi. Taqi uka amuyunakaxa Jaqi Yati Jisk'a Wakichawina suma uñsutanwa. Uka yatinakaxa kimsa yanapt'irimpi mayacht'atanwa: uñakipawi, jiskht'awi, ukhamaraki panka ullawimpi.

Yatiwi utt'ayata

Aka yatxatawixa aka amuyunakampi uñsutanwa: kamachinakana thakhipampi, yatichawi amuyunakampi, irnaqawimpi, yanapasiwimpi, yati jalanuqampi, ch'ama amuyumpi, wakiyawimpi, jach´a aylluna sarnaqawimpi kuna.

Kamachinakana thakhinakapaxa niya kimsa tunka nayra marata'*UNESCO* kawiltu taypina uñakipatawa, yatichawi amuyunakaxa kunjamsa sartayatatayna uñt'asa. Kunjamsa uka kamachinakaxa sapa markasaruxa mantatayna, ukaxa uñakipatarakiwa. Advocacy Coalitions (jaqita tamanaka) jaqina amuyunaka uñt'añataki ajllitarakinwa.

Irnaqawi amuyuxa'*Sander* (1996) tatana qillqapata apsutawa, ukhamaraki Moreno (1997) tatana amuyupampi phuqhachatawa. Yanapasiwi amuyuxa *Williamson* (2002) tatana qillqawipata apsutawa. Jalanuqawi amuyuxa *Molina* (2000) tatana qillqawipata mayt'asitarakiwa, ukxaruxa *María Amelia Palacios* (1993) mamana amuyunakampiwa qhananchatataraki. Wakiyawi amuyunakaxa *Diego Martínez* (2002) tatana yatichawinakapata apsutawa, aka tatatxa kunjamasa wakichawinaka uñsuñaxa, uka amuyuwa mayt'asitaraki.

Ukhamarusa, Bolivia suyuna nayratpacha thakhipaxa walja qillqirinakata uñakipatawa. Kunapachatixa, akana yuriri q'aranakaxa anqa q'aranakuru jaqunupxatayna ukapachata jichhurkama uñakipatawa: khithinakasa uraqisa katusxatayna, ukhamaraki jichhurkamaxa khitisa katuski; kunatsa jani jaqijama q'aranakaxa jiwasaruxa uñxapxistu; kunatsa markanakasataki jani suma yatichawi wakichasitayna, jichhurusa kunatsa ukhamakiski.

Jikxatäwinaka

Jaqi Yati Jisk'a Wakichawipana sarnaqawipasti wali jach'ataynawa, pata markanakaru ukhamaraki junt'u markanaraku mantañataki. Niya paya tunka maraxpachawa kunjamatixa *UNESCO*, ukhamaraki *Banco*

Mundial markanakaru jach'aptayañataki yatichawiru yanapt'asipkatayna, ukhama jupanakaxa sapxiritayna. Sapa jach'a markanxa, Bolivia markjama uka amuyunakaruxa iyawusapxatayna. Ukatawa, Jach'a Kamachi sayt'ayapxatayna,'*Reforma Educativa* sutini. Niya suxta maräxiwa qalltatapaxa, markanakana yatichawipata lup'isisa, qillqasa, yatichasa sarnaqatapaxa. Yati Kamana Utaxa suma yatiqañaxa taqinitakiñapawa sasina si, Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi utt'ayatayna sapa yatiñutataki.

Uka machaqa amuyunakaxa nayraqata jach'a suyunakataki lup'itanwa, patana utjasiri jaqinakataki, junt'u uraqi jaqinakataki janiwa lup'itakikanti, ukatawa,'*CIDOB* jach'a kawiltuxa taqi mallkunakampi, p'iqinchirinakampi uka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi sapa aylluru mantañapa mayipxatayna, sapa markana machaqa yatichawi amuyut'añataki mayipxatayna. Ukaxa, jichhurkamaxa k'achata sarantaskiwa.

Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi qillqañatakixa munasiwa sapa markana maya jisk'a tama irpiri sartayaña, akanaka lurañapataki; nayraqata uñakipawixa taqinimpi uñjañapa; jani walinakata ajllisa maya jach'a jani walt'awi apsuña; maya amta phuqawi taqinimpi thaqhañapa; maya amuyu / lurawi markata yatichaña utaru uchañataki thaqhañapa; qulqi irnaqañataki thaqhañapa; kunjamasa irnaqasiski uka yatiyirinaka qillqañapa; taqi kunasa kunürusa, kunjamsa lurasini, ukanaka qillqañapa.

Jaqi Yati Jisk'a Wakichawi suma sarayañapatakixa kimsa thakhi amuyatawa: yatiñuta utachaña; wawa qunuñayänata; ukhamaraki kunsa, kunjamsa, kunatakisa, yatichasini uka lup'iña.

Yatichawi tuqita uñjasina, janjamakiwa waliki sartkiti, maya markana kunsa manqhatpacha uñt'añatakixa janiwa jasäkiti, ukhamarusa Yati Kamana Utana yanapirinakapaxa janiwa marakanakaru suma uñt'apxkiti, jupanakaxa qillqaña–ullañaki juk'ampi ch'amanchasipki. Ukata, markana lup'ipasti chhaqhatawa, kuntixa achachilanakasa markapatakixa amuyupxirinxa janiwa uchatäkiti.

Markana jisk'a tama irpiripa lurawipaxa janiwa qhanakiti, maya jiliri mallkunakaxa sapxiwa jupanakaxa taqi kuna suyuna yatichaña tuqita irnaqañapxañapawa, yaqhanakasti janiwa, sapxarakiwa. Yati Kamana Utaxa jupanakapiniwa kunsa uñxapxañapaxa sapxarakiwa. Taqi tuqita uñtataxa janiwa ukhamakiti. Alkaltiyankirinakakiwa kunsa alasipkana, jupanakakiwa kunsa p'iqichasipkana, ukata yaqha jaqinakaxa ukhama yatichawi apnaqatxa janiwa suma uñjapkiti.

Maysa tuqita, kimsa p'iqiwa suyunakana yatichawi irnaqaski, yatichirinakaruxa *Prefectura* uksatawa irnaqataski; yatiñutanakata

Alkaltiyarakiwa uñiripasti; kunasa yatichasini uksatxa Yati Kamana Utarakiwa irnaqaski. Uka uñjasinxa jiskht'asiñxamawa, khitipinisa yatichaña pampana jaqinakatakixa irnaqanixa, kunataki, kuna sasina. Ukatawa sañjama, aka'*Bolivia* suyuna jiliri p'iqinchirinakaxa arunakampixa khusa arst'apxi, lurawinxa janiwa ukhamakiti.

Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa markanakasatakixa askiwa, kuntixa amuyunakasasa, lurawinakasasa, ch'amanchatawa sarantaspaxa. Inacha ukhamaskani. Jichhurunakana Yati Kamana Utana p'iqinchiripaxa yaqha amuyunaka apsuwayi, yatiñutanakana yaqha amuyumpi irnaqañataki. Taqi kunasa alañataki aljañataki yatichañawa, siwa. Maya thakhiruki taqinisa mantañani, taqinisa kipkakiptanwa sapxiwa. Maya sipana ukhamaskiya, niya uraqisata uñjasna ukaxa, janjamakiwa ukhamakiti, kunatixa, junt'u tuqinakana uraqixa q'aranakawa katuntasxatayna, ukatawa sisnaxa, janjamakiwa *Bolivia* markana taqinisa kipkakïpktanti. Juk'a jaqinakaxa walja uraqini, jiwasasti, taqi jaqinaxa jani uraqini, jani utani, jani qullqini, jani suma uñjata ukhama qamastanxa. Ukatawa uka machaqa kamachixa apsuña munasipxkiwa aka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa chhaqhayañataki, jiwasaxa arxatasiñasawa.

5. Amtawi

Suma sartayañatakixa amuyt'apxtwa, nayraqata aka Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa sarakispa taqi markanakaru puriñkama uka mayiña. Ukhamaraki suma sartañayatakixa yänakapa askist'aña. Ukhamaraki kunjamsa aymaranakana, qhiswanakana, waraniyanakana, chikitaniyankirinakana amuyupampi Yati Jisk'a Wakichawixa qillqata askicht'aña.

Ukhamaraki, jisk'a tama yatichawi irpirixa juk'ampi ch'amamchasiñapawa, yatiqasa kunjamsa maya yatiwi wakichataxa qillqaña, kunjamasa thakhipa uñjaña. Ukhamaraki jiwasata arxatasiri kamachinakaxa thaqhañasa, ukata Jaqi Yati Jisk'a Wakichawixa chamanchañataki.

II.NIKOROXI AUKÍ MANITYAKAXI BESIRO
(Hablante: Mujer)

Traducción: Lucas Choréz[2]

Aximanu nirixhi Proyecto Educativo Indígena (PEI) ta tyonné ñapanaunkú. Reforma Educativa aukiná noesa kixi Bolilvia. Tyoneeté ané aukí noyoobesaxi marchaxi axibá puebluka indígenaxi ubauki axibá kika níkituná Bolivia nirixhi "Tierras Bajas" (Oriente, Chaco y Amazonía). Axibá puebluka upankitío nauki axti abé proyektoxɨ, tari mixhanena isiuki axiná uxia auná nubaxtaxi, axiná uxia auná ñupakionkoxi takaná axiná núbakaxatoe yupubá nobiríatuxatoe aukiapaé ñemonko tikañé.

Aximanu PEI aibó achiroi niyátrabakakaxi au 2001 yupu puebluka indígenaxi Monkoka, Guaraníityo uabau axibá kika nikimamatú Bolivia (Tierras Bajas), Aimara, quechuaityo ubau axibá kika napetaityú Bolivia (Tierras Altas). Taikianá tamán PEI kusínitaná aisámuné aximanu nirixhi equipo de gestión axiná uiche uxiané nesaxi diseñoxi, nauki achiroityo nuxiankaxi. Aximanu ekipoxɨ uxia axti ityusiankata ta ané niríakaxi imo nanaiñá texitorioxi, ñomeampae axibá organisasionexi indígenaxɨ. Treexi axibá nimoche uxiané áximanu PEI: Imó manunekakaxi au nixhkuera yupu aximanío nobirixhi secuencias didácticas, imó nauki uxiané nipó manñunekakaxɨ, imoityo nauki abé axibá aibuche airó manunekakaxi au nixhkuera nobirixhi materiales didácticos.

Uiná sumaxtai axiná sané chaukíiompatai aibú ñupapanaunkuxɨ yupapáchekixhi nikíubuío nauki ané uxia manunekakaxi au nixhkuera ubau axibá comunidadexo indígenaxi, supankitío somópinanákiatoe axti uxia axiná sané yupachikio, tapi topikísaboráñatai; suixhanka sumasarai axti uxianté isíu takana axiná piarakaxi. Suixhanka sumasarai káusané niyikixi au nixhkuera yupu axibá nopípiaka tikañé axibá chabopiiki ikuná kixi, axti ané nimochío nauki umunúnekabá siomanka ubaukibá áusiratai manityakaka. Sumasarai káusané niñutapeónokoxi oboi áximanío isiukiche airó manunekakaxi au nixhkuera nobirixhi kompe-

tensiaxi. Sumasaraityo axti tabansaabo paario nomixhanka manío competencias e indicadores culturales. Saneityo nauki sumasarai kausané oboi aximanío nobirixhi Concejos Educativos Originarios (CEPOS), axti upayuraara o champi. Au nityakiruxi, nauki sopisuputané aximanu mapanaunkuxi imo nauki aye nuxia niyikí manunekakaxi au nixhkuera.

Imo axiná estudioxi sumasakío cuatro aximanío nobirixhi ámbitos internacionales. Aximanu primero ta nirixhi dimensión internacional, axiná kautá sumasakío aximanío políticas educativas axibá omixhanté ui aximanu nirixhi Proyecto Principal de Educación de la UNESCO. Aximanu segundo ta nirixhi dimensión del Ministerio de Educación, axiná kautá sumasakío aximanío políticaxi omixhanté oboi axibá ministros de educación, aximanuityo uxianté ui aximanu nirixhi Unidad de Desarrollo Institucional aukí naká manu nirixhi Programa de Fortalecimiento a la Calidad y Equidad Educativa.

Aximanu tercero ta nirixhi dimensión indígena, axiná kautá súmaxtai kausané niyikixi ui Estado boliviano aibú nesaxi política educativa yupu axibá puebluxi indígenaxi, ciudadanía y texitorio. Au nityakiruxi axiná uxianté ui PEI au San Antonio de Lomerío axiná ané au aximanu nirixhi Gran Chiquitanía.

San Antonio de Lomerío ané au aximanu Provinciaxi nirixhi Ñuflo de Chávez, au Departamento Santa Cruz. Ta'á táruku nipeekixhi, aneityo niunxi, abeityo núsiruka nobirixhi sápoko, narkantuxi, nampúrabo. Abeityo áusiratai numúkianka nixhí niunxi, supía suraboira nobirixhi: Nútakonxi, nópeixhi, nuiñakaxi, nokisisirixi, nookixhi, núbaripiroxi, nókixi, nókitapakixhi, noiboxi, nunsiurixhi, nósisixhi, nókichorioxi, nupauxhese eanakí niunxi, núkiubixhi, númañaxixhi, núpati'oxi, núkuxueema, númanturese, núbaoroxi, nuichíbixhi, nuityimixi, nókitirikioxi, nópoese, noetukixhi, noxobixhi, númamenese, noo'ixhi, núparabaxi, nómotorixi, nókirixioxi, nútatuxixhi, núsumunxi, nókireoxi, nútutakixhi, nópichánama, etc.

Tisaipí nanaiñá krixtianuka upátrabákara ñanaunxi. Abeityo axibá pakiríara bakaxi. Axiná ñupapanaunkuxi nauki ané na obiríatubu, ta opiyóberabaraño nanaiñá nauki apiñá axiná uxia auná ñupakionkoxi. Saneeté naukiche kaimá ané aximanu nirixhi Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL).

Ui axiná sané bapachekixhi, tábiko San Antonio de Lomerío axiná kautá atusi nuxia kausané niyiki manu gestión municipal indígena aibu gestión indígena ui axiná bapachekixhi kausané nauki uxiané aximanu nirixhi gestión educativa local takana axiná ñupapanaunkuxi ubaukiatoe axibá ané ñupánityakaxatoe. Saneityoté ta tyoné axiná kunauntañaatai municipioxi axiná kautá kuñutui nuxia isíu nityabaaikixhi takana axiná

Tierra Comunitaria de Origen. Ui axiná sané tooxi núbaka niriakaka imó tamantai texitorioxi tusio ísané axiná uxianté o axiná chuxianteempi ui aximanu nirixhi gestión descentralizada de la educación. Takaneityoté aximanu Lomerío tyoné na kunauntañaikiatai au aximanu nirixhi Chiquitanía axiná ñanityatenki axiná nuraxatoe, chiñensónokotapi nísiborikixhatoe, axibaapae yarusirika paika, noñinkaityo ui axiná sané bapachekixhi tusio ta aximanío PEI manxi omonkoti imó municipioxi mopinanakibá niriabuka imó CICOL. Sané naukiche kuati au supapénsaka ta aximanu municipioxi siró ñana niriakaxi oní CICOL. Aximanuityo nirixhi Komité de Edukasión Munisipal Indíjena de Lomerío ui axiná iñani ichepé municipioxi énsoro pinanaki nakaxi takaná sociedad civil.

Aximanu nuxiankamanu proyektoxi ta okitominaunkatai uixi, aximanuapae nomixhankamanío nobirixhi indicadores de kompetensias, aximanintyo nobirixhi indikadores del proyekto. Axiná champí ta aximanío nobirixhi propuesta del trabajo lingüístico, imó nauki ásibori tato manityakaxi Bésiro, imoityo manityakaxi kaxtrianuxi nirixhi Segunda Lengua. Champí nimoche oboi axti abé ba faltaaboiki, aximanu trabakoxi sané siró nuxia au nubausasí krixtianuka, ta axioatoe axibá oboiche apisamuné aximanu sané nauki manxi uxia manunekakaxi au nixhkuera noome ba yaika kuantionki.

Kanapae aximanu sané ta uxia, takaneityo sirimana nimoche nauki ané naisiukiche uxiané ubaubá áusiratai manityakaka abé; sané naukiche ané ñupánaunkuxi ñoomeampatoe axibá kuabótionki, opiñanauntaityo núbaka ba pikiataka ubaukibá pikiataka manityakaka.

Au nityakirú raboti nisuura ixhanka ñachampienka nuxia imó puebluxichikitanurxi aukí Lomerío, ityopiki opicheta iñemo nauki ipia yusiuki, ityobonaityo cheebo oboi iñemo isupútané axiná núbakaxatoe, niyoobesarxi istoriaxi, axinampae náneneka upapáchekixhi káusané nauki uxia nuxianiyikí manunekakaxi au nixhkuera.

Abreviaturas

APCOB	Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCCH	Concejo de Capitanes de Chuquisaca
CEE	Comisión Episcopal de Bolivia
CEIM	Comité Educativo Indígena Monkox
CEMIL	Comité Educativo Municipal Indígena de Lomerío
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPO	Consejo Educativo de Pueblo Originario
CICOL	Central Indígena de Comunidades de Lomerío
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
CONAPEI	Consejo Nacional de Proyectos Educativos Indígenas
CPE	Constitución Política del Estado
CPIB	Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni
CPILAP	Central de Pueblos Indígenas de La Paz
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CV	Comité de Vigilancia
ERBOL	Escuelas Radiofónicas de Bolivia
ETARE	Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa
FPS	Fondo Productivo Social
GM	Gobierno Municipal
ILCA	Instituto Lengua y Cultura Aymara

ILV	Instituto Lingüístico de Verano
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LPP	Ley de Participación Popular
LRE	Ley de Reforma Educativa
MAS	Movimiento Al Socialismo
MDSyP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
MECyD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,actualmente Ministerio de Educación.
MINDLAC	Ministros de Educación de Latinoamérica y el Caribe
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OTB	Organización Territorial de Base
PDED	Plan de Desarrollo Educativo Departamental
PEI	Proyecto Educativo Indígena
PEN	Proyecto Educativo de Núcleo
PER	Proyecto Educativo de Red
PFCEE	Programa de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educativa
PPE	Proyecto Principal de Educación
PRE	Proyecto de Reforma Educativa
PROEIB	Andes Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los países andinos
PROME	Programa Municipal de Educación
PROMEDLAC	Project Mayeur dans le Domaine de l'Education en Amérique Latine et les Caribes [Proyecto Mayor de Educación en América Latina y el Caribe]
SAE	Subsecretaria de Asuntos Étnicos
SENALEP	Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular "Elizardo Pérez"
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDD	Unidad de Desarrollo Docente
UDI	Unidad de Desarrollo Institucional
UDISEP	Unidad de Desarrollo Institucional del Servicio de Educación Pública
UGEI	Unidad de Gestión Educativa Indígena

UNESCO	United Nations -Education Science and Culture Organization [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura]
UNICEF	United Nation International Children Emergency Fund [Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia]
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (antes SAE)
VEIPS	Viceministerio de Educación Inicial Primaria y Secundaria, actualmente Viceministerio de Educación Escolar y Alternativa-VEEA.

Introducción

En América Latina y en Bolivia, en particular, en los últimos treinta años, el tema de la diversidad ha generado una serie de transformaciones en las sociedades y en los Estados. Las minorías marginalizadas y los movimientos indígenas emergen en el escenario público como sujetos colectivos capaces de una acción pública y política. Son actores que luchan organizadamente por el reconocimiento de la pluralidad de las sociedades y la incorporación de la diversidad en todas las políticas estatales.

Estas coaliciones de actores indígenas (Roth 2002) han pasado, en la última década, de la demanda a la acción política en espacios tradicionalmente exclusivos de los sectores dominantes como: el parlamento, los ministerios, las alcaldías, prefecturas y otros. Sin embargo, los temas que atingen a la realidad étnica continúan siendo recurrentes: territorio, autonomía, recursos naturales, identidad, derechos consuetudinarios y otros.

Esta realidad diversa y diferente ha generado teorías explicativas como el multiculturalismo y la interculturalidad. En el caso boliviano oficialmente se optó por la interculturalidad, la que se halla presente desde la Constitución Política del Estado hasta en las diversas políticas e instrucciones operativas. Por tanto, la Ley de Reforma Educativa también está impregnada por la interculturalidad, tanto como orientación política, como enfoque pedagógico, metodológico, didáctico y de contenidos.

En este marco, el Proyecto Educativo Indígena (PEI), desde el año 2001, es una de las políticas educativas de la Reforma Educativa boliviana que busca construir gestión educativa desde la lógica de cada pueblo indígena. Es una política que se erige por la demanda de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia (Oriente, Chaco y Amazonía), para posteriormente ser implementada para todas las etnias del país. Esta

estrategia considera como unidad de planificación el territorio indígena y las diversas formas de gestión tradicional que cada pueblo posee.

El PEI forma parte de las políticas de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), por tanto, busca desarrollar procesos de educación bilingüe (lengua indígena-castellano); promover una educación intercultural que posibilite la comprensión de las múltiples interrelaciones de: conocimientos, métodos educativos, lógicas, filosofías y proyectos históricos y dinamizada por un modelo de gestión desde las lógicas indígenas.

La implementación del PEI, en particular y de la EIB en general, resulta compleja debido a las características estructurales de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado nacional. Persisten aún mentalidades y políticas que no consideran como sujetos de derecho a los pueblos indígenas. El énfasis territorial de la estrategia visibiliza conflictos latentes en torno a la tenencia territorial indígena, a la autogestión y la autodeterminación demandadas en las movilizaciones indígenas.

Según el Ministerio de Educación, el PEI busca impulsar la descentralización educativa a través de la gestión municipal y el involucramiento de las autoridades indígenas. Sin embargo, esta política saca a flote problemas no resueltos como: la naturaleza de los municipios en espacios indígenas, la participación ciudadana desde el marco de la diversidad y la estructura misma del Estado.

En este sentido, la investigación particularizó la política educativa del PEI en el marco de las políticas étnicas estatales y su implementación en la experiencia del proyecto educativo de San Antonio de Lomerío, quinta sección municipal de la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz. San Antonio fue seleccionado por la particularidad de coincidir su Tierra Comunitaria de Origen (TCO) con la sección municipal, por la lealtad lingüística de los adultos lomerianos, por considerarse municipio indígena y por el diseño simultáneo del PEI y del Programa Municipal de Educación (PROME).

En este marco, realizamos el estudio con la intención de encontrar los posibles factores de gestión política y educativa en diseños de proyectos educativos indígenas. La investigación comprende siete capítulos, en los que se presentan aspectos de la gestión educativa en instancias ministeriales, indígenas y municipales en el marco de políticas y movimientos sociales latinoamericanos y bolivianos.

El primer capítulo comprende el marco situacional de los PEIs, el planteamiento del problema, los objetivos de la investigación y la recurrencia del tema tanto para el movimiento indígena como para instancias ministeriales.

El segundo capítulo está referido al marco metodológico que rigió el presente trabajo. En él se presentan detalles sobre el enfoque cualitativo, etnográfico y su combinación con el método de análisis de políticas públicas; también incluye el procedimiento seguido y los instrumentos utilizados.

El tercer capítulo, referido a la fundamentación teórica presenta una construcción epistemológica analítica a partir de la articulación de diversas disciplinas como: la pedagogía, la politología, la antropología, la sociología y la administración, que amplían el horizonte interpretativo.

El cuarto capítulo, referido al contexto sociocultural, educativo e histórico ofrece dos momentos complementarios. El primero recoge las políticas étnicas bolivianas en torno a tres variables: ciudadanía, territorio y educación. El segundo presenta datos sobre las comunidades chiquitanas, en general, y San Antonio de Lomerío, en particular.

El quinto capítulo, presenta los resultados de la investigación. En él se podrá encontrar los datos y resultados obtenidos en tres ámbitos: la agenda pública, el Ministerio de Educación y el territorio indígena de San Antonio de Lomerío. Al final de cada ámbito y dimensión se presenta un análisis e interpretación.

El capítulo sexto, referido a las conclusiones, expone las interrelaciones encontradas entre la gestión educativa indígena y la gestión educativa municipal – estatal en el proceso de implementación de la estrategia indígena. El lector podrá encontrar las implicaciones que tiene una política educativa con el conjunto de las políticas estatales, los desfases entre las políticas y las interpretaciones que realizan los actores y los mecanismos de debilitamiento de las organizaciones indígenas ante la municipalización del país.

El capítulo séptimo comprende la propuesta. El lector podrá encontrar en él algunas alternativas para el plano de la acción de los PEI en los diversos ámbitos que tienen que ver con esta estrategia, básicamente el político y el técnico.

CAPÍTULO I

El papel de la escuela fue la de exterminar las culturas.
Nos prohibía hablar nuestra lengua.
Hoy, ya no queremos que nos engañe. (AV)

Planteamiento del problema

En los últimos treinta años, el tema de la diversidad ha generado una serie de transformaciones en las sociedades y en los Estados. Las minorías marginalizadas por décadas emergen en el escenario público en demanda de ser reconocidas en su diferencia, sea ésta étnica y/o cultural; pero además, se convierten en actores de la lucha por la pluralización de las sociedades (Muñoz 2002), lo que implica luchar por la pluralización del Estado Nación.

En América Latina y en Bolivia con 34 pueblos indígenas, en particular, son los movimientos indígenas los que una vez más emergen con claras intenciones contrahegemónicas, lo que no sólo se queda en el discurso del respeto de la identidad o del respeto de la etnicidad, sino que incluyen demandas territoriales y políticas. La posición de los indígenas no sólo se reduce a la lucha por la identidad sociocultural; implica a su vez, exigencias de titulación de los territorios ancestrales de los diversos pueblos étnicos. Los movimientos indígenas fundan la legitimidad de sus demandas en la memoria larga de su historia y su mitología.

Al mismo tiempo, desde el capitalismo global emerge el multiculturalismo como respuesta, como la ideología que respeta la diversidad, pero que no afecta la estructura de mercado, ni los intercambios asimétricos de bienes de consumo. Esta acepción del multiculturalismo tiene su origen en la teoría asimilacionista tradicional. En contra posición a esta acepción, otros intelectuales (McLaren 1998; Muñoz 2002)

postulan un multiculturalismo crítico o revolucionario que reivindica el derecho a la diferencia y postula transformaciones en las diversas legislaciones que regulan la vida pública, el ejercicio de la ciudadanía, la democracia, la educación y otras.

Asimismo, el multiculturalismo es incorporado en algunas entidades financiadoras, entre ellas algunos bancos, como criterio de política de financiación para los países de América Latina y el Caribe. Desde finales de la década de los setenta, el Banco Mundial se convertirá en uno de los principales promotores de las políticas de la diversidad e impulsor de los cambios estructurales de los estados nacionales. En el ámbito educativo ha jugado un papel determinante en el impulso de varias reformas educativas de países de América Latina y el Caribe. Esta intervención económica dio origen a varias políticas educativas bolivianas, incluyendo la última propuesta del actual gobierno denominada "Estrategia de la educación boliviana 2004-2015", que en estos días se encuentra en debate pretendiendo dar la oportunidad de participar a la denominada sociedad civil[1].

Por tanto, la reorganización de las sociedades latinoamericanas se desarrolló en la confrontación entre los diversos actores emergentes, en el escenario de las nacientes democracias que abrían espacios a nuevas voces de la sociedad. Este hecho ha generado una serie de transformaciones legislativas, planteadas en muchos casos, como los pasos ineludibles que deben dar los Estados hacia su modernización. En el caso

1 Los días 28 y 29 de mayo se tuvo el primer taller nacional "Abrir el diálogo para construir la Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015", a la que fueron oficialmente invitados por el MECyD: las confederaciones de maestros rurales y urbanos, el Foro Educativo y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPOS) no fueron invitados; sin embargo, se presentaron en dicho evento y respaldándose en la ley 1565 de Reforma Educativa y la de Participación Popular, dieron lectura a sus observaciones y propuestas. En sus puntos centrales exigen que: no se renuncie a la Educación Intercultural Bilingüe, no se elimine la participación y la gestión educativa de las organizaciones indígenas, la orientación de la RE no se determine exclusivamente por el mercado y sus demandas de competitividad, sin considerar un enfoque social y cultural, una formación integral y democrática que promueva realmente la construcción de una sociedad intercultural. Y finalmente, la CIDOB no estuvo presente, ni se tiene documento alguno sobre la percepción y posición de los pueblos de tierras bajas con relación a dicha estrategia. (Cf. Documentos del I Taller Nacional de Discusión de la Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015)

boliviano, varias de las demandas indígenas fueron incorporadas en la nueva legislación. El Estado se reconoce como multiétnico y pluricultural y promueve una educación intercultural bilingüe con la participación de los actores locales. Sin embargo, en la misma legislación se identifica la persistencia del modelo de Estado Nación que impulsa la homogenización de la sociedad. En suma, la confrontación de visiones, enfoques, intereses, incluso utopías, está latente en todos los niveles y espacios: en la legislación, en la implementación de las diversas políticas públicas; en los programas alternativos; en los proyectos de intervención local; en los diversos actores.

Por otra parte, la atención pública a la diversidad exige una nueva estructura estatal. Para el caso boliviano, la alternativa se plasma en la descentralización administrativa y en la municipalización territorial de todo el país. Estas políticas en el fondo significan la desconcentración administrativa del gobierno central a través de las prefecturas y la homogenización, a través de una única forma de gestión municipal para todo el territorio boliviano.

El reconocimiento constitucional boliviano de país multiétnico y pluricultural se traduce transversalmente en leyes como la Reforma Educativa, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley de Municipalidades, la Ley del Diálogo Nacional 2000, y otras, con el supuesto de promover una mayor participación social, base del principio democrático y del ejercicio ciudadano.

Específicamente en el ámbito educativo, desde 1994 se impulsa la EIB como paradigma educativo que promueve la educación para la diversidad, para el ejercicio de la ciudadanía, a partir del respeto y el fortalecimiento de la diversidad cultural, en particular del respeto a los pueblos indígenas que por siglos fueron o explotados o ignorados por la sociedad de mentalidad urbana y occidental. En este contexto desde 1999, el Ministerio de Educación Cultura y Deporte de Bolivia (MECyD), mediante la Unidad de Desarrollo Institucional del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS) implementó el Programa de Fortalecimiento a la Calidad y Equidad Educativa (PFCEE). Este programa se organizó con el objetivo de viabilizar los acuerdos intergubernamentales de promover la calidad y la equidad en la educación básica, mejorar la capacidad de gestión por medio de un mayor protagonismo de la comunidad local, dar prioridad a los aprendizajes contextualizados y a la formación integral; y finalmente, dar adecuada atención educativa a las poblaciones indígenas (PROMEDLAC VI).

El MECyD a través de este programa "reconoce la necesidad de construir procesos integrales de gestión educativa en el nivel local" (MECyD

2000:17). El PFCEE para cumplir dichos objetivos desarrolló tres tipos de proyectos educativos: de núcleo, de red e indígena. En el entendido que los proyectos educativos se convierten en la estrategia que favorece la participación de los actores locales, este programa facilita la adaptación curricular a la diversidad cultural y promueve la gestión local municipal de la educación.

Para el área rural están el Proyecto Educativo de Núcleo (PEN) y el Proyecto Educativo Indígena (PEI). La estrategia del PEN identificó como sujeto de gestión a la comunidad educativa (MECyD 1999:10), a fin de que sean maestros, alumnos, padres de familia y directores los que busquen las medidas de solución a sus problemas pedagógicos y de infraestructura. En cambio, el PEI identificó como sujeto de gestión a la Unidad de Gestión Educativa Indígena (UGEI), como "instancia de autogestión educativa [que posibilite] el proceso de reconocimiento de las estructuras organizativas indígenas en el ámbito municipal" (MECyD, 2000: 7). Frente a este cambio de enfoque en la gestión educativa para el área rural, marcado por el PEN y el PEI, nos preguntamos cómo y por qué se diversificó la intervención educativa.

Las diferencias están en el enfoque. En la estrategia indígena del PFCEE se considera limitativo el concepto de nuclearización como ordenador de los servicios educativos, porque el PEN no incluye el criterio de territorialidad, lo que trae como consecuencia la exclusión de las comunidades indígenas de la toma de decisiones, disgregando simultáneamente la unidad socio-cultural y la de gestión territorial, reconocida por ley[2].

El Subprograma Indígena inició sus actividades el 2001 con la implementación de los PEI en comunidades indígenas del altiplano, valles y oriente. El proceso fue ejecutado por equipos técnicos contratados por el Ministerio, que trabajaron en coordinación con las autoridades originarias de cada pueblo indígena, las alcaldías y otras instituciones que se encuentran en los distritos indígenas. Los PEI, no sólo contemplan lo educativo, sino también pretenden ser un instrumento que coadyuve a la articulación del Plan de Desarrollo Indígena y el Plan de Desarrollo Municipal, a través de la creación de Unidades de Gestión Educativa Indígena (UGEI), como instancias de autogestión educativa que consoliden el reconocimiento de las estructuras organizativas indígenas en el ámbito municipal.

Dada la diversidad cultural boliviana, para el diseño de los PEI no

2 Ver el documento: "Subprograma Indígena" del MECyD (2000: 13).

se cuenta con ningún manual específico. Los técnicos utilizan como referencia el "Manual de Planificación Participativa en Áreas Indígenas" del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, como también, el Manual de los PEN (Marina Hoyos, comunicación personal). Sin embargo, los pueblos indígenas del oriente boliviano cuestionan los PEN y plantean cinco criterios para el diseño de los PEI[3]:

1. Reflejar la necesidad educativa de cada pueblo indígena.
2. Respetar las organizaciones propias.
3. Incorporar la visión educativa de cada pueblo.
4. Construir planes de acción participativos y adaptados a su propio contexto.
5. El tiempo de ejecución deberá también adecuarse a los procesos instaurados en cada zona (MECyD, 2000: 14-15).

Pese a las buenas intenciones, los alumnos del segundo grupo de la maestría del PROEIB Andes, en mayo 2002, al revisar varios PEIs encontraron diferentes desfases: "debilidades en los diagnósticos", "reducción de los problemas detectados a intervenciones en lecto escritura", "algunos diseños de autoconstrucción de aulas se guían por modelos foráneos", "el mayor énfasis en lenguaje, parece un descuido curricular de las matemáticas", entre otros.

Por otro lado, algunos técnicos comentaron que en algunos distritos indígenas existe poco apoyo de directores y asesores pedagógicos para el diseño del PEI. Un técnico del norte de La Paz dijo que algunos comunarios los llegaron a identificar con ONGs que van a sus comunidades simplemente a utilizarlos como excusa. Otros técnicos sostuvieron que los comunarios piensan que el PEI es un engaño más del gobierno.

El PEI, a momentos, parecía ser más una iniciativa eminentemente ministerial. Sin embargo, en el trabajo de campo exploratorio, algunas autoridades indígenas declararon que los PEIs son el resultado de una de las demandas de la marcha indígena de noviembre de 2000. Por tanto, el PEI para unos es la iniciativa del Ministerio y para otros la demanda de los pueblos indígenas. Esta pugna por la autoría y el involucramiento de tantas y tan diversas instituciones estatales e indígenas, como de sus actores, nos sugiere las siguientes preguntas:

---

3 Los cinco criterios fueron acordados entre el MECyD y las organizaciones indígenas de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH) y la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CEPILAP), en el encuentro realizado los días 13-15 de noviembre de 2000, en Monteagudo, departamento de Chuquisaca.

- ¿Qué correspondencia existe entre lo que se dice y lo que se hace en los PEIs?
- ¿Qué actores participan en los PEIs y cómo lo hacen?
- ¿Cómo se incorpora la visión y las demandas de cada etnia en los PEIs?
- ¿Cómo se construye lo intercultural desde el énfasis territorial?
- ¿Qué relación existe entre la gestión comunal indígena y la gestión educativa?
- ¿Qué disposiciones jurídicas sustentan el proceso de los PEIs?

Objetivo General

Analizar la gestión educativa e institucional que generan los PEI en el marco de la descentralización educativa y del movimiento indígena de tierras bajas en Bolivia.

Objetivos específicos

Describir y analizar técnicamente el PEI chiquitano de San Antonio de Lomerío en su etapa de diseño.

Analizar las disposiciones que sustentan la implementación de los PEIs en el contexto de políticas globales con relación a los pueblos indígenas.

Estudiar la gestión educativa y administrativa implementada por el PEI chiquitano de San Antonio de Lomerío.

Recoger y analizar las percepciones y opiniones de los distintos actores involucrados en el desarrollo del PEI chiquitano sobre su relevancia.

Estudiar el PEI de San Antonio de Lomerío como un caso de descentralización educativa.

Justificación

Desde la fundación de la República de Bolivia (1825) hasta la Revolución Nacional (1952), los indígenas jamás fueron reconocidos como ciudadanos de este país. La llamada independencia boliviana no daba carta de ciudadanía a más del 70% de la población que ocupaba el territorio boliviano. La Revolución Nacional de 1952 da el paso de la política segregacionista precedente a la política incorporativa, en sintonía con el boom mundial de la industrialización, la apertura de mercados y la demanda tanto de técnicos como de consumidores. Esta nueva política supuso estrategias asimilacionistas que se manifestaron en la promoción de una educación castellanizante, el derecho a la tierra a través de

la titulación de parcelas individuales, derecho al voto y nacionalización de la minería. El eslogan de aquella época era incorporar al indio a la nación y al mercado productivo. La suerte indígena estaba nuevamente echada en desmedro de la diversidad: en las expresiones culturales; de las formas de gestión territorial, social y productiva; la multiplicidad lingüística y las formas de representatividad comunitaria. Recién en la década de los noventa se reconoce la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

Es natural que quien no existe no necesita recursos. Los indígenas no existían para el Estado boliviano, por tanto, no se precisaba invertir en ellos. Sin embargo, los indígenas hasta 1952 fueron la carne de cañón en las diversas guerras con los países vecinos; los pulmones de las minas privadas, los peones gratuitos de los grandes latifundios y haciendas tanto en el oriente como en el altiplano, los obreros urbanos, las empleadas domésticas gratuitas, los brazos en los gomales, la fuerza en la construcción de las líneas férreas. Sin lugar a dudas, los indios en este país fueron la fuerza productora, pero no las personas con el derecho a la ciudadanía, a la educación y a constituirse en pueblos en un territorio determinado.

Esta ideología de ver al indio como individuo, sujeto de explotación e incapaz de desarrollar el pensamiento abstracto occidental ha generado una serie de comportamientos y prácticas de discriminación, construidas y reforzadas a lo largo de la vida republicana. La ideología discriminadora fue combatida sistemáticamente por los diversos movimientos indígenas, hasta que en la década de los noventa, los pueblos indígenas emergen organizadamente en el escenario público en demanda de sus derechos individuales y colectivos, que trastoca no solo la agenda gubernamental sino la misma legislación.

Así en el tema educativo, los pueblos indígenas de tierras altas[4], representados por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), y los pueblos indígenas de tierras bajas, representados por la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB), han venido planteando demandas para que la educación en sus comunidades parta de su realidad social, económica, política, cultural y lingüística.

Sin embargo, después de ocho años de haberse aprobado la Ley de Reforma Educativa, los dirigentes indígenas perciben que su avance es

4 Se denomina tierras altas a las regiones que comprende el altiplano y los valles. Tierras bajas comprenden el Oriente, la zona del Chaco y la Amazonía.

lento. Ellos afirman que la educación no parte de las aspiraciones y visiones del mundo indígena, como era su deseo. Así, el presidente del Consejo Educativo Amazónico Multiétnico (CEAM)[5] en la evaluación de la Reforma Educativa sostiene que la transformación curricular es lenta. Según él, esto se debe a la falta de preparación de los docentes para llevar adelante un nuevo enfoque de educación. Asimismo, manifiesta que las demandas de las organizaciones y de las comunidades aún no se incorporan en el diseño curricular para cada etnia.

El CEAM propone tres alternativas para un avance más eficaz y contextualizado de la educación[6]: la primera, recuperación, ampliación y defensa de los territorios como base de pervivencia física y cultural, integrada al currículo escolar; la segunda, fortalecimiento de la identidad cultural a través de la normalización de todos los alfabetos indígenas; y la tercera, diseño de una propuesta educativa propia desde las organizaciones y comunidades indígenas.

Por otra parte, el MECyD[7] a través de sus técnicos desarrolla acciones orientadas a hacer más pertinentes los programas municipales de educación, como también, la gestión educativa. En ese marco, los técnicos ministeriales sostienen que el PEI es un instrumento de gestión que permite a la comunidad indígena tomar decisiones, asumir responsabilidades y plantear soluciones a los problemas educativos concretos de sus escuelas, a fin de mejorar la calidad de la educación en un tiempo determinado.

Por tanto, la investigación se hizo más que pertinente, ya que se propuso identificar en la dinámica de los PEI la correspondencia entre la propuesta estatal y la demanda local. Se vio la necesidad de contrastar la normativa boliviana que favorece la interculturalidad y una gestión descentralizada con la realidad de las comunidades indígenas; es decir, analizar qué se entiende por gestión descentralizada, desde el Ministerio y desde las autoridades y los educadores indígenas.

Asimismo, la investigación de los PEIs pretendió identificar las relaciones de poder que genera la educación en los territorios indígenas.

---

5 El CEAM está orgánicamente articulado a la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia.

6 Las tres puntualizaciones son textuales han sido extraidas del informe de evaluación de la Reforma Educativa realizada por el CEAM en agosto de 2002 en Cochabamba.

7 Información otorgada por Cristina Pareja a los CEPOS en el taller de evaluación de la Reforma Educativa, realizado los días 19 al 23 de agosto de 2002 en Cochabamba. La Lic. Pareja fue jefa de la Unidad de Desarrollo Institucional del VEIPS hasta diciembre de 2002.

Se buscó ver hasta qué punto los PEIs ayudaban a un proceso de descentralización del poder y de la gestión educativa. Se eligió la comunidad chiquitana de San Antonio de Lomerío, ubicada en la Provincia Ñuflo de Chávez del Departamento de Santa Cruz; seleccionada por la particularidad de coincidencia entre la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y la Sección Municipal, lo que implica una serie de relaciones y superposiciones de enfoques, prácticas de gestión, visiones de la realidad indígena, proyectos políticos y visiones sobre el Estado. La gestión del PEI en Lomerío nos ha permitido no sólo ver el proceso de la implementación de una política en área indígena, sino también las percepciones que aun subyacen en los diversos sectores de la sociedad boliviana con relación a los pueblos indígenas. Lo que implica el análisis sobre la democracia, la ciudadanía, la calidad, la equidad, la EIB y la gestión de la historia indígena.

Finalmente, desde una perspectiva propositiva a la investigación se la consideró pertinente por tres motivos: a) permite la identificación y análisis de los aciertos y vacíos, técnicos y políticos; b) proporciona insumos a los CEPOS para la gestión educativa que realizan en la formulación de políticas y el seguimiento de las mismas; y c) brinda criterios pedagógico y políticos para el diseño de los currículos diversificados[8].

8 Las ramas diversificadas están orientadas a la adquisición y desarrollo de competencias y contenidos relacionados con la especificidad ecológica, étnica, sociocultural, socioeconómica y sociolingüística de cada departamento y distrito municipal. Esta disposición se encuentra en el D.S. 23951 Reglamento sobre la Organización Curricular.

CAPÍTULO II
Aspectos metodológicos

Con la metodización de la curiosidad,
la lectura del mundo puede incitar a trascender la pura conjetura
para alcanzar el proyecto del mundo. Paulo Freire (2001: 52)

Esta investigación estuvo orientada por la necesidad de comprender el PEI en sus diversas dimensiones (gestión, currículo, infraestructura, mobiliario), niveles (ministerial y comunal) y procesos políticos y pedagógicos. Ello determinó abordar una investigación desde el enfoque cualitativo o interpretativo y el etnográfico. A su vez, se consideró la investigación como exploratoria por tratarse del primer trabajo sobre la nueva estrategia de proyectos educativos para el área indígena, tanto en su nivel ministerial como en su nivel de implementación en las TCOs.

El PEI ubicado en el marco de las políticas educativas bolivianas ha demandado incursionar en la dimensión institucional y política de procesos no pedagógicos que intervienen en la configuración de la educación intercultural, en general, y de la escuela, en particular. Esta necesidad nos hizo incluir un enfoque del análisis de políticas públicas, como un componente metodológico que nos facilitó comprender el ciclo de una política educativa y su incidencia en la formulación y ejecución de los proyectos educativos.

1. Descripción de la metodología

La complejidad del tema de investigación fue allanada por la combinación de los diversos métodos seleccionados: cualitativo, etnográfico y de análisis de políticas públicas. La combinación de métodos facilitó la identificación de los diversos niveles y ámbitos involucrados en la gestión de los PEI. Además, en el abordaje investigativo no se buscó generalizar la particularidad, sino particularizar la generalidad. En ese entendi-

do, distinguimos algunas peculiaridades de cada método a partir de la aplicación y utilidad identificada en el trabajo de campo.

Cualitativa

Consideramos que la investigación fue cualitativa porque buscó adquirir un conocimiento en profundidad sobre los procesos de gestión de los PEIs. La información y el conocimiento fueron obtenidos a partir de un estudio de los contextos en los que se desarrolla el PEI: encuentros nacionales, talleres comunales, reuniones municipales, reuniones técnicas, en la ciudad, en el área rural, buscando de recoger los sentidos, las interpretaciones, los comentarios y las acciones de los diversos actores. Asimismo, se prestó mucha atención a los cambios de sentido de los discursos en los momentos de interacción entre actores, considerando a la vez los espacios en los que se desarrollaban dichas interacciones.

La metodología permitió una constante confrontación entre el proceso y el protocolo de investigación; se advirtió que lo cualitativo de la investigación pasa por la dialéctica entre lo que dicen y hacen los actores, y el tamiz teórico interpretativo de los investigadores. En ese sentido, fue relevante y de mucha utilidad la caracterización de la investigación cualitativa realizada por Rodríguez, Gil y García (1999: 35), con base en los estudios de Stake (1995), quienes la describieron como un estudio holístico, empírico, interpretativo y empático. (Ver cuadro 1)

Cuadro 1
Características de los estudios cualitativos

HOLISTICO	EMPÍRICO	INTERPRETATIVO	EMPÁTICO
• Contextualizado. • Orientado al caso (entendido el caso como un sistema limitado) • Resistente al reduccionismo y al elementalismo • Relativamente no comparativa, lo que pretende básicamente es la comprensión más que las diferencias con otros.	• Orientado al campo. • Énfasis en lo observable, incluyendo las observaciones de los informantes. • Naturalista, no intervencionista • Preferencia por las descripciones en lenguaje natural.	• Los investigadores se basan más en la intuición. • Los observadores ponen la atención en el reconocimiento de sucesos relevantes. • Se entiende que el investigador está sujeto a la interacción.	• Atiende a los actores intencionadamente. • Busca el marco de referencia de los actores. • Aunque planificado, se deja sorprender por la realidad. • Sus temas son émicos, focalizados progresivamente. • Sus informes aportan una experiencia vicaria.

La caracterización fue conveniente para el proceso de recojo de información, para el procesamiento y análisis de los datos; y finalmente, fue útil para la mirada émica de los datos.

Etnográfica

La investigación fue a su vez etnográfica, porque realizamos la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura chiquitana, de sus formas de vida y su estructura social (Rodríguez, Gil y García 1999:44). La descripción buscó ahondar en las perspectivas personales (émicas) de los actores de las comunidades, de las autoridades indígenas, de ancianos y ancianas. Se buscó reconstruir la historia comunal, la historia de la educación en Lomerío y el proceso de formulación del PEI. En esta fase de reconstrucción se buscó recoger lo más fielmente posible las percepciones, acciones y normas de juicio de los diversos actores chiquitanos (Castro y Rivarola 1998; Aguirre 1995).

La investigación cualitativa y etnográfica fue complementada desde el enfoque de la etnografía educativa. Bertely (2000) advierte que el adentrarse en lo émico facilitado por la etnografía no debe reducirse a lo descriptivo y anecdótico de los hechos o casos estudiados, porque eso sería reducir el método etnográfico a una técnica más de investigación. Ella propone, con base en estudios de otros investigadores, la etnografía educativa, como un método que reconoce tres niveles de reconstrucción epistemológica, no de manera lineal, sino constructiva y dialéctica. En este sentido, la metodología propuesta por Bertely (2000) permitió profundizar la investigación de acuerdo con los siguientes postulados:

El primer nivel de reconstrucción epistemológica

La reconstrucción epistemológica de cualquier experiencia parte del conocimiento de "la acción social significativa" (Bertely 2000: 30) de un determinado pueblo, grupo social o comunidad educativa. Este proceso parte del supuesto que todo fenómeno social, toda realidad humana es producto de una construcción social en un determinado contexto, donde los significados se crean y recrean en la interacción social cotidiana. En ese sentido, la tarea no se reduce a recopilar y codificar acciones y opiniones superficiales, sino a incursionar en el sentido profundo de lo que se dice y hace en los procesos educativos. Se trata de "construir redes y relaciones significativas entre representaciones y actuaciones características que, aun para los mismos protagonistas, pueden permanecer ocultas o ser desconocidas" (*Ibíd.*: 31).

Esta investigación partió de la identificación y reconstrucción de la acción social significativa en torno al PEI y a la vida de la comunidad chiquitana. La primera estrategia seleccionada consistió en la inserción en la vida de una familia extensa lomeriana y estar en estrecha relación con otras dos de diversa procedencia lingüística y comunitaria. Las familias fueron como variadas cajas de resonancia del proceso que se vivía con relación al PEI; como también, nos permitieron una aproximación a las estrategias del entramado social y familiar que articulan a las comunidades entre sí. Fue fundamental la identificación de la articulación intercomunal a través de los lazos de parentesco porque permitió comprender la cohesión política, la facilidad de movilidad de las familias para la defensa territorial y las permanentes visitas entre familiares, ya sea por estancias cortas o prolongadas.

Asimismo, la inserción nos permitió conocer la cotidianidad de las formas de producción agrícola de la rosa y la quema, el manejo ganadero, los niveles y formas de organización comunitaria y transcomunitaria, las prácticas de relación con los hijos, el manejo lingüístico del castellano y el besiro, la trashumancia escolar, los problemas comunales, las relaciones de poder familiares, las costumbres y tradiciones. En el momento de la investigación, la familia nuclear de inserción no tenía ninguna responsabilidad directa con el PEI, hecho que favoreció a una relativa distancia con los actores directamente involucrados, como podrían ser las familias de los asesores pedagógicos, de las autoridades municipales o de los dirigentes indígenas. Sin embargo, esta distancia era sólo relativa ya que algunos miembros de la familia extensa sí se encontraban desempeñando algún rol al interior de las instituciones involucradas con el PEI. Además de ello, se pudieron realizar algunas observaciones de aula fundamentalmente en la escuela de San Antonio, en el primer año del primer ciclo.

La segunda estrategia identificada fueron los encuentros nacionales de todos los PEI del país. Los encuentros son espacios de socialización de avances, de dificultades y de planificación de procesos conjuntos. De los tres eventos planificados por año se pudo asistir a dos. En estos espacios se pudieron conocer las percepciones sobre el PEI de diversos actores: indígenas, educadores, técnicos y autoridades, tanto nacionales como distritales.

El segundo nivel de reconstrucción epistemológica

El segundo nivel catalogado como "el entramado cultural" (Bertely 2000: 32), consiste en que, además de documentar la vida cotidiana en

los procesos educativos, son imprescindibles los análisis históricos, sociales y estructurales que intervienen en la producción de los procesos investigados. Bertely (2000: 32), recogiendo el trabajo de Rockwell (1980), sostiene que la etnografía educativa examina problemas educativos estructurales y macro sociales en casos específicos; por ello es válido afirmar que no se busca generalizar la particularidad, sino particularizar la generalidad.

Este segundo proceso fue desarrollado en dos dimensiones interrelacionadas; la primera tuvo que ver con la dimensión de los procesos históricos, sociales y estructurales bolivianos. Se hizo un recorrido histórico analítico desde la fundación de la República hasta nuestros días, puntualizando algunos momentos-hitos en torno a las políticas que tuvieron que ver con la ciudadanía, la tenencia de tierras y la educación, vistas analíticamente desde la categoría de la etnicidad. A partir de la interacción de las tres políticas se pretendió comprender las ideologías y las prácticas con relación a los pueblos indígenas en el proceso histórico boliviano. La segunda dimensión de reconstrucción histórica estuvo relacionada con el pueblo chiquitano. Por la particularidad de haber sido parte de las reducciones jesuíticas en la época colonial, el alcance de la reconstrucción y la exploración bibliográfica llegó hasta mediados del siglo XVI. Para la recuperación de la memoria histórica de la segunda mitad del siglo XX se recogieron testimonios de ancianos y ancianas lomerianas.

El tercer nivel de reconstrucción epistemológica

El tercer nivel de reconstrucción, denominado "hegemonía, consenso e instrumentos de significación" (Bertely 2000: 34), es donde se relaciona "el ejercicio hegemónico y lo que sucede en los salones de clases y escuelas que estudiamos" (*Ibíd.*). Para nuestro caso es el nivel donde se relacionaron las políticas educativas que sostienen los PEI y lo que sucede en la comunidad indígena chiquitana de Lomerío. Asimismo, se buscaron relacionar las políticas de ciudadanía, territorialidad y educación promulgadas desde el Estado boliviano y el proceso histórico de los pueblos indígenas en la interpretación y ejercicio de dichas normas. Finalmente, se consideró imprescindible transitar por los niveles de reconstrucción epistemológica señalados, no de manera lineal, pero sí asumiendo una posición ética en torno al trasfondo ideológico de lo que se observaba y escuchaba (Bertely 2000), sobre todo con la intención de contribuir a la creación de nuevos consensos políticos que modifiquen versiones hegemónicas de la cultura escolar propuesta e implementada para los pueblos indígenas.

Análisis de política pública

En el proceso de la investigación incursionamos en aspectos metodológicos de la política pública. Esto permitió dar un paso cualitativo en el análisis porque la educación ya no fue percibida como un simple efecto o canal de penetración de las políticas estatales en los territorios indígenas. La identificación de los componentes del ciclo de una política pública permitió reconocer la negociación o la confrontación de intereses como parte fundamental en la definición de políticas, legislaciones y normativas. Este abordaje en la investigación visibilizó a los pueblos indígenas y a las organizaciones indígenas como actores sociales capaces de insertar intereses sectoriales y comunitarios en el debate público y en la negociación política. A la vez, se trató de identificar los diversos niveles y espacios donde se negocian e interrelacionan los actores ya sea en la definición, ejecución o evaluación de una política pública, para el caso, de una política educativa.

El enfoque asumido para esta investigación corresponde a la corriente de las teorías mixtas, que fue desarrollado en el marco teórico de esta tesis. Sin embargo, en el aspecto metodológico utilizamos el Ciclo de la Política que permitió identificar las fases de cualquier política, por su carácter lineal sólo lo empleamos como instrumento metodológico y no como enfoque de análisis. Ver cuadro No. 2.

Cuadro No. 2:
Ciclo de la Política según Jones (1970)

FASE I Identificación de un problema	**FASE II** Formulación de soluciones o acciones	**FASE III** Toma de decisiones	**FASE IV** Implementación	**FASE V** Evaluación
• Apreciación de los acontecimientos • Definición de un problema • Agregado de intereses • Organización de las demandas • Representación y acceso ante las autoridades públicas	• Elaboración de respuestas • Estudio de soluciones adecuación a los criterios	• Creación de una coalición • Legitimación de la política elegida	• Ejecución • Gestión y administración • Producción	de efectos • Reacciones a la acción • Juicio sobre los efectos • expresión
Demanda de la acción pública	**Propuesta de una respuesta**	**Política efectiva de acción**	**Impacto sobre el terreno**	**Acción política o reajuste**

Fuente: Roth 2002.

Por tanto, ubicar el PEI en la complejidad de las políticas educativas bolivianas ha significado abordar diversos espacios y actores, para tratar de comprender las interdependencias de niveles, las modificaciones que produce la práctica de cada actor, sea esta personal o institucional. En ese entendido, la política educativa no sólo va del gobierno central hacia las periferias, sino que también está sujeta a un camino de vuelta como legitimación, como interpelación o como propuesta de transformación; asimismo, continuamente está expuesta a múltiples interpretaciones en niveles horizontales de relaciones interpersonales, interinstitucionales o intersectoriales.

En síntesis, las metodologías expuestas facilitaron el estudio del PEI, en su paso por los niveles ministeriales, como en los diferentes espacios que hacen a los territorios indígenas. Recogemos sintéticamente los ámbitos abordados en la investigación en un cuadro sintético. (Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3
Ámbitos de investigación del PEI

Ámbitos	Tópicos
CONTEXTO NACIONAL	Historia: tierra-ciudadanía-educación
CONTEXTO CHIQUITANO	Histórico, social, cultural, económico, religioso, político.
MARCO LEGAL	Marco legal de la política educativa que sostiene los PEIs.
MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE	Programa de Fortalecimiento a la Calidad y Equidad Educativa – PFCEE
GESTIÓN INDÍGENA	Central de Pueblos Indígena del Oriente (CIDOB) Central Indígena de Lomerío – CICOL Concejos Educativos de Pueblos Originarios - CEPOS
GESTIÓN INDÍGENA EDUCATIVA INSTITUCIONAL	Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío Comité de Vigilancia Academia de lengua besiro Comité Educativo Municipal Indígena de Lomerío–CEMIL Comité Educativo Indígena Monkox (CEIM) – por núcleos.
GESTIÓN INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVA	Comités educativos organizados Equipo técnico del Viceministerio de Educación Asociaciones de artesanos y constructores locales Programa Municipal de Educación-PROME (Documento) Proyecto Educativo Indígena-PEI (Documento) [Autoconstrucción – Mobiliario] Manual Administrativo (Documento)
GESTIÓN PEDAGÓGICA	Proyecto Educativo Indígena-PEI (Documento) Secuencias Didácticas: • Núcleo Norte de Lomerío • Núcleo Nantaityu • Núcleo monseñor A. Eduardo. Proceso de capacitación docente-PROME-PEI

(Elaboración propia)

2. Descripción de la muestra

La investigación comprende dos ámbitos, el ministerial y el de un pueblo indígena. Se recogió información técnica y percepciones de los funcionarios del Ministerio de Educación responsables de los PEIs en la ciudad de La Paz, como también se exploraron las percepciones de las autoridades locales, étnicas, educativas y políticas.

El caso de análisis seleccionado fue el Proyecto Educativo Indígena (PEI) chiquitano de San Antonio de Lomerío en sus componentes de diseño e implementación. Del diseño se analizaron los procesos de: inserción de los técnicos, la participación de los actores locales y la planificación participativa (proceso de organización, diagnóstico técnico y pedagógico, reflexión participativa y formulación del plan de acción). De la implementación se estudió el proceso de ejecución en sus tres componentes: Infraestructura, equipamiento y procesos pedagógicos, con base en los indicadores del proyecto y los criterios comunales.

El estudio tuvo lugar en el pueblo chiquitano, en el municipio indígena de San Antonio de Lomerío, de la Provincia Ñuflo de Chávez del Departamento de Santa Cruz, ubicado en los llanos orientales de Bolivia. Las razones para la selección del distrito indígena fueron las siguientes:

- Es el primer municipio indígena de Bolivia.
- El Ministerio de Educación tomó este distrito como experiencia piloto para la implementación de los PEI en los territorios indígenas.
- Contaba con el diseño del PEI concluido y se encontraba en etapa de ejecución.
- Es un referente técnico para los demás PEIs del país donde la TCO coincide con el distrito municipal.

3. Instrumentos

El recojo de la información fue realizado empleando diferentes instrumentos; a saber, la observación, la entrevista, la recopilación de registro documental actual y de archivo, la selección informativa de artículos de la prensa escrita (Hemeroteca), información audiovisual y el registro fotográfico.

Los registros magnetofónicos se realizaron en el mismo momento de las entrevistas. No hubieron problemas, nadie se rehusó a que se le

grabara. No tuvimos problemas con el registro manuscrito, particularmente en las reuniones técnicas y de coordinación entre autoridades indígenas. Para los encuentros no previstos, en los espacios más familiares o comunitarios se utilizó el registro de muestras o notas de campo; para finalmente por las noches armar la escena vivida y registrar las expresiones escuchadas.

Ficha de observación

En la investigación se hizo uso de la observación porque permitió obtener información sobre las diversas circunstancias de coordinación de la Unidad de Gestión Educativa Indígena (UGEI) y los procesos de implementación de las estrategias que conforman el PEI.

Al inicio de una investigación no siempre resulta evidente lo que se debe observar con precisión, por lo que paulatinamente a la permanencia en el trabajo de campo se va focalizando la observación, esta estrategia también es conocida como la estrategia del embudo. A medida que el entorno y las relaciones se iban familiarizando, las observaciones empezaron a responder a cuestiones que emergían de los hechos ya observados, hasta culminar con una observación selectiva dando énfasis a las preguntas planteadas en el protocolo de investigación y precisada en el proceso de observación descriptiva (Rodríguez, Gil y García: 1999).

Guía de entrevista

Las entrevistas para obtener el conocimiento del punto de vista de los diversos actores que participan en el PEI se basó en una guía de entrevista orientada a reconstruir la etapa de diseño.

En la práctica, los instrumentos fueron combinándose en función a responder cuestionamientos que emergían de la reflexión sobre los datos que se iban recogiendo y las preguntas del protocolo de investigación.

Instrumentos adicionales

Construcción de mapas

Según varios investigadores, en particular García Jiménez (1991), la construcción de mapas permite situar la información recogida en función de dimensiones sociales, espaciales y temporales que permiten

ver el campo como un todo. En la investigación nos servimos de dos tipos de mapas: espaciales y temporales.

- Mapas espaciales, implicó la localización de las personas (técnicos, profesores, asesores, dirigentes, directores, autoridades), los equipos, las dependencias y acontecimientos, tanto en las comunidades como en las unidades educativas.
- Mapas temporales, coadyuvaron a construir la administración del tiempo, en las aulas y en las comunidades; tanto en procesos de aprendizaje, como en los procesos de la autoconstrucción de aulas.

Elementos organizacionales

Con base en el trabajo de Leonardo Schvarstein (1998) y para un mejor recojo de los datos, tanto en la etapa del diseño como en la implementación, se tomaron en cuenta los siguientes elementos: lugar de trabajo, tiempo, toma de decisiones, lenguaje, estrategias de resolución de conflictos, información, metodología, sistemas de control e instrumentos.

Con relación al análisis de los proyectos se emplearon los elementos del Marco Lógico. Los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos presentaron información en cuatro momentos en la vida del proyecto: la finalidad de la intervención, propósito o impacto directo, resultados completados y actividades.

4. Procedimientos de recolección de datos

a. Inserción-trabajo de campo

La inserción en terreno fue garantizada por la etapa vivida en Lomerío en el trabajo de campo exploratorio. Las tres primeras semanas de la etapa exploratoria permitieron conocer la región, identificar las familias que serían la referencia más pertinente para la etapa intensiva; identificación y relacionamiento con las autoridades municipales y de la organización indígena. Por otra parte, se contaba con la autorización y el apoyo del Concejo Educativo Amazónico y Multiétnico (CEAM).

La fase intensiva de investigación tuvo una duración de ocho semanas continuas. Las actividades principales que se desarrollaron en esta fase fueron las siguientes:

- Instalación y presentación de los fines y objetivos de la investigación a los diferentes responsables del proceso.
- Recolección de datos contextuales
- Observación y registro de datos según objetivos e instrumentos diseñados previamente (registro escrito, grabaciones, fotografías).
- Elaboración del diario de campo-análisis-ajuste de los instrumentos.

b. Procesamiento inicial de datos

En este proceso, por datos entenderemos toda aquella información de naturaleza descriptiva, "densas en significados, polisémicas, difícilmente reproducibles dada su vinculación a contextos y momentos determinados, y recogidos a partir de una instrumentación mínima, pues para obtenerlos se utilizan procedimientos más que instrumentos" (Rodríguez, Gil y García 1999: 200).

En el procesamiento inicial de datos consideramos dos momentos igualmente importantes: el primero, el que se realizó en el mismo trabajo de campo; y el segundo, el relacionado con el trabajo de gabinete que se realizó al retorno del campo.

En el trabajo de campo es imprescindible un cierto ordenamiento de los datos recogidos, quizás no un procesamiento propiamente dicho, pero sí un recuento de los datos obtenidos en función a las preguntas que acompañaron la investigación. Es importante esta tarea porque permite cerciorarse que en lo posible se haya tratado de recabar datos de todos los tópicos previstos. Esta práctica es aconsejable sobre todo cuando se cuenta con poco tiempo para la investigación y el lugar del caso observado se encuentra a mucha distancia de la sede de investigación, sin contar las dificultades de transporte y carreteras que puedan presentarse. Por tanto, esto significa:

- Revisión y codificación de los apuntes registrados en los cuadernos de campo.
- Codificación y selección de información significativa de los cassettes.
- Codificación de las fotografías
- Precategorización de conceptos sobre la base de los objetivos.

Previamente a retornar de San Antonio de Lomerío se tuvo el cuidado de revisar la información lograda en función a las preguntas planteadas, y bajo el criterio de las pocas probabilidades que se tendría para una tercera etapa de trabajo de campo.

La etapa de procesamiento de datos constó de tres tareas: reducción de datos; disposición y transformación de datos; obtención y verificación de conclusiones. La tarea de reducción de datos se realizó a través de una codificación y categorización, a partir de criterios temáticos y sociales, en una permanente triangulación entre los datos obtenidos a través de los diferentes procedimientos. Según Miles y Huberman (1994)[9] la tarea "disposición y transformación de datos" es un paso que permite tener todo un conjunto ordenado de información ("disposición") de acuerdo a una categorización ("transformación"[10]). La última tarea es obtener la explicación, comprensión y conocimiento de la realidad educativa investigada que contribuirán a la teorización o intervención sobre la misma.

En la investigación consideramos la categorización como la etapa más importante porque en ella los datos cobran sentido. Los datos no dicen nada en sí mismos. Es en el procesamiento donde se estructura un conjunto de datos de manera coherente y significativa, pueden seguir una lógica, criterios temáticos, criterios sociales u otros. Sin embargo, se debe tener presente que no hay una frontera o línea clara entre datos e interpretaciones de datos, los dos se entrelazan (Cf. Barragán y Salman 2001).

Bertely (2000) plantea tres tipos de categorías como la base para reconstruir los diversos enfoques interpretativos a partir de los datos obtenidos. Estas categorías fueron la base para la construcción epistemológica del PEI.

Las categorías teóricas son el resultado de los trabajos de otros investigadores y las experiencias de otros pueblos indígenas que desarrollan proyectos educativos indígenas; concretamente se han consultado los casos de Colombia, Ecuador y México.

Las categorías de la intérprete son el resultado de la confrontación de la experiencia vivida en regiones aymaras de tierras altas y la experiencia recogida de los pueblos indígenas de tierras bajas.

9 Citado por Rodríguez, Gil y García (1999).

10 Los autores entienden por transformación cuando en los procesamientos de datos existe un cambio de lenguaje, es decir, cuando se pasa del lenguaje coloquial y cotidiano al lenguaje académico.

5. Consideraciones éticas

En esta investigación se tuvo un particular cuidado en proteger los derechos de los participantes o actores del pueblo chiquitano, como de las otras personas no pertenecientes a este pueblo. En ese sentido, cuando se realiza una cita textual de alguna entrevista se optó por colocar las iniciales de la persona citada y la fecha. Además, siguiendo los consejos de Hernández (2001: 211) se tuvo en cuenta los siguientes principios:

- Los sujetos han de quedar protegidos no sólo de daño físico, sino de un peligro potencial de cualquier naturaleza.
- Todo sujeto que participe en una investigación tendrá derecho a dar su consentimiento con conocimiento de causa.
- El investigador se asegurará que no se invada la intimidad de los sujetos.

Las entrevistas se grabaron con el consentimiento de los involucrados. Asimismo, se buscó que la planificación de la investigación garantice que los resultados no ofrezcan una información falsa, lo que implicó trabajar con exactitud y honestidad sobre los resultados.

Analizar el PEI en el marco de la política educativa boliviana supone asumir la realidad compleja que sostiene a la educación, en general y a la escuela, en particular. Los estudios etnográficos relacionados con la dimensión institucional y política, como en este caso, buscan interpretar las políticas educativas desde lo "glocal" (McLaren 1998) vale decir, profundizar las interacciones entre lo global y lo local; entre la estrategia de intervención desde el MECyD, por ser parte de su política educativa, y la dinámica educativa desarrollada en los distritos indígenas, en el marco de los lineamientos educativos propuestos por los diversos organismos internacionales. En esa perspectiva, para la "reconstrucción epistemológica" (Bertely 2000: 21) de esta investigación se articularán conceptos y enfoques provenientes de diversas disciplinas como ser: la pedagogía, la politología, la antropología, la sociología y la administración. Con esto no se pretende "construir una epistemología ecléctica" (*Ibíd.*); vale decir, no se busca sintetizar los diversos enfoques en uno sólo, como tampoco evitar las posiciones extremas, sino esbozar un marco teórico paradójico que amplíe el horizonte interpretativo, que permita comprender la complejidad de los procesos educativos.

CAPÍTULO III
Marco teórico

La lectura crítica del mundo es un quehacer pedagógico-político indivisible del quehacer político-pedagógico. Paulo Freire (2001:53)

1. Políticas públicas

El estudio de las políticas educativas es un referente que no sólo posibilita la comprensión de un país, en este caso Bolivia, sino que también permite ver la educación como un espacio público, por ende, como un espacio político de interacción sinérgica entre la sociedad civil y el Estado. El análisis de políticas públicas permite estudiar la reglamentación jurídica que legitima estrategias de intervención desde organismos del Estado; como también, los mecanismos y estrategias de participación de los distintos actores sociales en la interpretación e implementación de dichas políticas. En ese sentido, la necesidad de estudiar algunos aspectos de la política educativa boliviana, nos remite al análisis de políticas públicas en proceso de implementación.

Según varios politólogos (Grau y Mateos 2002; Roth 2002; Grau 2002), el campo de análisis de las políticas públicas se ubica dentro de la ciencia política. Es una disciplina que surge en los Estados Unidos, a partir de un paulatino crecimiento intervencionista por parte del Estado en la vida social de las sociedades, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. El estudio de la acción pública va tomando más cuerpo a partir de los años sesenta del siglo XX. En la misma década, el movimiento pasa a Europa, a los países escandinavos y Gran Bretaña; en los setenta incursiona en Alemania y en los años ochenta llega a consolidarse en todo el mundo. En América Latina, la nueva disciplina empezará a incidir en el ámbito académico en la década de los noventa. Según Roth (2002), varias universidades incorporaron el estudio de políticas públicas como asignatura de pregrado en la segunda mitad de la década de los noventa y en los postgrados de gestión pública, de derecho adminis-

trativo y de ciencia política, recién en los últimos años. Por tanto, el análisis de las políticas publicas llegó a constituirse en ciencia del Estado en acción en la última década del siglo pasado.

Los politólogos, en los años cincuenta y sesenta, consideraban que las políticas públicas dependían de la actividad política; es decir que, las políticas públicas se originaban a consecuencia sólo de la actividad de los gobernantes. Por tanto, el interés de los especialistas se concentraba en diseñar buenas metodologías –recetas– para el buen gobierno, práctica conocida como Ciencia Política. En América Latina, los especialistas tenían focalizadas sus preocupaciones en aspectos más normativos que explicativos para la administración de la burocracia estatal, dando prioridad a métodos cuantitativos desarrollados por los economistas y eliminando el factor propiamente político. Con todo, los expertos cambiaron el centro de interés de sus estudios a finales de la década del ochenta y durante los noventa, se preocuparon más por las actividades del Estado que en el Estado mismo, con más énfasis en la explicación que en la prescripción, dando importancia a las causas y consecuencias que a la norma en sí misma (Roth 2002: 9-16).

Así, la noción de políticas públicas más recurrente en la actualidad es fruto de un largo proceso de análisis y comprensión de las múltiples relaciones que se generaron entre el Estado y la sociedad civil en los diversos contextos sociales. Por tanto, el concepto de política pública que se adopta en el análisis del PEI será la formulada por Roth (2002: 19), que en síntesis manifiesta lo siguiente:

> Las políticas publicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas de juego operantes hasta entonces. [teniendo en cuenta que] una formulación jurídica, representa la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas de juego.

En ese entendido, la política pública no estudia los procedimientos administrativos, ni la legislación, ni la organización de un gobierno, ni los grupos de presión, sino que, todos estos elementos hacen parte de un contexto, donde se estudia de qué manera y por qué se producen las políticas; cómo y por qué se relacionan los distintos actores (los comunarios, los políticos, los funcionarios, los técnicos, los ciudadanos de "a pie", los dirigentes, las organizaciones indígenas, las asociaciones, los medios de comunicación etc.). Se trata de establecer cómo y por qué determinados asuntos pasan de ser un tema de debate social, a ser un

programa de gobierno con presupuesto público; y también, cuáles son los efectos y las consecuencias de esas políticas (Cf. Grau 2002; Grau y Mateos 2002).

En definitiva, conceptualmente no es lo mismo política de Estado que política pública. Política de Estado es toda aquella política que tiene base legislativa y está en la agenda gubernamental para su implementación; por tanto, no necesariamente deriva de un análisis y una confrontación pública. En cambio, las políticas públicas se caracterizan por la presencia de la sociedad civil, quién busca de responder a los por qué y cómo de una determinada política, cuestionamientos que surgen como efecto de la ejecución de una determinada política de gobierno o de la visibilización de problemas que se considera deben ser tema de atención pública.

Además de las nociones ya puntualizadas, necesitamos identificar las diversas acepciones del concepto"política", cosa que no es posible sólo a partir del castellano, recurriremos a la semántica del inglés para esa diferenciación:

> Primero, la política es concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas [en general], *polity* en inglés.
> Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés.
> Tercero, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. (Roth 2002: 26)

Técnicamente, esta última acepción es la que opera como política pública. Por último, cabe mencionar que *policy* o política pública posee cuatro elementos centrales: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Y una condición final para la existencia de una política pública es determinar su campo de acción, para nuestro caso el educativo.

Agenda política

El término "agenda" es utilizado para señalar un conjunto de cuestiones o problemas que necesitan ser tratados por un determinado grupo de actores. En ese entendido, la agenda pública es una suma de asuntos que exigen un debate público y llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno, para una intervención activa de las autoridades públicas legítimas (Roth 2002; Elder y Cobb 1996). En términos generales se utiliza el término "agenda pública" como sinónimo de "agenda política".

Al mismo tiempo, algunos politólogos distinguen la agenda sistémica de la agenda política (Delgado 2002: 99). La primera recoge los asuntos que la sociedad considera que su gobierno debe asumir. En cambio, la agenda política institucional o de gobierno incluye los asuntos de los que realmente se hace cargo el gobierno en cuestión. Finalmente, otros cientistas sociales distinguen agenda coyuntural de la agenda institucional (Roth 2002: 57). La primera contempla temas que surgen de un momento a otro y que afectan a una buena parte de la sociedad (una guerra; un atentado; un desastre ecológico, etc.); en cambio en la agenda institucional figuran temas que regresan periódicamente (presupuesto nacional).

Estado

Como se puede apreciar, el análisis de las políticas públicas no puede estar al margen de una comprensión de lo que es el Estado y cómo se origina. Ciertamente las experiencias y conceptualizaciones teóricas acerca del Estado son innumerables, sin embargo, en este punto esbozaremos una aproximación del proceso de gestación del Estado moderno para fines de análisis del PEI.

El Estado se produjo en Europa occidental en respuesta a la crisis feudal. Según Braud (1997)[11], en Europa los señores feudales fueron arrastrados en un proceso de institucionalización y de diferenciación de la función política, creando instituciones especializadas, como ser: una administración fiscal permanente, el ejército, el cuerpo de policía, diversos parlamentos, etc. concentrando en sí recursos de poder militar, económico y simbólico.

Kriesi (1994)[12] añade que se dio un proceso largo de "modernización política que se caracterizó principalmente por un acrecentamiento progresivo de la centralización del poder en el Estado por un lado y, por otro, por la integración social y política de la población bajo modalidades y condiciones variables".

Este modelo no fue fácilmente socializado en el mundo. Según Badie (1992[a])[13], la forma de Estado moderno occidental no se instituyó plenamente, hasta nuestros días, en el continente africano y en el mundo musulmán, porque en esas regiones pesó más la lealtad de los lazos

11 Citado por Roth (2002: 21).
12 *Ibíd.* (2002: 20).
13 Citado en Roth (2002: 21)

comunitarios y religiosos. A opinión del autor, esta realidad dificulta la constitución de una sociedad civil compuesta por ciudadanos tal como se los concibe en el mundo occidental.

Para el caso de América Latina, Badie (1992ª) sostiene que, en los procesos de independencia de los Estados latinoamericanos se implantó el modelo occidental de Estado, con la particularidad de ser una construcción estatal elitista sin dar participación a los pueblos. Además, en dichas sociedades en desarrollo los principios de soberanía, de territorialidad y de unicidad del orden institucional, fundamentos del Estado moderno occidental, se sustentaron en un formalismo jurídico[14] más que en un fenómeno sociológico.

Además del sustento jurídico, Rouland (1990)[15] atribuye a los procesos históricos de emigración europea y la consecuente deculturación, como los factores que facilitaron la receptividad del modelo occidental de Estado nación. Textualmente afirma: Hay que reconocer que América latina, *poniendo entre paréntesis el mundo indígena*, ha sufrido por razones históricas una importante "deculturación". Las poblaciones del continente americano han sido más receptivas a los derechos occidentales y a sus concepciones políticas, que África y que los países orientales y musulmanes. La importante emigración europea al Nuevo Mundo explica probablemente esto" (énfasis mío).

Evidentemente, el modelo de Estado nación, con derechos y concepciones políticas occidentales, cuajó fácilmente en los nacientes Estados latinoamericanos porque no se consideró la existencia de los pueblos indígenas, ni sus diversas formas de vida y de organizaciones políticas. Desde la surgimiento del Estado boliviano nunca se consideró a los pueblos indígenas como seres humanos, sujetos de derecho.

---

14 Michel Foucault (1982) sostiene que en Occidente, los grandes sistemas establecidos desde la Edad Media se han desarrollado por medio del crecimiento del poder monárquico, a expensas de los poderes feudales. En esta lucha entre los poderes feudales y monárquico, el derecho ha sido el instrumento del poder monárquico contra las instituciones, las costumbres, los reglamentos y las formas de vinculación característicos de la sociedad feudal.
La burguesía tenía gran interés en desplegar este sistema de derecho, que le permita dar forma a los intercambios económicos para su propio desarrollo social. La forma del derecho resultó ser el sistema de representación del poder, común a la burguesía y la monarquía. Finalmente, la burguesía se desembarazó de la monárquico utilizando el discurso jurídico.

15 Citado en Roth (2002: 22)

Por otro lado, varios de los libertadores latinoamericanos se encontraban imbuidos por las ideas de Estado antimonárquico francés, pero también fueron conocedores de la experiencia anglosajona y la experiencia norteamericana. Esta confluencia de actores y tendencias promoverán en América Latina el establecimiento de Estados liberales, en particular en Bolivia será un Estado oligárquico, no ya desde el punto de vista jurídico-constitucional sino desde el punto de vista sociohistórico.

Según Roth, pese a la "receptividad" de América Latina el aparato estatal no ha sido capaz de penetrar todos los espacios sociales, cosa que es obvio si pensamos en todos los pueblos indígenas que habitaban y habitan los diversos países. Ciertamente en algunos casos, las estructuras estatales se yuxtaponen a espacios sociales de varios grupos indígenas, ya que éstos fueron manteniendo y recreando sus propias formas de organización y gobierno. Para algunos politólogos esas yuxtaposiciones fueron generando una creciente ilegitimidad e ineficiencia del Estado, sin embargo, este déficit de consolidación del Estado moderno occidental no es exclusivo de América Latina o de los países no occidentales; en cierto modo y en distintos grados, al parecer, es un fenómeno universal. Esto nos hace intuir que quizás el modelo de Estado occidental homogeneizador no responde a la realidad pluriétnica de los países latinoamericanos.

Según Durán (2002), desde las diversas independencias latinoamericanas hasta nuestros días han existido cuatro tipos de Estado enmarcados en concepciones políticas y jurídico-constitucionales diferentes. El primero fue el Estado Oligárquico caracterizado por principios de libertad y promoción del hombre, pero con una práctica totalmente contraria. En este modelo, el poder estuvo en una oligarquía estabilizada que negó la participación de la mayoría poblacional. El segundo fue el Estado Populista, en este caso al Estado se le asignó el papel de promotor del desarrollo y del bienestar social. En principio, por orientaciones de la CEPAL promovió el fortalecimiento del mercado interno y la sustitución de importaciones por productos nacionales. Logró una relativa participación democrática, consiguió una restringida redistribución del ingreso y un intento de descentralización. El tercero fue el Estado Autoritario-Burocrático, cuyo fundamento ideológico fue la Doctrina de la Seguridad Nacional; esta doctrina anuló la democracia en todos sus aspectos. En este modelo el poder se concentraba en una junta militar, quien se atribuía el derecho exclusivo de establecer los objetivos nacionales. La excusa del enemigo interno produjo como consecuencia la militarización de la sociedad y del Estado; como también, la desaparición y el asesinato de cientos de miles de activistas sociales en América

Latina. Y el cuarto es el Estado Neoliberal, que sistemáticamente desmantela lo poco que con el Estado Social de Derecho se había logrado.

En el marco del proceso histórico anterior, el Estado en esta investigación fue considerado como un modelo cuestionado por el cambio de paradigma económico y la emergencia en el escenario público de los grupos sociales y étnicos marginalizados, dando paso al debate en torno a la búsqueda de otros modelos de Estado.

Kymlicka (1996), en sintonía con esas búsquedas, incursiona en las políticas del multiculturalismo llegando a desarrollar las nociones de "Estados multinacionales" y "Estados Poliétnicos". Para fundamentar su propuesta, presenta una serie de experiencias de democracias occidentales multinacionales (Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda, Suiza), donde cada nación o pueblo tiene derecho a un estatus diferenciado y derechos de autogobierno en el marco de un país donde conviven otros pueblos. Kymlicka (1996) sostiene que las alternativas de modelos de Estado están más allá de la dicotomía demagógica en tener que optar entre: la reducción de las minorías étnicas al margen de la historia del país donde se encuentran, o, promover la integración de los pueblos al modelo y forma de ser homogéneo del país. No obstante, Kymlicka desarrolla su teoría desde experiencias de países económicamente estables, donde la mayoría de la población tiene resueltas las necesidades básicas de la vida. La propuesta es interpeladora para la gran mayoría de modelos de Estado vigentes en Latinoamérica, donde no sólo se trata del respeto entre las culturas, sino de procesos de justicia social para todos los pueblos culturalmente diversos.

Los enfoques teóricos

El análisis de las políticas públicas es abordado desde diversos enfoques teóricos, dependiendo del ángulo de análisis por el que se opta. Existen tres grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y las políticas públicas: las teorías centradas en la sociedad, las centradas en el Estado y las teorías mixtas o intermedias (Roth 2002).

La teoría seleccionada para el análisis del PEI corresponde al grupo de las teorías mixtas. Estas teorías, con todas las diferencias que entre ellas existan, coinciden en el intento de tomar en consideración factores internos (centrados en el Estado) y factores externos (centrados en la sociedad). La opción por este tipo de teorías, pone de manifiesto, el rechazo del determinismo racional economicista y social del primer grupo de teorías, como también, el considerar a la sociedad totalmente sometida a un Estado, como en el segundo grupo.

Las teorías intermedias, en cierto modo, buscan superar las relaciones causales unívocas en los análisis, para tratar de aprehender la sociedad como una red de relaciones complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencias más que de dependencias. Las teorías mixtas están organizadas en tres grandes enfoques teóricos: neocorporativistas, neoinstitucionales y de entramado en sus distintas vertientes. Al interior de los esos grandes grupos existe una amplia gama de posturas ideológicas (*Ibíd.*).

El modelo Advocacy Coalition

La teoría seleccionada para esta investigación se denomina *Advocacy Coalitions*, literalmente "las uniones de abogacía"; sin embargo, Roth (2002) lo traduce como "comunidades políticas o coaliciones de militantes". Esta teoría corresponde al grupo de las teorías de entramado o teorías de red. A saber, una red está conformada por un núcleo relativamente estable de actores públicos y de organizaciones privadas que interactúan en la actividad política.

La noción de *Advocacy Coalitions* fue desarrollada por Sabatier (1988)[16]. Este modelo está constituido por la combinación de dos fuentes a partir de una misma concepción de la implementación. La primera fuente se refiere a la existencia de "comunidades de política" que compiten entre sí por el dominio conceptual (y material) del tema de política pública en cuestión, en nuestro caso el educativo. Según Sabatier estas comunidades se definen como:

> El conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (responsables de entes gubernamentales, de gremios, políticos, académicos e investigadores) que comparten una serie de valores y creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos. (Citado en Roth 2002: 36)

Este enfoque se caracterizaría por tratar de entender las políticas públicas "como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones" (*Ibíd.*), por eso da importancia a las ideas, a los símbolos, a los valores y a las creencias.

La segunda fuente del modelo"*Advocacy Coalitions* proviene del proceso de implementación, que es básicamente un proceso de aprendi-

16 Citado en Roth 2002: 36-37.

zaje político. El aprendizaje se entiende como los cambios relativamente estables que se van generando en la forma de pensar, en los comportamientos y en las actitudes, a causa de la experiencia en la actividad política. Este aprendizaje político es además un factor que influye sobre los cambios en los contenidos, como en la política pública misma en el transcurso de los años. En consecuencia, el pasado de una política (con sus instituciones, personal, rutina y resultados) condiciona su posibilidad de cambio, tanto en sus contenidos como en su sentido.

Considerando las dos fuentes, una política no sólo deja en herencia instituciones y reglamentos que la conforman, sino también personas que hacen parte de comunidades de política (Advocacy Coalitions) y que participan de dicha política. Según Sabatier (1988: 139)[17], los verdaderos cimientos de las políticas son las coaliciones y su estudio nos permite entender los procesos de cambio o continuidad que se despliegan en las políticas públicas. En cualquier investigación bajo el modelo de AC las coaliciones se diferencian por sus sistemas de valores y sus intereses.

Lógica del modelo Advocacy Coalition

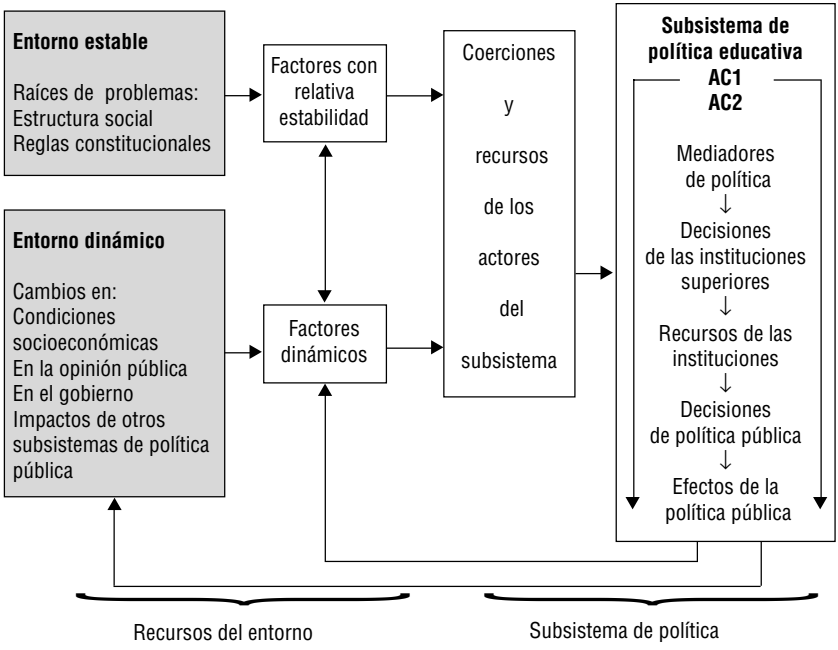
Las comunidades de política (AC) organizadas en torno a una política pública específica, en nuestro caso la educativa, llegan a conformar un subsistema de política. Al interior del subsistema las AC compiten entre sí para imponer su propia concepción de la política pública en cuestión. Los cambios, que puedan lograr las coaliciones, se originan a partir de los recursos que encuentren en el entorno del subsistema de la política. En todo momento de la implementación de una política, las AC intentarán hacer prevalecer su punto de vista, sus valores e intereses, para lograr su dominios en la conducción de la política pública (cf. Roth 2002).

La lógica del modelo está compuesta por un subsistema de política y su entorno pertinente. El entorno a su vez se subdivide en estable y variable (o dinámico). Los factores del entorno variable son los recursos que se usan como instrumentos y argumentos para intentar cambiar o mantener una política pública. Los factores del entorno estable son los más difíciles de cambiar, ahí se incrusta el núcleo duro de la política; vale decir, los axiomas. Las AC en su trabajo de influir sobre las políticas con frecuencia se encontrarán con unos actores denominados mediadores de política. Estos actores, que no pertenecen a ninguna coalición,

17 Citado en Roth 2002: 170.

tienen un papel de intermediarios entre las concepciones que enfrentan y las soluciones razonables que se intentan encontrar al problema. Aunque la distinción entre mediador y miembro de la coalición no siempre es obvio (cf. Roth 2002).

Gráfico 1
Lógica del modelo Advocacy Coalition



Fuente: Sabatier y Jenkins-Smith (1993:224); Roth (2000:171). Adaptación L. Jiménez

Las posibilidades de cambio de una política están en directa relación al sistema de valores de la coalición dominante. La AC que domina un subsistema al percibir una problemática política, actúa, imagina, construye y propone medidas concretas (instituciones, legislaciones, reglamentos, instrumentos) a partir de sus axiomas más profundos. Por tanto, las perspectivas de cambio estarán en relación a las posibilidades de transformación del núcleo duro de un paradigma. Según Sabatier y Jenkins-Smith (1993)[18], un cambio de política pública es similar al cam-

18 Citado en Roth (2000: 172

bio de un paradigma científico: durante un periodo normal se acumulan anomalías, se realizan experimentos, la autoridad del paradigma se fragmenta, emerge un nuevo paradigma y se institucionaliza, se normaliza. Finalmente, no se deben confundir las anomalías pasajeras con las posibilidades de cambios profundos, porque son elementos en contradicción con el paradigma dominante, pero toleradas por el sistema.

El aprendizaje político de las AC pueden provocar cambios marginales, como también anomalías. Es natural que se produzca que, a mayor coacción a los valores, mayor resistencia por parte de la coalición de la política dominante. Los cambios profundos sólo son posibles cuando existen modificaciones en las condiciones socioeconómicas o de políticas generales del sistema. Es decir que, a un cambio de paradigma o de política pública, implica un cambio de coalición dominante o por lo menos se de un cambio en su composición y en sus creencias (Cf. Roth 2002). (Ver el cuadro No. 4)

Cuadro 4
Estructura del sistema de valores de las élites políticas

	Núcleo duro	Núcleo de la política	Aspectos secundarios (instrumentales)
Características	Axiomas ontológicos y normas fundamentales	Implementación de los axiomas y normas en el marco de los fundamentos de una política	Medios utilizados e informaciones para la implementación de la política
Dimensión	Válido para todos los subsistemas	Específica el subsistema particular de política	Aplicación a una política o a un programa específico
Posibilidad de cambio	Muy difícil	Difícil pero posible si la práctica contempla muchas anomalías	Relativamente fácil, es la actividad habitual de la administración y del trabajo legislativo
Ejemplo (Del caso estudiado)	La persona con cultura nacional La persona intercultural	Objetivo de la política: Asimilación Interculturalidad	Decisiones administrativas, interpretaciones, urgencia del problema

Fuente: Roth 2002

2. Políticas internacionales sobre educación

La síntesis de políticas internacionales de educación presenta las tendencias promovidas desde los organismos internacionales. La presentación comprende tres bloques: el primero, recoge documentos de la ONU, donde la educación está como un derecho universal sin discrimi-

naciones. El segundo, reúne documentos de la UNESCO para la educación en América Latina, sobre todo el Proyecto Principal de Educación. El tercero, recoge documentos de las organizaciones indígenas.

Declaraciones internacionales sobre educación

Entre los documentos más importantes del siglo pasado, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948. En su Art. 26 se reconoce la educación como un derecho de todas las personas, se da prioridad al pleno desarrollo de la personalidad humana y se favorece la tolerancia entre naciones y grupos étnicos.

> Toda persona tiene derecho a la educación. [...] debe ser gratuita y obligatoria. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos [...]; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos...

La ONU, en el marco de la declaración anterior, aprueba en 1960 la "Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza", para que entre en vigor el 22 de mayo de 1962. Sus artículos 4º y 5º subrayan la necesidad de una educación primaria gratuita y obligatoria para todos; con respeto de la diversidad y el derecho a aprender en su propio idioma por maestros de su propia cultura, sin que esto ponga en riesgo la soberanía de un Estado nacional.

> Reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer actividades docentes; *emplear y enseñar su propio idioma,* siempre y cuando: Ese derecho no impida comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, *ni que comprometa la soberanía nacional;* El nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general (Art. 5.)

Más de medio siglo, los seres humanos tienen el derecho a una educación pública, contextualizada y de calidad. En Bolivia, se tuvo que esperar más de cuarenta años para modificar algo del núcleo duro de una política educativa segregacionista y dar paso a una educación que responda a la diversidad cultural del país. Al parecer, la política educativa boliviana fue adquiriendo un peso axiomático muy difícil de cambiar.

Declaraciones latinoamericanas sobre educación

En el ámbito latinoamericano serán considerados algunos documentos elaborados por los programas de la UNESCO y la OEI. Como también, las conclusiones de las dos Conferencias Mundiales de Educación Jomtien y Dakar. Estos documentos fueron elegidos porque contienen los temas principales de la política educativa internacional y además, fueron asumidos por las políticas educativas bolivianas, junto al resto de países del Tercer Mundo, en general y de América Latina, en particular.

La UNESCO en 1979, con la cooperación de CEPAL y de la OEA, convocó a una conferencia de ministros de educación y de planificación económica de América Latina y el Caribe, para definir conjuntamente una política educativa regional a largo plazo, con una proyección al año 2000. La conferencia se realizó en México. Las conclusiones del evento dieron origen al documento conocido como la "Declaración de México (1979)" que estableció las bases del Proyecto Principal de Educación (PPE). La línea base de la propuesta educativa está en el diagnóstico regional, de donde se extractan algunas situaciones:

- Subsiste la extrema pobreza de vastos sectores de la población.
- Persiste una baja escolarización en algunos países.
- 45 millones de analfabetos sobre una población adulta de 159 millones.
- Una excesiva tasa de deserción en los primeros años de escolaridad.
- Sistemas y contenidos de enseñanza inadecuados.
- Desajustes en la relación entre educación y trabajo.
- Desarticulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural.
- Deficiente organización y administración de los sistemas educativos, fuerte centralización en aspectos normativos y funcionales. (Declaración de México 1979)

La Declaración de México se enmarcó en unos principios que fundamentaban la necesidad de la educación, como la condición necesaria para lograr un auténtico desarrollo de las naciones. Asocia la educación con la calidad de las personas, el desarrollo de las mejores potencialidades humanas y la independencia política y económica. La educación es articulada con la cultura, el trabajo, el desarrollo científico, tanto en el ámbito de la educación formal, como en la no formal.

La UNESCO, en 1981, convocó a una Reunión Regional Intergubernamental en Quito, donde se definieron: los objetivos, estrategias, modalidades de acción y población prioritaria. Los tres objetivos centrales del Proyecto Principal de Educación (PPE) fueron:

- Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años antes de 1999.
- Eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo; Desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.
- Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias[19].

En la ciudad de México (1984) se desarrolló la primera reunión del Comité Regional Intergubernamental PROMEDLAC I. En ella se explicita el tema de la calidad y la necesidad de prestar atención a los programas que promueven y respetan la diversidad cultural. En Bogotá (1987) se reunió la PROMEDLAC II y la sexta Reunión de Ministros de Educación de Latinoamérica y el Caribe (MINEDLAC) VI. En dicha reunión, se ratificó el principal motivo del PPE: igualdad de oportunidades para todos y se reconoció la fuerte crisis económica de todos los países que impacta en la educación. En Guatemala (1989), se tuvo la tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, PROMEDLAC III. En la Declaración se propuso que los frutos del desarrollo fuesen distribuidos con equidad. En las propuestas del PPE fue la primera vez que se introdujo el concepto de "equidad", aunque ligada al desarrollo económico y no al educativo; se asoció desarrollo con "calidad de vida" y se planteó una educación "de calidad para todos". De igual forma, es la primera vez que se caracterizó la educación como "inversión" en términos políticos y sociales.

En Quito (1991) se realizó la cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, PROMEDLAC IV. El evento estuvo marcado por la evaluación de los diez años del PPE, el evento de Jomtien, el crecimiento de países democráticos y por una lenta recuperación de la recesión económica de los ochenta. La Declaración afirma que los sistemas educativos no están a la altura de las exigencias de la globalización y el desarrollo. Frente a esa realidad, la Declaración planteó la inversión prioritaria en la formación de recursos humanos y promover una transformación profunda de la gestión educativa. La nueva estrategia debía responder a estos tres desafíos:

19 Las principales estrategias formuladas en Quito (1981) fueron: a) Incremento del presupuesto al 7% u 8% del PIB; b) Renovación de los sistemas de formación docente; c) Vinculación de la educación con el trabajo productivo; d) Promoción de la pedagogía de la creatividad; e) Promoción de programas de educación inicial y programas complementarios de salud y nutrición; f) Aprovechar los medios de comunicación social para fines educativos.

- Mejorar la eficacia de los sistemas educativos.
- Mejorar la equidad y calidad en distribución de servicio educativo.
- Mejorar la eficiencia de los sistemas educativos. Optimizar el uso de los recursos.

Estos lineamientos estratégicos originaron una redefinición de las prioridades del Segundo Plan Regional de Acción del PPE. Estas fueron:

- Políticas, planificación, gestión y espacios educativos.
- Formación, capacitación y actualización del personal calificado en educación.
- Experimentación y evaluación de nuevas opciones pedagógicas.
- Sistemas de información e investigación.
- Industrias pedagógica y políticas editoriales.
- Estímulo al desarrollo de las redes de cooperación.

Los efectos políticos, en términos de educación, fueron notables en los años siguientes, puesto que casi todas las reformas educativas latinoamericanas se promulgaron en la década de los noventa.

En Santiago de Chile (1993), se realizó la quinta reunión del PPE, PROMEDLAC V. En este evento, además de los informes por países y el aporte de los expertos, se contó con la publicación de la CEPAL/UNESCO "Educación y conocimiento: Ejes de la Transformación Productiva con Equidad" (1992), que dio continuidad a las reflexiones de Santiago y Quito.

En Kingston, Jamaica (1996), se realizó la sexta reunión del PPE, PROMEDLAC VI, conjuntamente con la séptima reunión de ministros de educación, MINEDLAC VII. El documento base de la reunión reafirmó los compromisos asumidos en la fundación del PPE, pero a la vez, aceptaron contextualizar los objetivo. Los documentos base fueron: el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI (Delors: 1996)[20], el documento de la CEPAL/UNESCO ("Educación y Conocimiento: Ejes de la transformación Productiva con Equidad") y de Jomtien.

La Declaración de Kingston (1996) volvió a plantear la articulación entre equidad y calidad, y se construyó una conceptualización de calidad ligada a lo ético y a la autonomía intelectual y moral. Propuso una educación al servicio del desarrollo sustentable y de la paz, a partir de la participación y respeto ciudadano. Los participantes reconocieron que el planteamiento de Kingston sería imposible en la escuela, si no se sustentaba en un nuevo humanismo bajo tres principios:

20 El documento Delors promueve los llamados cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a convivir.

- El ejercicio de la ciudadanía
- El dominio pleno de los códigos de la modernidad
- La creación de una actitud ética y moral de respeto a sí mismo y al otro.

En Cochabamba, Bolivia (2001) se celebró la séptima reunión del PPE. Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe realizaron un balance de logros e incumplimientos del PPE y aprobaron las recomendaciones sobre políticas educativas para el inicio del Siglo XX.

Finalmente, cabe simplemente señalar que, este proceso de definición de políticas educativas estuvo acompañado por las instituciones financiadoras internacionales como el Banco Mundial y El Banco Interamericano de Desarrollo. Las políticas de los bancos también fueron orientadas a los temas de calidad, equidad, eficiencia interna, EIB, etc., no sólo para limitarse a transferir recursos, sino también para apoyar a los países en el diseño de sus políticas educativas.

Políticas educativas gubernamentales para los pueblos indígenas

Se recogen tres documentos referidos a la EIB desde distintos actores. El primero, tiene que ver con la reunión que promueve la OEI en 1995, el proyecto denominado "Políticas gubernamentales educativas para los pueblos indígenas", inscrito en el Programa "Interculturalismo, Desarrollo y Educación" cuyo objetivo central fue el intercambio de experiencias entre los países iberoamericanos que desarrollan procesos de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). El segundo, se trata del II Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1996. Y el tercero, es la "Declaración Indígena" surgida en el congreso anteriormente señalado.

En la reunión de México[21] (1995), se reconocen ciertos vacíos en las legislaciones nacionales en favor de los derechos indígenas, particularmente los culturales y lingüísticos. Asimismo, se evidenció la falta de ratificación de los convenios internacionales en materia de derechos indígenas (el convenio 169 de la OIT); en general, la vigencia, en algunos países, de sistemas educativos al margen de la problemática y realidad indígena. Por tanto, se recomendó:

21 En la I reunión de consulta técnica sobre políticas educativas gubernamentales para pueblos indígenas estuvieron: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

1. Reconocimiento constitucional de la diversidad cultural-lingüística.
2. Participación de diversas organizaciones indígenas en procesos educativos.
3. Lograr asignación presupuestaria para el desarrollo de la educación intercultural.
4. Garantizar que la descentralización promueva y potencie la educación intercultural.
5. Promover la educación en dos lenguas para la relación de interculturalidad.
6. Promover acuerdos multilaterales para superar fronteras territoriales en un pueblo.
7. Incorporar las lenguas indígenas y perspectivas culturales en los servicios públicos.
8. Sensibilizar a la población en general sobre el pluralismo cultural y lingüístico.

De la "Declaración de Santa Cruz" del II Congreso Latinoamericano de EIB se recogen algunos de los postulados considerados importantes para la investigación:

- Fortalecimiento de pueblos originarios con autodeterminación y desarrollo integral.
- Que los gobiernos reconozcan jurídicamente la categoría de pueblos indígenas.
- Construcción de la interculturalidad sea asumida por la sociedad en su conjunto.
- Participación de organizaciones indígenas en los distintos niveles de la EIB.
- Formular políticas teniendo desde identidades, lenguas y territorios de los pueblos.
- Ampliar el conocimiento sobre las lenguas indoamericanas y criollas.
- Reconocer derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas.
- Establecer políticas de normalización y normatividad de uso de idiomas indígenas.
- Evaluar el impacto de procesos bilingües y no bilingües en la conservación de los conocimientos indígenas.

La "Declaración Indígena[22]" inicia comunicando que, las organizaciones indígenas participantes en el evento se propusieron adoptar me-

22 En esa reunión estuvieron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

didas que contribuyan a garantizar una equitativa participación en la planificación, organización, concreción y desarrollo de la EIB. Estas son algunas de sus propuestas:

- EIB es un instrumento para la autonomía y la autodeterminación de los pueblos.
- Establecer relaciones que garanticen el protagonismo de pueblos indígenas en EIB.
- Participar en la planificación-ejecución de todo evento en igualdad de condiciones.
- Participar en la administración de recursos de la educación de pueblos indígenas.
- Procurar la participación de las organizaciones indígenas que carecen de recursos.
- Aprovechar los espacios organizativos indígenas para velar el desarrollo de la EIB.

En general, se puede apreciar la EIB es el tema principal en los tres documentos, sin embargo, en las dos últimas declaraciones concuerdan con identificarla como un instrumento político pedagógico para la construcción de la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas.

3. Educación y poder

Los cambios estructurales de los noventa[23] generaron la necesidad de organizar nuevas formas de entender y gestionar los Estados nacionales. Frente a esa realidad, los Estados Latinoamericanos adecuaron el aparato de Estado para que funcione acorde a la nueva coyuntura internacional. A la par, identificaron el capital humano como un factor de vital importancia para el desarrollo[24], lo que puso a la educación en la agenda pública como tema de interés general (Pérez de Cuellar: 1996).

La educación es ahora reconocida como el medio más importante para construir una sociedad más equitativa, respetuosa de la diversi-

23 Cambios trascendentes como la caída del muro de Berlín, el emerger de las diversidades étnicas en todo el mundo, la implementación de un nuevo modelo económico global, el desarrollo cibernético, la mundialización de la comunicación, la agudización de la pobreza en la población mundial, etc.

24 Este punto lo desarrolló ampliamente la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, en su documento informe a la UNESCO (1996). Además consúltese los informes sobre Desarrollo Humano (1999 y 2002).

dad cultural y competitiva en el nuevo mercado global. Cada comunidad de política proyecta en la educación sus propias demandas y visiones de mundo. Unos sectores identifican a la educación con el desarrollo económico y la innovación tecnológica; otros, con las reivindicaciones étnicas; y algunos, con la solución a la extrema pobreza y violencia. Los Estados nacionales latinoamericanos, a través de sus reformas educativas, buscan responder a las políticas internacionales sobre educación y en alguna medida a las demandas de las organizaciones indígenas y sindicales (cf. CSUTCB: 1991). Sin embargo, existen varios disensos entre las comunidades de política (AC), particularmente de los maestros, sobre la orientación ideológica de las políticas educativas. En casi todos los países latinoamericanos se desarrollan paros y huelgas de docentes, movimientos indígenas, manifestaciones estudiantiles y otras expresiones de inconformidad con algún aspecto de las reformas. Según Juan Casassus (1992) no es casual la falta de consenso porque la educación toca de forma particular el tema del poder y cómo éste se ejerce en la sociedad. Asimismo, afirma que quien controle los procesos de producción, de interpretación y de distribución del nuevo poder de la simbología social y del conocimiento, ejercerá un poder crucial en la sociedad; vale decir, será la coalición política que predomine.

Y ¿qué es el poder? Según el diccionario de la lengua española, es la facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar algo. Será Michel Foucault, a través de su teoría sobre el poder, responde a cómo se ejerce el poder y cómo se manifiesta en la sociedad. En su obra "Las mallas del poder" (1982), de inicio advierte que, cuando intentamos reflexionar sobre nuestra sociedad y la manera cómo se ejerce el poder, lo hacemos esencialmente a partir de una concepción jurídica: ¿dónde está el poder? ¿quién lo detenta? ¿qué reglas lo administran? ¿cuál es el sistema de leyes que el poder establece sobre el cuerpo social?. Por tanto, estamos desafiados a superar la visión de relacionar directamente el poder al derecho como instrumento de dominación, como el conjunto de aparatos, instituciones y leyes que transmiten y funcionalizan las relaciones de dominación.

Para Foucault, el poder asume múltiples formas de dominación que se ejercen en la sociedad, en las relaciones recíprocas de los individuos. Por tanto, no existe un poder central, sino diversos poderes que desarrollan formas de sujeción que funcionan "localmente". En todos los espacios se van desarrollando diversas formas locales de poder, cada poder con su propio modo de funcionamiento y su técnica. Todas estas formas de poder son heterogéneas. Como dice Foucault en su obra "La microfísica del poder" (1992: 152):

> No considerar el poder como un fenómeno de dominación masiva y homogénea de un individuo sobre los otros, de una clase sobre las otras. [...] El poder tiene que ser analizado como algo que circula, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos. No es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de un organismo reticular. Y en sus redes no sólo circulan los individuos, sino que además están siempre en situación de sufrir o de ejercitar ese poder, no son nunca el blanco inerte o consintiente del poder ni son siempre los elementos de conexión. El poder transita transversalmente nunca es estático en los individuos.

Por tanto, buscar el poder significa identificar el archipiélago de poderes que sustentan, negocian, construyen y ejecutan determinados procesos, para nuestro caso, el educativo en un entorno social, histórico, económico y territorial diverso. Esta conceptualización del poder permite comprender que en el estudio de políticas educativas no se puede, ni se debe asumir, que su implementación sea una simple derivación de una especie de poder central primordial, sino como la negociación cotidiana en la convivencia simultánea de diversos poderes. Un poder que no sólo afecta lo colectivo sino también la subjetividad de los sujetos.

Los efectos del poder no sólo son identificables en la praxis individual, sino también en lo colectivo y en esa dinámica entre lo colectivo e individual, hecho que nos impulsa a recurrir al pensamiento desarrollado por Pierre Bourdieu, que busca desentrañar la lógica de la práctica, el sentido de las diferentes prácticas sociales; en cierto modo, develar lo que el sentido común calla y oculta, y descubrir el orden social que se esconde tras el orden simbólico.

Para Bourdieu conocer la realidad significa desarrollar el conocimiento *praxeológico*, que tiene que ver con "las relaciones entre esas estructuras objetivas y las disposiciones estructuradas en las cuales ellas se actualizan y que tienden a reproducirlas; es decir, el doble proceso de interiorización de la exterioridad y de exteriorización de la interioridad" (Bourdieu 2001: 11). Según Bourdieu, este proceso de conocimiento de la realidad podría considerarse como un estructuralismo genético o constructivista. Es decir, el análisis implica una reconstrucción de la práctica desde un pensar relacional porque lo real es relacional. En este entendido, tanto el espacio social y los grupos que en él se distribuyen son productos de luchas históricas, en las cuales se implican en función de su posición en ese espacio social y de las estructuras mentales a través de las cuales aprehenden ese espacio. Según Bourdieu esa lógica de la práctica se desarrolla con base en el campo social y en el *habitus*.

Sintetizando, la noción de campo social que utiliza Bourdieu alude a un espacio social específico, en el que un conjunto de relaciones o un

sistema de posiciones sociales se definen de acuerdo a un tipo especial de poder o capital específico, detentado por los agentes que interaccionan en ese espacio social. Por tanto, para reconstruir un campo, se debe identificar cómo las formas de capital específico interaccionan.

Para Bourdieu, los diferentes tipos de capital o poder, que se producen y negocian en el campo, pueden presentarse de tres formas distintas, dependiendo del campo en el que se funciona: como capital económico, como capital cultural y como capital social. A esas tres formas habría que sumar una cuarta categoría de poder: el capital simbólico. Por tanto, el resultado de las relaciones, las luchas y las diferentes estrategias que se establecen en el campo, está en función a los diferentes capitales que poseen los actores.

Los diversos campos de la actividad humana son fruto de un proceso histórico de diferenciación, de acuerdo a los tipos particulares de legitimidad y de poder. Cada campo social posee una autonomía relativa respecto a los otros campos sociales y a sus formas de poder o capital (las fronteras del campo no pueden determinarse sino mediante la investigación empírica). Entre los diversos campos sociales, destaca lo que Bourdieu llama el campo del poder, por las relaciones que los diversos campos sociales mantienen con él y/o en él. El campo del poder es un campo de fuerza entre las formas de poder o capital.

De acuerdo a esta breve caracterización de la noción de campo social, un análisis en esos términos implica, para Bourdieu, tres momentos relacionados: primero, es preciso analizar la posición del campo social en cuestión con relación al campo del poder; segundo, es necesario establecer la estructura objetiva de relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o las instituciones que están en concurrencia en ese campo; y tercero, se trata de analizar los *habitus* de los agentes.

Por *habitus* se entiende, los diferentes sistemas de disposiciones que han adquirido los agentes a través de la interiorización de un tipo determinado de condiciones sociales y económicas que encuentran en una trayectoria definida en el interior del campo considerado; es decir, sistemas de disposiciones duraderas, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes.

El *habitus* es un producto social, no se trata de un conjunto de disposiciones a actuar, sentir, pensar y percibir, adquiridas de forma innata o natural, sino adquiridas socialmente y, concretamente con relación a la posición que los agentes ocupan en el sistema. El *habitus* es también concebido como un sistema de competencias sociales que implica doblemente, en tanto competencia, de un lado una capacidad práctica de acción y de otro un reconocimiento social para ejercerla. El *habitus*, por

lo tanto es inconsciente (o una forma de inconsciente), pero no es el inconsciente. En cuanto sistema de disposiciones, no somos nosotros quienes poseemos el *habitus* sino que es el *habitus* quien nos posee a nosotros. Finalmente, podemos distinguir entre habitus primarios y secundarios: los primeros están constituidos por las disposiciones más antiguas y duraderas (por lo mismo, condicionan la adquisición posterior de nuevas disposiciones); y los segundos, se construyen sobre el tejido de los primarios y vienen generalmente a redoblar su eficacia, sin olvidar que el habitus es una estructura interna permanentemente en vías de reestructuración porque es duradero pero no inmutable (cabría subrayar la importancia del *habitus* escolar).

4. Aspectos pedagógicos

El campo social privilegiado de esta investigación se ubica en el educativo, por lo que abordaremos su comprensión y explicitación conceptual. En los últimos años se han producido una infinidad de estudios y documentos que hablan de la crisis educativa en América Latina, tanto desde el plano del oficialismo como de las posturas críticas. Realmente estamos participando de un proceso de configuración y reconfiguración de diversos "campos sociales" (económico, cultural, social, político, educativo), donde la asimetría de poderes nos evita despolitizar el debate sobre los sentidos, objetivos, procesos y contenidos de la educación.

La educación, desde un concepto amplio, no tiene que ver sólo con el sistema escolar, sino también, alude a los procesos que se generan fuera de la escuela, con los diversos paradigmas e instituciones que hacen parte de la sociedad civil. En este entendido, abordar los aspectos pedagógicos, sin despreciar los aspectos técnicos, es asumir los procesos dialécticos de la definición de los sentidos y contenidos de la educación; es admitir que la complejidad del desarrollo de la educación es un ejercicio eminentemente pedagógico, político y público. Así, en este marco, al hablar de aprendizajes estaríamos entendiendo lo siguiente:

> Los aprendizajes se dan en procesos dialécticos y contradictorios que se desarrollan en diferentes ámbitos: en el mundo de la vida, en el mundo objetivado por la cultura, en el ámbito familiar, en el ámbito de los grupos de iguales, en el ámbito del poder público articulado por el Estado, en al ámbito de la sociedad civil y de los movimientos sociales, en los ámbitos públicos de la práctica política. (Osorio 1995: 14)

Siguiendo la reflexión, sin duda que el proceso de formulación de las políticas educativas latinoamericanas, que ya señalamos, como la creciente pobreza y desempleo en América Latina constituyen un reto para la reflexión pedagógica y la teoría curricular. Algunos intelectuales han denunciado que las políticas educativas internacionales buscan los cambios educativos en función de la globalización del mercado y que se pretende que la educación y la escuela estén al servicio de la formación de técnicos y profesionales competentes, eficaces, eficientes para el mercado laboral (Torres 2001, Regalsky 2002). Sin embargo, existen reflexiones y trabajos de varios investigadores que consideran la educación como un bien colectivo que, como tal, no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado, que se trata de construir una "sociedad educativa", en permanente aprendizaje. Lo que en cierto modo implica, diversificar las formas de aprendizaje y buscar nuevas formas de certificación a fin de reconocer todo tipo de aprendizaje dentro y fuera del sistema escolar (Delors 1996; Osorio 1995; Torres 2000).

Según los análisis de Torres (2000) y Osorio (1995), algunos procesos de modernización de la educación en Latinoamérica se han concentrado en: mejorar la gestión del sistema educativo, construir instrumentos de medición de la calidad de los aprendizajes, establecer mecanismos de retención de los niños en la escuela, mejoramiento físico y tecnológico de las infraestructuras. Ambos autores coinciden en plantear que "no basta con remozar la vieja educación", sino que de lo que se trata es de "pensar la educación de otro modo":

> La única posibilidad de asegurar educación para todos es pensando de otro modo, desde otras lógicas, desde un nuevo sentido común que integra educación y política, educación y economía, educación y cultura, educación y ciudadanía, política educativa y política social, cambio educativo desde abajo y cambio educativo desde arriba, lo local, lo nacional y lo global. (Torres 2000: 82)

Si la educación tiene que ver con todas las dimensiones de la vida, la cuestión pedagógica no puede quedar librada a su suerte. Cuando se propone que a la pedagogía se le asigne un rol preponderante, en el fondo se está proponiendo debatir sobre temas como: los contenidos (de dónde van a provenir los contenidos de una educación escolar); "tronco común" y "ramas diversificadas"; conocimientos locales y conocimiento universales; entre conocimientos teóricos y prácticos; entre lo nacional y lo local, entre lo urbano y lo rural; competencias universales y contextualizadas, etcétera. En términos de Jorge Osorio (1995: 20-22):

> Es preciso sacar a la pedagogía de la "cárcel de la enseñanza" y devolverla al aprendizaje y a los contextos de acción, es decir, reconstruirla como teoría de las relaciones sociales, como eje de la cultura, del saber y del conocimiento, en un contexto global donde se producen transformaciones tan sustantivas. (...) Debemos preguntarnos por la posibilidad de una pedagogía comprensiva, crítica e integradora (Mejía 1995) (...) es preciso abrir la pedagogía a un pensamiento multidimensional que permita concebir lo singular, lo local, lo temporal formando parte siempre de un conjunto.

Según Osorio (1995) se está planteando un nuevo paradigma[25] que podría llamarse "paradigma de la complejidad". Éste da lugar a un pensamiento holístico, donde las propiedades de las partes sólo pueden ser entendidas a partir de las dinámicas del conjunto. La imagen de una red podría ayudar a entender este paradigma.

En opinión de los autores señalados, en el paradigma de la complejidad se debe incluir explícitamente la epistemología[26]; es decir, se trata de entender el proceso de construcción del conocimiento. Aún existen divergencias con relación a cuál sería la epistemología más adecuada para los procesos latinoamericanos. A criterio personal, creo que no se trata sólo de definir una epistemología, sino de generar diálogo de epistemologías, sobre todo cuando se refiere a la educación de pueblos indígenas.

Otras de las características que se resaltan del nuevo paradigma, tiene que ver, con asumir que los conceptos, teorías y descubrimientos son limitados, aproximados, temporales e incompletos. Finalmente, señalar que este paradigma también es conocido como de la diversidad y la diferencia (Osorio 1995).

En el marco de estas pugnas de paradigmas (tradicional-mecanicista y nuevo-holístico), realizaremos un alcance conceptual sobre: currículo (tronco común-ramas diversificadas), conocimiento, competencias, indicadores, interculturalidad, calidad y equidad.

---

25 Por paradigma se puede entender "aquellas hipótesis fundamentales que son admitidas por quienes manejan un campo del conocimiento, de modo que al cuestionarlas o cambiarlas se produce una revolución científica" (Sánchez y Díaz 1997: 24).

26 La *epistemología* es una disciplina filosófica que estudia el conocimiento, se trata de responder a un primer interrogante referido al origen del conocimiento (Gottret 1998: 24).

Conocimiento

Las reformas curriculares latinoamericanas de la década de los noventa significaron grandes inversiones en materiales y recursos humanos especializados para cambiar toda la estructura curricular. Definir un currículo no sólo implica discutir si son mejor ocho o diez años, si es mejor organizar en niveles, ámbitos, áreas, años, ciclos, y si es primero lo uno o lo otro. En rigor, de lo que se trata es de definir qué se aprende, para qué y cómo. Magendzo (2000: 157) nos presenta un alcance de lo que implica un marco curricular en estos términos:

> El Marco Curricular es un "rayado de cancha"que fija límites y proporciones respecto a los conocimientos, habilidades, actitudes y valores que los alumnos deben aprender, desarrollar e internalizar, proporcionando implícita o explícitamente, indicadores o estándares de logro.

En ese sentido, se hace indispensable realizar una aproximación conceptual de la categoría "conocimiento". Para ello recurriremos a fuentes documentales provenientes de dos corrientes: una de ellas está más ligada a ver la educación como una variable dependiente de la economía y de la gestión empresarial; la otra, provinente de posiciones críticas y fundamentalmente humanistas.

Para el primer caso, la producción del conocimiento ha sido ligada al desarrollo económico. Algunos documentos (CEPAL/UNESCO 1996, PROMEDLAC V) a partir de los informes educativos de los países e investigaciones económicas, concluyen que la educación, en general, y el conocimiento actualizado, en particular, han generado mayor desarrollo y riqueza; es decir, se han planteado silogismos apolíticos como "a mayor escolaridad mayor producción, por tanto, mayor riqueza", como si la única variable de la producción de riquezas fuese la educación.

En la época neoclásica de la economía hubo pocos trabajos en la relación economía y educación[27], a diferencia de la década del cincuenta

27 En general, los economistas clásicos no llegaron a desarrollar la relación educación -desarrollo económico, lo que explica que en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX dicha conceptualización no se hubiese desarrollado. Sólo se tiene el dato que, en 1925 casi en forma aislada, el economista ruso Strumilin midió las tasas de retorno para varios niveles de educación primaria. Posteriormente, ni los rusos, ni los europeos, ni los americanos, hicieron nada significativo en este campo hasta después de la segunda guerra mundial (Betancur 2001).

en adelante, cuando se reabre el debate y se generan una serie de investigaciones, para determinar hasta dónde la educación forja el desarrollo, la modernidad y la calidad de vida. Los economistas y los analistas sociales buscaban las causas del desarrollo logrado por varios países del mundo, a fin de extraer conclusiones y formular recomendaciones para que otros países iniciaran el mismo recorrido hacia el desarrollo.

Los economistas norteamericanos Edward Denison y TW Sichultz, en la década de los sesenta, acuñaron el concepto de "factor residual", para explicar que alrededor del 20% del crecimiento económico de la primera mitad del siglo XX en la Unión Americana, se debió a los niveles educativos de la fuerza de trabajo[28]. Con los resultados de ambos estudios se inició lo que en la historia del pensamiento económico se conoce como la "revolución del capital humano" (Betancur 2001). Según esta teoría, los países que deseen desarrollar deben invertir en su capital humano, a través de los procesos de aprendizaje (en la escuela y espacios alternativos) que favorezcan la acumulación de conocimientos. Subraya la importancia del aprendizaje práctico; es decir, que se aprende produciendo, haciendo.

La otra corriente, calificada como humanista, se basa en el trabajo de Edgar Morin (1999). Morin plantea, siete saberes fundamentales que la educación del futuro debe desarrollar en cualquier sociedad y cultura. Presentaremos una síntesis de ellos:

1. La ceguera del conocimiento: el error y la ilusión
   Enseñar un conocimiento capaz de criticar el propio conocimiento; que evite la doble enajenación: la de la mente por sus ideas y la de las propias ideas por nuestra mente.
2. Los principios de un conocimiento pertinente.
   Desarrollar la aptitud natural de la inteligencia humana para ubicar todas sus informaciones en un contexto y en un conjunto.

28 Denison en 1962 realizó una investigación sobre el crecimiento económico en EEUU entre 1910-1960. Tomó las variables clásicas de la producción: el trabajo y el capital. Después de realizar las pruebas econométricas, encontró un "residuo" no explicado por ninguno de los dos factores de la producción que había considerado, sino por las mejoras cualitativas en la fuerza de trabajo provenientes de la educación. Denison concluyó que, el 23 % de la tasa de crecimiento del producto per cápita en los EEUU se explicaba por la expansión educativa. Estas conclusiones fueron confirmadas por los resultados de Schultz. En 1963 Schultz realizó una comparación entre las tasas de retorno de un dólar invertido en educación y de uno invertido en capital físico. La conclusión: la rentabilidad del dinero invertido en recursos humanos es tan o más grande que la rentabilidad del capital físico. Por lo

3. Enseñar la condición humana.
   El ser humano es a la vez físico, biológico, psíquico, cultural, social, histórico. Todos los seres humanos deben reconocerse en su humanidad común y, al mismo tiempo, reconocer la diversidad cultural inherente a todo lo humano.
4. Enseñar la identidad terrenal.
   Introducir en la educación una noción mundial más poderosa que el desarrollo económico, mostrar que todos los humanos viven en una misma comunidad de destino y elaborar un sentimiento de pertenencia a la Tierra.
5. Enfrentar las incertidumbres.
   Enseñar las incertidumbres que han aparecido en las ciencias físicas, biológicas e históricas. Abandonar los conceptos deterministas de la historia humana que creían predecir el futuro. Los modelos de sociedades no se perpetúan de manera natural
6. Enseñar la comprensión.
   Desarrollar la comprensión mediante: a) la apertura empática hacia los demás y b) las tolerancias hacia las ideas y formas diferentes, mientras no atente contra la dignidad humana. La educación del futuro deberá asumir un compromiso por la democracia.
7. La ética del género humano.
   La educación debe conducir a una "antropo-ética" considerando el carácter ternario de la condición humana: individuo-sociedad-especie. El respeto a la diversidad significa que la democracia no se identifica con la dictadura de la mayoría.

Currículo por competencias

Las políticas educativas sugeridas desde el PPE fueron promoviendo reformas curriculares en casi todos los países de América Latina. En la década de los noventa se optó por el modelo curricular por competencias, ya que significaba transitar de los contenidos tradicionales hacia la reubicación de conocimientos en función a privilegiar el desarrollo de capacidades complejas vinculadas a desempeños específicos, más comúnmente conocidas por competencias.

Según Luisa Pinto (2000: 232), "en el modelo curricular por competencias del quehacer educativo se ubica frente al sujeto que aprende y a la sociedad en la que actúa. La mirada estará orientada a descubrir cuáles son las demandas que este desarrollo individual y social exige a la escuela".

A fin de operativizar este ideal, varios países optaron por considerar un diseño curricular de cobertura nacional, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y otro más local (llámese: distrito, región,

municipio)[29], bajo la responsabilidad de las autoridades educativas locales. En ese entendido, a fin de profundizar en el análisis, precisaremos las nociones de competencias e indicadores.

Competencias

El término "competencia" tiene múltiples acepciones en la lengua castellana, hecho que nos exige una aproximación etimológica a fin de tener un panorama más completo del término en cuestión. Según Vinent (2001) competencia proviene de competir, término que a su vez proviene del latín *competere;* es decir de *petere*, pedir, aspirar, tender a; y *cum o com*, que sugiere la idea de compañía. Así, *competere* indica un ir al encuentro de una misma cosa, disputar dos o más contrincantes para alcanzarla; es el atributo más corriente. De *competere* deriva también el verbo *competer*, pertenecer, incumbir. El término *competente* se aplica también al que está investido de la autoridad para atender ciertos asuntos. En general, se dice de alguien que se desempeña con eficiencia en un determinado dominio de la actividad humana. En esta última acepción no incluye la noción de rivalidad, a diferencia del primer significado.

> Varios especialistas[30] dedicados a la educación optaron por esta última acepción; es decir, el concepto de competencia no fue asimilado al de competitividad, porque eso implicaba "trasladar al sistema educativo las leyes de mercado y con ellas los parámetros de efectividad, rentabilidad y eficacia" (Torrado 2001: 32).

---

29 Así por ejemplo: para el caso de Chile se habla de "Marco Curricular de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, dentro de los cuales los establecimientos educacionales tendrán la libertad de elaborar sus propios Planes y programas" (Magendzo 2000: 156). Para el caso del Perú se habla de "Estructura Curricular Básica que se realiza a partir de las demandas nacionales y las diversas fuentes del currículo (...) y para los proyectos curriculares de centro educativo se tomarán en cuenta los lineamientos curriculares específicos regionales" (Encinas 2000: 169). Para el caso boliviano, "el currículo nacional compuesto por un tronco común de alcance nacional y por ramas complementarias diversificadas" Art. 8º del DS 23950 Reglamento sobre Organización Curricular.

30 Los especialistas a los que se refiere la autora se trata de un equipo profesional interdisciplinario de la Universidad Nacional de Colombia responsables de desarrollar el Proyecto de Evaluación de Competencias, en convenio con la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá.

En este acápite, para profundizar y aclarar el concepto de competencia, nos basaremos en la acepción que hace referencia al "desempeño con eficiencia, en un determinado dominio de la actividad humana", sin que se niegue la importancia de la dimensión económica del concepto y su influencia en la pedagogía. Estamos lejos de asumir un enfoque determinista que no deje espacio para la esperanza[31].

Torrado (2001) realiza una exploración histórica para identificar en qué disciplinas se desarrolló y lo que esto aportó a su significado. Así afirma:

> Sin excluir otras posibles lecturas, asumimos que el concepto procede de la lingüística y que llega al campo educativo después de una relectura al interior de la psicología cognitiva y cultural. (*Ibíd.* : 38)

Torrado (2001) parte analizando la competencia lingüística formulada por Noam Chomsky, a finales de los años 50. Para Chomsky, la aparición del habla pone en evidencia la capacidad del niño para manejar un sistema de signos con reglas y estructuras de funcionamiento complejo. Hymes critica el concepto chomskiano, y señala que el conocimiento del hablante no se reduce a las reglas que definen la gramática de la lengua, sino que también es un conocimiento que precisa de un contexto social particular. Simultáneamente a la crítica, el concepto de competencia es asumido indistintamente por la psicología cognitiva y la psicología histórica cultural, cuyos máximos representantes son Piaget y Vigotsky respectivamente. Con relación a Piaget rescata la afirmación de Carretero y García (1984) para quienes: "Las estructuras lógicas Piagetanas han tenido indudable utilidad para comprender el desarrollo cognitivo, pero como se ha indicado repetidas veces, no son modelos de actuación de los sujetos sino de su competencia" (*Ibíd.*).

De este transitar histórico del concepto de competencia derivan dos tradiciones: la primera de corte cognitivo y la segunda de orientación más cultural. Estas dos tendencias aparecen cada vez menos antagóni-

---

31 Paulo Freire decía: "Una de las connotaciones fuertes del discurso neoliberal y de su práctica educativa viene siendo el rechazo sistemático del sueño y de la utopía, lo que sacrifica necesariamente la esperanza. La propalada muerte del sueño y la utopía, que amenaza la vida de la esperanza, termina por despolitizar la práctica educativa, hiriendo a la misma naturaleza humana. La muerte del sueño y de la utopía, prolongación consiguiente a la muerte de la historia, supone la inmovilización de la historia en la reducción del futuro a la permanencia del presente... ninguna realidad es así porque así tenga que ser (2001: 135).

cas y al contrario, se va identificando una complementación y hasta una cierta mutua determinación.

A lo anterior Torrado (2001) añade, la competencia no se reduce a un saber hacer, sino que también es un hacer sabiendo. Es decir, un hacer, se sostiene en múltiples conocimientos que se van adquiriendo en el transcurso de la vida; "es la utilización flexible e inteligente de los conocimientos que poseemos lo que nos hace competentes frente a tareas específicas. En otras palabras, quien es competente lo es para una actividad determinada" (*Ibíd*. : 49).

Finalmente puntualiza que el concepto de competencia es diferente al de aptitud o capacidad mental, ya que "no se trata de una habilidad intelectual que se tiene o de la cual se carece desde el nacimiento, que se manifiesta siempre y de manera idéntica, razón por la cual su falta de exteriorización equivale a su ausencia" *(Ibíd*.).

Al análisis de competencia realizado por Torrado, añadimos la conceptualización realizada por Bogoya (2001:11-12) porque relaciona el desarrollo de competencias con el ejercicio ciudadano y la actitud crítica, alcance que enriquece el concepto para el análisis de los proyectos educativos indígenas:

> Competencia es "una actitud idónea que emerge en una tarea concreta, en un contexto con sentido". La competencia o idoneidad se expresan al llevar a la práctica, de manera pertinente un determinado saber teórico. Así, trabajar en competencias implica pensar en la formación de ciudadanos idóneos para el mundo de la vida, con una actitud crítica ante cada situación, un análisis y una decisión responsable y libre y una idea de educación autónoma, permanente, profundizando aspectos que ellos mismos determinen.

Por tanto, en esta investigación, se entendió por competencia la capacidad de resolver adecuadamente problemas recurriendo a factores propios y del entorno, utilizando recursos conceptuales, procedimentales y actitudinales en el marco de una realidad histórica.

Indicadores

La necesidad de precisar y verificar los avances educativos en términos de calidad, exige la definición de indicadores educativos. Sin embargo, el tema indicadores se encuentra todavía en una fase de perfeccionamiento e incluso, para muchos países, en etapa de creación. Previamente a continuar con el análisis de indicadores de competencias, es imprescindible realizar un deslinde conceptual entre indicadores socia-

les, indicadores de proyectos[32] e indicadores educativos propiamente dichos. Al utilizar simplemente la acepción "indicadores" se corre el riesgo de confundir ámbitos y por ende, niveles de lo que se desea monitorear.

Los indicadores sociales están para identificar los avances educativos de toda la sociedad y facilita a la vez, la comparación proporcional con el avance de los demás países. En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1976, propuso armonizar los distintos programas de carácter internacional, para establecer un sistema flexible de indicadores sociales que facilite la comparación entre países. En 1989 publicó un Manual con instrucciones para la utilización de dichos indicadores. La ONU define 13 áreas sociales, una de ellas es la "Enseñanza y los servicios educativos desglosados". Sus indicadores son: 1) Grado alcanzado y analfabetismo. 2) Matrícula y fracaso escolar. 3) Educación y capacitación de adultos. 4) Personal educativo y gastos en educación (Delgado 2001).

Tanto en Europa[33], como en América Latina y el Caribe los indicadores han estado ligados a sistemas de evaluación de los logros educativos, dando mayor énfasis a los indicadores cuantitativos. En América Latina y el Caribe, a partir de la década de los noventa, además de velar por los indicadores cuantitativos que permiten medir los avances de la educación Estatal; la preocupación giró en torno a la formulación de indicadores para el monitoreo de los avances cualitativos del currículo organizado por competencias. Este aspecto es el que profundizaremos a continuación.

---

32 Estos indicadores son desarrollados en el último punto de este capítulo.

33 La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cuenta con un sistema específico de indicadores específico relacionado con la problemática de la educación en casi todas sus vertientes. En 1987 el Centro de Investigación e Innovación Educativa (CERI) en cooperación con la Unidad de Indicadores y Estadísticas de la Educación de la OCDE pone en funcionamiento el Proyecto Internacional de Indicadores (INES). Fueron perfeccionando los indicadores, sin embargo, mantienen los iniciales cuatro ámbitos: contexto, recursos, proceso y resultados. (Actualmente, varios países latinoamericanos forman parte del proyecto INES). Consúltese: OCDE (1992-1997); Barrera (2000), Martín (2001). Así, por ejemplo, en el área de ciencias proponen dos dimensiones, relacionadas entre sí, la distinción sólo se la realiza por un carácter metodológico, una teórica-explicativa y otra procedimental y metodológica, en las cuales se consideran cuatro dominios conceptuales: ecología y seres vivos, elementos de química, elementos de física y la tierra y el universo (Bogoya 2001: 14).

Según Pinto (2000), el aprendizaje de las competencias supone procesos complejos cuyo logro se da de manera progresiva. La necesidad de saber cómo los niños van desarrollando las competencias exigió la creación de indicadores de logro por cada competencia. Los indicadores de logro son expresiones evaluables de los aspectos conceptuales, procedimentales y actitudinales de cada competencia, son las referencias del resultado o la manera en que el niño manifiesta su avance en el desarrollo de una determinada competencia. Para establecer los indicadores de logro se recurre a tres fuentes de información.

- La competencia en sí misma: los conceptos, procedimientos y actitudes que la conforman.
- La sicología del desarrollo que nos proporciona información sobre lo que el niño es capaz de hacer y comprender a una determinada edad.
- El saber estructurado de las diversas disciplinas. Cada competencia, toman de las disciplinas los contenidos básicos para el desarrollo de las mismas.(*Ibíd*.: 234)

Como se puede apreciar, el alcance que realiza Pinto tiende a perfilar indicadores cualitativos, disposición que también se encuentra en el currículo boliviano. Sin embargo, para el caso colombiano, esta misma función de indicadores cualitativos es asumida por lo que ellos denominan "desempeño". El currículo colombiano está organizado por competencias, desempeños, dimensiones y dominios[34]. (Bogoya 2001: 13). Textualmente sostiene:

> Tal como se plantea la competencia, en tanto una acción idónea en la práctica, ella sólo es visible a través de desempeños, los cuales aplican los escolares en su actividad en el aula en el ejercicio de su cotidianidad. La mediación a través de desempeños, articulados entre sí, es necesaria para explorar una cierta competencia, la cual se encuentra implícita en una especie de caja negra o posiblemente opaca, que es imperativo develar.

A nuestra percepción, la formulación colombiana de identificar desempeños en lugar de indicadores facilita la comprensión y los alcances que exige el monitoreo del currículo por competencias. El concepto de

34 Así, por ejemplo, en el área de ciencias proponen dos dimensiones, relacionadas entre sí, la distinción sólo se la realiza por un carácter metodológico, una teórica-explicativa y otra procedimental y metodológica, en las cuales se consideran cuatro dominios conceptuales: ecología y seres vivos, elementos de química, elementos de física y la tierra y el universo (Bogoya 2001: 14).

indicador trae consigo mucha carga del campo matemático cuantitativo, con el peligro de identificar monitoreo de competencias con evaluaciones reducibles a calificaciones cuantitativas.

Finalmente, a este proceso de construcción de indicadores cualitativos, tanto por parte de Pinto, como de Bogoya, añadiríamos algunos criterios de tipo ético al momento de trabajar con los indicadores llamados internacionales. Según Joaquín Gairín, los indicadores y tipologías de indicadores no pueden ser considerados descontextualizados como si fuesen metas abstractas y universales, porque no todos los indicadores valen lo mismo en contextos diversos. Es más, un indicador puede tener pesos diferenciados según el contexto en el que se lo aplique (Gairín 2001: VI).

Gairín (2001) puntualiza que, en la tendencia a utilizar indicadores para comparar procesos educativos, está la dificultad de comparar realidades que son incomparables, por el simple hecho de que cada organización queda en cierto modo condicionada históricamente por su propio contexto. Textualmente afirma, "no hay que olvidar que el *cambio de la escuela es técnicamente simple, pero socialmente complejo.* Y es una complejidad social, curiosamente, la que incita a establecer categorizaciones y prescripciones complejas" (*Ibíd*. énfasis del original). Sin duda, nos plantea el desafío a trabajar los indicadores desde el plano de la diversidad.

Por tanto, en esta investigación se asume que para establecer indicadores de logro de competencias consideramos cuatro factores: primero, las características que forman parte de la competencia en sí misma; segundo, la información sicológica de lo que los niños son capaces de comprender y a hacer según las edades (desde nociones culturales y de la ciencia sicológica); tercero, los contenidos básicos de cada disciplina; y cuarto, las características y valores del conocimiento indígena.

Calidad

La producción bibliográfica de la última década, con relación a la calidad educativa, realmente tiene dimensiones abrumadoras; sin embargo, presentaremos una caracterización operativa, claro está, sin descuidar el marco crítico en el que se ha pretendido esbozar todos los temas.

Para esta investigación se asume la aclaración teórica que formula Schmelkes (2002) con relación a la calidad. Schmelkes puntualiza que la calidad se caracteriza, no se define y que se trata de un fenómeno multideterminado, por lo tanto, implica que cualquier intento de mejora también debe ser múltiple. Metodológicamente sostiene y ejemplifica que la calidad se analiza en función a los factores de la oferta y la demanda educativa de manera contextualizada. Si bien retoma términos

del enfoque económico, sin embargo los reorienta desde una perspectiva histórica, social, pedagógica y política. Textualmente afirma:

> La calidad implica la equidad, la relevancia, la eficiencia y la eficacia. En cuanto a la relevancia, existen dos díadas: La relevancia individual y social. Es relevante para el sujeto y para lo que la comunidad espera de ella. Y la relevancia para el presente y para el futuro. Lo que necesitan ahora los niños y los elementos que necesitan para hacer frente al futuro. [...] La calidad siempre es un término relativo. Siempre se define en comparación con algo más. Respecto de objetivos iguales, siempre hay diferencias. La calidad es un concepto dinámico y siempre puede ser mejor. (*Ibíd*.: 1)

Esta posición de Schmelkes es ampliamente compartida y desarrollada por Aguerrondo (2002), quien ve la calidad como un concepto lleno de potencialidades pedagógicas, culturales, históricas y políticas. Aguerrondo postula que los juicios de calidad y eficiencia no se realizan a partir de criterios que salen de la lógica económica, sino a partir de criterios que se originan en la lógica pedagógica, lo que permite responder: ¿qué es "mejor educación"? o ¿cómo se define educación de calidad? y otra dimensión que hace a gestión y administración ¿cómo se da eso a todos?

Por tanto, según Aguerrondo (2002), un sistema educativo eficiente es el que da la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente. Este paso de releer la calidad desde el marco pedagógico y político técnico permite superar los juicios que salen de la lógica económica. Por tanto, presentaremos las características y utilidades del concepto de calidad; (ver cuadro No. 5) como también las dimensiones o ejes del proceso educativo que deben ser definidos por la calidad (ver cuadro No. 6).

Cuadro 5
Características del concepto de calidad

Características	Utilidad del concepto
Complejo y totalizante (multidimensional)	Calidad puede ser aplicado a cualquiera de los elementos que intervienen en el campo educativo.
Social e históricamente determinado	Calidad se lee de acuerdo con los patrones históricos y culturales de una realidad o una formación específica.
Imagen-objetivo de la transformación educativa	Calidad se define a través de su ajuste con las demandas de la sociedad (variables con el tiempo y el espacio)
Patrón de control de la eficiencia del servicio	Calidad marca el norte del proceso y sirve de patrón de comparación para realizar los ajustes pertinentes.

Cuadro 6
Dimensiones a ser definidas por el concepto de calidad

Eje epistemológico	Eje pedagógico	Eje de organización
• Qué definición de conocimiento. • Qué definición de áreas disciplinarias. • Qué definición de contenido.	• Qué características definen al sujeto de enseñanza. • Cómo aprende el que aprende. • Cómo enseña el que enseña. • Cómo se estructura la propuesta didáctica.	• La estructura académica. • La institución escolar. • La conducción y supervisión (el gobierno)

Fuente: elaboración propia con base en Aguerrondo (2002)

Pese a los avances en pedagogizar el concepto de calidad, persisten posiciones que consideran la calidad intrínsecamente relacionada con el enfoque economicista determinada por la competitividad. Para el caso, tomamos el artículo de Roberto Donoso de la Universidad de Venezuela, quien sostiene que, el tema de calidad en los últimos tiempos ha generado una verdadera obsesión colectiva, a tal punto que el concepto se ha "vuelto elusivo, polisémico e incluso contradictorio (...) al igual que las palabras "libertad", "democracia", "revolución" (...) el término se ha insertado en un universo lingüístico que lejos de aclarar, oscurece el pensamiento" (Donoso 1992).

Donoso expone tres "pre-supuestos" que, anteceden a la calidad de la educación, se asumen como válidos y verdaderos de manera acrítica, lo que impide el cuestionamiento del concepto y su uso en las políticas, programas y proyectos educativos.

> 1º. Creer que la única institución social que educa es la escuela y por tanto, sola ella debe ser de calidad. La empresa determina las competencias prioritarias para sus intereses. Las reformas educativas intentan copar lo educativo con terminologías de la empresa productiva[35], sin considerar que la escuela en esencia no es una empresa. 2º. Los promotores de la calidad

35 "La educación no se escapa al""impresionismo" literario: ahora los profesores, maestros, no son tales, sino *facilitadores*; ya no hay trabajo académico, sino *producto académico tangible*; nuestros niños ya no salen a recreo, sino al *espacio lúdico* y al *segmento de ocio*; la escuela ya no se administra, sino se *gerencia*; Ya no hay igualdad de oportunidades educativas, sino equidad; no hay consultas en las bibliotecas, sino se navega; no se habla de los desertores ni de los ausentismos, sino de los excluidos; Ya no importan los contenidos, sino los *procedimientos*; ya no existe la población escolar, sino el *mercado cautivo de la educación*." (Donoso 1992: 297)

> asumieron que la educación como concepto era equivalente en todos los ámbitos y tiempos. 3º. La tentación de lo educativo contable, la educación se transforma para el Estado en problemas de inversión, costos, costo-beneficio. (*Ibíd.*: 296-297).

Donoso sostiene que, ante la ausencia de claridad conceptual, no es raro que las contradicciones acosen a la reforma educativa en general, y a la calidad en particular. Este autor manifiesta que, al ser la calidad un concepto que marca distinciones con relación a un conjunto, no podría ser para todos; asimismo, la calidad y la equidad no pueden ser gestionadas simultáneamente por existir un contrasentido en los significados. Recogemos una síntesis de sus fundamentaciones en estos términos:

> La calidad no es para todos. Etimológicamente, calidad procede del latín: *qualitas, -atis*, es decir, calidad es cualidad. La idea de calidad sirve para distinguir, para separar. Al trasladar el concepto a la educación, la función de esta es marcar las distancias entre un individuo y otro. En consecuencia, la calidad en educación, en ningún caso se puede lograr para todos, porque por definición, a través de ella se pretende las diferencias.
> Calidad y equidad a la vez resultan incompatibles. Se trata de educación para todos o para los más aptos. La equidad, como política pública efectiva a favor de los sectores más desvalidos de las sociedades debe ser planteada estructuralmente. Disminuir las diferencias educativas de las poblaciones de AL, pasa por generar estructuras sociales y económicas que no reproduzcan las inequidades. La equidad, en su raíz *equi* alude a igualdad, es decir, es un intento por homogeneizar, uniformar la educación que se brinda a los ciudadanos de manera que todos cuenten con un repertorio común, base y garantía de un desempeño ciudadano productivo. (Donoso 1992: 299-301)

La posición crítica de Donoso muy bien podría ser asumida en la tarea de pedagogización propuesta por Aguerrondo, puesto que en el trasfondo del análisis de Donoso está latente las estructuras de reproducción de la desigualdad social que carga por siglos América Latina. Por tanto, la caracterización de calidad desde las comunidades indígenas en particular, y desde los pueblos latinoamericanos en general, debe estar enmarcada por una construcción de la justicia que se manifieste en la realidad social, económica, cultural e identitaria de cada pueblo.

Interculturalidad

La búsqueda de la justicia nos lleva ha comprender y explicar los fenómenos relacionales entre los grupos humanos, las sociedades, los

países, los continentes. Cada quien formula sus teorías y sus conceptos desde el enfoque que más considera acorde a sus pensamientos político-sociales e intereses económicos. En lo que concierne a la realidad latinoamericana, se han desarrollado diversas teorías para explicar la posición que le corresponde a los pueblos indígenas en las dinámicas sociales y económicas de los países. En este acápite, presentamos una síntesis de tres enfoques y políticas que regularon las relaciones entre la sociedad dominante y los indígenas a lo largo de la historia colonial, republicana y contemporánea. Estas políticas no tienen un desarrollo lineal.

A. La política indigenista de segregación

Esta política se aplicaba durante el régimen colonial en América. Los fines y los medios empleados construyeron una estructura de sistemática discriminación de los indígenas, a través de mecanismos de dominación y explotación. Las diferencias se constituyeron en barreras étnicas que estructuraron la sociedad colonial como una sociedad dividida en castas.

B. La política asimilacionista

Esta política surge con la emergencia de los estados nacionales independientes. Los indios eran incorporados fundamentalmente por su fuerza de trabajo, lo que no significaba que participasen en la vida nacional, ya que "no tenían noción ni sentido de nacionalidad" (Dalence [1851]1975). Se impone una estratificación racial. Sin embargo, en el discurso los indios podían constituirse en ciudadanos, si y sólo si, rechazaban los valores de la cultura indígena; el pasaje a la sociedad moderna – occidental no debía realizarse mientras los indígenas conservasen sus rasgos autóctonos.

C. La política intercultural

Tanto el multiculturalismo como la interculturalidad emergen ante los problemas generados por las políticas igualitaristas y homogeneizantes de los Estados nacionales. El multiculturalismo se desarrolla en las sociedades anglosajonas y la palabra clave para esta corriente es "tolerancia". Según Tubino (2002), el multiculturalismo es un intento de abordar y resolver los problemas que generaron las políticas de la dignidad igualitaria, por tanto, se propone radicalizar los grandes ideales sociales de la ilustración: autonomía y tolerancia. El

multiculturalismo rechaza el reconocimiento recíproco y hace prevalecer la separación sobre la integración.

La interculturalidad, como propuesta ético-política se desarrolla con mayor intensidad en América Latina y en algunos países europeos. La palabra clave para este enfoque es "diálogo", por tanto interrelación. Según López (2001), la noción de interculturalidad emerge desde las ciencias sociales a partir de una experiencia educativa en Venezuela. En los últimos treinta años estuvo preferentemente ligada a la educación, inicialmente al campo lingüístico y posteriormente fue incursionando también en el ámbito pedagógico (currículo, conocimientos, metodologías, proyectos educativos, gestión educativa, producción de materiales, etc.).

La interculturalidad en América Latina estuvo políticamente vinculada desde sus inicios a la problemática indígena con relación a las políticas de los Estados nacionales. En los últimos años, diversos pueblos y dirigentes indígenas buscan que la interculturalidad sea también una formulación de principios y de estrategias que permitan superar las políticas de asimilación e integración. Los investigadores consultados coinciden en afirmar, que si bien la interculturalidad ha transversalizado el sistema y la política educativa de varios países latinoamericanos, al menos en el discurso; sin embargo, queda pendiente en las agendas nacionales transversalizar las políticas y estructuras de Estado.

No obstante, cuando la interculturalidad es reducida a la noción de la diversidad para un respeto entre los diferentes estilos de vida, sin cuestionar las causas y las formas de reproducción de las diferencias sociales, económicas, políticas e ideológicas se asemeja a la noción de un multiculturalismo descriptivo y de respeto romántico. Esta posición será cuestionada por el multiculturalismo crítico, así Peter McLaren aduce:

> Cualquier democracia edificada sobre relatos de acuerdos consensuales constituye una forma de funcionalismo que rehúsa a enfrentar las jerarquías de privilegios, los arreglos asimétricos y las relaciones de poder; presume falsamente que los individuos o los grupos pueden poseer equivalencia en el ámbito de las necesidades materiales. (McLaren: 1998: 297)

Por tanto, el diálogo en la interculturalidad no es una relación llana, sino una interrelación en el marco de los conflictos y negociaciones sociales. No se trata sólo de asumir la diversidad; sino también, es deconstruir las diferencias históricamente legitimadas para establecer como "naturales" las posiciones jerarquizadas que implican subordinación y hegemonización de una forma cultural sobre otra. Para el caso que nos atinge tomaremos la interculturalidad en su doble dimensión; tanto como enfoque de política crítica de los sistemas relacionales al

interior de las estructuras sociales; y, como enfoque de análisis de los procesos pedagógicos en el marco de sociedades con grupos culturales y pueblos étnica y socialmente diversos y diferenciados.

5. Descentralización

La interculturalidad no podemos analizarla al margen de los procesos de descentralización. Según las políticas internacionales y las políticas nacionales, la descentralización sirve para profundizar el proceso democrático. Es una dinámica política social basada en una concepción del desarrollo sostenible, buscando mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un determinado territorio, a través de la promoción del municipio, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena. Esta concepción de descentralización nos lleva a pensar si realmente existe un reconocimiento de los poderes locales, o es una desconcentración de responsabilidades o la oportunidad para que los poderes locales, para nuestro caso indígena, puedan emerger (Molina 2000).

Hoy, la descentralización como concepto y como práctica está entre los temas de debate más controversial, y se da entre la desconcentración del Estado nacional y la emergencia del poder local. En Bolivia, se promulgan tres leyes que tienen que ver directamente con la descentralización y con la participación de la sociedad civil, como son las leyes de: Descentralización, de Municipalidades y la de Participación Popular. Estas tres leyes están como pilares para normar la conformación de unidades desconcentradas de administración y planificación territorial para organizar la gestión del desarrollo en el territorio municipal.

Para el caso educativo, Palacios (1993:22) realiza un alcance conceptual sobre "la descentralización como redistribución democrática del poder de decidir en educación". Sostiene que son tres tipos de poder los que se deben descentralizar del poder central del Ministerio de Educación, los cuales serán reconceptualizados desde la perspectiva asumida para esta investigación:

a) La redistribución del poder en el campo del financiamiento. Diversificar los recursos físicos y materiales que no tienen que ver exactamente con el presupuesto, pero que están vinculados con el capital institucional y por tanto con la descentralización financiera.
b) La redistribución del poder en el campo de los contenidos, el currículo. Implica que las propias unidades educativas puedan readecuar el currículo a sus propias necesidades locales y tener ciertos márgenes de autonomía para definir objetivos y contenidos.

c) La redistribución del poder en el campo de la gestión. Tiene que ver con la planificación, la organización, el control, la supervisión, y también con la responsabilidad por los resultados de aprendizaje, por ejemplo.

Por tanto, la descentralización implica desconcentración y empoderamiento local, lo que ciertamente, podría posibilitar interculturalizar la administración y gestión educativa en los espacios indígenas.

6. Participación

Si uno de los resultados de la descentralización es la participación, en la investigación se toma este tema como un indicador de empoderamiento local y de pertinencia para la implementación de proyectos educativos indígenas. En ese entendido, tomamos como base el trabajo de "Investigación acción participativa intercultural en las comunidades educativas y lo cultural", realizado por Guillermo Williamson (2002)

Etimológicamente, la palabra participación viene de "parte": es "hacerse parte". Tomar parte o tener parte en algo. En ese sentido y origen, la participación surge de una necesidad humana universal, que emerge del ser social y el vivir en sociedad. En ese sentido, se ha convertido en un derecho y es fundamento de la democracia, además que se la ha visto como el requisito para el desarrollo económico, social, educativo-cultural y político. Por tanto, un Estado sin la participación de los pueblos indígenas no puede considerarse democrático.

Las bases de la participación son dos: la afectiva y la instrumental. La participación es afectiva, porque se participa cuando se siente el placer de hacer las cosas con otros, a la vez que se percibe como construcción de la propia existencia. La participación es instrumental porque hacer las cosas con otros es más eficaz y eficiente que hacerlas solos. En síntesis, lo importante de la participación no sólo está en cuánto se toma parte, sino cómo y respecto de qué se toma parte. Williamson clasifica así las maneras de participar:

- Participación de hecho: por el simple hecho de ser parte natural de algún grupo (familia, comunidad).
- Participación espontánea: integración a grupos secundarios inorgánicos para satisfacer necesidades psicológicas específicas (reconocimiento social, sentido de integración, etc.).
- Participación impuesta (voto obligatorio, rituales religiosos).

- Participación provocada o concebida (dirigida o manipulada): generada desde el exterior a los grupos para alcanzar intereses de quienes la estimulan.
- Participación voluntaria: grupo creado por los integrantes para resolver problemas propios. (Williamson 2002: 16)

Asimismo, Williamson propone unos potenciadores de la participación, que los consideramos pertinentes para el tema de proyectos indígenas, estos son:

- Conocimiento crítico de la realidad y de las relaciones socio-económicas de base.
- La organización social.
- Las comunicaciones para la participación
- Una buena selección de instrumentos de participación.

Finalmente propone diez principios de participación que permite comprender lo complejo de las relaciones interculturales.

- La participación es una necesidad humana y un derecho de las personas.
- La participación se justifica por sí misma, no por sus resultados.
- La participación: desarrollo de la conciencia crítica y adquisición de poder.
- La participación lleva a la apropiación del desarrollo por el pueblo.
- La participación es algo que se aprende y se perfecciona.
- La participación puede ser provocada y organizada (no significa manipulación).
- La participación es facilitada con la organización (flujos de comunicación).
- Deben ser respetadas las diferencias individuales en la forma de participar.
- La participación puede resolver conflictos pero también puede generarlos.
- No sacralizar la participación, no es la panacea ni es indispensable en todas las dimensiones. (Williamson 2002: 17)

7. Gestión educativa

La gestión educativa, en la década de los noventa, sufrió una serie de modificaciones a causa de los cambios políticos acaecidos en América Latina y el Caribe. Sin embargo, este cambio de enfoque no es el único en la historia del pensamiento y en la práctica administrativa de la educación latinoamericana. Los hitos de los cambios prácticamente po-

dríamos trazarlos desde el período colonial, hasta llegar a nuestros días, posibilidad que escapa a este trabajo (cf. Sander 1996).

Sin embargo, sólo como referencia cabe mencionar que las bases epistemológicas de la administración a lo largo de la historia fueron en cierto modo determinadas por corrientes político-ideológicas de cada tiempo del proceso social. En cada momento de la historia existió la necesidad de encontrar bases científicas y tecnológicas para la gestión educativa. Con todo, un estudio sistemático recién se iniciará a principios del siglo XX, con la llamada administración moderna y tres corrientes identificables: la científica (EEUU), la general (Francia) y la burocrática (Alemania) (cf. Sander 1996).

Sander formula el paradigma heurístico multidisciplinario para estudiar la gestión educativa, a partir del análisis de los enfoques: jurídico, tecnocrático, conductista y desarrollista. Este paradigma "se basa en la deconstrucción y reconstrucción de los conocimientos pedagógicos y administrativos acumulados en el curso de la historia" (*Ibíd*.: 12). Por tanto llegará a puntualizar que:

> La especificidad de la gestión educativa como campo teórico y praxiológico se define en función de la naturaleza peculiar de la educación como práctica política y cultural comprometida con la promoción de los valores éticos que orientan el ejercicio pleno de la ciudadanía en la sociedad democrática. (*Ibíd*.: 11)

En ese sentido, la gestión educativa no se reduce al manejo de recursos humanos (docentes), de recursos financieros (infraestructura, publicaciones, mobiliario); tampoco debe encerrarse en una visión pedagogista (tecnicismos pedagógicos), o concentrada en el manejo de conocimientos (más que en competencias), en llegar al extremo de reducirla a la administración (Sánchez y Díaz 1997).

A la visión integral de Sander integramos la visión holística de Casassus (1999: 27), para quien la gestión no sólo tiene que ver con el interior de la organización, sino también con el entorno. El sujeto responsable de la gestión, sea este individual y/o colectivo desarrollará sus acciones en la interacción dinámica y dialéctica entre lo interno y lo externo. En consecuencia, la gestión implicará también: permanente tensión, continua negociación y aceptación de las indeterminaciones.

Finalmente enriquecemos la acepción de gestión con el trabajo de Sánchez y Díaz (1997), para quienes la gestión educativa no puede estar al margen de la descentralización educativa, –sobre todo si consideramos las políticas de descentralización que se están desarrollando en Latinoamérica–. Ello implica que la gestión educativa está estrechamente

vinculada a un proyecto educativo en todos sus niveles y ámbitos. El proyecto educativo es un instrumento de la gestión porque le da finalidad, coherencia, articulación y secuencia, es decir:

- Explicita los resultados deseados, que orienta la acción educativa.
- Identifica las posibilidades y limitaciones de la organización y de su entorno.
- Articula los diferentes componentes de la organización.
- Define las estrategias y políticas.
- Secuencia las acciones.
- Supervisa los procesos. (Sánchez y Díaz 1997: 19).

En definitiva, en esta investigación por gestión educativa se entendió como la acción intencionada y planificada de la educación de un colectivo humano, tomando en cuenta el contexto social, político, histórico, económico y cultural en el que se desenvuelve dicha sociedad; considerando una permanente deconstrucción y reconstrucción de los conocimientos pedagógicos y administrativos de forma participativa.

8. Diseño de proyectos

A fin de facilitar el análisis técnico del proyecto educativo se ha visto pertinente presentar como fundamento teórico, una conceptualización de planificación y la estructura de la metodología del marco lógico.

Concepto de planificación

Por planificación, en esta investigación, se entiende aquel "proceso de formulación y definición de objetivos y prioridades a nivel macrosocial (provincial, regional, nacional o supranacional), o bien con relación a una rama o sector (económico, social o cultural), que se formula en función de las demandas sociales y del programa del gobierno que pretende satisfacer determinadas necesidades sociales a través de la realización de un plan (Cfr. Martínez 2002[b]). (Ver: Cuadro 7)

Marco lógico

Según Martínez (2002[a]), el marco lógico es una metodología que tiene el poder de comunicar los objetivos de un proyecto de forma clara y comprensiblemente en una sola matriz. El marco lógico es una herramienta que resume las características principales de un proyecto, desde

el diseño e identificación (¿cuál es el problema?), la definición (¿qué debemos hacer?), la valoración (¿cómo debemos hacerlo?), la ejecución y supervisión (¿lo estamos haciendo bien?), hasta la evaluación (¿lo hemos logrado?). (Ver cuadro 8.)

Indicadores

Según Ander-Egg (1996), los indicadores de evaluación son los instrumentos que permiten medir la progresión hacia las metas propuestas. Si carecemos de ellos, toda evaluación que nos propongamos sería casi inútil, o poco viable. En un proyecto los indicadores son tan importantes como las metas. Ellos nos permiten realizar una evaluación adecuada teniendo en cuenta los objetivos propuestos y las realizaciones concretas. Por otra parte, si los indicadores no se establecen durante la fase de diseño del proyecto, habrá que construirlos posteriormente en la evaluación, probablemente con mucha menos fiabilidad. Para que los indicadores sean concretos y permitan una buena medición de los resultados del proyecto, según Zaffaroni (1997) deben reunir algunas condiciones:

1. Independencia; no conviene usar el mismo indicador para medir diferentes metas y objetivos.
2. Verificabilidad: deben establecerse de tal modo que sea posible comprobar o verificar de forma empírica los cambio que se van produciendo en el proyecto.
3. Validez: los indicadores deben medir lo que se pretende medir. Todos los indicadores deben reflejar los efectos del proyecto.
4. Accesibilidad: implica el establecimiento de indicadores cuya información necesaria –datos- se puedan obtener fácilmente. Lo ideal es usar indicadores que requieran datos ya existentes o que se puedan obtener mediante el sistema de seguimiento normal del proyecto.

Cuadro 7
El proceso de planificación y sus componentes

Ordenación previa intencionada y racional de un proceso de producción de servicios			
Niveles	**Estratégico**	**Táctico**	**Operativo**
Conceptos	Define las grandes líneas de la Política Social para un territorio o sector de población, que han de orientar y condicionar el resto de niveles de planificación para el mismo. Determinar prioridades y criterios, cobertura de equipamiento y disposición de recursos, su previsión presupuestaria y horizonte temporal.	Concreta los objetivos y horizonte de la Política Social, en una determinada realidad y para un tiempo más reducido. Ordena los recursos disponibles en torno a las acciones y objetivos que mejor contribuyan a la consecución de las estrategias marcadas. Señala prioridades de la intervención en ese momento.	Su referencia es una intervención concreta, individualizada para hacer realidad alguna de las acciones o atenciones previstas al nivel táctico Define resultados previstos y procesos para lograrlos, así como el uso concreto de los recursos disponibles
Instrumentos	Plan	Programa	Proyecto

EVALUACIÓN

Constante en todo el proceso que controla la prácticas, resultados y efectos del conjunto y de cada uno de sus niveles (Plan, Programa y Proyectos)

Nota. Elaboración propia con base en dos cuadros de García Ramírez (1996)

Cuadro 8
La estructura del marco lógico

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos
FINALIDAD (FIN) El fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema (o problemas) del sector.	Los indicadores en el ámbito de Fin miden el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y tiempo (grupo social y lugar, si es relevante).	Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, listas, etc. Los supuestos	indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias para la "sustentabilidad" (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.

OBJETIVO GENERAL El propósito es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los componentes producidos por el proyecto. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr	Los indicadores en el ámbito de propósito describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejan la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar.	Los medios de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando. Pueden indicar que existe un problema y sugieren la necesidad de cambios en los componentes del proyecto.	Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.
PRODUCTOS / RESULTADOS Los componentes son las obras, servicios y capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto de acuerdo con el contrato. Estos deben expresarse en trabajo terminado.	Los indicadores de los componentes son descripciones breves, pero claras de cada uno de los componentes que tienen que terminarse durante la ejecución. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y oportunidad de los productos.	Este casillero indica dónde el evaluador puede encontrar las fuentes de información para verificar que los resultados que han sido contratados han sido producidos. Los supuestos son	los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los componentes del proyecto alcancen el propósito para el cual se llevaron a cabo.
ACTIVIDADES Las actividades son las tareas que el ejecutor debe cumplir para completar cada uno de los componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada componente.	Este casillero contiene el presupuesto para cada componente a ser producido por el proyecto.	Este casillero indica dónde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado	Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que suceder para completar los componentes del proyecto.

(Fuente: Martínez 2002b)

CAPÍTULO IV
Contexto socio histórico y cultural

Pareciera que las etnias antes eran ajenas a Bolivia,
nunca se las tomaba en cuenta. MP-Lomerío

1. Etnicidad en políticas educativas, territoriales y ciudadanas en el Estado boliviano

Creemos que es pertinente tener una visión amplia del tema étnico en el Estado boliviano para comprender la relevancia actual del PEI, en la gestión educativa en territorios indígenas. El tema étnico en el Estado boliviano no es una realidad reciente, la relación del Estado con los indígenas tiene una larga historia, quizás más ampliamente documentada en lo referido a tierras altas que a tierras bajas. A partir de la constitución del Estado boliviano en 1825, hasta nuestros días, la pregunta sobre: cómo integrar al indio al proyecto de reestructuración de elite sin que se compartan los derechos públicos, siempre estuvo presente en las mentes de algunos sectores pudientes e intelectuales (Irurozqui 1999:12).

A lo largo de la vida republicana se fueron encontrando diversas estrategias legales que permitieron aprovechar la fuerza de trabajo de los indígenas, las riquezas naturales de su territorio, pero sin darle una real participación ciudadana y menos aún un reconocimiento a su particularidad cultural, organizacional y lingüística (cf. Irurozqui 1999). En ese contexto económico, la educación para el área rural estuvo centrada en incorporar al indígena a la sociedad boliviana como un recurso productivo más. Ello implicó proporcionarle una escolaridad mínima que se reducía a la lecto escritura en castellano y al cálculo básico.

En la revisión histórica[36] se hace imprescindible tener presente tres factores que han estado intrínsecamente relacionados: ciudadanía, educación y territorialidad. En varios momentos de la historia los pueblos indígenas han demandado alguno de esos tres factores, pero relacionados con los dos restantes como estrategias vitales para la constitución de la demanda. Realizaremos una aproximación conceptual sólo a los términos ciudadanía y territorialidad, ya que educación fue abordada ampliamente.

A nivel conceptual, para el caso de ciudadanía se deben considerar tres factores, primero, el concepto de ciudadanía, hasta el presente, tiene la función de estructurar la sociedad, crear las lealtades necesarias para su estabilidad y legitimar el poder público. Segundo, es producto de una combinación de tres tradiciones históricas: la tradición clásica griega, que enfatiza la participación en asuntos políticos; la tradición romano-cristiana, que desarrolla su carácter reivindicativo y de desconfianza de la autoridad; y, la tradición hebraica, que pondera su actitud leal y la aceptación del autosacrificio. Tercero, puede responder a políticas incluyentes o excluyentes porque su semántica incluye límites (sociales, éticos, políticos, económicos). En cada época se cuenta con una noción políticamente autorizada. Asimismo, se debe tener presente que ciudadanía no implica necesariamente democracia (cf. Zapata-Barrero: 2001).

Desde un enfoque pedagógico, la ciudadanía la consideraremos como un proceso de regulación moral y de producción cultural en diversos espacios y comunidades públicas, como es el caso de la escuela, "cuyas representaciones y diferencias se reúnen en torno a una tradición democrática que coloca la igualdad y el valor de la vida humana en el centro del discurso y de sus prácticas sociales" (Giroux 1993: 23). Básicamente veremos la ciudadanía como el proceso que tiene el objetivo de estructurar subjetividades particulares en torno a lo que significa el hecho de ser miembro de un Estado nacional. Por tanto, el análisis de la conceptualización de ciudadanía exige un estudio histórico inextricablemente relacionado con el poder y sus formas de significación.

En cuanto a la noción de territorio, según Peigne (1994) para los indígenas andinos, que puede ser ampliada para otros pueblos indíge-

36 Se debe tener presente que toda revisión histórica en el fondo, es una organización actual del tiempo pasado; es decir, que "los hechos históricos son reinterpretados desde el momento presente en función de la significación social que aquellos tienen para la explicación y el esclarecimiento de la situación actual. En este sentido, los datos históricos objetivos pierden o ganan relevancia social en la medida que se consideran pertinentes o adecuados para la comprensión de la situación actual" (Tejerina 1992: 263).

nas, la relación tierra-territorio, así como lo espacial y lo social, no son realidades separadas, sino que actúa entre ellos un principio de interacción y de contradicción. Peigne afirma que las personas organizan su vida de acuerdo a un ecosistema, a un espacio dado, producido, vivido y percibido. Es también un producto social que da sentido a todas las dimensiones humanas (lo económico, social, cultural, político e ideológico). En cambio, el territorio se apoya en esa noción de espacio, pero además incluye apropiación por parte de un grupo, con conciencia de esta apropiación y adecuación a sus necesidades. Por tanto, el territorio se constituye en un espacio de redes comunicacionales que establece un orden, un sentido, identidad y gestión.

Con todas las consideraciones establecidas, expondremos una visión cronológica de cuatro hitos históricos: la época del nacimiento de la república, de la época liberal a la republicana, la revolución nacional de 1952 y la contemporánea.

Época de la constitución republicana (1825-1900)-Reforma de Sucre

Según varios científicos sociales (Barragán 1999; Rivera 1989; Ticona y Albó 1997; Albó y Barnadas 1990) el Mariscal Sucre pretendía que los países recientemente independizados, como era el caso de Bolivia, se establecieran como Estados nacionales, conformado por individuos libres e iguales. Sin embargo, Bolivia, en este período, estuvo marcada por una política y cuerpo legal que excluía a los indígenas de una real participación en el nuevo Estado.

El Código Penal Boliviano (1831) puso en vigencia las leyes fundadoras de la nación y la república; por ende, definía las condiciones que debía cumplir una persona para ser ciudadana del nuevo país: grado de educación, saber leer y escribir en castellano, solvencia económica, tener un inmueble o ingreso mínimo anual; y el poder de mandar y castigar; es decir, no ser sirviente o doméstico[37]. Barragán (1999) realizando un análisis de las distinciones sociales implícitas en el Código Penal identifica cuatro ejes de principios estructuradores de la sociedad boliviana: la ciudadanía y la infamia; la patria potestad y la violencia legitimizada;

37 La ciudadanía [...] en la primera Constitución de Bolivia en 1826, discursivamente fue extensiva a los indígenas, a partir de 1839 se optó por una ciudadanía restrictiva otorgándola sólo a los que '... sabían leer y escribir y poseían un capital mínimo u oficio y ocupación sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico...' (Art. 12 de la cuarta Constitución Política de 1839). Citado en Molina (2001: 16).

las mujeres de buena fama versus las mujeres públicas; y los hijos legítimos y no legítimos. Los cuatro ejes sistemáticamente excluían de la participación ciudadana a los indígenas.

El requisito de alfabetización, previsto fundamentalmente para el ejercicio del sufragio ya desde la Constitución de 1826, no se exigió legalmente hasta 1840 e incluso 1861. Sin embargo, es probable que ese precepto no se aplicara estrictamente a los indígenas comunarios hasta la década de 1880, bajo el argumento de que eran tributarios y su contribución ayudaba de modo sustancial a abastecer las arcas estatales[38]. Esa realidad económica garantizaba una relativa autonomía indígena para la gestión de territorio y recursos, pero a un costo social muy elevado. Así, Sánchez-Albornoz (1978) recoge datos de los primeros años de la vida republicana, en los que después de las intenciones de Bolívar de suprimir el tributo de los indígenas, en 1827, los sometieron a una "contribución personal general", que consistía en una aportación comunal. En 1838 se diferenció el tributo, uno personal y el otro por el uso del suelo, lo que impulsó a algunos indígenas a que abandonen las comunidades y la contribución se hiciese más pesada para lo que se quedaban en la tierra. Textualmente se cita:

> La ley del 28 de diciembre de 1831 declaró propietarios a aquellos indios que denunciaran haber poseído pacíficamente sus tierras por diez años. Así, so capa de favorecerlo, incitaba al indígena a desvincularse por propia voluntad de las comunidades. Posteriormente, la resolución del 21 de julio de 1838 diferenció el impuesto: uno, la capacitación o contribución personal y el otro, un gravamen territorial por el uso del suelo. Por esta razón se argüía que los forasteros, yanaconas, agregados o vagos –todos ellos sin tierras– sólo pagaban cinco pesos de contribución, mientras que los originarios abonaban tasas más altas. Luego, en 1842, en tiempos del presidente Ballivián, una circular aclaró que los terrenos comunales pertenecían al Estado y que los indígenas originarios las explotaban sólo en calidad de enfiteutas puesto que nadie las poseía a título particular[39].

Las autoridades de Bolivia no desautorizaron hasta 1881 la existencia de las comunidades indígenas. Es decir, no sólo se toleraba sino en cierto modo, incluso se respetaba la propiedad de la tierra en manos de los indígenas. Se debe tener presente que el derecho a la tierra que po-

38 En 1831 el tributo representaba el 45 % de los ingresos del Estado y en 1846, el 54 %. (López 1993)

39 Citado en Claure, Karen (1986: 71-72).

seían las comunidades venía ya desde la Constitución gaetana de 1812, donde la Corona española reconocía el derecho a la tierra a todos los indígenas de América[40], aunque los súbditos españoles no la hayan cumplido. Este reconocimiento será el aval para muchas de las luchas por la propiedad territorial en el siglo XIX e inicios del XX (Ticona y Albó 1997).

Sin embargo, esto iba a durar muy poco tiempo, pues el 20 de marzo de 1866 se puso a la venta las tierras de las comunidades indígenas[41], con el fin de "arrancar estos terrenos de manos del indígena ignorante, o atrasado, sin medios, capacidad o voluntad para cultivar, y pasarlos a la emprendedora, activa e inteligente raza blanca, ávida de propiedades"[42], pero sin que esto significara perder el aporte tributario indígena ni su fuerza laboral. Irurozqui (1999:10) puntualiza que el reconocimiento de ser clase productora no necesariamente reconocía la participación ciudadana:

> Pero que la población indígena fuera considerada "la única clase productora" y que su organización en comunidades fuera considerada un atraso en términos de modernidad política liberal, no significaba necesariamente que se reconociera su capacidad ciudadana. [...] el reconocimiento de su discriminación no condujo a considerarla parte del "pueblo soberano de quien debía emanar todo poder" en un sistema republicano con "perfecta igualdad de derechos y deberes". Al contrario, la propuesta de los que lamentaban su opresión fue negarles, además de los derechos, los deberes; esto es, reducir toda posibilidad de alegar participación en la construcción nacional.

Según Rivera (1978), a partir de la Ley de Exvinculación del 5 de octubre de 1874 y la Revista General de 1881, las comunidades del altiplano y otras regiones comenzaron a sufrir un intenso y violento proceso de usurpación de tierras, valiéndose de diversos mecanismos como: los préstamos e hipotecas forzadas, la proliferación de falsos apoderados, la declaratoria de 'tierras baldías' a aquellas áreas donde no se había completado la distribución de títulos revisatorios y, en muchos casos, la pura y simple coacción. Las tierras de los ayllus pasaron a ser

40 Confrontar el documento Gaetano de 1812 en: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/161/6.pdf

41 Entre 1866 y 1869, se subastaron unas 356 comunidades: 216 comunidades en el departamento de Mejillones (provincias de Omasuyus, Pacajes, Ingavi, Sicasica y Muñecas); 109 en La Paz (Yungas, La Unión, Larecaja, Caupolicán y Cercado); 15 en Tapacarí, Cochabamba; 12 en Yamparaes, Chuquisaca; 4 en Tarata; 3 en Oruro; y 1 en Potosí. Claure (1986: 74)

42 Decreto del 20 de marzo de 1826 citado en Irurozqui (1999: 7).

tierras del Estado y para conservarlas debían pagar tributos. No se daba a título de propiedad sino de arriendo. Esta Ley también atacó los sistemas de producción y tenencia de la tierra, ya que las aynuqas[43], fueron concebidas como "tierras sobrantes", y varias de ellas fueron a parar en manos de criollos, reduciendo así una vez más el territorio andino y el ejercicio de una gestión autónoma. Esta situación no fue aceptada pacíficamente por los andinos, sino generó un ciclo de rebeliones[44].

Este periodo de despojo de tierras no fue casual, según Rivera (1987). En la época post guerra del Pacífico, Bolivia reestructuró su organización jurídica y política en función a una economía orientada a la exportación, lo que implicaba liberar las tierras pues se las precisaba como garantía para préstamos a ser invertidos en la minería y como mercancía para el mercado de tierras. Esto ocasionó la división de la elite criolla en: conservadores, que defendían la antigua estructura económica (su símbolo: capital Sucre); y los liberales, ligados al comercio exterior (su símbolo: capital La Paz).

En el ámbito educativo, Barnadas (1990:129) sostiene que la reforma educativa de Sucre estuvo ligada a la reforma eclesiástica, lo que significó transferencia de recursos económicos del Estado al sector eclesiástico; ampliación de la educación al sector pudiente. Dalence ([1851] 1975: 214) al referirse a ésta época textualmente afirma:

> Confieso francamente que la pluma se me cae de la mano, al redactar este párrafo, porque va a exhibirse en él, de una manera indudable el corto adelantamiento que en la adquisición de los conocimientos humanos, hemos hecho desde que conseguimos nuestra independencia política. La Nación lleva invertidos algo más de cuatro millones de pesos fuertes en la enseñanza y sin embargo, ni la Instrucción primaria se ha difundido por la compañía, ni en la superior han correspondido los efectos [...]. ¿ A qué cau-

43 Las aynuqas fueron tierras comunitarias en diversos espacios ecológicos al interior del territorio que con Toledo les había quedado. La aynuqa garantizaba la conservación del ecosistema con la rotación de la producción y la dimensión comunitaria productiva. El sistema de parentesco sostenía la identidad grupal.

44 En 1889 aparece una primera red de caciques apoderados de Potosí y La Paz, entre los que figura Pablo Zárate, que inicia una batalla legal que incluye el requerimiento de aplicación de la ley del 23 de noviembre de 1883 (Mamani 1991: 57). Esta ley especificaba que en aquellos casos en los que las tierras estuvieran amparadas por los títulos de composición y venta de la Corona de España, estas tierras estaban eximidas de la revisita determinada en la ley de Exvinculación de 1874. (Regalsky 2003: 63)

> sa deberemos atribuir este fenómeno intelectual? Serán defectuosas las leyes que arreglan la enseñanza. Los maestros encargados de ella ¿no pondrán el debido cuidado al dar las lecciones a sus discípulos?, ¿serán inadecuados los métodos?

En términos estadísticos, Dalence ([1851] 1975)señala que, en 1846 Bolivia tenía una población aproximada de 1.373.896 "almas" sujetas a la Constitución y las leyes de la República. Independientemente de esa cifra, se consideraba la existencia de unos 760.000 "salvajes" de "tribus infieles" no pacificados que poblaban las tierras bajas y sabanas tropicales del oriente, dato proporcionado por misioneros o informantes que habitaban en las fronteras. Pero, además de esa diferencia poblacional, al analizar la procedencia étnica del total de los 1.373.896, afirma que 659.398 eran de la raza blanca y 701.558 eran aborígenes[45]. Asimismo estimaba que el 80% era indígena monolingüe y menos del 20% hablaba español. Dalence sostenía que en 1846 existían 562.971 niños y niñas menores de catorce años, si a esa cifra descontamos los que no tienen edad para ir a la escuela, restan 217.751. Sin embargo, el sistema escolar de ese momento atendía a 22.496 niños, es decir, asistían a la escuela 9 de cada 10 en edad escolar, claro está sin contar los hijos de los salvajes.

Esta política trajo como consecuencia que para 1900 "sólo uno cada cinco bolivianos sabía leer, el país contaba con menos de doscientos establecimientos escolares y la población estudiantil bordeaba los 23.000 estudiantes" (Contreras 1999:483). En cuanto a la educación indígena; pese a que en la época Colonial existían cédulas reales que ordenaban la enseñanza de nociones del castellano y se organizaron colegios para los hijos de los caciques (Choque 1993), desde 1825 hasta 1905 fue prácticamente abolida la educación para los indígenas.

> El indio no tuvo dedicación principal por parte de los gobernantes republicanos durante más de un siglo pues, las minorías dominantes con la mentalidad de mantener la servidumbre indígena en beneficio de sus intereses, no estaban en condiciones de prestar ningún apoyo decisivo a favor de la educación indígena, sino al contrario, algunos representantes de los partidos, más bien deseaban la extinción del elemento indígena en Bolivia. (Choque 1993: 92)

45 La distribución de "aborígenes" por departamentos era diferente entre sí, por ejemplo: en Oruro, existían 86.943 aborígenes y 8.129 blancos, en proporción un blanco por diez aborígenes; en La Paz, 295.442 aborígenes y 90.662 blancos, cuatro blancos por un aborigen; en Santa cruz, 42.284 blancos y 26.373 aborígenes, relación un aborigen por dos blancos (Dalence 1975[1851]: 201).

Sin embargo, unos cuantos indígenas promovieron pequeñas escuelas para enseñar a leer y escribir a los niños indios de sus comunidades, iniciativa que fue violentamente reprimida por latifundistas, autoridades y vecinos de pueblos (Claure 1986: 28)[46].

Época comprendida entre 1900-1951. Reforma educativa liberal

En este período se da la mayor expoliación de tierras en el altiplano[47]. En el oriente se expandieron las haciendas en las viejas reducciones jesuíticas y se intensificó la explotación del caucho (o siringa) con el trabajo gratuito de los indígenas de los pueblos de tierras bajas. Todo ello significó un cambio radical en la vida de los indígenas de las diversas etnias. Barnadas (1990: 168) recoge el testimonio del inglés Faucett contratado en 1906 por el gobierno boliviano para demarcar las fronteras con Perú y Brasil:

> En la ciudad había muchos indios de la selva. Habían sido traídos cuando niños y bautizados. Algunos lograron adaptarse a la nueva vida, pero en su mayoría resultaban indomables. Si bien habían sido cogidos de muchachos, tarde o temprano sentían el llamado de la selva y escapaban de vuelta a ella [...] los indios excepcionales eran enviados hasta Europa a estudiar. Los casos más trágicos [...] ocurrieron en la ciudad y provincias de Santa Cruz de la Sierra. Aquí los peones fueron traídos encadenados como presidiarios en grupos de cincuenta cada vez y vendidos [...] Mientras todo el transporte en los ríos estuviese en manos de las firmas grandes, no había esperanza para aquella gente. Cualquier intento de escapar era casi seguro que terminaba en desastre.

Estos datos de apertura nos introducen en la etapa liberal de grandes convulsiones sociales. Los tres ejes seleccionados: territorio, ciudadanía y educación emergen con fuerza, tanto desde las reformas estructurales del país, como desde la vivencia de las comunidades indígenas.

---

46 Claure (1986: 29) recoge el testimonio Santiago Poma que a mediados del siglo XIX promovió una escuelita en su comunidad, las consecuencias fueron la cárcel, la flagelación y el despojo de sus tierras.

47 Silvia Rivera (1989:2), realiza una comparación entre los años de 1881-1899 y 1912-1927, donde muestra estadísticamente que los efectos de la Ley de Exvinculación fueron más intensos durante esos primeros quince años de período liberal y republicano que durante los primeros veinte años conservadores. Por ejemplo, las usurpaciones de la provincia altiplánica de Pacajes que entre 1881-1900 se aproximaban a las 33.401 Has. subieron a 44.687 Has.

A partir del triunfo de la revolución federal[48] de 1899 (Claure 1986, Ticona y Albó 1997, Regalsky 2003), el partido liberal permaneció veinte años en el poder, con una ideología que no se diferenciaba substancialmente del partido conservador. El partido liberal presentó una imagen "moderna" de la política y del aparato de Estado, visiblemente relacionada con el neocolonialismo norteamericano; incluso al principio gozaba de un cierto toque popular y pro indígena, por la alianza y el apoyo recibido de las comunidades indígenas liderizadas por Zárate Willka[49]. Sin embargo, en la relación con los indígenas muy pronto retomará la ideología de los conservadores que combinaban sometimiento y opresión. El sometimiento fue disfrazado en un discurso de civilización y progreso; promovía un campesino libre con propiedad individual de la tierra, que en el fondo significaba supresión de las tierras comunales para consolidar el sistema de hacienda, que luego fue conocido como eln"latifundio feudal". La opresión se dio con la continuidad del racismo colonial y fue fundamentada con la teoría evolucionistas de las razas humanas (darwinismo social). La sociedad criolla sostenía una relación vertical con el mundo indígena y una sistemática negación de los derechos humanos y civiles para los indígenas. Según Claure (1986) en 1900, al ver la oligarquía los resultados del censo le nació la esperanza de la extinción del indio, sin embargo la historia dio otros resultados:

> En 1900 los censadores llegaron a la conclusión de que la población india iba disminuyendo con rapidez y que podía acabar desapareciendo. En realidad, [los oligarcas] esperaban que fuera así porque los indios se aferraban a prácticas atrasadas e improductivas, con lo que obstaculizaban el progreso. Pero al cabo de cincuenta años la población india, no sólo no había desaparecido, sino que reaparecía como mayoría de la población[50].

48 Según Larson (2002: 164) "el Partido Liberal sólo lograría defender el orden y el progreso, el capitalismo y la civilización, después de tomar el poder en 1900. En las décadas de 1880 y 1890 éste definió sus objetivos en términos políticos restringidos: compartir el poder en la cima y reestructurar la burocracia siguiendo líneas federalistas".

49 "Zárate mismo se ofreció a luchar en la guerra civil del lado de los liberales. Una vez que los liberales ganaron la guerra Federal con su ayuda, el liderazgo de Zárate Willka representaba una amenaza inmediata para la elite blanca dominante así que se le engaño y, como era de esperar, se le asesinó; a su ejército indígena se le masacró brutalmente" (Rivera 1987, citado en Regalsky 2003: 64).

50 Con base al análisis comparativo entre los censos de 1900 y 1950 de Grieshaber (1885: 45), citado en Claure.

En esa época se hablaba de democracia, pero a nadie se le ocurría pensar que, dentro de ella, pudiera entrar "la indiada". Según Regalsky (2003: 68) "el Estado boliviano confrontó la etapa de construcción de la ciudadanía nacional sobre la base de la nueva capacidad legal del sujeto de perder su propiedad y de alienarse como persona".

En este período en la estructura de Estado existió la Oficina de Colonización, que desde 1886 se hizo cargo de la administración territorial del país (cf. Lema 2001). En esa oficina se tomaban decisiones sobre los territorios indígenas independientemente de la opinión de los mismos indígenas. Por otro lado, dicha oficina tenía la función de informar al poder legislativo todo lo concerniente a las actividades de las misiones (antiguas y nuevas). La movilidad de la oficina al interior de la estructura administrativa estatal connota lo que significaba el tema de tierras para el Estado boliviano. Lema (*Ibíd*.) realiza un alcance sugerente al identificar que la Oficina –luego Ministerio– de Colonización formó parte de varios ministerios: primero estuvo en el de Relaciones Exteriores, luego en el de Instrucción Pública, alternando con el de Guerra. En 1904, formó parte del Ministerio de Agricultura, para en 1910 retornar al Ministerio de Guerra, lo que en cierta medida visibiliza que para el Estado boliviano la incursión a nuevas regiones y contactos con nuevas poblaciones en tierras bajas y la expoliación en tierras altas, era una cuestión militar.

En síntesis, en el ámbito territorial, éste fue un periodo de expoliación[51] con base legal y apoyado en el poder del Estado. En el ámbito ciudadano, significó un discurso de inclusión y una práctica de exclusión. Con relación a la educación, a continuación será abordada desde dos enfoques, por un lado desde el movimiento indígena, como política educativa de resistencia y lucha; por el otro, desde el Estado, en el marco de la ideología liberal.

Desde el enfoque del movimiento indígena, según Silvia Rivera (1989) podría calificársela como la etapa de la "lucha por la ciudadanía" y por la "soberanía comunal". El movimiento indígena pudo rearticularse en torno a la reconstitución de los "caciques apoderados", entre ellos destaca, Santos Barco, quien en 1913 añade a su apellido el de Marka T'ula, nombre de los viejos caciques coloniales de Qallapa (Ticona y Albó 1997: 96). Estos caciques ya no eran los puentes entre los ayllus y el Estado, cambiaron los títulos coloniales de "cacique gobernadores" por el

51 Para ampliar la información con relación a estos primeros veinte años consúltese: Claure (1986); Ticona y Albó (1997); Regalsky (2003); Larson (2002); Rivera (1989).

de "caciques apoderados", para enfatizar que su poder venía de las comunidades y ayllus a los que representaban. Ticona y Albó (*Ibíd*.: 97) textualmente afirman que:

> Todo ello era parte de un proceso más amplio de etnogénesis, que no sólo legitimaba la emergencia del liderazgo de estos caciques apoderados sino también consolidaban el sentido de ser parte de grandes territorios propios y la conciencia de pertenecer a una tradición con raíces precolombinas. La amenaza liberal había hecho surgir la identidad ancestral con nueva fuerza.

Este movimiento no sólo reclamará por las intensivas usurpaciones (como las de 1913 y 1914), sino que planteará el "deslinde general administrativo de tierras de origen", en el fondo significaba volver a los linderos de origen. Para este cometido se plantearon dos estrategias principales: la lucha legal y los medios de comunicación. En ambos casos debían invertir muchos recursos para contratar a los asesores legales, a los escribanos y a la prensa para sacar sus comunicados. Según Ticona y Albó, "los caciques apoderados siempre intentaron entender el lenguaje jurídico y procedimental de las leyes bolivianas"; por tanto, necesitaban entender también el castellano. Rivera (1991: 630-641) afirma que los escribanos tuvieron grandes dificultades para producir documentos redactados por ellos mismos, resultando muchas veces textos confusos y complejos, teniendo los editores de imprenta que añadir notas aclaratorias como la siguiente:

> La empresa hizo con gran trabajo una interpretación del escrito que llevaron los indígenas firmantes, para mejor servirlos y cooperarlos en su querella; pero después de una tenaz exigencia de ellos ha tenido que entregarlos el suelto hecho en la forma que escribieron, archivándose por inútil el que traducía el pensamiento de ellos. (Boletín General, 16 de agosto de 1922). (Ticona y Albó 1997: 109)

Por otra parte, varios asesores jurídicos los extorsionaron, a excepción de Bautista Saavedra del partido republicano. Saavedra presentó, el 20 de agosto de 1919, al parlamento un proyecto de ley que introducía modificaciones procedimentales para frenar los despojos fraudulentos. Este documento fue respaldado por 60 caciques apoderados de La Paz, Oruro, Chuquisaca, Cochabamba y Potosí. Al año siguiente, después del golpe de estado republicano del 12 de julio de 1920, Saavedra asume la presidencia y el 2 de octubre de 1920 convierte en Decreto Supremo el proyecto de ley presentado el año anterior. Saavedra se perfilaba como

una excepción de autoridad Estatal; sin embargo, al año siguiente él romperá la alianza con los indígenas al autorizar la Masacre de Jesús de Machaqa (Choque y Ticona 1996).

Ligado a este movimiento cacical surgen algunas escuelas para apoderarse del alfabeto desde la necesidad y proyecto político de las comunidades. Estas escuelas fueron llamadas "clandestinas", por funcionar en las casas de los comunarios al margen de las pocas escuelas estatales o religiosas (católicas y adventistas) y por estar dirigidas por los caciques o algún comunario que sabía leer y escribir. Fueron escuelas que también estuvieron mal vistas por los vecinos, criollos y gamonales[52]. Según Ticona, la dimensión política de la escuela estuvo centrada en la interpretación de los documentos legales y el enfoque pedagógico propio de la época. El proyecto educativo se concentraba en la capacidad de manejar los instrumentos fundamentales del enemigo: su lengua y sus letras. La posibilidad de una enseñanza a partir de la lengua materna no estaba presente aún, ni siquiera en la imaginación de los propios comunarios (*Ibíd*.).

La educación como política de Estado en el marco de la ideología liberal fue orientada a la industria. En 1900 el presidente José Manuel Pando planteó que la educación debía dejar su carácter "teórico" y "literario" para darle una orientación más técnica y ser accesible para las mayorías. Las aspiraciones liberales fueron sintetizadas en la afirmación que: la fuerza de un país se apreciaba por su educación elemental y la enseñanza de conocimientos para el trabajo en la industria. Varios pedagogos de la época cuestionaron el diseño enciclopedista de los programas y sugirieron que se debía enseñar lo que es útil para una aplicación inmediata, ya que dos tercios de lo que se estudiaba en la escuela era improductivo (cf. Calderón 1994).

El pensamiento liberal fue sistematizado y fundamentado teóricamente por varios educadores de la época, como Daniel Sánchez Bustamante quien en su obra Principios de sociología (1903) explica su interés por la educación como mecanismo regulador de la sociedad. Textualmente afirma que:

> La naturaleza es cruel para las razas no civilizadas [...], las agota, las castiga; pero éstas saben tomar el desquite, y tan pronto como comienzan a emanciparse de la barbarie [...], aumentan sus recursos para domar la na-

52 "Nuestros corazones estaban realmente dolidos. Los profesores eran muy mal vistos [por los vecinos]. No querían que los indios aprendan en la escuela. No querían de ninguna manera. Estaba prohibido. Por eso también yo he aprendido clandestinamente; sólo uno cuantos hemos aprendido" (Wenceslao Guarachi). Citado en (Ticona, Albó 1997: 134-135).

> turaleza y hurtar su determinismo, y se incorporan en la carrera de gloriosos triunfos que no es el patrimonio de un pueblo privilegiado, sino la obra eterna de todos los que piensan. (Calderón 1994: 57)

En 1904, el mismo Ministro de Justicia e Instrucción Juan Misael Saracho aseveraba: "Debemos redimirnos y debemos redimir esa enorme masa indígena, que puede formar el nervio de nuestra nacionalidad en el porvenir. [...] Necesitamos, sin pérdida de tiempo cimentar la nacionalidad boliviana a costa de todo sacrificio, en una sólida educación moral, intelectual y física [...] además seguir el ejemplo de Japón" (*Ibíd.*: 57).

En 1905, en el gobierno de Montes, el Ministro de Instrucción Juan Misael Saracho promovió la reforma educativa liberal. Según Contreras (1999: 486) sus aspectos fundamentales fueron:

> Mejoramiento del sistema de administración de la educación, inicio de la formación de maestros en Bolivia, priorización de la primaria en las áreas urbana y rural, desarrollo del currículo para primaria y secundaria, promoción de la educación de la mujer, fortalecimiento de la educación indígena, e inicio de la educación comercial y técnica.

Pero, realmente ¿qué significaban estas mejoras? Si bien, Pando y los liberales a inicio enarbolaron ideas federalistas y descentralizadoras, una vez en el poder, contrariamente promovieron una política centralista y uniformadora. A principios del siglo XX, la formación elemental era responsabilidad de los municipios; "el 91 por ciento de todas las escuelas primarias públicas eran municipales y sólo el nueve por ciento restante tenía categoría fiscal, y funcionaba con presupuesto del gobierno central" (*Ibíd.*: 58). Pando calificó que las escuelas municipales no garantizaban calidad ni poseían un buen nivel intelectual, lo que significaba un desperdicio de la capacidad de la población boliviana. Por tanto, al no poder eliminar las escuelas municipales inmediatamente implantó una disciplina rigurosa y trató que se unificaran los programas educativos mediante el sistema moderno "gradual concéntrico"[53]. Sin embargo, este cambio visibilizó la deficiencia del sistema educativo boliviano, como ser: falta de maestros preparados para trabajar en la

53 Este sistema empezó a popularizarse en Francia en el siglo XIX y cobró nueva vigencia a principios del siglo XX. De acuerdo a los franceses el sistema escolar debiera estar orientado principalmente hacia las ciencias naturales, los idiomas vivos, los conocimientos administrativos y agrícola. (Calderón 1994: 59)

nueva modalidad, hasta entonces no existían normales; falta de maestros especializados en asignaturas específicas; falta de infraestructura y ambientes adecuados; falta de recursos materiales; y finalmente, falta de un mayor presupuesto económico. El fin último era elevar la calidad de la educación; sin embargo, la aplicación fue parcial, más discurso que realidad (*Ibíd*.).

Finalmente, con relación a la educación indígena se insistió en superar el escepticismo sobre el potencial y la capacidad de los indígenas, y ver en este sector una posibilidad de incorporarlos para el desarrollo del país. A nivel curricular, se propuso que se debía elaborar un programa adecuado a la realidad del indígena y no reproducir los programas urbanos y provinciales. Además, debía ser un programa orientado a la castellanización en desmedro de las lenguas vernaculares. Calderón recoge la opinión del Ministro de Educación Saavedra quien en 1909 afirmaba lo siguiente:

> La base principal de un proceso de asimilación educativa de los autóctonos que pueblan la república debe ser la enseñanza del idioma general, es decir, del castellano. Los idiomas o dialectos empleados por ellos constituyen instrumentos en desuso para la asimilación de ideas modernas. (*Ibíd*.: 67-68)

En 1930 se creó el Consejo Nacional de Educación para dirigir la educación pública, controlar la privada, coordinar a los maestros y administrar el presupuesto educativo. En esta década se expandió la educación indígena por esfuerzo de los propios indígenas. Contreras (1999:488) señala así ese momento:

> La escuela se convirtió en una estrategia de supervivencia enmarcada en la lucha por frenar las expropiaciones de tierras comunales y restituir las comunidades usurpadas. La alfabetización se convirtió en una necesidad para conocer las leyes y realizar gestiones reivindicativas en mejores condiciones.

Entre los años de 1930 y 1940 las escuelas indigenales y el movimiento indígena ligado a lo educativo alcanzaron una gran vitalidad interna, pero al mismo tiempo una mayor represión desde las instancias de gobierno. Si bien en esta etapa se dio la renombrada experiencia de Warisata, la escuela ayllu, en este acápite se dará mayor énfasis a las escuelas ligadas al movimiento indígena y su sistemática destrucción desde políticas estatales. Warisata estuvo ligada a la política indigenista integracionista cuyo promotor más reconocido fue Elizardo Pérez (1962),

un indigenista que estuvo relacionado con el movimiento indigenista continental[54].

En los años posteriores al levantamiento y masacre de Jesús de Machaqa, se generó toda una represalia contra las escuelas indigenales, pese a eso, los caciques apoderados continuaron con la promoción de escuelas ligadas a sus demandas:

> Todos los indígenas de toda la república caciques originarios y agregados unánimemente hemos acordado elevar nuestra voz pidiendo instrucción al desgraciado indígena que por ignorancia se halla sometido a la esclavitud de los Señores de Provincias que nos hacen víctimas de abusos inauditos que las calumnias contra nosotros son una arma para acallar todas nuestras quejas que con pretexto de sublevación nos acusan antes las autoridades nos tratan como a animales... En vista de estas razones Señor Presidente pedimos que se establezcan escuelas en toda la República.[55]

En la misma época se consolidaron dos iniciativas cacicales promotoras de la educación indígena: el Centro Católico de Aborígenes Bartolomé de las Casas (se consolidó entre 1928 y 1930) y la sociedad República del Qullasuyu (se fundó en 1929). Ambos centros promovieron la creación de varias escuelas en las comunidades, llegando incluso a interesar al famoso *mburivicha* guaraní Casiano Barrientos (Ticona y Albó 1997; Claure 1986; Conde 1994). Según Claure (1986: 56), estas escuelas "no sólo se habían convertido en centros de enseñanza del alfabeto y del castellano, sino que éstas se habían constituido en una fuerza opositora contraria a los intereses oligarcas", lo que generó una represalia sistemática desde el gobierno hasta llegar a declararse "un fracaso" a la gestión de dichas escuelas y su consecuente destrucción entre 1940 y 1941. Entre los justificativos encontramos los argumentos del Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación: "es urgente alentar la Escuela Tipo para indígenas a fin de resolver este problema, hincando prime-

54 El nacimiento del indigenismo científico estuvo ligado al trabajo del mexicano Manuel Gamio (1883-1960). El indigenismo parte de la heterogeneidad cultural, lingüística y económica de la población indígena y creen que es necesario promover su desarrollo integral, tanto por el Estado como por organizaciones privadas, preparando así su acercamiento racial, la fusión cultural, la unificación lingüística y el equilibrio económico de dichas poblaciones, las que sólo así formarán una nacionalidad coherente y definida y una verdadera patria. (Marzal 1998: 423)

55 Carta enviada al Presidente de la República el 22 - febrero - 1923. Citada en Ticona y Albó (1997: 146).

ramente una inteligente legislación agraria que garantice la propiedad del aborigen, previa la conquista espiritual de la "mayoría" nacional" (*Ibíd*.). Entre los argumentos de los informes se encuentran:

> Falta de orientación en educación indigenal por parte de profesores y directores de las escuelas; exagerado costo de los edificios (innecesarios) frente al escaso presupuesto otorgado por el gobierno; ineficiencia absoluta en las funciones de los pocos maestros normalistas y el exagerado número de profesores improvisados; ausencia de métodos apropiados para redimir verdaderamente al indio; falta de organización material e higiénica; riesgo de que el indio olvide su destino de agricultor a causa de una deficiente orientación vocacional; deplorable organización administrativa (*Ibíd.* :59).

Finalmente, cabe mencionar que en 1945 se tuvo el Primer Congreso Indigenal a solicitud de los líderes indígenas, hecho que fue aceptado por el gobierno de Gualberto Villarroel quien había asumido una política cercana a los indígenas.

> En mayo de 1945 una gran marcha llegó a La Paz (desde varios puntos del país y conformada por varias etnias, incluso algunas del oriente[56]). El 13 de mayo se inició el congreso en medio de la hostilidad de los sectores conservadores y particularmente de los terratenientes, que veían con muy malos ojos el encuentro. (Mesa 1998: 575)

Los resultados del encuentro fueron: el decreto de abolición del pongueaje (que no se aplicó), "el mitanaje y todo sistema de esclavitud, se autorizó la libre circulación de los indios por las calles de las ciudades (restringida hasta entonces), pero no se tocó el tema del régimen de la tierra ni el sistema de prestación de trabajo agrario de origen colonial". (*Ibíd*.); además se reafirmó la voluntad de desarrollar la educación indígena. Asimismo, el Ministerio de Educación amplió a las carteras de Cultura, Bellas Artes y Asuntos Indígenas; y en 1949 se creo el Instituto Indigenista Boliviano (IIB), filial del Instituto Indigenista Interamericano con sede en México. Desde 1952 formó parte del Ministerio de Asuntos Campesinos con las siguientes funciones:

> Realizar estudios de investigación de carácter pedagógico, sociológico, económico, cultural y jurídico sobre la población indígena incluida en grupos selvícolas, con el propósito de cooperar la acción del gobierno, empeñado

56 Se menciona a Desiderio Cholima, fue nombrado secretario del Congreso, citado en Lema (2001:4).

> en procurar una solución al problema indígena como medio de alcanzar la integración nacional (D.S. 2979 / 14.11.1952). (Lema 2001:4)

Pese a las constantes reformas, la educación a mediados de siglo daban los siguientes resultados: "solo un cuarto de la población en edad escolar (25% de 138.924 en edad de ser estudiantes) asistía a la escuela, se estimaba que únicamente un tercio de los más de 7.000 maestros eran normalistas y había un gran déficit de infraestructura educativa" (Contreras 1999:489).

Época comprendida entre 1952- 1993. Reforma educativa nacionalista

La Revolución Nacional de 1952 originó una transformación estructural en el país con la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la instauración del voto universal y la reforma educativa. Según Rivera (1984: 88-89), fue una revolución donde todos participaron menos la burguesía. Sin bien fue relativa la participación de campesinos e indígenas, existía una cierta relación de indígenas con el PIR (Partido de Izquierda Revolucionario) a partir de los primeros sindicatos en Ucureña y con el MNR por haber fomentado el Congreso Indigenal de 1945 a través de Villarroel, por lo que realmente se considera que fue mayoritariamente una revolución de sectores urbanos y mineros (cf. Ticona, Albó 1997).

Según Mesa (1998), la reforma agraria fue el paso más importante de la época republicana, pues originaba una verdadera integración del país y la consolidaba como nación. Sobre todo eliminaba un sistema de explotación y de estructuración económica muy próximas al feudalismo. Asimismo, "incorporaba" al mercado nacional, 2.000.000 de productores, que al mismo tiempo eran consumidores sobre una población total de aproximadamente 3.000.000 de personas. Demeure (1999) señala que según el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la titulación de tierras entre 1953 y 1993 alcanzó a más de 650.000 beneficiarios, con una superficie de 44 millones de ha. La asignación de tierras en el altiplano fue de propiedad individual, bajo la consigna, "la tierra es de quien la trabaja". Este proceso afectó varias haciendas en el altiplano, en cambio en tierras bajas no se afectaron las haciendas, solo se liberó la mano de obra, es decir, a los indígenas y se les dio la posibilidad de instalarse en otras tierras, por la abundancia de ésta.

A nivel de ciudadanía, se promulgó el voto universal, con lo que se consideraba superar el concepto de una ciudadanía restringida a los varones, alfabetos y pudientes. Se concedió el derecho a voto a todos los bolivianos mayores de 21 años (18 a los casados) cualquiera fuera su

sexo, instrucción, ocupación o renta. De esa manera se daba acceso al derecho de formar parte del proceso democrático. Sin embargo, a la vez, se eliminó la democracia municipal, que se recuperaría recién en 1987. Los alcaldes eran asignados por el ejecutivo, centralizando así el poder. Además, se eliminó el diputado uninominal (cf. Mesa 1998).

En el ámbito educativo, las principales reformas se manifiestan en el Código de 1955, que entre sus principales determinaciones figuran:

- Universalización de la educación. Se puso énfasis en la educación de los "campesinos" (teóricamente ya no se los trata de indígenas) lo que implicó la extensión al área rural, bajo la modalidad de núcleo escolares, cada uno con una serie de escuelas seccionales dependientes en su entorno.
- En su estructura, la educación se concibe en cuatro niveles: educación regular (pre-escolar, primario, secundario, vocacional, técnico y universitario); educación de adultos; la educación de rehabilitación; y finalmente, la educación extra-escolar y de extensión cultural a la comunidad.
- La reforma educativa, modificó el currículo, dándole una orientación de contenidos nacionalistas. Toda la educación debía realizarse en castellano, con un enfoque enciclopedista.

En general, si bien universalizaba la educación, su enfoque negaba cualquier posibilidad de diversificación curricular. Además, la relación tierra-educación prácticamente había sido rota, en cambio se fortalecía la identidad nacional bajo toda una estructura de formación cívica. Sin lugar a dudas, la reforma educativa respondía al cambio estructural que generaba la revolución. Víctor Paz Estensoro[57] presentaba así dicha reforma:

> Cada cambio en las relaciones de poder entre las clases sociales plantea la necesidad de una nueva educación y como el Gobierno de Bolivia está en manos de obreros, campesinos, gentes de la clase media y de la pequeña burguesía [...] el sistema educativo [...] [a implantarse] responde a los intereses de esas clases y sus características son las de extender la educación a las mayorías y darle orientación predominantemente técnica porque ésas eran las necesidades colectivas de la presente etapa histórica (Contreras 1999:489)

En el ámbito estructural las escuelas del área rural pasaban a ser administradas por la nueva Dirección Nacional de Educación Rural, que no dependía ya del Ministerio de Instrucción Pública (cambiado en Edu-

57 Víctor Paz Estenssoro fue el jefe del partido político Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), y presidente de Bolivia en 1952.

cación y Cultura) sino del nuevo ministerio de Asuntos Campesinos, encargado también de ejecutar la reforma agraria y la sindicalización del sector rural.

Época 1994-2003. Reforma educativa de la época neoliberal

En el recorrido diacrónico de la historia boliviana desde 1825 pudimos apreciar la persistencia de una mentalidad colonial a lo largo de los años, con franco rechazo por lo indígena y evitando sistemáticamente su participación y ejercicio ciudadano. A los indígenas se los iba relegando sistemáticamente a las labores agrarias subvencionadoras de las urbes republicanas o en el peor de los casos obviando su existencia. Por tanto, un cambio estructural normativo y legal no puede trastocar mentalidades tan fuertemente arraigadas. El proceso de la reforma educativa no puede, en un proceso de seis años, revertir procesos de trescientos años. Los problemas indígenas no sólo tienen que ver con la educación; sino también, con la cultura, la identidad, y éstas dos están muy ligadas con la propiedad territorial y el poder. Por tanto, en este punto, quisiéramos abordar dos elementos: territorio y educación, que hacen a la comprensión de la relación proyecto educativo y proyecto histórico.

El primer tema a ser abordado, sintéticamente, está relacionado con las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de tierras bajas (Lema 1998, 2001; Birk 2000). Después de la marcha indígena de 1990 y la promulgación de los decretos ya enunciados, el Estado no volvió a firmar ningún título más, hecho que generó la segunda movilización indígena de 1996 denominada: Marcha Indígena por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo "Irma Urapovi" (mujer que murió en el trayecto). En cierto modo, la marcha puso en evidencia los múltiples problemas que significaba el saneamiento territorial, algunos de ellos son: desconocimiento del uso diversificado del territorio que tienen los indígenas de tierras bajas; el significado espiritual del entorno natural; en algunos casos la imposibilidad de ampliación de territorios indígenas por estar rodeados de propiedades privadas; inaccesibilidad a los recursos del bosque por tener territorios discontinuos a causa de las propiedades privadas; superposición de tierras originarias con áreas protegidas administradas por el Estado.

Además, la Ley Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) liberaliza las tierras para integrarlas al mercado, a excepción de las TCOs que están excluidas de la venta y de ser divididas por tiempo perenne. En cambio, la propiedad privada en caso que no pague impuestos puede ser revertida al Estado, hecho que en cierto modo garantiza las gran-

des tenencias privadas de tierras. Las TCOs pueden ser expropiadas por cuestiones de "interés público" cuando el Estado decida destinar un área a "la conservación y protección de la biodiversidad" o a la "realización de obras públicas". El término "interés público" es demasiado amplio lo que determina que no existe una entera protección del despojo. Pese a todo, el cambio fundamental en la nueva ley, que logró la CIDOB, en caso de superposición dice: "prevalecerá el derecho de propiedad agrícola, ganadera o de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal" (2ª. Disposición final Ley INRA).

Pese a todas las enmiendas logradas, el 2000 se reiniciaron las movilizaciones indígenas de tierras bajas, reclamando al Estado que cumpla con el compromiso de 1990 de entregar títulos de propiedad sobre 20 millones de hectáreas para 34 etnias del oriente y sureste boliviano. Según Marcial Fabricano, en diez años sólo un 3% de ese total de hectáreas fue transferido legalmente a los indígenas, que en agosto 2001 se encontraban en conflicto por hacer respetar esa propiedad (El deber 26-08-01; Última Hora 26-08-01). En el análisis de este tema comparto la opinión de Omar Guzmán, quien sostiene que:

> Otro de los motivos de la hibridez de la Ley INRA, radica en que la disputa por el control de la tierra supone la vieja e inconclusa disputa entre originarios dueños (es decir, indígenas) y los "nuevos dueños", es decir los conquistadores. Como se observa esta contradicción ancestral todavía sigue vigente en el país y es la que, en el fondo, se expresa en la ambigüedad de la Ley INRA. Con esto queremos decir que este propio instrumento legal no pudo avanzar estructuralmente hacia la consolidación de los "nuevos propietarios" de la tierra, o lo que es lo mismo, no pudo sancionar el despojo de las tierras, a sus propietarios originarios. (Presencia 25-7-2000)

Si bien la titulación de tierras es una preocupación para los indígenas de tierras altas, como de tierras bajas, las estrategias y el enfoque son diversos. José Bailaba, dirigente chiquitano, con ocasión de la promesa de la creación del Fondo de Reactivación Económica, manifestaba que "con el diálogo se puede llegar a buenos acuerdos" (Presencia 25-07-00). Asimismo, Marcial Fabricano, puntualizaba que los indígenas de tierras bajas tienen otro tipo de demanda, "que no es para el enfrentamiento, sino para sostener una política de largo aliento", basada en que:

> Para los originarios de las tierras bajas, existen principios mucho más importantes por donde encaminar una lucha, basada en el respeto a las normas nacionales que rigen sobre el país, en las que también se incluye

> una historia y una identidad. Bolivia es por sobre todo un conjunto de pequeñas naciones originarias. Una cosa es el Mallku y otra es la demanda campesina de toda Bolivia. A nadie le gusta vivir en una choza esperando con paciencia que escuchen sus reclamos, mientras que a otros, por usar la prepotencia, les entregan una mansión. (La Razón 9-1-02)

Finalmente, cabe señalar que este proceso de organización en torno a la titulación de las TCOs, ha llevado a los pueblos de tierras bajas a consensuar una plataforma única de propuestas denominada "Plataforma de propuestas de los pueblos indígenas-Bolivia Pluriétnica" en junio de 2000. Uno de sus componentes es el educativo, que lo analizaremos más adelante.

El segundo tema tiene que ver con la educación en instancias de gobierno. No se trata de hacer una análisis profundo del asunto, sino de identificar las percepciones o interpretaciones de la educación intercultural bilingüe de los últimos tres ministros de educación (Amalia Anaya, Isaac Maydana y Hugo Carvajal) los dos últimos ministros en el primer año de gobierno de la coalición MNR-MIR (2002-2007).

En Bolivia en 1985, se produjo un cambio estructural económico promovido por el MNR, acorde al marco internacional donde se generaban cambios orientados hacia la economía neoliberal. En este contexto, la educación es identificada como un factor clave para el desarrollo. En este proceso, también influyen los eventos y políticas educativas generadas en el ámbito internacional.

En ese sentido la Ley de Reforma Educativa (1994) plantea dos transformaciones: la administrativa y la curricular. Esto ha significado, reestructurar el sistema educativo, incorporar el enfoque de educación intercultural bilingüe (EIB), priorización de la educación primaria, dar participación a la sociedad civil y promover la calidad de formación de los docentes.

Para esto se crearon administraciones educativas y órganos de participación social y comunitaria desde la escuela. Se cuenta con 274 direcciones Distritales de educación, quince mil juntas escolares y cuatro Consejos Educativos de Pueblos Originarios: aymara, quechua, guaraní y multiétnico amazónico. Además se ha puesto la infraestructura bajo el control de los gobiernos municipales, en cumplimiento a la Ley de Participación Popular 1551.

Según López (1995), la misión fundamental de la reforma es mejorar la calidad y la eficiencia de la educación; lo que significa, hacerla pertinente a las necesidades de las comunidades y ampliando su cobertura; garantizando la permanencia de los educandos en el sistema educativo y la igualdad de los derechos de hombres y mujeres de todas las edades.

2. El pueblo chiquitano

La Chiquitanía, una diversidad de tierras bajas

El actual territorio de la Gran Chiquitanía, en el Departamento de Santa Cruz (Bolivia), fue escenario de la vida de diversos grupos étnicos y lingüísticos de la época precolombina. Sin embargo, en la época colonial intervinieron los jesuitas con su método "reduccional" logrando aglutinar la diversidad etnolingüística en el denominativo de "chiquitanos". Actualmente, según el Censo 2001, Santa Cruz cuenta con 2.029.471 habitantes; de los cuales, de la población mayores de 15 años, 56.441 hombres y 50.663 mujeres se identifican con el pueblo chiquitano.

Ubicación geográfica

Topográficamente es una zona de transición entre el Chaco y la Amazonía, caracterizada por ser una extensión montañosa y llana, fértil y seca. Cuenta con épocas secas y lluviosas bastante definidas: la lluviosa comprende generalmente de noviembre a febrero, anegando grandes extensiones de terreno; y la otra seca, durante el resto del año, que deja el territorio casi completamente desprovisto de agua.

Actualmente se constituye en la cuarta etnia mayoritaria del país y habitan en cinco provincias cruceñas: Velasco en 140 comunidades; Ñuflo de Chávez en 78 comunidades; Ángel Sandoval en 36 comunidades; Chiquitos en 47 comunidades y Germán Busch en 22 comunidades. Habitan en un espacio geográfico de 550 kilómetros de longitud de Este a Oeste y unos 750 kilómetros de Norte a Sur[58] (cf. MECyD-PROEIB Andes 2001).

58 Históricamente la primera delimitación geográfica chiquitana se presenta en el Memorial del P. Francisco Burgués del año 1703: La Nación de los Chiquitos confina por el Occidente con la ciudad de San Lorenzo y Provincia de Santa Cruz de la Sierra. Su distrito corre hacia el Oriente hasta el Río Paraguay por espacio de ciento y cuarenta leguas; por la parte del Norte se termina en la Sierra de los Tapacuras, que divide esta Misión de la de Moxos, y corre la Serranía desde el Poniente al Occidente hasta el dicho Río Paraguay. Y por la parte del Sur confina con Santa Cruz la Vieja y su Serranía, que asimismo corre hasta el mismo Río. La distancia que ay de Norte à Sur será de cien leguas (Burgués 1703:f,2). Esta delimitación fue confirmada por varias fuentes de la época (Hervás 1800; Schmid 1744[a]; Muriel 1766), que además señalan que esta extensión territorial no sufrió muchos cambios en el período reduccional.

En la actualidad, la selva chiquitana está interrumpida por leguas de extensas pampas, llamadas arboledas, que son los inmensos campos de la ganadería, del algodón y la soya de los propietarios cruceños. En lo que se refiere al actual acceso a la tierra y el territorio, las comunidades se van debatiendo entre la escasa tenencia de la tierra y los grandes latifundios. Al presente existen 590.400 has. consolidadas por la Reforma Agraria para todo el pueblo chiquitano, bajo la modalidad de propiedad individual. Ahora en el marco de la ley INRA, los chiquitanos han realizado demandas de tierras comunitarias de origen en las regiones de Monte Verde (1.059.964 has.) y Lomerío (209.787 has. según datos de 1998).

Antecedentes históricos y socio culturales

A. Período prehispánico

Santa Cruz de la Sierra fue fundada el 26 de febrero de 1561. Los primeros documentos (Tomichá 2002; D'orbigny [1831] 1990) de entre 1561-1691 dan cuenta que la región chiquitana se encontraba habitada por numerosos grupos indígenas, "con diferentes nombre y lenguas", los cuales eran "grandes labradores" y "muy manzos" si se comparaban con los chiriguanos. Consideran que algunos grupos eran agricultores sin dejar de ser cazadores, además de recolectores de frutos silvestres y pescadores. Asimismo, que a excepción de los nativos llamados tamacocíes, jores y chanés, los demás grupos étnicos mantenían casi intacta sus organizaciones sociales y culturales precolombinas favorecida por los pocos contactos con los españoles.

Edificaban sus viviendas con hojas de palmeras y tenían puertas muy bajas, que no se podía trasponer sino era gateando, "con lo que los Chiquitanos esperaban estar cubiertos de los bruscos ataques de sus enemigos" (D'Orbigny [1831] 1990: 6). A consecuencia de este detalle en las construcciones consideraban que los habitantes eran "chicos", de ahí el denominativo de "chiquitos". Antes de la llegada de los españoles, se hablaba en la provincia de Chiquitos no menos de trece lenguas, tan distintas unas de otras como lo es el alemán del francés (D'Orbigny [1831] 1990), que según Métraux (1942) lingüísticamente las consideran aglutinadas en tres familias principales: chiquitana, arawak y chapakura.

Entre sus costumbres, los hijos eran dejados en libertad a los catorce años, quienes se iban a vivir en casas comunes. Cuando un muchacho deseaba casarse, debía ir de cacería para al regreso depositarlo a la puerta de los padres de la joven, era aceptado si les complacía la ofren-

da. La mujer casada se dedicaba a los quehaceres de la casa, hilaba, tejía y dormía en el suelo, mientras el marido dormía en la hamaca. El hombre todas las mañanas tocaba la flauta hasta que secara el rocío, luego trabajaba hasta el mediodía. Los grupos en general eran gobernados por unos jefes llamados "Iriabos", elegidos por el consejo de ancianos, que además cumplían las funciones médicas. Según la mirada de los cronistas, estos Iriabos rara vez se reunían y no formaban un cuerpo nacional (D'Orbigny [1831]1990).

B. Período de la conquista (1542-1690)

En 1575 Santa Cruz de la Sierra fue trasladada a 150 leguas de su sitio original, lo que ocasionó que la provincia de Chiquitos quedara libre hasta 1690. Sin embargo, este periodo estuvo marcado por la búsqueda de reducir a los indígenas a esclavos. Algunos fueron a parar a las nuevas haciendas y la mayoría se escondió en la selva. Sin embargo, la necesidad de las hachas de hierro les hizo incursionar en las granjas para robar instrumentos de hierro. Esto ocasionó que los cruceños atacaran a los chiquitos y lograran vencerlos por estar bien armados. Varios volvieron a huir a las regiones más densas de los bosques.

En este periodo se creó una compañía de mercaderes para el comercio de hombres, mujeres y niños chiquitanos. "Caían de improviso sobre los caseríos, haciendo una degollina con los que se defendían y tomando el mayor número posible de prisioneros, que vendían muy caro en Perú para la explotación de las minas" (D'Orbigny [1831]1990: 12). Por otra parte, se encontraban los piratas independientes de la provincia de San Pablo de Brasil, conocidos con el nombre de "Mamelucos", dedicados a cazar indios para su venta como esclavos. Muchas veces llegaron a penetrar a la provincia de Chiquitos donde raptaron numerosos prisioneros. Al estar atacados por todos los lados, e incapaces de seguir resistiendo, los chiquitos enviaron representantes de diversas naciones ante Don Agustín de Arce, gobernador de Santa Cruz, para pedir la paz, quien aceptó dicho pedido en 1690 (*Ibíd*.).

C. Período misional (1691-1767)"Reducir" para que vivan

En 1691 el gobernador de Santa Cruz solicitó a los jesuitas que entrasen a Chiquitos. Los jesuitas al inicio tuvieron dificultades de ingresar porque continuaba la trata de hombres, pese a todo iniciaron sus labores formando la misión de San Javier con los pinocas. En ausencia de algunos jesuitas, esta misión fue atacada por los Mamelucos, robándoles sus mu-

jeres e hijos. Al enterarse el Padre Arce, retornó y fue en busca de la ayuda del gobernador quien le asignó 130 soldados con quienes derrotaron a los Mamelucos. Los vencidos no volvieron a presentarse en la provincia.

A partir de dicha victoria se fueron fundando varias misiones, como ser: San Rafael (1696), San José de Chiquitos (1698), San Juan Bautista (1699), Concepción (1709), San Miguel (1721), San Ignacio de Chiquitos (1754), Santiago (1754), Santa Ana (1755) y Santo Corazón (1760) varias de estas misiones dieron origen a actuales poblaciones o centro urbanos (MECyD-PROEIB Andes 2001). Las fundaciones no fueron pacíficas, muchos grupos ofrecieron resistencia, para lo que los jesuitas utilizaron diversas estrategias, desde los más sutiles (regalos) hasta los medios violentos.

En las misiones la lengua franca impuesta para todos fue la de los chiquitos por ser la más extendida. Los jesuitas la convirtieron en la lengua oficial de la provincia. Por tanto, lo que hoy consideramos la cultura chiquitana, proviene de un proceso reduccional de varios pueblos de lenguas y culturas diferentes[59]. Al interior de las reducciones cada pueblo étnico ocupaba una parcialidad, donde mantenían su lengua y residía el jefe original del grupo. Los jesuitas impusieron el sistema de administración español del cabildo y los jefes eran reclutados para cumplir roles como: corregidor, alférez, alcalde, justicia mayor y sargento. Los más expertos y hábiles artesanos eran nombrados capitán de: pintura, carpintería, herreros, plateros, tejedores, arrieros, etc. La multiplicidad de empleos facilitaba la administración, la producción y mantenía estimulada a la población por el honor de convertirse en responsables (*Ibíd.*).

En las misiones se establecieron dos tipos de propiedad sobre la tierra: una comunitaria, de espacios grandes, cuya producción alimentaba a los miembros no productivos, a los misioneros, para las fiestas, épocas de carestía y para el pago del tributo real. Otra era de tipo familiar que en alguna medida desestructuraba la noción colectiva (Schwarz 1994). Además, todo chiquitano debía trabajar tres días a la semana en los chacos y talleres de la reducción, donde se producía: semillas, carne, herramientas, ropas, muebles, instrumentos, velas, y otros.

---

59 Si una misión estaba integrada con naciones que hablaban idiomas distintos, como en Concepción por ejemplo, obligaban a todos a orar en la lengua común y a entenderse con ellos en ese dialecto. Si la misión estaba formada por una sola nación, distinta de la de Chiquitos, como en Santiago y en San Juan, llevaban allí cierto número de indios de ésta última para que les enseñasen su lengua y la doctrina cristiana lo más rápidamente posible y les informaran de las reglas establecidas en las demás aldeas. (D'orbigny [1831]1990: 15)

D. Período republicano (1767-1880). "Reducir" chiquitanos para que vivan los cruceños

Ante el creciente poder político y económico de los jesuitas en la corona española y las presiones locales por la liberación de mano de obra indígena gratuita, en 1767 se declaró la expulsión de todos los jesuitas de los dominios españoles. En 1768 fueron reemplazados por curas de la orden de mendicantes. En la provincia de Chiquitos estos curas se dedicaron a explotar las misiones por su propia cuenta. Al lado del cura se puso un administrador, elegido entre los habitantes de Santa Cruz. Por tanto, "indios e indias fueron esclavos que no podían rehusar nada al gobernador, bajo la pena de 50 latigazos, [...] resultó una dilapidación de los intereses del Estado y una general corrupción" (D'Orbigny [1831] 1990: 27).

De 1825-1830 de 17.000 chiquitanos se redujeron a 15.000. A fin de detener la mortalidad el gobernador de esa época mandó fundar un hospital en cada Misión. Varios huyeron, otros se quedaron en las exmisiones, pero otros también fueron tomados como mano de obra gratuita para las nacientes haciendas de tierras bajas. La época post jesuítica y la republicana fueron para favorecer el peonaje de los chiquitanos (D'Orbigny [1831]1990: 31).

E. Período del auge de la goma (1880- 1945)

La región fue cada vez más ocupada por población blanca y mestiza. Fundaron la provincia Velasco, con estructura administrativa civil de acuerdo al nuevo Estado. En ese período surge el "boom" de la goma. Simultáneamente se promulga el Decreto de Empadronamiento, que consiste en la designación de un cierto número de indígenas por cada patrón. Bajo estas condiciones, miles de chiquitanos fueron llevados a los gomales en condiciones de esclavos, con el sistema de "habilito" que consistía en un sistema de endeudamiento heredado, lo que garantizaba la mano de obra gratuita por generaciones (Krekeler 1995). Los chiquitanos consideran ésta como la peor época de su historia. Según varios testimonios es la época en la que empezaron a huir varios grupos hacia lugares inhóspitos y de difícil acceso, como es el caso de Lomerío.

F. Período de la guerra del Chaco y construcción de la vía férrea

Para la guerra del Chaco (1932-1935) fueron reclutados miles de chiquitanos para engrosar las filas del ejército. Este hecho generó una

visión más amplia de lo que es Bolivia y retornaron con una actitud menos servil y con mayor autoestima. El período de la construcción de la vía férrea Santa Cruz-Corumbá supuso una mayor explotación de la población indígena para el desarrollo del sector empresarial. La Segunda Guerra Mundial ocasionó que se requiriera mayores cantidades de goma y de forma más rápida, la empresa de explotación indígena respondía a esa demanda mundial: goma y transporte rápido, económico y seguro (cf. MECyD/PROEIB Andes 2001).

Del período anterior a la Revolución Nacional de 1952 contamos con testimonios de chiquitanos que estuvieron en Concepción como peones y que lograron huir a Lomerío de muy jóvenes, quienes manifiestan así la situación educativa de aquellos años:

> No pa' qué van ha estudiar estos cambas, pa' pícaros. Había escuelas, pero eran para ellos, para sus hijos [de los patrones]. Los padres de familia [chiquitanos] que quería meterlos, ya huasca para que no lo metas a tú hijo a la escuela, así era antes, era grave por eso nadie aprendió a leer puej. En San Xavier había escuela pero era para los blancos. Los blancos no querían que vayan los hijos de los naturales a la escuela, después los muchachos querían irse nomás, les hacían huasca, por eso es que nadie sabía leer, era trabajar pues todos los días.(Eusebio Taqui San Ignacito-Lomerío)

G. Período de la Reforma Agraria

A expresión de un lomeriano, la revolución de 1952 fue como la llegada de Simón Bolívar porque significó la liberación de la esclavitud. Sin embargo, la realidad fue otra, puesto que a los 10 años de promulgada la Ley oficial: los sindicatos chiquitanos no lograban establecerse; se consolidó y legalizó la estructura agraria de los hacendados y nuevos terratenientes; el despido masivo de chiquitanos de las haciendas dio origen a nuevas comunidades en las zonas restantes de las haciendas. Ciertamente, decayó la producción agrícola en las haciendas pero la ganadería se reforzó porque los ganaderos terratenientes obtuvieron títulos legales de propiedad. La dotación de títulos comunales e individuales para los chiquitanos significó, una vez más, desarticular el uso extensivo del espacio chiquitano (Weber 1997).

En la década de 1970, comienza el "boom" de la madera, que da lugar a un saqueo irracional de las riquezas forestales de la región. La apertura de nuevos caminos ocasionó el ingreso de instituciones de desarrollo y comerciantes. Los primeros en explotar la madera fueron los de la Iglesia Católica (Vicariato de Ñuflo de Chávez y Chiquitos) con el justificativo de cubrir necesidades básicas en educación, salud y vivien-

da. Posteriormente CORDECRUZ realizó la misma tarea y otra serie de instituciones más también lo hicieron.

Las políticas, por parte del Estado y de la Iglesia Católica, eran asimilar a los indígenas a la sociedad nacional, puesto que consideraban a los chiquitanos como los campesinos que impedían el desarrollo de la región y del país. Abiertamente se desarrolló una política de asimilación e integración a la sociedad boliviana. (*Ibíd.*)

Lomerío: de refugio de esclavos a municipio indígena

Ubicación geográfica y servicios

La TCO de Lomerío está situada a 86 Km. al sur de Concepción. Actualmente es el Municipio de San Antonio de Lomerío (fue creado por Ley Nº 1965, en marzo de 1999) como Quinta Sección de la Provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz. Está entre los paralelos de 16º30'-16º53' de latitud sur y 61º37'-63º13' de longitud oeste, con una altura que varía entre 290 m. y 420 m. sobre el nivel del mar. Limita al norte con el Municipio de Concepción, la TCO Ayorea de Zapocó y el río Nampurabo; al sur con la Provincia Chiquito; al este con la Provincia Velasco y al oeste con el Municipio de San Ramón.

Según los datos del Censo 2001, la población de Lomerío asciende a 6.293 personas, de las cuales 3.399 son hombres y 2.894 son mujeres, distribuidos en 28 comunidades; siendo la comunidad de San Antonio donde se concentra el mayor número de familias, siguiendo en importancia por número de habitantes Pukio Cristo Rey y Santa Rosa del Palmar. En San Antonio se encuentra el centro administrativo del Municipio y en Pukio Cristo Rey la sede de la CICOL.

Ninguna comunidad del Municipio dispone de sistemas de distribución de agua potable. La población se abastece de agua a través de pozos perforados, paúros y manantiales que en épocas de sequía no abastecen a toda la población. El consumo de agua, al no ser tratada, no garantiza la calidad de la misma, siendo la población consumidora potencialmente vulnerable a toda índole de enfermedades. Las únicas poblaciones que cuentan con servicios de energía eléctrica son San Antonio y Pukio Cristo Rey. El mantenimiento y reparación está a cargo de la cooperativa. Sólo brinda este servicio cada tres días siempre y cuando exista combustible.

Lomerío: tierra de libertad

Las cabezas blancas de varios lomerianos aún hoy narran la historia de la esclavitud vivida en las haciendas que circundan a la TCO de

Lomerío. Los abuelos y abuelas dicen que la historia está guardada en la cabeza, no está escrita, pero está ahí. Varios de los fugitivos eran personas empadronadas, por lo que buscaban sitios de refugio inaccesibles donde vivir en paz e independientes de los patrones. La topografía y vegetación de Lomerío se prestaba para los fines de estos fugitivos, por tanto, como dicen los lomerianos: "todo Lomerío es refugio". Así recogemos algunos testimonios:

> Por los años 1960, porque antes para llegar a Lomerío era muy difícil. Aquí se llegaba por sendas, no había caminos no entraba ni una movilidad si mal no me equivoco la primera movilidad ha llegado más o menos el 65. (FP 27-09-02)
> Mi padre ha sido esclavo, hasta donde yo vi y pude acompañar a mi papá. Me acuerdo que mi padre en una ocasión tuvo que escaparse de la casa, abandonar la casa con nosotros, de miedo, porque había comentario que iban a llegar los patrones a contratarlos nuevamente y que mi papá iba a ser otra vez empadronado junto con su hijo. Mi padre se salió con nosotros y se interno en una montaña, yo tendría la edad de mi hijito y estuvimos tres días ahí sufriendo de mosquitos. (FP 27-09-02)

No señor, no necesito plata, necesito defender mi territorio

"Nuestro principio como persona es defender nuestro territorio y yo lo asumo esa responsabilidad que tengo", son las palabras de uno de los dirigentes de la CICOL, quien sostiene que el territorio es la base de la vida, la organización, la cultura y el desarrollo, por lo que está dispuesto a dar la vida en favor de que se respete la TCO de mineros, madereros, ganaderos y terratenientes, porque es la única manera que las comunidades vivan.

La demanda de la TCO de Lomerío está interpuesta por la CICOL. Tiene una extensión de 300.000 hectáreas (3.000 Km2), quedando inmovilizadas, a partir de junio de 1997, un total de 290.787.8593 hectáreas, hasta el momento se encuentra a la espera de la titulación por el INRA. Sin embargo, la resolución de dotación y titulación de la TCI del INRA determina como superficie disponible 275.385.3389 ha.

En el informe sobre las concesiones mineras en la TCO Lomerío se manifiesta que al 31 de julio de 2001 existen 22 concesiones mineras, con autorización de la Superintendencia de Minas para realizar actividades de exploración y/o explotación, que corresponden a 68.333 ha., que aproximadamente abarcan el 23,5% de la superficie total de la TCO lomeriana. Los mayores concesionarios mineros son Roger Lee Gilberston, propietario de la concesión ARANI con 33.350 ha., subsidiaria de la

Corporación Multinacional BHP Billiton (Broken Hill Proprietary) de origen australiano y anglosajón; y James Don Lo, que tiene concesiones por 25.000 ha. Sin embargo, al momento no realizan ninguna actividad minera debido al rechazo de los pobladores indígenas de la TCO a las actividades de concesionarios mineros. La mayoría de las concesiones se ubican en: Santo Rosario, San Simón, San Lorenzo, Coloradillo, El Pukio, Palmira, La Asunta y San Antonio de Lomerío (CEADES-OICH/CICOL 2002: 57). El principal metal que están explotando es el tantalio[60].

Recordemos que el Código de Minería fue aprobado en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, sin debate, sin conocimiento, sin consulta a la sociedad civil boliviana. No fue política pública, sino de la empresa privada y las multinacionales. Los derechos otorgados a los pueblos indígenas sobre actividades extractivas establecidas en el Convenio 169 de la OIT no fueron incorporados en este Código.

¿Por qué no hacemos una escuelita?

> Don Bartolo me dijo por qué no hacemos una escuela, teníamos familia y paramos la escuela. Había otro más joven. Nos ayudó preparando la escuela. Ya después hicimos la capilla, donde está hecha. Cuando estaba hecha, buscamos un profesor y llegó la profesora Melania. (Eusebio Taqui San Ignacito-Lomerío)

Los fugitivos una vez que se fueron organizando en pequeñas comunidades empezaron a construir sus propias escuelitas. La primera data de 1941 en la comunidad de Salinas. Al principio los comunarios

60 Tantalio: elemento químico cuyo símbolo es Ta, su número atómico es 73 y su peso atómico 180.948. Es un elemento del quinto grupo de la tabla periódica y pertenece a la serie de los de transición 5d. El metal tantalio se emplea en la fabricación de capacitores para equipo electrónico, los cuales incluyen radios de banda civil, detectores de humo, marcapasos cardiacos y automóviles. Se utiliza también en las superficies para transferencia de calor de equipo de producción en la industria química, en especial cuando se tienen condiciones extraordinarias corrosivas. Su inercia química ha hecho que se le hayan encontrado aplicaciones dentales y quirúrgicas. El tantalio forma aleaciones con un gran número de metales. Entre sus compuestos: el óxido de tántalo tiene un elevado índice de refracción y se emplea en la fabricación de vidrios especiales para lentes de cámara. Se ha obtenido un material *composite* (híbrido) de grafito y carburo de tántalo que es uno de los materiales más duros que se conocen y con un punto de fusión de 3738ºC. Ni el tántalo ni sus combinaciones son tóxicos. (*Ibíd.*: 21 y 112)

sostenían todo, funcionaba como si fuese particular, luego, recién en 1952 consiguieron un ítem de profesor. La mayoría de las escuelas de las comunidades fueron construidas por los comunarios y, de inicio, siempre contratando a los maestros hasta conseguir el ítem correspondiente. Por tanto, el Estado boliviano no ha invertido en la educación indígena, fuera de algunos ítems conseguidos por los comunarios después de penosos trámites. Lomerío invierte en la educación porque la considera aliada de su libertad y desarrollo, porque vivió situaciones como éstas:

> Mi padre Javier Chuvé, él tuvo la suerte de conocer algunas letras en su cuartel. De allá volvió y como en ese entonces seguía todavía lo que le llamamos la esclavitud, la prohibición total a que el indígena sepa puej leer y escribir, pero cuando mi papá volvió ya conocía las letras, los números, empezó a crear un grupito y cuando supieron los karay entonces lo agarraron y lo timbraron a huascas. Es una historia un poco no muy verídico porque no lo tenemos en documentación pero sí algunas personas todavía recuerdan ese hecho. Todos conocen que el estudio es un adelanto muy fuerte, la cual no permitía a que sigan esclavas las personas. Y por esa razón, es que se les prohibía la educación, pero a pesar de eso se pudo llegar hasta esta altura. (JCH 18-10-02)

Articulación intercomunal lomeriana

La CICOL es la central indígena que articula y representa a las 28 comunidades de San Antonio de Lomerío. Su objetivo general es "el mejoramiento de la calidad de vida de hombres y mujeres de las comunidades indígenas de Lomerío, a través de la autogestión en el uso y aprovechamiento comunitario sostenible de los recursos naturales en la TCO, como una contribución al desarrollo armónico de la región y el país" (Aprobado en la Gran Asamblea de la CICOL el 23 de noviembre de 2000).

Este objetivo pretende cumplir a través de: gestión y fomento de proyectos socio-económicos; seguimiento a los trámites para la consolidación de la demanda territorial de Lomerío y Monte Verde; canalizar talleres de capacitación para los dirigentes de la CICOL; asumir la representatividad legal de la TCO y coordinar y apoyar de forma estrecha las actividades que el Gobierno Municipal de Lomerío ejecute.

Con el municipio "vale uno"

> Ha sido una lucha reivindicativa porque a nosotros nos cuesta por lo menos 17 años de lucha para poder ver concretarse nuestros deseos de ser municipio. (RS 31-07-02).

> Jamás hemos sido sujetos a que nos atiendan, eso nos motivó aquí. Fue el esfuerzo de todos. Todas las personas querían que se haga un municipio. (AS 20-10-02)

Después de un proceso largo de trámites en el departamento de La Paz, los lomerianos se constituyeron en el Municipio San Antonio de Lomerío, creado por Ley Nº 1965, en marzo de 1999. Luego, en una sesión decidieron instituirse en Municipio Indígena, que se consigna en una ordenanza municipal, posteriormente ratificada por la mancomunidad chiquitana que aglutina a 14 municipios de la Gran Chiquitanía. Según los mismos lomerianos, el título de municipio indígena es ambivalente, frente a las agencias financiadoras solidarias es un factor que atrae donaciones e inversiones; frente a la sociedad boliviana es sinónimo de incapacidad de desarrollar gestión municipal. Así expresa su percepción el alcalde lomeriano de la gestión 2002:

> Con el tilde de Municipio Indígena podemos captar más recursos económicos. Algunas personas e Instituciones al escuchan Municipio Indígena piensan que estamos lejos de la capacidad de administrar un municipio, nos subestiman demasiado. (ASS 20-10-02)

Los municipios constituidos con una población mayoritariamente indígena, como es el caso de Lomerío, enfrentan el desafío de desarrollar una gestión eficiente, participativa y transparente, incluso por encima de la gestión de cualquier otro municipio en el país. Caso contrario, las fallas la atribuirán a la incapacidad de los indígenas para asumir procesos y lógicas de gestión establecidas para todos los municipios del país.

Capítulo V
Resultados

Para nosotros nuestra cultura
y nuestros niños son primero. (RS Lomerío)

Este capítulo presenta el desarrollo de la estrategia del Proyecto Educativo Indígena (PEI), en la dinámica de las políticas educativas bolivianas. Esto implica abordar dialécticamente y desde la perspectiva de los actores varias esferas: la estatal y la indígena, la política y la educativa, la normativa y la de implementación. Los resultados son organizados en tres ámbitos: la agenda pública, el Ministerio de Educación y el territorio indígena de San Antonio de Lomerío; identificados como campos sociales (Bourdieu 2001) donde los sentidos de los actores se confrontan, negocian, definen, ejecutan, evalúan; es decir, hacen historia.

1. La temática indígena en la agenda pública

Estamos estrenando los primeros años del siglo XXI, lo nuevo es el tiempo, pero no los espacios sociales porque en ellos se van recreando los viejos problemas de la gran mayoría de la población mundial: pobreza, marginación, hambre, desempleo, guerras, migraciones, etcétera. En el ámbito latinoamericano (Muñoz 2002; Munguía 2000), después de la aguda crisis económica de los ochenta y la consecuente reconversión hacia la economía neoliberal, la situación social y económica de la mayoría de la población no ha cambiado mucho[61]. Según el Programa Mun-

61 Un reporte de las Naciones Unidas (ONU) indica que 100 de las principales compañías transnacionales del planeta detentan activos empresariales por más de 4.2 billones de dólares (14.6% del valor de la economía mundial), cantidad que supera en 139.3% el Producto Interno Bruto (PIB) de todos los

dial de Alimentos (PMA), aseguró que a mitad del 2002 unos 72 millones de latinoamericanos y caribeños vivían en pobreza extrema y sufrían las secuelas del hambre, y que esa situación se agudizaría al año siguiente a pesar de su potencial económico. Según expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, América Latina y el Caribe concentran el 25 % de la tierra cultivable del planeta, el 23 % del ganado y alrededor del 30 % de las reservas de agua dulce.

No obstante, América Latina, pese a las contradicciones entre su potencial productivo y las desigualdades sociales (provenientes de las instituciones heredadas de pasadas dictaduras y de lógicas generadas por la globalización), ha registrado en la última década avances significativos hacia la democratización, hacia el reconocimiento de la diversidad y de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Son sujetos sociales colectivos que en la última década han irrumpido en los escenarios nacionales para demandar: territorio, dignidad, educación, personería jurídica y otros.

Según Laura Pitman[62] la actual reconfiguración del orden mundial tiene que ver con la globalización. Se trata de un cambio civilizatorio que afecta no solamente las estructuras sociales de los países latinoamericanos, ni únicamente su inserción en el mercado mundial, ni tan sólo las relaciones entre los Estados nacionales, sino que también afecta profundamente la constitución de cada persona como sujeto. La globalización no se juega sólo en los organismos internacionales, sino también en la vida cotidiana. Pitman realiza un alcance a la crisis del Estado y al desconcierto que ella genera en las personas, no sólo por el déficit fiscal, la corrupción o los constantes conflictos con todos los sectores sociales, sino porque en las sociedades modernas el Estado de alguna manera configura un tipo particular de sujeto.

> La Edad Media generaba vasallos, en Occidente la Edad Moderna generó ciudadanos. Nuestros países latinoamericanos se incorporaron tardíamente a la modernidad y este proceso no tuvo las mismas características que en

países de América Latina y el Caribe y en 809.7% el PIB de todos los países africanos que en 1998 ascendió a 463 mil millones de dólares. Según cifras dadas a conocer por el Banco Mundial reportan "conservadoramente" que 37% de la población latinoamericana vive en pobreza y el 16% en extrema pobreza, en total 255.5 millones de personas, más de la mitad de la población se encuentra en esas condiciones. (Munguía 2000: 1)

62 Conferencia magistral del taller: "Análisis de políticas públicas" en el PROEIB Andes, Cochabamba, abril 2002.

> los países centrales. El Estado como gran articulador de medidas sociales está en crisis, por tanto, también el sujeto que producía la sociedad regulada por el Estado está en crisis. Está siendo reemplazado de ciudadano a otro nuevo sujeto que es el consumidor. (*Ibíd*.)

En la perspectiva de Pitman, las políticas educativas deben situarse en este cambio cultural tan profundo y en el proceso de globalización, porque "básicamente lo que requieren los países periféricos es un proceso de modernización" sostenido e impulsado por la educación (*Ibíd*.)."Esta lectura de la realidad realizada por Pitman, si bien identifica la globalización como fenómeno económico de envergadura mundial, afectando no sólo los mercados sino, las subjetividades; deja de lado las subjetividades colectivas, invisibiliza y silencia a los actores intermedios, como son las organizaciones de base; para el caso boliviano, las organizaciones indígenas. Si nos limitáramos a identificar una agenda política concentrada en los lineamientos del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, las demandas de una economía globalizada y las condiciones de las entidades bancarias afectando las subjetividades individuales locales, se perdería la posibilidad de superar las mentalidades deterministas y creyentes del fin de la historia (Fukuyama 1992). Wolf (1987:465-470) nos desafía a superar la visión lineal, propone considerar el mundo como un todo, un sistema donde la acción de un actor afecta a todos los demás involucrados.

> Las cadenas de causación y consecuencia englobaron continentes enteros y unieron al Viejo con el Nuevo Mundo [...] ya en el año de 1400 de nuestra era el mundo estaba lleno de conexiones y vínculos regionales, [...] pueblos con orígenes y modos de ser diversos fueron llevados a participar en la construcción de un mundo nuevo, incluidos los naturales de América, África y Asia. (Wolf 1987: 465)

De acuerdo con Wolf la globalización no es un fenómeno de los últimos veinte años, es una expresión mucho más antigua. Por tanto, en un proceso de globalización todos los que intervienen son afectados en alguna dimensión; todas las personas y las colectividades humanas hacen su propia historia pero no bajo condiciones de su elección. Lo hacen bajo la presión de relaciones y fuerzas que dirigen su voluntad y sus deseos. Asimismo, nos exige estar atentos al entrecruzamiento de los modos de producción diferentes, porque "las conjunciones de grupos llevarán la marca de las fuerzas de la acción recíproca" (*Ibíd*.). En definitiva, Wolf nos desafía al análisis de los alineamientos sociales en el seno de las múltiples conexiones.

En ese sentido, la agenda sistémica (Elder y Cobb 1996) boliviana no es única, porque no existe una única sociedad, aunque el Estado boliviano se reconozca como una unidad nacional. La realidad es que Bolivia siempre fue un país diverso desde sus orígenes. Pese a las políticas segregacionistas, asimilacionistas e integracionistas promovidas desde los grupos de poder incrustados en el Estado boliviano, una agenda sistémica indígena se fue desarrollando, haciéndose visible e interpeladora en unas circunstancias más que en otras. En ella identificamos tres componentes: tierra-territorio, ciudadanía-autonomía y educación. A partir de esta agenda, la diversidad ya no constituye sólo discurso o ideología, es posición política que interpela al actual Estado nacional.

En las últimas décadas esa agenda sistémica indígena, latente a lo largo de la historia, emerge interpeladora y propositiva. Albó (1999, 2002b) identifica "el despertar del indio"[63] de la región andina en la segunda mitad del siglo pasado, paradójicamente la reanudación de la posición crítica de los pueblos indígenas no proviene de los pueblos mayoritarios andinos de tierras altas, sino de los pueblos minoritarios marginales de tierras bajas[64], como en los casos de Ecuador y Perú. En Bolivia, el resurgir del movimiento indígena, después de la neutralización de "lo indígena" con las disposiciones de 1952 y la consecuente política de asimilación desarrollada por el gobierno del MNR y los pactos con los gobiernos militares, se originó con la reacción al impuesto campesino propuesto por Barrientos en 1968. Se nutrió con la organización en sindicatos de colonizadores y la conformación en 1971 de la Federación de Colonizadores con el objetivo de defenderse del Instituto de Colonización. Finalmente, el movimiento katarista irrumpe en el es-

63 La expresión es un subtítulo de la parte IV: "Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador" de su obra "Pueblos indios en la política", donde hace un análisis diacrónico del ejercicio político de los movimientos y partidos políticos indígenas en los tres países andinos mencionados (Albó 2002b).

64 La primera manifestación se originó con la Asociación de Centros Shuar, entre 1961 y 1962, para luego en 1964 constituirse en la Federación Shuar, proceso que culminará en 1980 con la conformación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). Según Albó, el término "naciones" marcará el movimiento indígena del continente. En el Perú, el movimiento se iniciará con el Congreso Amuesha, en 1968; luego el Consejo Aguaruna y Huambisa (parientes de los shuar) y el Frente de Defensa de las Comunidades Nativas Shipibo. Entre 1977 y 1980 los tres llegarán a conformar la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). (Albó 2002b: 184-185)

cenario público en 1971, no obstante permanece en la clandestinidad durante el gobierno de facto de Banzer, para al cabo de los siete años de dictadura, fundar la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979. El movimiento katarista también generó partidos políticos, como el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTK), más cercano a la CSUTCB, y el Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA), con enfoque indianista y cercano a los residentes urbanos. El mérito de estas tres organizaciones fue lograr ganar espacio en el debate político nacional, es decir, inscribir en la agenda política el tema indígena.

La irrupción de los pueblos indígenas de tierras bajas (cf. Albó 2002b; Birk 2000), ocasiona una ruptura en la imagen andino céntrica de los bolivianos urbanos, que consideraban el trópico como una región deshabitada. La mentalidad de "tierras sin dueño" hizo que el Estado promoviera, desde 1950, la migración interna del altiplano y los valles hacia las tierras bajas; además del fomento de la empresa agrícola en dichas zonas. En 1960, se abre el camino hacia Santa Cruz, situación que no logra mayor resonancia respecto a existencia de los diversos pueblos indígenas amazónicos. Sin embargo, en la década de los setenta se reconoció que esa región era menos desierta de lo que se pensaba, que existía un crecimiento poblacional acelerado y que las leyes de tierras eran insuficientes y mal manejadas ante el avasallamiento de empresas madereras y ganaderas.

El desconocimiento no era sólo de la sociedad nacional para con los pueblos amazónicos, existía poco contacto entre los mismos pueblos. En los primeros años de la década de los ochenta se organizaron reuniones interétnicas de cuyo proceso nació la CIDOB en 1982, bajo el liderazgo del Capitán Grande guaraní del Izozog, Bonifacio Barrientos. La sigla de la antigua Central Indígena del Oriente Boliviano es hoy utilizada para denominar a la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia. Esta organización surge gracias a una cierta superación de las divergencias interétnicas en la reunión realizada a fines de los años setenta, donde izozeños y ayoreos dejaron de lado sus peleas ancestrales, además se posibilitó el acercamiento entre guaraníes y guarayos (Riester 1997: 3). Estos encuentros tuvieron el apoyo de profesionales e investigadores de la ONG APCOB (Apoyo Para el Campesino-indígena del Oriente Boliviano), que años anteriores estuvieron en un proceso semejante en la Amazonía peruana. Jürgen Riester manifiesta que la idea de apoyar los encuentros interétnicos surge de las conversaciones con el Capitán Grande del Izozog:

> Y Bonifacio Barrientos nos preguntaba siempre: "Ustedes que conocen a la demás gente: ¿cómo viven los ayoréode?, ¿cómo viven los chiquitanos?, ¿cómo viven los mojeños?". Y entonces nos dimos cuenta que los diversos pueblos no sabían nada uno del otro. Y entonces este Capitán Grande de los guarní ayudó a poner en práctica la idea de apoyar la fundación de una organización indígena que defendería los derechos colectivos de los indígenas. (Birk 2000: 21)

La CIDOB logró aglutinar diversas organizaciones de tierras bajas, como la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) que para 1987 ya había logrado agrupar a 60.000 guaraní de tres departamentos. En 1986 se organizó la "coordinadora de cabildos" de las antiguas reducciones jesuitas de Moxos; algo similar ocurrió con los sirionó y los yuracaré. La razón para la organización fue la defensa de sus territorios ante la amenaza de ganaderos y madereros. En 1988 solicitaron al gobierno el reconocimiento de dos grandes territorios, ante la demora, en agosto 1990 agrupados en la Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) dieron inicio a la "Marcha por el territorio y la dignidad"[65]. Uno de los primeros dirigentes de la CIDOB, el guarayo José Urañavi fundamentaba así la importancia del territorio para los pueblos indígenas de tierras bajas:

> Hemos descubierto que el primer problema es la tierra, el territorio. Creemos que la base fundamental es el territorio; sin madre tierra no podemos tener la educación, no podrá haber salud, no podrá haber un pueblo con su propia identidad, cultura, lengua, religión, etcétera. Para los pueblos indígenas es la base fundamental para que tengan la vida misma, que haya garantía para la supervivencia y el crecimiento poblacional. (Birk 2000: 22)

Esta visibilización de las demandas indígenas, tanto de tierras bajas y altas, en el escenario público y político, afecta de manera trascendental la agenda política y la agenda pública de Bolivia, al igual que en varios países latinoamericanos. Desde la década de los ochenta, la presencia indígena reconfigurará el espacio social y político del país, afectará la legislación y las relaciones. En ese sentido, el tema de los derechos étnicos será incorporada en la agenda pública; vale decir, que pasará a ser tema de debate en las instancias de la sociedad civil, de lo público. La lucha para los pueblos indígenas en lo sucesivo será mantener el tema étnico en la agenda gubernamental emulado al de territorio.

---

65 Recorrieron 800 Km. desde la capital beniana Trinidad hasta la ciudad de La Paz. Caminaron 800 personas (hombres, mujeres y niños) de 12 etnias durante 34 días.

El tema indígena en la agenda política boliviana

La primera marcha indígena de tierra bajas en 1990 trastocó, no sólo al gobierno boliviano sino, a la sociedad civil en su conjunto: al movimiento indígena de tierras altas porque desde el encuentro comenzaron a incorporar a sus demandas de tierra la dimensión del subsuelo y a los partidos de izquierda porque en alguna medida empezaron a comprender la fuerza política de lo étnico y dejaron de pensar que sólo a través de la proletarización se podía conseguir una sociedad civil fuerte.

En los noventa, la presión social interna en su conjunto y la "mirada escudriñadora de organismos internacionales" impulsaron al entonces presidente de la república Jaime Paz Zamora (1989-1993) a reconocer, inicialmente, cuatro territorios indígenas con sus respectivos Decretos Supremos[66]. Dichos decretos no contaban con una base sólida jurídica, es decir, no tenían el respaldo de ninguna ley vigente en aquel momento (cf. Albó 2002b; Lema 2001).

Otros tres hitos que marcarán definitivamente la agenda política boliviana son: primero, la ratificación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT (1989), que el 11 de julio de 1991 se convirtió en la Ley 1257 adquiriendo así carácter legal los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. Segundo, La celebración de los "500 años de resistencia" en 1992, que marcó no sólo la capacidad de movilización de los pueblos indígenas en Bolivia, sino también, la articulación continental del movimiento indígena[67]. Tercero, la irrupción de líderes indígenas formados en los diversos procesos de EIB, tanto de tierras altas como de tierras bajas. Como es el caso del proceso de EIB generado por la Asamblea del Pueblo Guaraní desde 1987, en cuya experiencia se formaron varios líderes, actualmente políticos y técnicos en diversos ministerios.

---

66 Los territorios reconocidos el 25 de noviembre de 1990 fueron los siguientes: Territorio Indígena Sirionó (D.S. 22609); Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (D.S.22610); Territorio Indígena Chimán y Territorio Indígena Multiétnico (D.S. 22611). Posteriormente, aún en el gobierno de Zamora se reconocerán cuatro territorios más, los tres primeros en fecha 9 de abril de 1992: Territorio Indígena Yuki (D.S. 23108); Territorio Indígena Araona (D.S. 23110) y Territorio Indígena y Reserva de la Biosfera Pilón Lajas (D.S. 23111). Y el último de esa época y de la historia boliviana fue en fecha 19 de mayo de 1992, el Territorio Indígena Weenhayek.

67 En 1990 se realizó en Quito un congreso continental indígena para deliberar su posición frente a la celebración triunfal que estaban promoviendo los gobiernos nacionales y el de España, finalmente concluyeron que los indígenas debían también celebrar, pero, la resistencia (cf. Albó 2002b).

Esta presencia sistemática indígena en el escenario político boliviano a la larga consiguió que en 1994 se aprueben cambios en la Constitución Política del Estado (CPE). Bolivia retomando elementos de la Ley 1257, se definió como un país pluricultural, que respeta la diversidad cultural y lingüística del país. Hoy, se espera que sobre esta base de reconocimiento legal de la vida económica, política, cultural, identitaria de los pueblos indígenas se promueva su participación en la sociedad boliviana, para lo que se promulgaron varias leyes. Ver cuadro No. 9

Cuadro 9
Nuevo marco legal con enfoque hacia la diversidad

Fecha	Leyes	Tema
17-09-1993	Ley 1493	Ley de Ministerios. Se crea la Subsecretaria de Asuntos Étnicos (SAE).
20-04-1994	Ley 1551	Ley de Participación Popular. Resaltamos el reconocimiento de la personería jurídica de las diversas formas de organización comunitaria y sistemas propios de gobierno.
07-07-1994	Ley 1565	Ley de Reforma Educativa. Asume la interculturalidad y la participación popular como "ejes vertebradores" de una nueva educación para la diversidad y el desarrollo desde la equidad.
12-08-1994	Ley 1656	Reforma de la Constitución Política del Estado.
09-09-1994	D.S. 23858	Reglamento de las organizaciones territoriales de base (OTB).
12-07-1996	Ley 1700	Ley Forestal. Resaltamos que garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal dentro de sus TCO en el marco de la CPE y el Convenio 169 – Ley 1257.
18-10-1996	Ley 1715	Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria). Aceptación legal de la noción "territorio indígena"; tipificación legal de propiedad "tierras comunitarias de origen" (TCO), como base interna de gobierno local.
20-12-1996	D.S. 24447	Reglamento complementario de Participación Popular y Descentralización Administrativa.
31-07-1997	D.S. 24784	Reglamento de la Ley INRA.
1997	Ley 1788	Reorganización del Poder Ejecutivo. Conversión de la SAE en Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios – VAIPO-. Encargado de vigilar que la legislación resulte coherente con el reconocimiento y equidad demandada en la CPE. Su lema: "desarrollo con equidad".
21-10-1998	D.S. 25203	Creación del Consejo Consultivo Nacional de políticas y desarrollo indígena y originario.
28-10-1999	Ley 2028	Ley Orgánica de Municipalidades. Rescatamos la búsqueda de optimizar la gestión pública en los territorios indígenas.

Fuente: elaboración propia con base a Lema (2001) y Albó (2002b).

Nuevo perfil de Estado, nueva educación

Sin lugar a dudas que leyes como las identificadas en el cuadro 6 demuestran la intención de perfilar un Estado plural y respetuoso de lo diverso, lo que por cierto implica sostener una nueva ley de educación que promueva nuevos sujetos y subjetividades. Sin embargo, el que la educación boliviana haya asumido en la década de los noventa un enfoque intercultural y bilingüe, tiene una larga historia junto a las reivindicaciones indígenas y que no se reduce a una intención meramente de los gobiernos de turno.

Sólo con el fin de tener una visión amplia del proceso de la EIB en Bolivia, se debe mencionar algunas experiencias innovadoras y manifiestos de las organizaciones indígenas y sindicales, "pese a la poca importancia dada por el Estado" (cf. López 1994; López y Küper 2002; Albó 2002[a]). Ver Cuadro No. 10.

Cuadro 10
La EIB en Bolivia, algunos hitos significativos

Fecha	Experiencias	Aval	Cobertura
1979-1981	Proyecto Educativo Rural I – PER I	Convenio: MEC-USAID	6 núcleos rurales quechuas de Cochabamba de los 22 inicialmente planteados.
1979-1980	Proyecto Educativo Integrado del Altiplano	Convenio: MEC-Banco Mundial	15 escuelas en el altiplano aymara. El proyecto se cortó bruscamente por "la franca oposición de las autoridades educativas a implementar el componente de educación bilingüe".
1955-1983	Instituto Lingüístico de Verano - ILV	Convenio: MEC-ILV	Institución evangélica de EEUU con enfoque asimilacionista y misionero proselitista. Fue convocado en la etapa de consolidación de la Revolución Nacional de 1952. Objetivo: ampliar cobertura en área rural e incorporar al indígena a la vida nacional. Llegó a cubrir 49 escuelas bilingües en 9 grupos lingüísticos de tierras bajas. Crear un centro de capacitación de educadores bilingües en Tumichucua – Beni.
1950-	Educación Radiofónica de Bolivia - ERBOL	Varias fuentes	En algún momento cubrieron el 50% de los kilowatts instalados de las radios del país. Varias radios contaban con programas de educación formal – escuelas radiofónicas-. Su gran mérito aportar al estatus de las lenguas indígenas y promover espacios para los hablantes y sus organizaciones.
1972	Instituto de Lengua y Cultura Aymara		ILCA - Instituto dedicado a promover estudios sobre la lengua aymara y su difusión a la sociedad aymara.
Década '80	CSUTCB CIDOB COB		Las organizaciones incorporaban entre sus demandas la generalización de la EIB, como posibilidad de superar una educación etnocéntrica y castellanizante.
1986	Proyecto Texto Rural Bilingüe. Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe	Comisión Episcopal de Educación	Postulaba el uso de las lenguas aymara – quechua en todo el ciclo básico. Producción de materiales educativos en aymara (primera vez en el país). Desarrolló programa de capacitación de docentes quechuas y aymaras (modalidad a distancia).

1982	SENALEP	MECyD-COB CSUTCB,	Servicio de alfabetización para adultos en lengua indígena: quechua, aymara y guaraní.
1987	Teko Guaraní	Magisterio ONG	Se socializó el alfabeto unificado. Promueven una educación integral y global en respuesta a un diagnóstico regional. Optan por el modelo EIB para la niñez y los adultos guaraníes.
1988	PIEB	MECyD – UNICEF	En 5 años de experiencia cubrieron 30 núcleos, 140 escuelas y 400 maestros (quechua-aymara-guaraní). 50 maestros con postgrado en lingüística andina- Puno. 40 textos didácticos en las tres lenguas.
1990-1994	ETARE	MPC UNESCO BM BID	En 1990 en el gobierno de Paz Zamora se creó el Equipo de Apoyo Técnico a la Reforma Educativa. Fue el equipo promotor de la reforma educativa boliviana, tanto en el componente legislativo como en el técnico pedagógico. Incorporaron en la propuesta aportes documentales de los diversos sectores de la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia con base en López 1994; López y Küper 2002; Albó 2002[a]

En Bolivia, la Ley de Reforma Educativa, a lo largo de tres gobiernos consecutivos[68], ha sostenido como política de Estado la educación Intercultural bilingüe (EIB). Propósito que se manifiesta en el Capítulo Único referido a las bases y fines de la educación boliviana.

> Art.1º 5. es intercultural y bilingüe, porque *asume la heterogeneidad sociocultural* del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres.
> Art.1º.3. es *democrática, porque la sociedad participa* activamente en su planificación, organización, ejecución y evaluación, para que responda a sus intereses, necesidades, desafíos y aspiraciones.
> Art. 1º 10. es *indispensable para el desarrollo del país y para la profundización de la democracia*, porque asume la interdependencia de la teoría y de la práctica [...]. (Los subrayados son míos)

Según documentos del MECyD (2001 y 2003) no se pretende que el Estado y el Gobierno Municipal den soluciones a los problemas indígenas, se trata, de que a partir de los espacios y mecanismos de las leyes de Participación Popular y de Reforma Educativa, sean los propios pueblos los que formulen e impulsen su propio proceso de desarrollo. En este sentido, un objetivo estratégico de la política étnica es el desarrollo de las capacidades de gestión de las organizaciones indígenas y su adecuada articulación al municipio.

68 Gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Banzer Suárez (1997-2002)y Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2007)

Sin embargo, la Ley 1565, en mi opinión, arrastra componentes del enfoque del Código de 1955, puesto que conserva artículos que promueven el nacionalismo sin hacer una relectura a partir de la diversidad e interculturalidad que propugna la CPE.

> Artículo 1º 4. [La educación boliviana] es nacional, porque responde funcionalmente a las exigencias vitales del país en sus diversas regiones geográfico-culturales, buscando la integración y la solidaridad de sus pobladores *para la formación de la conciencia nacional* a través de un destino histórico común.
> Artículo 1º 11. [La educación boliviana] es el fundamento de la integración nacional y de la participación de Bolivia en la comunidad regional y mundial de naciones, partiendo de la afirmación de nuestra soberanía e identidad
> Artículo 2º 4. [Es un fin de la educación boliviana] *fortalecer la identidad nacional, exaltando los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana* en su enorme y diversa riqueza multicultural y multiregional.

Estos artículos son la muestra de que aún queda mucho por discutir sobre qué vamos a entender por identidad boliviana y cómo ésta se articula con las identidades étnicas. Para los movimientos indígenas de tierras altas no existe punto de encuentro, en cambio, para los indígenas de tierras bajas no existe contradicción entre la identidad nacional boliviana y la identidad étnica. Sin embargo, el escenario educativo ha aceptado como actor a los diversos pueblos indígenas, por tanto, en términos de Wolf (1987), los indígenas en toda su diversidad no son sujetos que sólo recepcionan normas y nuevas técnicas, sino que se posicionan también como actores, como sujetos, individuales y colectivos, que afectan a la sociedad en su conjunto y pone en crisis la identidad unificada que pretende todo Estado nacional. (cf. Bourdieu 2001)

2. El PEI en el Ministerio de Educación Cultura y Deporte

Las políticas educativas bolivianas, expuestas en el anterior punto, son particularizadas en el análisis de una de las estrategias del Programa de Reforma Educativa (PRE), como es el Proyecto Educativo Indígena. La estrategia del PEI conjuntamente con el Proyecto Educativo de Núcleo (PEN) y el Proyecto Educativo de Red (PER) forman parte del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE), de la Unidad de Desarrollo Institucional del Servicio de Educación Pública (UDI del SEP) dependiente del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS).

La implementación del PEI en los territorios indígenas responde a los cambios estructurales que se plantea la educación en Bolivia. Sin embargo, como veíamos en el capítulo anterior, no siempre se llega a comprender los alcances de una política cuando está en proceso de implementación, una cosa es la norma y otra la ejecución, sobre todo cuando la interpretación de la norma pasa por el ejercicio de poder en los diversos niveles y actores. Por tanto, realizaremos un acercamiento y análisis del espíritu de las leyes en el proceso de implementación, a través de las voces y posicionamiento de los diversos actores, a niveles del MECyD, organizaciones indígenas y los habitantes de San Antonio de Lomerío de la Chiquitanía.

El proyecto de fortalecimiento a la calidad y equidad de la educación (PFCEE)

El giro de las políticas educativas en la última década plantea como enfoque la interculturalidad y la participación popular. La primera tiene que ver con un cambio de relaciones, comprometida con trastocar la vieja mentalidad colonial que se manifiesta, aún hoy, en las relaciones entre los(as) bolivianos(as) (Cárdenas 2000) y la segunda, tiene que ver con la restauración de la democracia; vale decir, la participación viene a ser un factor de vinculación entre la democracia y la educación (Ipiña 2000).

En ese contexto el MECyD en el año de 1998, a través del VEIPS, complementó el Programa de Reforma Educativa (PER) con el componente de gestión educativa municipal a través de proyectos educativos integrales a partir de las necesidades y realidades locales. Esta articulación no es casual, puesto que se enmarca en la política de la descentralización educativa. Por tanto, como señala la Jefa de la UDISEP (MECyD 2002b):

> Se diseñó el Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación con el objetivo de desarrollar proyectos educativos integrales que permitan, junto al cofinanciamiento de los gobiernos municipales atender las grandes demandas de infraestructura escolar y procesos pedagógicos existentes en los núcleos y redes educativas que conforman el servicio escolar público.

En ese entendido, el PFCEE (MECyD 2002b:1) considera que se satisfacen necesidades en el ámbito educativo cada vez que se logran procesos que:

- Concreten y articulen en el sistema educativo, lo establecido por las leyes de Reforma Educativa, Participación Popular y Descentralización Administrativa.

- Implementen instrumentos de gestión educativa [...].
- Generen en el ámbito municipal una nueva lógica de gestión educativa descentralizada, que garantice la implementación de la Reforma Educativa.
- Reconozcan a los actores involucrados en el desarrollo educativo y brinden condiciones para que puedan cumplir sus competencias asignadas.
- Fortalezcan la participación, autonomía de los actores educativos en la gestión y su capacidad de innovación a través de [...] proyectos educativos.

Como se puede apreciar en el documento, el PFCEE interviene estratégicamente para ejecutar las políticas educativas prescritas en la Ley de Reforma Educativa. El primer y tercer punto ratifican la intención de generar procesos educativos de manera intersectorial a partir de los gobiernos municipales, a fin de efectivizar la descentralización educativa. Con los puntos dos, cuatro y cinco se confirma que los actores locales son los responsables de la gestión educativa, vale decir del diagnóstico, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos educativos locales, con autonomía. Esta estrategia nacional también se encuentra en relación con una recomendación que emitió PROMEDLAC VI (1996): "Mejoramiento de la capacidad de gestión por medio de un mayor protagonismo de la comunidad local, un papel más estratégico de la administración central, y mayor autonomía financiera de las escuelas". En definitiva, esto implicará a los actores locales asumir la integralidad de la gestión (Sánchez y Díaz 1997; Palacios 1993; Sander 1996) y un manejo instrumental técnico del ciclo vital de proyectos en función a "necesidades y problemas concretos" de su colectividad.

Esta política educativa de transferir gestión a los gobiernos locales responde a lo que Ipiña (2000) llama "la primera" transversal de la Reforma: la participación social. En el fondo de lo que se trata es de "cambiar la mentalidad autocrática, verticalista, positiva, selectiva a una verdadera capacidad democrática" (*Ibíd.*: 73). Por tanto, los proyectos educativos no sólo estarán orientados en conseguir mejores resultados académicos, sino también en reconocer a toda persona el derecho de ejercicio ciudadano en todos los campos pero, especialmente en el educativo porque permite desarrollar procesos de aprendizaje y construcción de nuevos paradigmas de ciudadanía a partir de la diversidad cultural.

Con el objetivo de implementar su estrategia, el PFCEE (*Ibíd.*) identificó cuatro criterios de selección que le permitieran iniciar con los municipios que se encontraban con mayores dificultades de generar procesos locales en favor de la educación de su población, hasta llegar a cubrir todos los municipios del país. Los criterios fueron los siguientes:

- La necesidad de una asignación de recursos en forma integral.
- La debilidad de los nuevos actores (en el ámbito municipal y del sector) para desarrollar capacidades locales.
- La falta de participación activa de los actores involucrados en el quehacer educativo.
- El bajo porcentaje de inversión de los municipios en educación.

Estos criterios expresan la realidad municipal en la que se debate la educación y la implementación del PRE. Las políticas integrales estuvieron ausentes de la intervención estatal, como el caso del Fondo Productivo Social (FPS) que invierte en infraestructura, sin que nada tenga que ver con un cambio pedagógico y mucho menos un mejoramiento de la calidad (Anaya 2000). En el caso de Lomerío en el año 2001, mientras con la población se diseñaba el PEI, simultáneamente se construían aulas en uno de los núcleos con el FPS. Asimismo, en algunos análisis se vio reducida la participación a las juntas escolares y padres de familia, dejando de lado la participación de la comunidad[69]. Finalmente, se debe puntualizar que los municipios más pobres de Bolivia se encuentran en las áreas rurales, en los territorios indígenas. Son gobiernos municipales con limitadas posibilidades de inversión en educación y poca, o ninguna, práctica en gestión educativa.

Hasta antes de la implementación del PRE, las tareas municipales orientadas a la educación inicialmente provenían de la Ley de Participación Popular y no así de la legislación educativa. Básicamente tenía que ver con la propiedad de la infraestructura educativa por parte de los municipios.

> El Art. 2º. B) [...] Amplía competencias e incrementa recursos a favor de los Gobiernos Municipales y *les transfiere la infraestructura física de educación,* salud, deportes, caminos vecinales y micro-riego, *con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla* (el énfasis es mío)".

Sin embargo, el Capítulo único "De los gobiernos municipales" Art. 14 inciso II de la LPP amplía las competencias municipales, de simples vigilantes de los bienes fiscales (muebles e inmuebles) a supervisores del desempeño de los actores educativos, como ser directores y educadores, ya sea por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia; además vigila y promue-

69 Realizamos esta afirmación con base a la experiencia de los alumnos de la segunda maestría del PROEIB Andes. Varios de los participantes antes de ingresar en la maestría fueron directores o asesores pedagógicos.

ve la seguridad alimentaria de la niñez a través de programas de alimentación complementaria y desayunos escolares.

La Ley de Reforma Educativa refuerza y amplía definitivamente las funciones municipales con relación a la educación normada por la LPP. La Ley de RE. En el Art. 50 dispone que los municipios no sólo velarán por la infraestructura y la seguridad alimentaria de la niñez, sino que además incorporarán en sus planes el presupuesto de educación acorde al marco de los objetivos del currículo; vale decir, en función a las competencias que necesita desarrollar la población educativa. Además debe convertirse en gestor de los recursos económicos necesarios para que dichos objetivos se cumplan, ya sea recurriendo a recursos complementarios de otras fuentes, como las del Diálogo 2000. Se debe tener presente que la LPP fue promulgada el 20 de abril de 1994, en cambio la LRE el 7 de julio de 1994, lo que en cierto modo permitió realizar los ajustes en la legislación educativa a fin de promover políticas integrales de intervención.

Así, la Jefa de la UDISEP afirma que toda inversión en educación debe regirse por normas que garanticen intervenciones integrales, vale decir, que la infraestructura educativa edificada por los municipios u otros organismos estatales, estén relacionados con procesos pedagógicos formulados desde las realidades locales. En términos curriculares estaríamos hablando de dos desafíos: el primero, adecuar el denominado Tronco Común a las realidades particulares; el segundo, diseñar las Ramas Diversificadas. Este concepto de intervención integral está relacionado con uno de los componentes de calidad educativa que orienta el trabajo de PFCEE. Textualmente la Jefa de la UDISEP señalaba:

> El Estado a través de los fondos intervenía en lo que considerábamos uno de los aspectos de la calidad, que es la infraestructura, intervenía al margen de la demanda priorizada de la comunidad. Después de que se dio una coyuntura diferente en el país *consideramos que por lo menos un elemento importante de la calidad, [...] es la integralidad de las intervenciones,* ya que el gobierno municipal tiene como función intervenir en infraestructura, pero no es sólo eso, *debería también empezar a pensar y a intervenir en lo que son los procesos pedagógicos de su comunidad* (el énfasis es mío). (CP 08-2002)

Por tanto, el Programa de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación, en el marco de la realidad educativa, los principios del PRE y de la Ley de Participación Popular deben llevar a cabo cuatro objetivos (MECyD 2002b:2):

- Intervenciones integrales: Procesos pedagógicos, infraestructura y mobiliario.

- Participación de los padres de familia, maestros, asesores pedagógicos, directores y alumnos en la gestión educativa.
- Fortalecer a los gobiernos municipales en planificación para el área de educación.
- Reducir las diferencias de género en municipios en los que éstas son significativas.

Es decir, que la gestión educativa municipal implica planificación participativa de planes, programas y proyectos integrales que permitan desarrollar procesos educativos acordes a la realidad local y nacional; además, en cierto modo, garantizar la pertinencia del currículo en términos de calidad y de promoción de la equidad. El PFCEE para cumplir dichos objetivos se plantearon tres instrumentos:

- Plan de Desarrollo Educativo Departamental-PDED
- Programa Municipal de Educación-PROME
- Proyectos Educativos en sus tres modalidades:
  (i) Proyecto Educativo de Núcleo-PEN
  (ii) Proyecto Educativo de Red-PER
  (iii) Proyecto Educativo Indígena-PEI

Estos instrumentos no fueron implantados todos simultáneamente, fueron identificados paulatinamente en el proceso de articulación e implementación de políticas educativas integrales. Las fases de intervención del PFCEE manifiestan el proceso de comprensión de lo que implica el reconocimiento de la diversidad poblacional, organizacional y de condiciones socioeconómicas y culturales en las que se encuentran los municipios en general y las poblaciones indígenas en particular. Según el informe del PFCEE (MECyD 2002b), éste tuvo cinco fases.

Fases de implementación del PFCEE

La primera y segunda fase se desarrollaron entre los años 1999-2000. Para el año 1999 se seleccionaron 86 municipios y para el año 2000 se amplió la cobertura con 110 municipios más (MECyD: 2002b). Esta primera selección, además de las razones para la selección de municipios, estuvo caracterizada por los siguientes criterios sociales y educativos:

- Población dispersa
- Escasez de servicios públicos (luz eléctrica, agua potable, alcantarillado, etc.)
- Unidades educativas centrales, asociadas y multigrados
- Limitaciones de acceso, comunicación, etc.

- Alto porcentaje de personal docente interino
- El núcleo es la base de organización del sistema educativo
- Población bilingüe

En estas dos fases, en los municipios seleccionados debían elaborarse el Programa Municipal de Educación (PROME)[70] y en el ámbito de núcleo el Proyecto Educativo de Núcleo (PEN). Según el documento de Normas para la Organización de la Gestión Educativa (1999) en principio, el PROME es considerado como instrumento de planificación que permite al Gobierno Municipal:

- Planificar, ejecutar y evaluar las acciones en el ámbito educativo, en coordinación con la Dirección Distrital de Educación y la Junta de Distrito;
- Planificar la asignación de fondos a través del cofinanciamiento y/o donaciones;
- Concretar las acciones educativas a través de los Proyectos Educativos de Núcleo.(Cajías 2000: 95)

En el proceso de intervención en estos municipios se presentaron dificultades comunes que giraban en torno a normativas administrativas no resueltas, como ser: nuclearización, incorporación de unidades educativas al programa de transformación, insuficiente número e inadecuada distribución de Asesores Pedagógicos e injerencia política partidaria en la designación de Directores de unidades educativas y Directores Distritales. Frente a esa realidad la UDI se planteó las siguientes estrategias de intervención:

- La distribución de asesores pedagógicos
- Ajustes a la reglamentación de la nuclearización
- Institucionalización de los directores de unidades educativas y Dirección Distrital
- Inventario de la existencia de materiales distribuidos por la Reforma Educativa
- Implementación de centros de recursos pedagógicos

70 El documento del PROME de cada municipio debe contener la siguiente información:
1) El diagnóstico de la educación en el Municipio; 2) La misión educativa municipal, los objetivos y las acciones, priorizadas por el gobierno local para la educación en su municipio; 3) El cofinanciamiento de los proyectos educativos de núcleo; 4) Un plan de mantenimiento e insumos para las escuelas; 5) Los mecanismos e indicadores de monitoreo y evaluación; 6) El presupuesto del programa municipal.

- Inventario de infraestructura y mobiliario de las Direcciones Distritales (MECyD 2002b:4).

En esta primera etapa de trabajo del PFCEE existen varios ausentes; la comunidad, las organizaciones indígenas y asociaciones civiles locales. La participación en educación se reduce a los actores formales; es decir, aquellos reconocidos por las leyes: director distrital, asesores, directores de núcleo, profesores, juntas escolares. En esta primera etapa se dejó de lado a las otras fuerzas organizacionales tradicionales, pese a que varios de los municipios intervenidos se encontraban en zonas rurales.

La tercera fase se desarrolló durante el año 2000, proceso que en cierta medida fue ejecutándose paralelamente a la anteriormente descrita. En esta fase atendieron a 81 municipios caracterizados por tener una población mayoritariamente concentrada y de características urbanas[71]. En la cuarta fase (febrero a diciembre de 2001), el PFCEE intervino en 36 municipios más. Para ambas fases se diseñó el instrumento denominado Proyecto Educativo de Red (PER). Los municipios intervenidos tenían características educativas urbanas. Para esta realidad educativa el PER se planteó como objetivo: fortalecer el rol del asesor pedagógico como medio para difundir la estrategia pedagógica del Programa de la Reforma Educativa. Y, en segundo lugar, involucrar masivamente a los docentes del nivel primario en todo el proceso de elaboración del PER (cf. MECyD 2002b: 5).

En esta cuarta fase, se dio inicio a la estrategia denominada Proyecto Educativo indígena (PEI). Según documentos y personeros del VEIPS, el PEI se originó en la fase anterior; vale decir, en el año 2000, a partir del encuentro que tuvieron los representantes del PFCEE y de la Unidad de Proyectos Especiales del VEIPS con el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH) en la población de Monteagudo. En el encuentro, el PFCEE asumió el compromiso que el diseño de los proyectos educativos para los pueblos indígenas contemplarían:

> La identidad territorial indígena con fuerte énfasis en la propuesta bilingüe del programa de Reforma Educativa y que la demanda educativa en el marco del territorio indígena se incorpore en los programas educativos municipales (PROMEs) ya elaborados o en elaboración. (MECyD 2002b:7)

A su vez, los dirigentes indígenas se comprometían a proporcionar todos los medios a su alcance, sean recursos humanos o materiales, para el éxito del proyecto. Cabe puntualizar que, según el PFCEE este acuerdo

71 La Paz, El Alto, Riberalta, Puerto Suárez, San Ignacio de Velasco, Cotoca, Warnes y Montero.

tuvo como origen los compromisos asumidos por autoridades educativas nacionales con los dirigentes de la Confederación de Pueblos Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) en el año 2000 como parte de la "Plataforma de propuestas de los pueblos indígenas de Bolivia".

Como se puede apreciar, con el PEI emergen en el escenario nuevos actores y temas que las anteriores estrategias del PFCEE no tomaban en cuenta de una forma tan explícita: identidad indígena, territorialidad, dirigentes indígenas, organizaciones indígenas, coparticipación, acuerdos políticos macros, etc.

En la quinta fase, el PFCEE abarcó todos los municipios con la elaboración del PROME, además de continuar con los diseños de PENs, PERs y PEIs. Sin embargo, los responsables de la UDI señalaron que a partir de una evaluación permanente en el proceso se detectó "la necesidad de articular metas y objetivos de los PROMEs al contexto de la planificación estratégica departamental, en el marco de las políticas sectoriales educativas y departamentales" (MECyD 2002b: 9), por tanto, queda por poner en marcha el Plan Departamental de Educación (PDED)[72].

Finalmente, presentamos la síntesis del proceso del PFCEE por departamento (Ver cuadro No. 8), y los alcances logrados por años y por estrategias (Ver cuadro No. 9).

Cuadro 11
Proyectos educativos por departamento

Departamento	Municipios	Núcleos y redes con proyectos	Distrito indígena	PENs	PERs	PEIs	Total proyectos educativos
CHUQUISACA	28	109	6	99	10	5	114
LA PAZ	75	317	3	258	58	3	319
COCHABAMBA	44	184	5	148	36	5	189
ORURO	34	70	1	58	14	1	73
POTOSÍ	38	170	15	158	12	11	181
TARIJA	11	71	2	54	17	2	73
SANTA CRUZ	50	178	3	145	17	4	166
BENI	19	64	0	47	13	0	60
PANDO	15	19	0	18	1	0	19
TOTALES	314	1182	35	983	178	31	1194

Fuente: Informe del PFCEE (MECyD: 2002b:41)

72 El documento informe del PFCEE entregado al VEIPS a finales del 2002 contempla un acápite con bases conceptuales y metodología de los instrumentos para el diseño del Plan de Desarrollo Educativo Departamental

Cuadro 12
Proyectos educativos desarrollados por el PFCEE

Fase	Año	Nº de municipios	Prome	PENs	PERs	PEIs	PEN Adicionales	Total
PRIMERA	1999	86	86	193	0	0	0	193
SEGUNDA	1999							
	2000	110	110	296	0	0	0	296
TERCERA	2000	81	81	235	0	0	18	253
CUARTA	2001	36	35	96	79	13	73	261
QUINTA	2002	1	1	9	99	18	65	191
TOTAL		314	313	829	178	31	156	1194

Fuente: Informe del PFCEE (MECyD: 2002b:3)

Por el proceso del PFCEE constatamos que el PRE pese a declarar su enfoque intercultural y de gestión participativa desde los poderes locales, en un inicio interviene en los espacios indígenas tomando en cuenta directamente los núcleos, los distritos educativos con relación a los municipios y los actores educativos tradicionales, con la ausencia de las organizaciones territoriales indígenas y sus respectivas visiones de educación acordes con su proyecto histórico. Podemos ver en los cuadros los pocos distritos indígenas intervenidos y la completa ausencia en los departamentos de Beni[73] y Pando donde se encuentra casi el 50% de los pueblos amazónicos.

El PFCEE, en su proceso de intervención, fue diversificando sus estrategias y metodologías, en respuesta a la compleja realidad cultural y social boliviana. La realidad exigió la implementación del PEI y del PER. Estas dos últimas modalidades no son contempladas en el D.S. 23950, Reglamento sobre Organización Curricular del 1º de febrero de 1995.

El proceso del PFCEE nos permite apreciar la lenta evolución de la Reforma Educativa y la imposibilidad de responder simultáneamente y con la misma intensidad a todos los problemas educativos. Pero a la vez, el mismo proceso evidencia la importancia de la intervención de la sociedad civil en la etapa de implementación de políticas públicas. Tomando en cuenta los elementos de las *Advocacy Coalitions* podríamos

(PDED). Hasta el momento de cierre de esta investigación no se tenía información sobre si el gobierno MNR-MIR implementaría o no, esta estrategia.

73 Según Sonia Noriega funcionaria de la UNICEF se calcula que cerca del 40% de la población en el Beni no sabe leer ni escribir y cerca del 70% de los habitantes de Moxos y Marbán son analfabetas (La Prensa 12 abril de 2001).

afirmar que en el caso del PFCEE, el núcleo de la política está en la legislación y los aspectos instrumentales en la estrategia técnica. En el nivel de los aspectos instrumentales las posibilidades de cambio, teóricamente, son relativamente fáciles; enunciado que fue comprobado con la implementación del PEI por la presión del movimiento indígena y el PER por la solicitud de los pobladores de ciudades intermedias. Promover cambios en el núcleo de la política resulta difícil, pero es posible en la medida que existan muchas anomalías en la práctica. Para los casos del PEI y del PER es preciso impulsar modificaciones en el Decreto Supremo 23950 de tal modo que sean incluidos en el capítulo XIII que regula los proyectos educativos. Caso contrario, corren el riesgo de ser anulados puesto que su vigencia sólo es contemplada a un nivel instrumental y no legislativo.

Estrategia ligada a la calidad y equidad educativa

El PFCEE fue organizado con el objetivo de desarrollar proyectos educativos integrales, como instrumentos de gestión, que permitan junto al cofinanciamiento de los gobiernos municipales, atender las demandas de infraestructura escolar y procesos pedagógicos existentes en los núcleos y las redes educativas que conforman el sistema educativo, para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa (MECyD 2002b). El propósito del PFCEE se enmarca en el D.S. 23950 "Reglamento sobre Organización Curricular", que en sus artículos 103º y siguientes se norma que los proyectos "recogen las propuestas educativas comunales o barriales y nucleares formuladas a partir de la identificación de las necesidades básicas de aprendizaje", estando fundamentalmente orientadas al mejoramiento de la calidad educacional en el ámbito escolar y de núcleo.

El PFCEE sostiene que la calidad no se limita al rendimiento, al producto escolar o al dominio de un saber; es decir, no se limita a ser un concepto evaluativo que facilite el análisis estadístico para ver los avances de las políticas educativas o posibilitar la comparación con otros países. La calidad se manifiesta en:

> La construcción del saber, del ser y del hacer (contenidos y habilidades conceptuales, actitudinales y procedimentales), en un marco educativo: integral, equitativo, intercultural, bilingüe, participativo, democrático y eficiente. (MECyD 2002b: 12)

Además del enfoque pedagógico señalado, la calidad para el PFCEE es proceso y proyección contextualizada históricamente; es decir, la ca-

lidad vista como los resultados de la formación de la persona humana, condicionada histórica y socialmente. La calidad toma una expresión concreta a partir de los paradigmas filosóficos, pedagógicos, psicológicos y sociológicos imperantes en la sociedad. En opinión de la responsable de la UDI al hablar de calidad afirmaba:

> Es muy difícil definir calidad porque inciden demasiadas variables. Ahora este proyecto toma ese nombre porque al ser parte del componente del Programa de la Reforma Educativa, lo que quiere es enfatizar en las intervenciones integrales que deberían tener todas las inversiones en educación (CP 19-08-2002).

Por otra parte, la primera coordinadora de los técnicos contratados por el VEIPS para la implementación de los PEIs reconocía que el concepto de calidad provenía del campo socioeconómico, pero a la vez sostenía que esa realidad no limitaba la posibilidad de enunciar una amplia gama de características educativas, como ser: cobertura, accesibilidad, maestros capacitados y otros componentes.

Reflexiones como éstas son bastante conocidas en toda América Latina. Recuérdese que desde PROMEDLAC IV (Quito 1991) los ministros de educación se propusieron mejorar la eficacia de los sistemas educativos, la equidad en la distribución de servicios educativos y la eficacia en el uso de los recursos. Esto puso en primer plano la calidad en la agenda educativa y en la agenda política latinoamericana y por supuesto, también en la boliviana[74].

Sin embargo, el debate surge cuando se busca determinar desde dónde leer la calidad; si desde las ciencias económicas y las exigencias del mercado o desde lo pedagógico y lo político. Esta división no implica que se desconozcan las interrelaciones entre estos campos de la ciencia, simplemente se trata de ver dónde se pone el énfasis en los

74 La UNESCO / OREALC desde 1992 desarrolló una instancia de coordinación de los sistemas de evaluación en torno a estudios internacionales y en 1998 se creó el Laboratorio Latinoamericano de Sistemas de Evaluación de la Calidad de la Educación para realizar un trabajo científico y con ciertos parámetros uniformes que permita comparar los avances de un país con otro. En Bolivia antes de 1998 se organizo el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMECAL), con el objetivo de brindar información periódica, objetiva, válida y oportuna sobre el rendimiento escolar y ver los ajustes necesarios que deba realizar el Sistema Educativo Nacional (Albó 2002c: 221) (Barrera 2000: 21).

procesos y políticas educativas. Según Schmelkes (2002) la calidad es un concepto que tiene la particularidad de ser dinámico y multideterminado, lo que implica que cuando se habla de calidad no se define sino que se caracteriza. En ese sentido, al conversar con una de las técnicas sobre el tema de calidad en los PEI, trajeron a colación la siguiente experiencia:

> Una mujer guaraní, la Sra. Lidia me decía, qué es calidad: "yo creo que la cosa está bien cuando mi hija va al colegio, cuando sabe escribir, cuando habla dos o tres dialectos, pero también es bueno que aprenda a ponerse el tipoy adecuado en una fiesta, que aprenda a bailar la música, que aprenda cuándo se va poner una rosa roja o cuándo no se la va a poner, que aprenda a pintarse". Yo creo que la estética también es parte de la educación de los pueblos indígenas. (MH 16-11-02)

Recurrimos al ejemplo para analizar la propuesta de Schmelkes cuando afirma que la relevancia de la calidad tiene una doble díada: individual-social y presente-futuro. Ciertamente como en el caso de doña Lidia, los indígenas tienen sus criterios para explicitar lo que es "bueno" para sus hijos y para su comunidad; saben lo que son y cómo viven, y lo que quieren ser mañana. Por tanto, desde lo indígena a la díada de Schmelkes le faltaría mirar al ayer, lo que implicaría asumir una tríada histórica más cercana a la visión del tiempo y del espacio indígena. La posibilidad de mirar el hoy educativo desde el ayer y desde el mañana podría brindar una caracterización de la calidad más cercana a lo que los pueblos indígenas buscan. La calidad educativa para los pueblos indígenas podría ser caracterizada desde una mirada dinámica de rupturas y continuidades de la filosofía, la epistemología, la política, la tenencia territorial y la dinámica histórica. Esta caracterización de la calidad podría dar pie a un currículo más contextualizado y a un proceso educativo político acorde a las demandas indígenas.

Por otro lado, en el documento informe del PFCEE (MECyD 2002b) no se pudo encontrar una referencia explícita sobre equidad. La coordinadora y los técnicos entrevistados consideraron la participación como un equivalente de la equidad. En ese entendido juzgaron que la estrategia del PEI promueve la plena participación de los pueblos indígenas, desde sus organizaciones y problemáticas en el quehacer educativo de sus distritos indígenas. En ese sentido, el documento del Subprograma Indígena (MECyD 2002[a]: 3) textualmente declara:

> *La atención a las necesidades del desarrollo de la población indígena a través de los servicios del Estado ha sido extremadamente débil.* Si bien a partir del

> 1952, el Estado boliviano se propone generalizar el acceso de los pobladores rurales a la educación, *la cobertura y calidad de los servicios educativos ha sido restringida en áreas indígenas* (el énfasis es mío) y, poco adecuadas a las características culturales y a las necesidades de los distintos pueblos.

Igualmente, varias personas chiquitanas confirman las percepciones expuestas en el anterior documento; esta es la manifestación de un comunario sobre el PEI:

> Los distritos indígenas siempre han estado un poco aislados. Todas las ayudas han llegado a los centros urbanos. Con este Proyecto Educativo Indígena gran parte, desde los últimos rincones de Bolivia, se están beneficiando. *El PEI es uno de los pocos proyectos que va a beneficiar a mucha gente* (el énfasis es mío). (MP 14-10-02)

La lectura del PEI por parte de los dirigentes indígenas confirma la oportunidad que tiene el Estado boliviano para empezar a saldar, al menos en parte, la deuda histórica para con los pueblos indígenas. En ese marco, la equidad es un tema aún recurrente en la agenda educativa boliviana. Por otra parte, no sólo considerando la situación indígena, sino la de miles de habitantes bolivianos que viven en la extrema pobreza, la equidad debe continuar como tema de agenda gubernamental y de agenda de política estatal a fin de superar las brechas sociales económicas y políticas.

En algunas ocasiones se ha considerado la equidad como un componente más de la calidad, sin embargo, con esta lectura de la equidad corremos el riesgo de omitir de la agenda política estatal el desafío de superar las diferencias económicas y sociales que a lo largo de la historia boliviana se han ido construyendo y consolidando. No se trata sólo de encontrar alternativas a cómo hacer que la niñez ingrese y permanezca en la escuela; se trata de encontrar alternativas para que los padres tengan los recursos necesarios como para asumir la responsabilidad de mantener a sus hijos en las escuelas.

El Sistema Educativo Nacional textualmente afirma que un objetivo es: "Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación haciéndola pertinente a las necesidades de la comunidad y ampliándola en su cobertura y en la permanencia de los educandos en el sistema educativo y garantizando la igualdad de los derechos de hombres y mujeres" (LRE Art. 3º inciso 3). Consideramos este artículo de la LRE para concluir que la calidad y equidad educativa es fundamentalmente un asunto de derechos, por tanto, un asunto de sociedades democráticas.

Enmarcada en la descentralización educativa

La Ley de Reforma Educativa posibilita la transformación del sistema educativo, a partir de su articulación con las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular. En ese contexto legal, el PEFCEE plantea un modelo de gestión educativa democrática y descentralizada porque promueve participación en la toma de decisiones y el ejercicio de responsabilidades por parte de los actores locales de educación.

Las estrategias del PROME y del PEN no pudieron cubrir la diversidad de gestión existente en los territorios indígenas, hecho que determinó el diseño del PEI. El PROME y el PEN son dos instituciones creadas bajo el supuesto de que toda la sociedad es homogénea. El PROME tiene el objetivo de planificar la educación de un distrito municipal como si todos los municipios fueran iguales y en su interior no existiesen pueblos indígenas con tradiciones diversas de gestión. El diseño del PEN fue implementado bajo el supuesto de que todas las escuelas del país tienen las mismas características culturales de gestión; además creen que los padres de familia y dirigentes desarrollan formas similares de gestionar la educación. Por lo tanto, las modalidades de intervención estatal se caracterizaran por ser verticalistas y uniformizadoras. Así lo confirman los técnicos:

> Las metodologías que se tienen desde el Estado no recogen las características propias de los distritos indígenas. Cuando hablamos de indígenas, hablamos como si todos los pueblos originarios tuvieran las mismas capacidades de gestión. En Bolivia tenemos modalidades de trabajo con pueblos indígenas que vienen de arriba hacia abajo pero que no recogen las particularidades de sus propias formas de gestión. Eso ha sucedido con el PDDI [Plan de Desarrollo Distrital Indígena], que es equivalente al PDM [Plan de Desarrollo Municipal. (MH 16-11-02)

En cambio, a partir de la implementación del PEI se empezaron a tomar a las autoridades indígenas como sujetos de la gestión educativa, bajo las formas y modalidades de organización que cada etnia del país había desarrollado. El PFCEE para su gestión del periodo 1999-2002 ratificó que la descentralización en educación debía garantizarse generando gestión local, que comprendía identificar, organizar, plantear y administrar recursos humanos, materiales, financieros y pedagógicos, a través de los instrumentos de gestión diseñados para dicho cometido. En ese marco el PEI debió promover que la propia organización indígena, a través de un equipo responsable local, velara por la educación de sus generaciones jóvenes respetando usos y costumbres de su etnia, en función a las necesidades de aprendizaje que la población indígena considerase fundamentales.

En este caso, coincidimos con Palacios y Gallardo (1993) en considerar que los proyectos educativos promueven una descentralización como redistribución democrática del poder de decidir en educación, tanto en lo financiero, en lo curricular, como en el campo de la gestión.

La voz indígena: el acuerdo de Monteagudo

En el año 2000, ante el incumplimiento del Estado con la titulación territorial, los indígenas de tierras bajas decidieron presionar al gobierno para que se cumplieran los compromisos firmados en años anteriores. Primero, el 28 de abril de 2000 suscribieron un manifiesto indígena y campesino por el territorio y los recursos naturales; segundo, el 9 de junio de 2000 enviaron la "Plataforma de demandas de la Tercera Marcha por la tierra, el territorio y los recursos naturales", que entre sus partes sobresalientes declara:

> A la fecha, ha transcurrido ya más de un mes desde la remisión a conocimiento de su gobierno del indicado documento y las demandas que incluye, sin que autoridad alguna nos haya dado respuesta al mismo. Ante esta situación que demuestra la insensibilidad de su gobierno frente a los graves problemas de nuestros pueblos y comunidades, las organizaciones que suscribimos el presente documento hemos determinado iniciar la tercera marcha nacional por la tierra, el territorio y los recursos naturales el día 28 de junio, en demanda de nuestros derechos largamente pisoteados y postergados por el Estado boliviano. (CIDOB 2000)

En dicha plataforma con relación a la educación reclamaban el "Reconocimiento y fomento de los idiomas nativos y protección de la identidad cultural". Tercero, en tanto esperaban la respuesta del gobierno, la CIDOB al realizar la evaluación de la reunión que dio origen a la Plataforma, decidió promover asambleas extraordinarias en cada una de las siete regionales[75] con el objetivo de formular una propuesta consensuada y con todos los temas que hacen a la demanda de los pueblos indígenas

75 CPITCO (9, 10 y 11 de junio Misiones – Cochabamba), CPIB (8, 9 y 10 de junio en el Cabildo Indígena de nuestra Santísima Trinidad – Trinidad), CPILAP (1, 2 y 3 de junio en la comunidad de Palos Blancos y Tumupasa – Norte de La Paz), ORKAWETA (28, 29 y 30 de mayo en San Antonio – Villamontes Tarija), AGP (23, 24 y 25 de mayo en Camiri), CPESC (18, 19 y 20 de mayo en San José de Chiquitos – Santa Cruz), y CIRABO (13, 14 y 15 de junio en Riberalta – Beni) que incluyeron la participación de más de mil autoridades y representantes indígenas (CIDOB 2000)

de tierras bajas: 1) Territorio y recursos naturales; 2) Identidad y desarrollo indígena; 3) Salud; 4) Educación; 5) Reformas a la Constitución Política del Estado y otras Leyes; y 6) Fortalecimiento organizativo.

En la Plataforma, en lo que se refiere a educación encontramos, entre otras, las siguientes demandas: fortalecimiento de la EIB, participación en la gestión educativa, formación de los recursos humanos indígenas, incorporación de los ya formados en el sistema educativo, creación del nivel secundario en coordinación con las organizaciones, los proyectos educativos deben ser integrales, de proceso y acordes a la realidad indígena, renuclearización en coordinación con la organización indígena, manejo autónomo de los recursos económicos, y otras más.

Esta reflexión y resolución de las autoridades y representantes indígenas fue creando una postura crítica frente a los PEN, que en ese entonces se diseñaban en varios distritos indígenas, como es el caso del pueblo guaraní y chiquitano (en Concepción). La Plataforma generó una serie de negociaciones con los ministros de gobierno. En la reunión que se realizó en Monteagudo los días 13, 14, 15 de noviembre de 2000, esperaban la presencia del entonces Ministro de Educación Tito Hoz de Vila, quien envío a los responsables de la UDI. Aunque se llegó a acuerdos referidos al PEN, la no asistencia del ministro molestó a los líderes indígenas:

> Entonces fue que con Nicolás Montero, la CIDOB, nos reunimos allá [Monteagudo]. Los guaraníes hicieron un reclamo previo a don Tito Hoz de Vila de su no participación, nos reunimos y sacamos ahí un documento en el cual dicen ellos
> "queremos nosotros un PEN (porque todavía no había un Proyecto Educativo Indígena) que rescate la visión educativa de nuestros pueblos; que respete a nuestras organizaciones; que además no interfiera en nuestra forma de relacionarnos interna y cuarto, el tiempo de ejecución y elaboración del PEN este de acuerdo a cómo nosotros nos movemos, no a los tiempos que pueda fijar un técnico. (AT dic 2002)

Por tanto, en la carta enviada al Ministerio de Educación el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), Alcaldes de la región y la Confederación de Pueblos Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) demandaron que los proyectos educativos diseñados en distritos indígenas cumplan lo siguiente:

- Reflejar la necesidad educativa de cada pueblo indígena
- Respetar las organizaciones propias
- Incorporar la visión educativa de cada pueblo
- Construir planes de acción participativos y adaptados a su propio contexto

- El tiempo de ejecución deberá también adecuarse a los procesos instaurados en cada zona (Carta dirigida a la Jefa del PFCEE)

Este logro de las organizaciones de tierras bajas fue ampliado para todos los pueblos indígenas del país, por lo que una de las autoridades del Consejo Educativo Aymara se expresó en estos términos:

> Desde nuestro punto de vista, primero que los PEN ya estaban programados, ahí los CEPOS, más que los CEPOS, las organizaciones originarias indígenas le dicen [al Ministerio] que hay necesidad de implementar los PEI, si somos un poco sinceros es más pedido de los pueblos indígenas del Oriente. (WG 21-11-02)

Este hecho marcará definitivamente la intervención del PFCEE en territorios indígenas de tierras bajas como de tierras altas. Las organizaciones indígenas fueron capaces no sólo de estructurar una plataforma integral, sino de generar cambios en la implementación de una política educativa, ayudando de esta manera a que las instancias técnicas del Ministerio de Educación asumieran la realidad de la diversidad cultural y étnica de Bolivia.

Para el caso que analizamos, pudimos constatar que tanto la Constitución Política del Estado, como las leyes de Descentralización Administrativa, Reforma Educativa y Participación Popular contemplan la implementación de procesos de gestión local desde la particularidad cultural local; sin embargo, considerando la teoría de

Advocacy Coalitions confirmamos que no basta que el núcleo de una política esté a favor de un determinado sector, sino que también se debe considerar la importancia de la intervención de los diversos actores sociales en la ejecución y cumplimiento de dichas normas. Los actores sociales deben intervenir para que la interpretación esté acorde a los propósitos sectoriales. Por tanto, no basta tener buenos principios jurídicos, sino también la decisión política de entrar en la dinámica de la negociación, en el marco democrático. Al parecer, los pueblos de tierras bajas han asumido esto en su relación con el Estado nacional.

Propuesta técnica de implementación

A partir del compromiso asumido por el Ministerio, los técnicos del PFCEE empezaron a definir la estrategia indígena tomando el territorio indígena como el parámetro sociogeográfico desde donde se organizó la educación y no los núcleos como en el caso del PEN. Por tanto, un territorio indígena no es una suma de núcleos y sus proyectos educati-

vos, sino una unidad con problemáticas y proyecciones histórica y educativas que involucra a todos sus miembros.

Los técnicos del PFCEE, en el nuevo diseño para los distritos indígenas, intentan combinar los objetivos de la Reforma Educativa con las demandas indígenas. Vale decir, toman los elementos que hacen al PRE y la visión, las necesidades, la organización, la temporalidad y la forma particular de gestión de cada pueblo indígena. Los técnicos encargados de la elaboración recurrieron a varios instrumentos de planificación de otras instancias oficiales, como también de su propia experiencia en el diseño de PENs en territorios indígenas y sacar alternativas a dificultades que enfrentaron. Según los responsables del PEI, la identificación del territorio como unidad básica de planificación, implica reconocer y trabajar con las organizaciones indígenas y recoger, por una vez en la historia, la visión educativa de los pueblos indígenas:

> Primero recurrimos al Manual de Planificación para Áreas Indígenas, que es un manual oficial; luego, a los Derechos Indigenales y al Plan de Desarrollo Indígena. En ese marco conceptual empezamos a trabajar, a identificar los nuevos espacios de planificación y definimos el territorio como la unidad básica de planificación y a la organización como el grupo que puede dar legitimación a este proceso. (MH 16-11-02)

El marco conceptual del PEI tiene su asidero en los derechos conquistados por las movilizaciones indígenas e incorporados en el cuerpo jurídico boliviano. Los técnicos de PEI al recurrir al Manual de Planificación para Áreas Indígenas tomaron en cuenta las bases legales de la LPP y la metodología orientada a fortalecer la gestión indígena. El Manual[76], según el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de entonces, es:

> El primer instrumento metodológico diferenciado que intenta contribuir a la consolidación de Unidades de Gestión Territorial Indígena y al fortalecimiento de la capacidad de gestión y negociación de los pueblos indígenas, en el marco del desarrollo municipal. (MDSyP 1998)

76 El manual fue elaborado en el marco de un convenio suscrito en marzo de 1997 entre las entonces Secretarías Nacionales de Participación Popular, la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) a través de su Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP).

El PEI, al acogerse al marco legal establecido desde la CPE, toma como base la LRE, la LPP, las políticas étnicas presentes en el marco municipal, como también el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (1997). El PEI –como las demás políticas étnicas– se apoyan en los Arts. 1º y 171º de la CPE, los Arts. 1 y 3 de la Ley 1565 de Reforma Educativa y en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (p.78). Este textualmente enuncia:

> El respeto a la diversidad cultural debe traducirse en una revalorización y difusión de las prácticas culturales, productivas, y políticas con que la sociedad se reproduce, porque constituye un patrimonio que debe ser adecuadamente aprovechado. (Cf. MDSyP 1998:8)

En el marco jurídico de Bolivia, las organizaciones indígenas gozan de personería jurídica a partir del Art. 171 de la CPE que en su inciso II textualmente declara: "El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos". Esta normativa sostiene los artículos 3º y 4º de la LPP que habilita a los pueblos indígenas, no sólo en el campo del derecho privado, sino también en instancias de la administración pública:

- Las organizaciones indígenas tienen participación en las instancias de planificación y administración del municipio, a través de los Comités de Vigilancia ejercen el derecho de control o vigilancia.
- Los pueblos indígenas, las juntas vecinales y las comunidades campesinas, se definen como OTBs y tienen el derecho de ser consultados antes de la aprobación y ejecución de cualquier proyecto a ser realizado en sus pueblos; asimismo tiene la facultad de gestión local y preservación del medio ambiente.
- Los distritos indígenas tienen la facultad de administrar de manera directa los servicios transferidos a las alcaldías, la administración del territorio y la ejecución de proyectos aprobados.
- La relación del Pueblo Indígena y el Estado a través de los Distritos Municipales no siempre es fácil por las diferencias de jurisdicciones y áreas ocupadas por unos y otros. Además, el número de miembros de un pueblo indígena a otro difiere substancialmente[78]. Este hecho hizo que, en el marco de las políticas étnicas, se reconocieran los ayllus, subcentrales, capitanías mayores, etcétera, como la unidad básica de organización indígena intercomunal o supracomunal, de tal modo que le permitiera funcionar como una Unidad de Gestión Territorial Indígena (UGTI) en el marco municipal. Para el cam-

po educativo se identificó la Unidad de Gestión Educativa Indígena (UGEI) como la base para la formulación de los proyectos educativos indígenas y para los PROME en el caso de coincidir la TCO con el Distrito Municipal. Además, tanto la UGTI como la UGEI resultan válidos para los casos de unidades sociales culturales compuestas por una sola comunidad estable para grupos de un mismo pueblo indígena aún no sedentarios[77].

- La historia colonial y republicana fue modificando los espacios territoriales de los pueblos indígenas, por lo que para los Planes Distritales de Desarrollo Indígena, como para los Proyectos Educativos Indígenas se ha previsto la siguiente tipología de las distintas situaciones étnicas que se presentan en Bolivia (Ver Cuadro No13):

Cuadro 13
Tipología de pueblos indígenas según espacios territoriales

Tierras altas (altiplano y valles intermedios)	Tierras altas (altiplano y valles intermedios)
• Unidades étnicas supra-comunales • Autoridades con atribuciones políticos rituales. • Comunidades originarias con sistema de autoridades étnicas. • Comunidades de exhacienda con organización sindical pero con identidad étnica compartida entre los miembros	• Unidades étnicas continuas con estructura organizativa consolidada, en unos casos y débil en otros. • Unidades étnicas dispersas o discontinuas con estructura organizativa articuladora en unos caos y debilitada en otros

Fuente: Elaboración propia

En este marco de diversificación territorial, los técnicos promovieron el PEI como un instrumento de gestión educativa integral para que se resuelvan los problemas pedagógicos, de infraestructura y mobiliario. Para ello formularon diez pasos básicos:

77 Como en los casos de los araona y yuki. Los araona se ubican al norte del Departamento de La Paz, muy cerca de los límites con Pando y a orillas de los ríos Manupare y Manuripi. El D.S. 23108 reconoce una extensión de 91.000 hectáreas como su territorio. Los araonas desarrollan actividades seminómadas, viven de la caza y la pesca. La lengua araona pertenece a la familia Tacana. En cambio los yuki se ubican en las nacientes del río Chimoré entre el Chapare y el Ichilo del Departamento de Cochabamba. La lengua Yuki pertenece a la familia tupi-guaraní y también tiene costumbres seminómadas. (Echazú 2003: 219-221; 267-269)

Primer paso:	Reflexión, socialización y organización
Segundo paso:	Levantamiento de información básica (el diagnóstico)
Tercer paso:	Identificación de actores
Cuarto paso:	Identificación de la Unidad de Gestión Educativa Indígena (UGEI)
Quinto paso:	Identificación del problema mayor
Sexto paso:	Formulación de objetivos
Séptimo paso:	Elaboración de Planes de Acción
Octavo paso:	Evaluación y seguimiento del PEI
Noveno paso:	Procesos pedagógicos, presupuesto e infraestructura
Décimo paso:	Propuesta de Autoconstrucción (Cf. MECyD 2001)

El PEI en los vaivenes de los cambios políticos

El 6 de agosto de 2002, en Bolivia se dio el cambio de gobierno previas elecciones nacionales, el partido político ganador fue el MNR, con Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente y Carlos D. Mesa Gisbert como Vicepresidente, quien se declara independiente. El MNR tuvo que hacer alianzas con el Movimiento Izquierda Revolucionara (MIR) y la Unión Cívica Social (UCS) para poder gobernar. En segundo lugar, se encontraba el Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales, conocido como el líder cocalero. El MAS aglutinó a diversos sectores populares, indígenas y campesinos, hecho que les permitió estar representados en el Parlamento.

A partir del cambio de gobierno, podemos identificar tres momentos para el desarrollo del PEI de los 22 distritos seleccionados para la etapa piloto. La primera, corresponde al año 2001 y primer semestre de 2002, antes del cambio de gobierno, en la que estuvo como Ministra de Educación, Amalia Anaya; la segunda fase de agosto a noviembre de 2002, tiempo en el que estuvo de Viceministra del VEIPS la Dra. Esther Balboa; y, finalmente el periodo de noviembre hasta nuestros días, etapa en la que se encuentra de Ministro de Educación el Lic. Hugo Carvajal. Identificamos estos tres momentos porque tuvieron que ver con cambios del PEI en el Ministerio de Educación.

En la primera etapa, el PEI se encontraba en la Unidad de Desarrollo Institucional, como parte del Programa de Fortalecimiento a la Calidad y Equidad Educativa (PFCEE), ubicación que tenía coherencia ya que facilitaba la transformación curricular y la transformación institucional, administrativa y financiera en los distritos indígenas a través del PROME y los PEI.

Al concluir el proceso de diseño (febrero-octubre 2001), un 12 de octubre, los proyectos educativos fueron presentados en Palacio de Gobierno, por el entonces presidente constitucional Lic. Jorge Quiroga. En

dicho acto estuvieron los dirigentes de las UGEIs de comunidades indígenas de Ayata (aymaras); Q'ayana y Yura (quechuas); San Antonio de Lomerío (chiquitanos) y los guaraníes de Chuquisaca. De dicho evento rescatamos las percepciones formuladas tanto por la Ministra Anaya como por el Presidente Quiroga:

> Quiero destacar que son las comunidades las que ahora identifican los problemas de las escuelas y plantean soluciones, y lo único que hacemos desde el Ministerio de Educación es dar apoyo técnico y un apoyo financiero para ejecutar estos proyectos educativos que están dirigidos a corregir los problemas, a superar las dificultades y a lograr conseguir una mejor educación para los niños indígenas de nuestro país.(Lic. Amalia Anaya) (Vídeo MECyD 2001)
> Durante mucho tiempo se quería aplicar en educación la teoría que decía que todo el mundo debe dejar sus hábitos, usos y costumbres, y adecuarse a cambios de modernidad que eran entregados por el Ministerio de Educación. Conforme el tiempo fue pasando se aprendió que la RE tiene como componentes angular el educar a las comunidades indígenas en forma bilingüe. Creo que ahora vemos un ejemplo de lo que eso significa. Agradezco las presentaciones que hemos recibido de ayatas, yuras, q'ayanas, chiquitanos y guaraníes, sobre los diferentes componentes que tiene la RE en las comunidades indígenas, desde adecuarse a los espacios físicos, desde adecuarse a las organizaciones que tienen ustedes [...]. (Lic. Jorge Quiroga) (*Ibíd*.)

En la segunda etapa, con los cambios de autoridades se dio la transferencia del PEI de la UDI a la Unidad de Desarrollo Docente (UDD) y en el lapso de tres meses el PEI tuvo dos responsables. Los demás proyectos educativos continuaron en la UDI. El cambio de ubicación del PEI en el Ministerio de Educación fue explicado así por la Viceministra de ese momento:

> Lamentablemente los anteriores gobiernos no le han dado la cobertura a lo que es un proyecto educativo indígena, se ha quedado en eso, simplemente en un proyecto, un proyecto que se podría decir, es un apéndice ni siquiera de una unidad en el Ministerio, sino simplemente un proyecto a presión, y aquí está la paradoja, a presión de la cooperación internacional. Yo agradezco mucho especialmente a Holanda, este país maravilloso de Europa que ha colaborado. Vamos a darle todo el impulso necesario y que sea justamente de prioridad para nosotros. (Dra. Esther Balboa 16-11-02)

Asimismo, el primer Ministro de Educación del nuevo gobierno, Lic. Isaac Maydana, en febrero 2003 presentó a la cooperación internacional un Plan Estratégico del Sector Educativo 2003-2010. En los resul-

tados esperados en la "Gestión educativa para una educación productiva" identificamos la ausencia de los proyectos educativos indígenas ya que sólo menciona lo siguiente:

- Los padres de familia participan activamente en la elaboración y ejecución de los proyectos educativos de núcleo y de escuela.
- 314 (100%) municipios ejecutan sus programas de educación.
- 2.000 (100%) núcleos y/o redes ejecutan sus proyectos educativos
- 270 (100%) distritos educativos manejan su propio sistema de información y planificación (MECyD 2003)

Como se puede percibir se da nuevamente énfasis a los PROME, PEN y PER y sólo a los padres de familia como responsables de la gestión educativa de núcleo y escuela. Desaparecen los PEI y la gestión educativa de las organizaciones indígenas.

En la tercera etapa, la actual, se tiene un nuevo Ministro de Educación, el Lic. Hugo Carvajal quien en una entrevista realizada por el periódico "La Razón" señalaba que la educación debe ingresar en un nuevo ciclo para lo cual señala tres apreciaciones que debían tomarse en cuenta:

> Primero, la estrategia debe dotarnos de una educación integral, intercultural y con capacidad de formar ciudadanos que contribuyan al desarrollo del conocimiento del país, que pueda insertarse al proceso productivo nacional. Segundo, debemos generar una conciencia de bolivianidad. Ahora nos movemos bajo lógicas tremendamente parcelarias: quechua, aymara, guaraní, amazónico. Se introdujeron como un gran avance, pero hay que ver cómo eso, que refuerza identidad, puede ser dirigido a la conciencia nacional.
> Tercero, comencemos a diseñar cómo hacemos una educación transversal para desarrollar la ciudadanía e estimular un apego al conocimiento de la historia y la cultura. (La Razón 17-03-03)

Asimismo, en el documento preliminar presentado por el MECyD en mayo 2003 (Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015), el tema de proyectos queda reducido a "Desarrollar proyectos educativos de innovación en el aula y de apoyo focalizado"; además, la interculturalidad es reducida a la aplicación en las aulas de inicial y primaria, todo orientado a cumplir el objetivo 1: "Escuelas de calidad para responder a las necesidades básicas de aprendizaje".

Como se puede apreciar en el recorrido de las tres gestiones ministeriales, si bien la EIB llegó a constituirse en política pública y política de Estado, sin embargo, la lectura que se realiza de ella en un determinado campo social promueven cambios que una vez más dejan al margen la

educación indígena, y con ella a los mismos pueblos indígenas. El giro de la política educativa es un retorno a viejos esquemas de asimilación e incorporación de los indígenas al mercado global, sin identidad, sin particularidad, sin derechos a la propia identidad ni a la autogestión. Lo paradójico del caso está en que los operadores de este cambio son profesionales indígenas. El cambio de ubicación de la UDI a la UDD es un cambio de enfoque; el PEI pasa de un enfoque integral a un enfoque técnico y reducido a la gestión de los docentes. Y el paso de la UDD a su eliminación es una negación de la realidad multiétnica del país. Y finalmente, la reciente creación de la Unidad Indígena corre el peligro de reducir la EIB sólo para los indígenas, dejando sin este enfoque a las mentalidades neocoloniales del país. Con la posibilidad de dejar intacto el núcleo duro de los axiomas que sostienen un modelo de Estado que niega la existencia indígena y fortaleciendo la capacidad de reproducción que tiene el Estado nación.

3. El PEI de San Antonio de Lomerío en la Chiquitanía boliviana

En el marco nacional esbozado, en este acápite presentaremos el diseño del PEI de San Antonio de Lomerío de la Chiquitanía, su implementación y articulación con el Municipio a través del PROME, la gestión que promovió localmente, el tipo de participación que fue generando y la percepción de los diversos actores. El caso también permitirá realizar un acercamiento al proceso de descentralización, ver las implicancias del paso de una educación concentrada en organismos oficiales a la gestión por organizaciones indígenas.

Diseño del Proyecto Educativo Indígena de Lomerío

La presentación de esta experiencia toma en cuenta el enfoque planteado por la disciplina politológica de las *Advocacy Coalitions* (AC), ya que nos permite identificar las "comunidades de política" a nivel macro y a nivel local. Las AC nos facilitan, a la vez, identificar las matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad, en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones (Roth 2002); como también, visibilizar la reproducción cultural de visiones de mundo diversos y antagónicos. Asimismo, en el análisis consideraremos el ciclo vital de un proyecto (Martínez 2002) sin omitir los pasos identificados por el VEIPS para el diseño de los PEI.

Encuentro entre la demanda y la oferta

A partir del acuerdo de Monteagudo, el VEIPS resuelve la elaboración y ejecución de un Proyecto Piloto Indígena que responda a las necesidades educativas más urgentes de los pueblos indígenas. Entre los pueblos seleccionados se encontraba San Antonio de Lomerío. Simultáneamente a esta decisión ministerial, algunos dirigentes de Lomerío enviaban una solicitud al MECyD para que el PEN pudiera ser implementado en su distrito.

La demanda lomeriana se originó de la experiencia de dos dirigentes que durante 1999 implementaron el PEN en el Municipio de Concepción. El 2000 estos mismos dirigentes formaron parte del nuevo gobierno municipal de Lomerío. En esta etapa solicitaron al Ministerio la intervención con el PEN en todos los núcleos de la Sección Municipal. El pedido fue respondido con la estrategia del PEI. Esta coincidencia en la oferta y la demanda hace que cada quién se atribuya la gestión del PEI para Lomerío:

> Hicimos el primer contacto por medio de una carta que yo como alcalde solicité a la Lic. Cristina Pareja, para que amplíe su programa para la zona de Lomerío. La respuesta fue positiva al cabo de tres meses. (RS Presidente del Concejo Municipal 31-07-02)
> La plataforma de lucha de los pueblos originarios está planteada desde la CIDOB en la segunda marcha nacional que se ha llevado en Montero. Está en uno de esos lineamientos, donde está la demanda de la oficialización de las lenguas, el uso de las propias metodologías educativas.(TCH Dirigente CICOL 25-10-02)

Unos le atribuyen la gestión del PEI al primer Alcalde que tuvo Lomerío, otros al Alcalde conjuntamente al Concejo Municipal, algunos a la gestión de los dirigentes indígenas desde las movilizaciones indígenas y finalmente otros al Ministerio de Educación. En cierto modo, todos se sienten gestores del PEI, hecho que les da poder de autoría en el momento de intervención ya sea en el diseño o la implementación.

a) Conformación de la UGEI – CEMIL

El primer paso para el diseño del PEI es la "Reflexión, Socialización y Organización", que se desarrolló en la primera etapa de inserción de los técnicos del VEIPS. Con la "Socialización" buscaban dos objetivos: hacer contacto con todas las autoridades indígenas municipales, educa-

tivas y cívicas para informar de su presencia y tareas; y generar un proceso de reflexión sobre la Reforma Educativa y la Estrategia Indígena.

> Los técnicos se presentaron al gobierno municipal. Definieron el programa de acción y las reuniones con los diversos actores, como ser: asesores pedagógicos, directores de núcleo, docentes, junta de núcleo y escolares, padres de familia y dirigentes indígenas. (RS Presidente del Consejo 31-07-02)

La inserción de los técnicos estuvo mediada por la desconfianza de los lomerianos. Los comunarios, a un principio, no creían en la misión de los técnicos, aún estaba en su memoria la experiencia de sucesivos incumplimientos por parte de otros técnicos:

> Estaban ansiosos por ganar la confianza de los profesores. Ellos han convivido, han participado en reuniones. Nosotros como si no hubiera pasado nada, como si fuera un visitante cualquiera, nosotros no le dábamos tanta importancia. Algunos decían: "no esos son mentirosos, vienen a mentirnos"; decían: "tantos vienen y nunca llega nada". Había un recelo, les costó ganar la confianza de la gente. (Directora JP 21-07-02)

En este proceso se considera de mucha importancia la "Reflexión". Según los técnicos la reflexión fue incorporada como un tema recurrente en todo el proceso de diseño. Ellos constataron que los pueblos indígenas asumen la reflexión como tiempos de profundización, de medir las implicaciones de una determinada decisión. Además, de ser una práctica colectiva, pensar juntos y tomar decisiones conjuntas, reafirma a las autoridades indígenas como tales; es decir, la reflexión comunitaria legitima la palabra y la acción de los dirigentes. Por eso es tan común la expresión: "tengo que consultar con mis bases". Por lo visto, no es sólo consulta, es participación y es legitimación colectiva de una decisión conjunta que a la larga se torna en política comunitaria. En este sentido, la participación es realmente "ser parte" de un colectivo donde la persona se encuentra ligada por lo afectivo y lo instrumental,"porque se participa cuando se siente placer de hacer las cosas con otros y porque hacer las cosas con otros es más eficaz y eficiente que hacerlas solos (Williamson 2002).

Una vez socializada la propuesta y habiendo sido objeto de reflexión en los sucesivos talleres organizados, se da paso a conformar la UGEI. Según los dirigentes locales, la UGEI de Lomerío se denominó Comité Educativo Municipal Indígena de Lomerío (CEMIL). El CEMIL fue organizado con el consenso de todos los actores. Además, incorporan en dicho comité a representantes del Municipio y a la organización indígena CICOL para que exista equilibrio en la representación y garantizar el control.

> Nosotros hemos decidido que sea Comité porque estamos acostumbrados a los comités, cada vez que entre toda la comunidad vamos a hacer algún trabajo conjunto le llamamos comité. (FP 27-09-02)

El CEMIL tiene la responsabilidad de toda la gestión del PEI en el ámbito municipal; es decir, en todo el distrito indígena. A fin de operativizar el trabajo también se organizó un equipo para el ámbito de Núcleo, denominado CEIM.

b) Conformación de la CEIM

El CEIM es el Comité Educativo Indígena Monkox[78] cuya finalidad es coordinar las acciones en cada núcleo. En Lomerío existen tres CEIMs con las siguientes carteras: en la presidencia está el asesor pedagógico; en la vicepresidencia el Director de Núcleo; en la tesorería la junta de núcleo; en la secretaría un docente; y finalmente los vocales, asumidos por el presidente de la OTB y el apoyo de dos alumnos de cursos superiores, un varón y una mujer.

Como se puede apreciar, quienes asumen toda la responsabilidad son los asesores pedagógicos. Sólo en uno de los dos núcleos de Lomerío se hace mención al representante de la OTB para el cargo de vocal. Sin embargo, en el discurso los técnicos sostienen que las UGEIs son identificadas y organizadas con base territorial y articuladas a las formas de organización originarias.

> Nosotros trabajamos con las UGEIS, las Unidades de Gestión Educativa, primero porque no se conforman, se identifican. La diferencia del núcleo es que la UGEI es territorial.(MH 16-11-02)
> En el caso de Lomerío hemos tenido que trabajar con Comités Educativos Municipales, que es lo que estipulaba el manual del PEN. Nosotros no tenemos competencia para articularnos a la CICOL. (MH 16-11-02)

La conformación del CEMIL y del CEIM, según la metodología prevista, corresponde a la "identificación de actores" y a la "identificación de la Unidad de Gestión Educativa Indígena". En el CEMIL existe bas-

78 Monkox es un vocablo que tiene varias acepciones. Para unos es el nombre de un grupo étnico que luego formó parte de la comunidad chiquitana; para otros, es un vocablo del besiro que denota el nombre de un árbol. Y una tercera interpretación, atribuyen el nombre a miembros de la cultura moxeña que emigraron a la Chiquitanía.

tante representatividad de las fuerzas organizadas del Municipio lomeriano, con poca incidencia de la organización indígena CICOL. Si bien se enuncia que la nueva organización es con base territorial y no de núcleo, básicamente la organización se estructura tomando en cuenta los núcleos educativos y no la base organizacional de la CICOL. Una vez más, la organización indígena queda al margen de la posibilidad de una gestión directa en educación.

Identificación de la naturaleza del proyecto

a) Análisis de problemas

Una vez organizados el CEMIL y el CEIM, el equipo técnico interinstitucional planificó un programa de visitas a cada unidad educativa del Municipio y se procedió al diagnóstico. El levantamiento de información se realizó con varios instrumentos: fichas, boletas de encuesta, historias de las unidades educativas, registros fotográficos e información estadística del Distrito Educativo de Concepción. Según los técnicos, la información fue validada por las autoridades de cada comunidad, el director, el asesor pedagógico, los maestros, los padres de familia y los alumnos. Dicho diagnóstico se concentró en tres ámbitos: pedagógico, infraestructura y mobiliario (cf. PEI Lomerío 2001: 7).

A nivel pedagógico la información giró en torno a los siguientes tópicos: dificultades en el proceso de aprendizaje de los niños y niñas, aspectos lingüísticos, materiales didácticos, organización del aula y nivel de formación de los docentes. Con relación a la infraestructura, observaron las condiciones de las aulas y los servicios sanitarios con los que cuentan. Y finalmente con relación al mobiliario hicieron un inventario de las condiciones en las que se encuentra y si está acorde a la edad de la niñez y su respectiva comodidad; como también estuvieron atentos a las condiciones de mobiliario de los docentes.

Con relación al nivel inicial, sus observaciones giraron en torno a las funciones básicas que permiten identificar las competencias adquiridas por la niñez y las que precisan ser fortalecidas para el desarrollo integral. Acerca de la psicomotricidad reconocieron que realizan actividades con canciones, representaciones, imitaciones, carrera, gateo, recortes, pegado, dibujo, escritura para el desarrollo de la motricidad fina y gruesa, como también el paulatino dominio de su cuerpo y sentimientos. A nivel cognitivo, constataron que los niños y las niñas conocen y reconocen las cosas de su mundo natural. Señalaron la existencia de avances en las representaciones gráficas pese al poco apoyo pedagógico

que los padres brindan a sus hijos(as). En torno a lo socioafectivo valoraron la fácil integración de los niños en la escuela por el entorno comunal y de parentesco que imprime la presencia de docentes de las mismas comunidades. La creatividad es motivada por los docentes porque rescatan y respetan las diversas formas de expresión creativa que tiene su cultura. Además los(as) niños(as) interactúan con diferentes elementos de su entorno, investigan, exploran descubriendo y transformando la realidad que los rodea. Sin embargo, el documento del PEI a su vez señala porcentajes como: "el 50% de los niños tienen (sic) dificultades en el recorte y escritura" o "un 60% de los niños necesitan (sic) tener un modelo para poder desarrollar sus expresiones y creatividad libremente inclusive en la práctica del arte", sin señalar qué instrumentos utilizaron para ese cálculo, además en el proceso de investigación los profesores no hicieron mención alguna a que se hubiera hecho un examen detallado, lo que nos da a pensar que el uso de los porcentajes más que un dato cuantitativo refleje un dato cualitativo. Y finalmente, en el documento no existe ninguna referencia detallada con relación a la función del lenguaje y de la comunicación para este nivel[79] (cf. PEI Lomerío 2001).

Con relación al nivel primario, señalan que existen "dificultades en las diferentes áreas de conocimiento, pero con mayor problema identificando al área de Lenguaje y Comunicación en la lectura comprensiva y escritura de textos en las 27 unidades educativas" (PEI Lomerío 2001: 71). Al igual que en el otro nivel, aquí también hacen uso de porcentajes como: "el 65% de los alumnos todavía no comprenden el propósito de las claves lingüísticas"; "el 50 % en el área de matemáticas en la resolución de problemas no identifican el tipo de operación básica". En lo que toca a la lengua indígena señalan lo siguiente:

> Actualmente, en las unidades educativas se trabaja la lengua originaria con los alumnos dentro de las prácticas pedagógicas con un total de 120 horas al año, realizando actividades como canciones, rondas y poesías. Pero la pérdida de la lengua originaria como identidad propia del pueblo chiquitano está sucediendo de manera paulatina. (PEI Lomerío 2001: 72)

Pese a esta afirmación, los chiquitanos reconocen que su lengua aún está viva pero que no se la está transmitiendo en todas sus competen-

79 Según los planes y programas de estudio para el nivel inicial el proceso educativo se organiza en torno a las funciones básicas socio-afectivas, cognoscitivas, psicomotrices, creativas y del lenguaje y la comunicación, en el marco de la una educación intercultural y participativa (MECyD 1998).

cias a las generaciones jóvenes y en particular a la niñez. Al parecer, se dio muy poca importancia en el diagnóstico en conocer las causas de la paulatina pérdida de la lengua indígena en las generaciones jóvenes, como sus implicaciones con relación a la identidad chiquitana. Sin embargo, el tema lingüístico está a flor de piel en los adultos lomerianos, ya un padre decía: "nosotros nomás tenemos la culpa, no les enseñamos a hablar". A fin de acercarnos a la percepción de los lomerianos transcribimos algunas de sus opiniones:

> La única dificultad que tengo en los chicos es que ellos *no pueden pronunciar la lengua chiquitana,* porque *casi la comunidad no hablamos la lengua chiquitana. Los niños entienden pero no pueden hablar.*
> (Comunidad Bella Flor)
> Nuestro dialecto, nuestro idioma, *en los niños se ha perdido lo que es el besiro. Tenemos gentes mayores que saben hablar pero no lo estamos empleando.* Hasta nosotros los profesores entendemos pero no podemos dialogar. (DR 18-10-02)
> Los primeros maestros chiquitanos que salieron de la Normal y vinieron a trabajar a estos lugares pusieron en el horario el chiquitano y creo que ha sido un poquito una lucha con los papás, ellos decían: *es retroceder para atrás, qué van hacer ustedes hablando esa lenguaraz.* (JP 21-07-02)
> Los hijos dicen *usted tiene que hablarme en besiro porque mi profesor en la escuela pasa el besiro conmigo.* ¿quién tiene la culpa? Ahora estamos con la preocupación de que nuestros hijos vuelvan a hablar el besiro. Para eso nosotros como padres debemos hablarles el besiro. (FP 27-09-02)
> En reunión muchas veces nosotros hablamos en castellano y nos damos cuenta. *Hubiera sido mejor esta reunión en besiro, hablemos en besiro, recién ahí hablamos en besiro entre los padres.* (FP 27-09-02)

Como se puede apreciar el tema lingüístico es recurrente; en ese sentido, el marco histórico en el que actualmente se desarrolla la vida de las comunidades indígenas y los cambios experimentados en la estructura estatal han motivado a los hablantes a asumir su lengua como motivo de orgullo y autoestima, hecho que hace que los hablantes gradualmente empiecen a reconstruir, si vale el término, una autoestima lingüística.

Contrastando los resultados del documento del PEI con las opiniones de diversos chiquitanos, sean estas autoridades o docentes coinciden en señalar que el problema central radica en la lecto-escritura. Así subrayan algunas causas de dicho problema.

> El niño tiene problemas en la lectura comprensiva y también con las matemáticas. Esos son los dos problemas fundamentales. Todavía no pueden hacer los conceptos de la realidad de su entorno para poder desenvolverse. (RS 31-07-02)

> El problema principal es lenguaje. Nosotros no somos muy acostumbrados a leer, interpretar.
> Hay timidez. Que tú digas "venga niñito a leerme esta parte del libro", pueden leer pero para que te expliquen no te lo van a explicar. (FP 27-09-02)
> Desde el hogar no están ambientados o los papás no los hacen leer**.** Simplemente vienen a clases: es aquí donde se lee y en el hogar bueno están libres. (DR 18-10-02)

Además de las diversas percepciones sobre las causas del problema de la lecto-escritura, el dato del último entrevistado nos da una clave importante para tomar en cuenta no sólo para el PEI de Lomerío sino para la realidad rural, es la referida a "nosotros no somos muy acostumbrados a leer, [a] interpretar". Vale decir que la realidad rural motiva muy poco a desarrollar la competencia de la lecto escritura, porque son medios poco textuados, donde predomina la comunicación oral y el uso de medios orales como la radio. En cambio en la escuela, el desafío se centra en pasar de la lengua oral a la lengua escrita, casi sin ningún soporte letrado del contexto, con mayores desafíos para la lengua indígena por la casi inexistencia de ambientes textuados en dicha lengua.

En lo que se refiere a la metodología y forma de organización del aula, en el documento del PEI sostienen que la infraestructura es inadecuada para el desarrollo de procesos educativos acordes a los criterios sugeridos por el PRE. Las aulas son inapropiadas porque no existe el espacio suficiente por alumno, lo que no permite desarrollar actividades grupales, no permite el manejo de material didáctico que precisa espacio en mesas, ya sea porque no existen las mesas o porque no cuentan con el espacio o finalmente porque no cuentan con ningún material didáctico. Finalmente, sostienen que la reconfiguración del aula es prácticamente imposible en la mayoría de las unidades educativas de Lomerío.

La falta de espacio no sólo impide la reconfiguración del aula, sino lo más crucial está en que los profesores no pueden organizar grupos de nivel. De las 27 unidades educativas de Lomerío, 21 son multigrado (78%). Estas son precisamente las que están en las comunidades indígenas más alejadas de las escuelas centrales de núcleo, por tanto no sólo tienen menos recursos, sino además, menos posibilidades de interacción a través de visitas e intercambios con otras comunidades locales debido a las distancias y condiciones camineras.

En lo que se refiere a los materiales didácticos, las unidades educativas disponen sólo del material entregado por el PRE, con el que intentan organizar un rincón que llaman biblioteca, sin contar con ningún

tipo de mueble que garantice su conservación. Esta situación es corroborada por los docentes y las autoridades de las OTBs:

> Los materiales para los niños escaseaba. Los padres de familia no tienen recursos para comprar papeles y marcadores. Para mí era un problema, yo tenía que comprar de mi propio bolsillo, entonces compré y podía trabajar. (Comunidad San Ignacito)
> No tenemos materiales disponibles para poder acomodar las cosas que tenemos dentro el aula, tantos materiales de los chicos, tanto por el espacio que tenemos. Otra cosa el más problemoso que teníamos es el asunto del agua[80] (Comunidad Bella Flor)

En cuanto a la evaluación, los docentes de todas las unidades educativas evalúan de manera procesual, en la medida en que los alumnos van desarrollando los aprendizajes. En el diagnóstico se indica que por lo general realizan una evaluación formativa y sumativa. Asimismo, se hacen notar que los profesores tienen dificultades en el manejo de las competencias y de los indicadores de las áreas de conocimiento, no comprenden cómo aplicarlos, lo que muchas veces los impulsa a trabajar solamente con indicadores conocidos. Por tanto, los instrumentos de evaluación que ofrece el nuevo sistema no son utilizados de manera continua por los docentes de los distintos niveles. Además, la poca relación entre docentes y asesores pedagógicos no permite un intercambio de experiencias pedagógicas mediante la reflexión.

Con relación a la situación de los docentes, el documento del PEI identifica varios problemas, desde los de formación hasta los familiares:

> Los docentes no identifican los propósitos que orientan cada una de las secuencias didácticas, como las competencias a las cuáles están dirigidas. Los materiales de apoyo para los docentes no son suficientes. (PEI Lomerío 2001: 64)
> El primer año no estaba acostumbrada a nada. Tenía que soportar todo lo que se presentaba, una extraña a su familia, pero ahora ya me he acostumbrado con los chicos, la comunidad. Lo peor es la distancia. (Son 20 Km. de Bella Flor-San Antonio)

En este municipio los docentes interinos y titulares por antigüedad en los tres núcleos educativos alcanzan el bachillerato en un 95%, sien-

80 La falta de agua fue el tema recurrente en los dos meses de investigación, puesto que la Gran Chiquitanía se encontraba sufriendo una de las peores sequías de los últimos años.

do estos asignados a las unidades educativas multigrado. En las unidades centrales están los docentes normalistas, cuyas edades fluctúan entre los 22 años y los 46 años.

El documento del PEI, a su vez, destaca que la mayoría de los docentes en unidades educativas multigrado tienen residencia y permanencias prolongadas en las comunidades donde se encuentra la escuela. De los 95 docentes en los niveles inicial, 40 docentes son interinos, 6 titulados por antigüedad y 49 normalistas. Las dos unidades de nivel inicial son atendidas por interinos. En las unidades multigrado el 95% de los docentes son interinos. Asimismo, el 95% de los docentes tienen como primera lengua el besiro y como segunda lengua el castellano. La mayoría de los docentes leen y escriben la lengua originaria, no obstante emplean más el castellano para el proceso de aprendizaje de la niñez y juventud.

A nivel de capacitación docente, el Municipio de Lomerío en coordinación con la Dirección Distrital de Concepción[81] asumieron la responsabilidad de promover y financiar la organización de talleres, cursos y seminarios de actualización educativa. A pesar de los esfuerzos e inversión, el documento ratifica que los docentes presentan dificultades en el desarrollo de la práctica pedagógica en el trabajo diario a día, dentro del aula. Falta una dinámica permanente entre teoría y práctica; pese al seguimiento y apoyo *in situ* que proporcionaron los asesores pedagógicos las cosas no han cambiado mucho en el aprendizaje de la niñez (PEI Lomerío 2001: 75).

Por lo expuesto, retomamos dos desafíos para formación de los docentes: la capacitación y el segundo con las condiciones de trabajo. En cuanto al primero, concluimos que los talleres de capacitación no constituyen la mejor estrategia. Según varios docentes de los que se encuentran en las unidades multigrado, los cursos son buenos, pero no existe continuidad entre un taller y otro. Además, éstos son más teóricos que prácticos, no asumen la realidad de los cursos con varios niveles y por tanto no responden a la necesidad de los maestros interinos que están a cargo de unidades multigrado.

En cuanto al segundo punto, por testimonios de los profesores que trabajan en escuelas multigrado, ellos reciben las visitas del director de núcleo y del asesor pedagógico sólo unas tres veces al año, en el mejor de los casos. Por tanto, carecen de asesoramiento que garantice los procesos pedagógicos en las unidades multigrado.

---

81 Hasta la conclusión de esta investigación el Municipio de Lomerío aún se encontraba en trámites para la creación de la Dirección Distrital.

Una vez recogida la información para el documento del PEI, en el análisis identificaron las necesidades básicas de aprendizaje de cada unidad educativa y de cada núcleo; posteriormente, en un taller en el ámbito municipal, con participación de todos los actores, concluyeron que el mayor problema educativo en el municipio se encontraba en el área de Lenguaje y Comunicación:

> En el Municipio Indígena San Antonio de Lomerío los alumnos y alumnas del nivel inicial y primario presentan dificultad en el área de Lenguaje y Comunicación, teniendo mayor problema en la lectura comprensiva y producción de textos en castellano y besiro, al no adecuar las competencias por parte de los maestros a las necesidades del medio cultural, social y bilingüe. (PEI Lomerío 2001: 12)

Por el análisis realizado, consideramos que la necesidad de diseñar currículos contextualizados fue reducida al área de Lenguaje y Comunicación, proceso en el que se desconoce la concepción holística o interdisciplinaria del conocimiento indígena. Esta forma de conducir los problemas educativos omite un análisis sistémico, que en definitiva está más acorde a la forma de análisis y visión indígena. En la epistemología indígena todo está relacionado, el conocimiento, el contexto, la historia, la familia y el sabedor hacen una unidad. Por tanto, la metodología utilizada es reduccionista de la concepción indígena.

b) Análisis de objetivos

Según la metodología del VEIPS, el sexto corresponde a la formulación de objetivos, una vez identificado el problema mayor. El objetivo general del PEI de Lomerío dice:

> Valorar y rescatar la identidad del pueblo Monkox Chiquitano para mejorar el rendimiento de los alumnos y alumnas del nivel inicial y primario del municipio San Antonio de Lomerío en el área de Lenguaje y Comunicación, aplicando las competencias, indicadores y transversales contextualizados con valores culturales propios de la región, con la participación activa de toda la comunidad educativa en un periodo de dos gestiones escolares. (PEI Lomerío 2001: 12)

Si analizamos el objetivo general bajo óptica del marco lógico constatamos que en la formulación se encuentran fusionados el objetivo y la finalidad. Debemos recordar que el objetivo es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los componentes produci-

dos por el proyecto; además, se recomienda que la redacción esté en presente para dar la idea de que se trata de un estado futuro ya conseguido. Con esto se persigue que se faciliten las mediciones, seguimiento y evaluación por medio de indicadores, porque se espera que a una fecha determinada, en nuestro caso dos años, el estado deseado sea una realidad. En cambio, la finalidad es un enunciado que se refiere a cómo el proyecto contribuirá a la solución del problema educativo (Martínez 2002ª).

Por tanto, podríamos decir que la expresión aportar en "Valorar y rescatar la identidad del pueblo Monkox Chiquitano" es la finalidad del proyecto. Y, el objetivo podría ser más mensurable si dijéramos "los alumnos y alumnas del nivel inicial y primario del municipio San Antonio de Lomerío tienen un manejo efectivo de las lenguas castellana y besiro desde sus contextos culturales". Sin embargo, así como está formulado en el PEI, el objetivo no precisa que el proceso educativo será bilingüe e intercultural, componentes fundamentales de la Reforma Educativa y de las demandas indígenas.

Los tres objetivos específicos, que son las estrategias a desarrollarse para lograr el objetivo general, fueron formulados uno por núcleo. En los tres casos incluyen componentes que deben figurar en los planes de acción y no en el objetivo:

> Mejorar el aprendizaje de los alumnos de norte de Lomerío en el área de lenguaje y comunicación (lecto - escritura y comunicación oral) a través de la implementación de un taller de tejidos, produciendo textos en castellano y besiro y difundir los conocimientos aprendidos en la comunidad para preservar y rescatar nuestras costumbres e identidad cultural. Norte de Lomerío
> Formar grupos de niños del nivel inicial y primario por ciclo en las unidades educativas para que aprendan y ejecuten artesanías con arcilla relacionados con el área de lenguaje y comunicación oral y bilingüe elaborando folletos de difusión de lo aprendido. Nantaɨtyu
> Descubrir y desarrollar las destrezas para fabricar instrumentos musicales autóctonos en los niveles inicial y primario, para producir textos en castellano y besiro de forma comprensiva, reflexiva y crítica en situaciones reales y significativas valorando y difundiendo nuestras costumbres e identidad cultural. Monseñor A. Eduardo. (PEI Lomerío 2001: 13)

Las competencias lingüísticas[82], al ser el tema central del objetivo general, deberían expresarse a través de un enunciado que puntualice los estados futuros deseables, de forma clara, medible y la suma de ellas

82 Entendiendo por competencias lingüísticas las referidas a las de oralidad (escuchar y hablar) y las de literacidad (escribir y leer).

llegara a lograr el objetivo general. En los tres objetivos específicos que analizamos, no existe precisión en la formulación porque se da mayor importancia a la actividad didáctica y no a las competencias lingüísticas.

Además de esta imprecisión, las demandas indígenas no son recogidas en los objetivos. Los lomerianos de diversas comunidades y cargos, al consultarles sobre el por qué y para qué de la educación, se escucharon expresiones como estas:

> Los niños tienen que ser mejores que nosotros, tienen que estar preparados para los cambios porque todo pueden cambiar, estos ideosos hasta las leyes pueden cambiar y quitarnos nuestro territorio, tienen que estar preparados. (TCH 25-10-02)

Esta afirmación de uno de los dirigentes de la CICOL, revela que la educación y conocimientos están en estrecha relación con la defensa territorial. En otras afirmaciones encontramos una serie de expectativas como las siguientes:

> A largo plazo tenemos la esperanza que los niños se auto-identifiquen, se autodeterminen, ellos mismos puedan definir el futuro que ellos aspiran. (RS 31-07-02)
> Nosotros queremos progresar y sabemos que el progreso se hace a través del estudio, un pueblo sin estudio es un pueblo muerto, pero un pueblo que se preocupe que estudie su hijo es porque quiere progresar, tener sus buenos líderes. (FP 27-09-02)
> Se aprovechan de la gente muy humilde, no defienden sus derechos y es porque no sabe, tiene miedo. (ACH 28-10-02)

Los objetivos del PEI resultaron pequeños con relación al diagnóstico y al sentido exigido por los lomerianos. La problemática educativa indígena fue reducida a la lecto escritura y los conocimientos indígenas a recursos didácticos. Técnicamente la formulación de objetivos no fue precisa, imposibilitando la definición de indicadores de seguimiento y evaluación. Por tanto, no se reconoció la diversidad epistemológica y la EIB fue reducida a didactización.

Valoración sobre la factibilidad

a) Factibilidad

La factibilidad del PEI de Lomerío se asienta en tres factores: el político, el cultural y el técnico. Con relación a lo político existe el acuerdo

de Monteagudo. Eso no asegura, sin embargo, los giros que puedan producirse por el cambio de gobierno y de ministros. Estos pueden repercutir en el enfoque de la educación del país, lo que afectaría a la concreción del PEI según los planteamientos de los dirigentes indígenas.

En lo que se refiere a lo cultural, la selección de instrumentos de la cultura material chiquitana, en cierta medida, logrará que se incorporen sabedores comunitarios en la elaboración de los materiales señalados para cada Núcleo. Queda claro que a partir de la construcción de los bienes culturales se aprenderá la lecto escritura. Sin embargo, no se ha considerado cómo trabajar el conocimiento indígena en sí mismo como portador de visión de mundo y del espíritu indígena. En lo técnico, pese a las limitaciones señaladas en anteriores puntos, está claro que se incorporarán en la escuela conocimientos chiquitanos, hecho que fue aprobado por los comunarios.

En consecuencia, la factibilidad no sólo depende de las intenciones y deseos de los comunarios lomerianos, sino también de los cambios y giros políticos del país, de la interpretación que hacen los técnicos, tanto locales como externos, de las demandas y planteamientos indígenas, como también de las interpretaciones y formación de los maestros. Este último factor humano es el que en lo cotidiano puede hacer que el proceso sea un éxito o un fracaso, ya que no sólo depende de su compromiso con su pueblo, sino también de su formación. Aspecto que deberá garantizarse en el PROME.

b) Implicaciones financieras

El Municipio tiene muy pocos ingresos: no llega ni al millón de bolivianos anuales. Esto dificulta su inversión en el PEI, que tiene un costo de dos millones trescientos mil bolivianos. Esto determinó que para el caso de los municipios indígenas de reciente creación y muy pobres, el Ministerio cubriera el casi el 100% del costo del proyecto.

c) Sostenibilidad

La sostenibilidad tiene dos implicaciones: técnicas y económicas. Con relación a lo técnico, el MECyD sólo interviene una vez en cada distrito indígena, para asesorar en el diseño del PEI y capacitar al personal local, hecho que en el caso de Lomerío no se cumplió. Si bien se incorporaron al equipo del VEIPS técnicos locales, tanto de la CICOL como del Municipio, éstos a la larga fueron contratados como técnicos del Ministerio. Por otro lado, si bien el equipo externo debía capacitar al personal local, esto no se realizó sistemáticamente en ningún momento.

Con relación a lo económico, los miembros del municipio tienen la esperanza que por el hecho de ser un municipio indígena puedan acceder a fuentes de financiamiento extranjero, para así cubrir los gastos de inversión que exige la educación.

Formulación del proyecto educativo indígena

a) Negociación de gestiones locales

En la formulación del PEI podemos identificar dos equipos de gestión, uno externo y otro interno. El externo fue enviado por el VEIPS y estuvo conformado por 5 personas entre las que se encontraba una pedagoga, un arquitecto y un técnico chiquitano no lomeriano, a fin de garantizar el diseño. A este equipo de 5 se incorporaron dos técnicos locales, uno por el municipio y otro por CICOL. A los dos meses de iniciarse el trabajo, el técnico del municipio fue contratado por el VEIPS, una vez concluido su contrato con el municipio. El segundo técnico local, según comunicación verbal del vicepresidente de la CICOL, tuvo que renunciar por dificultades económicas de la institución. Por tanto, el equipo técnico quedó como un ente independiente de las instituciones locales. Este hecho no afectó las relaciones ni la coordinación con las organizaciones locales, fundamentalmente con el municipio.

La inserción de los técnicos externos en las comunidades fue facilitada por la intermediación del técnico local contratado, ya que contaba con factores a su favor: el ser conocido en las comunidades por los diversos roles que fue asumiendo en la organización indígena y municipal; por el idioma, factor vital de confianza, sobre todo con los comunarios mayores que en realidad son los que tienen la autoridad en las comunidades. Recogemos así sus percepciones:

> Cuando ya empecé a acompañarlos, a partir de abril, ya fue para ellos un poco más fácil entrar en las comunidades. Yo llegaba, hablaba en chiquitano, en las comunidades les decía que eran compañeros míos, que eran igual que nosotros y que necesitábamos trabajar con ellos, reunirnos con ellos. Así ellos iban entrando, eran más de confianza, les decía yo a las comunidades, no tengan miedo, pregunten, son igual que nosotros. (MP14-10-02)

Si bien el equipo del VEIPS ganó con la incorporación del nuevo técnico, se incumplió el propósito de capacitar técnicos locales para garantizar la sostenibilidad y continuidad de la gestión educativa local. Según personeros del PFCEE y sus técnicos, un factor ineludible para la transferencia de gestión y sostenibilidad del PEI es identificar instancias

locales de gestión para capacitarlas en el diseño. En este caso, los técnicos locales con formación y experiencia no participaron como representantes de sus organizaciones sino como personeros del VEIPS, lo que no quita la posibilidad de ser portadores de las aspiraciones y demandas indígenas. Sin embargo, queda por estudiar en qué medida la legitimación oficial de un rol dificulta o potencia las aspiraciones políticas indígenas.

El equipo de gestión local se estructuró en el CEMIL y el CEIM. Ambos trabajaron articuladamente con los técnicos externos. Este trabajo conjunto tenía la finalidad de que en el proceso el equipo local adquiriese conocimientos sobre gestión educativa y diseño de proyectos:

> El CEMIL ha participado con nosotros en todo. La gente está capacitada para elaborar proyectos. Cuando los técnicos se hayan ido de Lomerío, ellos tranquilamente tienen toda la capacidad necesaria para levantar su propio diagnóstico, elaborar sus propios proyectos y llevar al Ministerio y a otras instituciones de financiamiento. (MP 28-10-02)

No bastan las buenas intenciones. La participación sin momentos de teorización de la práctica no garantiza una real asimilación metodológica para la replica de estrategias técnicas y no se garantiza transferencia de tecnología de diseño de proyectos. Sin embargo, los técnicos acreditaban en la asimilación en el proceso de diseño del PEI:

> Todas estas personas han participado dentro de la elaboración del PEI, entonces *supuestamente estas personas ya estaban bien capacitadas*, porque eso es uno de los objetivos también del proyecto, dejar gestión. (MP 28-10-02)
> Nosotros teníamos dentro de la etapa de elaboración un tiempo para capacitar, teníamos en nuestra planificación hacer ese tipo de trabajo, pero lamentablemente ya no nos ha dado el tiempo. Pero yo creo en el futuro se va hacer. (MP 28-10-02)
> A través de muchos talleres que hemos tenido, *ellos iban tomando los niveles necesarios de captación de todo lo que nosotros hacíamos.* Nosotros íbamos viendo la capacidad de cada quien, obvio que no todos asimilaban, los asesores pedagógicos son la gente que han asimilado. (AT 14-10-02, el subrayado es mío)

No tuvieron momento específico alguno para reforzar conocimientos sobre el diseño de proyectos, no sólo es el caso de Lomerío, sino también en los proyectos de tierras altas. Por los testimonios encontramos que quienes han jugado un rol fundamental fueron los asesores pedagógicos, quienes tienen algunas nociones sobre proyectos educativos adquiridas en su proceso de formación. Sin embargo, el hecho de trabajar con los asesores tiene sus explicaciones complejas de fondo, por un lado, son los únicos actores docentes que no están preocupados por

el aspecto económico y tienen motos que les permiten desplazarse. Además, es su responsabilidad la organización de los núcleos con planes acordes a la realidad educativa de la población estudiantil. Por otro lado, son los comunarios con poder ganado por el estatus que le otorga el ser profesional; además, manejan el discurso oficial, ministerial, legal, pero a la vez los códigos comunitarios, no sólo la lengua, sino también lo simbólico e histórico; son como una clase media local, una especie de intelectuales orgánicos con poder oficial y comunitario. En definitiva, con relación a la consigna "todos somos actores en la elaboración del Proyecto Educativo Indígena", resulta que unos son más actores que otros (Foucault 1982) . Sin embargo, pese a este desfase técnico, la gente lomeriana siente ser no sólo participe, sino gestora de la metodología, como lo expresa este testimonio:

> Al final de a poco en poco fuimos apropiándonos de la construcción o del levantamiento de todo lo requerido y referido para formular el proyecto mismo ¿no?. Ese fue el trabajo que estamos haciendo, bueno, fuimos los que construimos, los que formulamos la metodología [para el trabajo en aula] y todo. (AP 17-10-02)

La afirmación proviene de un director, a la vez presidente del CEIM de su núcleo. Cabe puntualizar que los técnicos no elaboraron instrumentos en el trabajo de campo, sino que sólo los aplicaron. Lo mismo pasó con las secuencias didácticas que fueron adaptadas del Manual de los PEN. Al parecer, los diversos actores se consideran autores, no tanto por el diseño de instrumentos cuanto por la formulación de alternativas educativas.

Esta diversidad de posiciones frente al diseño del PEI permite a la vez identificar una diversidad de percepciones, estrategias y lenguajes de gestión, tantas como los actores y las instituciones que interactúan. El modo de gestión consensuado que va marcando los procesos no es tampoco único, sino más bien fruto de la negociación permanente, de los "tira y afloja" entre los actores, de la negociación de poderes y roles entre los equipos internos y externos, de la relación de fuerzas que van construyendo distintos espacios sociales para la gestión del PEI (Bourdieu 2001). Por tanto, en algún momento estuvo más la presión de los asesores, en otros la de los personeros del Ministerio, cuando telefónicamente desde La Paz se reconducían procesos, o desde el poder del partido cuando se generaba consenso entre los militantes de base y éste se convertía en voz indígena, o cuando, a la organización indígena se le pedía que se preocupe más por el territorio que por la educación. En fin, no hay un

solo poder ni una sola gestión local (Foucault 1982). Sin embargo en esa dialéctica se construye el PEI y pese a los desfases técnicos, el proceso estuvo cargado de un sentimiento colectivo de ser constructores de una propuesta educativa "propia, indígena y colectiva". En definitiva, el discurso de la gestión también se convierte en un discurso que muy bien puede estar legitimando lógicas de gestión hegemónica y dando pocas posibilidades de participación y empoderamiento a los actores de base.

b) Pedagógica

Tanto la gestión como lo pedagógico son aspectos medulares a la esencia del PEI. Los dirigentes indígenas solicitaron en Monteagudo que en lo pedagógico se reflejen el encuentro entre la visión educativa del PRE y la visión educativa indígena (o las visiones).

Para responder a la demanda política indígena y a las políticas estatales en términos de calidad y equidad, los responsables del diseño acordaron, a sugerencia de algunos asesores, la selección de tres instrumentos de la cultura material chiquitana que tienen que ver con la cotidianidad de su vida, como son: los tejidos, los objetos de arcilla y los instrumentos musicales de viento propios de la cultura chiquitana. Estos instrumentos fueron incorporados para articularse con la necesidad de lograr competencias lingüísticas, tanto en castellano como en bésiro:

> *La verdad que es chistoso eso.* Yo llegue [al encuentro] y cuando escuché que eligieron los tres instrumentos: San Antonio el instrumento musical, Pukio la cerámica y Norte del Lomerío el tejido. A *través del instrumento musical se puede leer también y se puede tomar mucho lenguaje, al mismo tiempo entra matemáticas. El asesor eligió el instrumento musical no ha sido de la gente que ha dicho el instrumento.* El asesor compartió con los profesores este instrumento. No se entendía por qué se agarró como instrumento para la educación el instrumento musical. Nosotros decíamos, ahora los alumnos van a ir con su rollo de flauta, así era la idea, pero no había sido así porque ya con la explicación ya fue diferente. Es *muy bueno esto porque hemos recuperado nuestra música, hace como tres años atrás no se los veía a los chicos tocando su flauta, ahora ya tenemos. Mi hijo chiquito toca flauta, caja, pero casi hemos perdido nuestra música.* (FP 27-09-02, el subrayado es mío)

En primer lugar, examinemos cómo se eligió un elemento de la cultura material para ser incorporado como estrategia didáctica. Lo propuso el asesor que es chiquitano pero a la vez formado en el enfoque de la RE. Propone los instrumentos musicales para que los(as) niños(as) desarrollen las competencias de lecto escritura en ambas lenguas; hecho que

algunos comunarios no entienden. Sólo después de un proceso de análisis y reflexión, "descubren" que sus hijos ya no tocaban los instrumentos tradicionales chiquitanos y asumen como necesidad fortalecer la cultura desde la construcción de los instrumentos. Esto podría interpretarse desde varios enfoques; podríamos afirmar que el asesor influyó determinantemente en el diseño. Sin embargo, el hecho que la gente "descubra" que algo está pasando con su cultura en las generaciones jóvenes puede ocasionar reacciones como la del comunario entrevistado y empezar a mirar la vida de su cultura en los individuos de la niñez y posicionarse frente a ella. Suele ocurrir que cuando los adultos están inmersos en su cotidianidad cultural adulta todo le es conocido y normal; sólo una mirada reflexiva les permite ver los cambios en los jóvenes y las implicaciones que ellos tienen para el futuro de su colectividad. Puede ser que los PEI estén ocasionando más cambios de los que una mirada externa y apresurada pueda ver. Tocar las fibras culturales para una proyección educativa implica también un posesionarse políticamente en el presente y en el futuro, y eso puede generar diversos movimientos no predecibles.

Los objetivos e instrumentos serán articulados en aspectos más operativos a través de las Secuencias Didácticas y los Planes de Trabajo. Estos planes contemplan: actividades, responsables, materiales a utilizarse, tiempo y lugar del desarrollo de las actividades y finalmente la evaluación del proceso. Según los responsables del PEI el esquema fue asumido del PEN.

En el plan, a cada actividad se le incorpora una competencia con sus respectivos indicadores, responsables de la evaluación, el instrumento y el tiempo. Por esta forma de utilizar las competencias deducimos que no existe una adecuada información sobre la función de las competencias e indicadores del enfoque curricular adoptado por el PRE. Al parecer se los utiliza en lugar de los objetivos. No es correcto asignar una serie de competencias para cada tarea, puesto que la lógica va en sentido contrario; es decir, varias tareas hacen una actividad y diversas actividades concretizan un objetivo. Por tanto, las competencias son identificables plenamente al final de un proceso educativo de largo alcance, puesto que toca al desarrollo integral del individuo (cf. Bogoya 2001; Pinto 2000; D.S 23950 Organización Curricular).

Por los diversos testimonios sobre el diseño del PEI, se infiere que los enunciados de competencias e indicadores fueron seleccionados por los asesores pedagógicos y los técnicos y de los lineamientos de evaluación de los aprendizajes del Programa de Transformación. No se construyeron competencias ni indicadores culturalmente específicos, que en

el fondo hubiera implicado una investigación en profundidad sobre la cultura chiquitana lomeriana:

> Esas competencias las hemos sacado del tronco común, entonces hemos elegido las competencias de lenguaje, porque es donde hay mayor problema, lenguaje y comunicación tanto en primera como en segunda lengua porque esto va a ser bilingüe, es decir, que se va trabajar en castellano primero y después se va ir enseñando en la lengua originaria, lindo va ser. Indicadores también, lo hemos agarrado del tronco común. Cada competencia tiene sus cinco indicadores. Ahora los subindicadores ya el profesor lo elabora para lograr cuando ya entra a trabajar en aula. (MCH 24-10-02)

En el cuadro No. 14 tomaremos un ejemplo del Plan de Trabajo de la Primera Etapa para analizar la correlación entre la actividad, la competencia y el indicador. Como podemos ver en el extracto de una etapa del Plan, llaman "actividad" a una serie de tareas, ya que en nuestra opinión el "para qué" expresado en el fondo es una actividad, una "actividad madre" que implica una serie de tareas. Por tanto, no corresponde asignar una competencia a una tarea ni mucho menos indicadores.

CUADRO 14
Extractado de la Secuencia Didáctica del Núcleo Norte de Lomerío

	¿Cómo nos controlaremos? (evaluación)	
Actividades	**Indicadores**	**Competencia**
1.1. Limpiamos y organizamos el aula. 1.2. Asignamos tareas.	PRIMER CICLO: Competencia 1 Pide y da información sobre personas, objetos, lugares y actividades del entorno familiar, escolar y comunal. SEGUNDO CICLO: Competencia 1 Pide y da información sobre hechos pasados, presentes y futuros referidos a personas, animales, objetos, lugares y actividades en diversas situaciones comunicativa	**PRIMER CICLO:** – Pregunta sobre lo que no entiende y/o no conoce. **SEGUNDO CICLO:** – Organiza previamente sus ideas para pedir y dar información.

Fuente: PEI de San Antonio de Lomerío 2001

Para el caso de los indicadores no ayudan a medir realmente la actividad concreta, para lo que deberían utilizar los criterios de construc-

ción de indicadores de proyecto (Zaffaroni 1997). Además, se deben asignar indicadores a las actividades grandes que encierran una serie de tareas que permiten el logro de dicha actividad.

Con relación a los responsables de las actividades en todos los casos señalan que son los alumnos y el docente, en ningún momento se menciona la responsabilidad de los sabedores locales en la comunicación/socialización y evaluación de los conocimientos indígenas. Además, según el Manual Administrativo los(as) sabedores(as) son considerados(as) "consultores" a ser evaluados previa presentación de solicitud donde se indique: el alcance del trabajo, perfil, objetivo, productos, tiempo de ejecución, monto propuesto, forma de pago, criterios de evaluación; y finalmente recomiendan que se tome en cuenta a la persona que menos monto proponga. En ninguna parte de los documentos relacionados al PEI Lomeriano se hace mención a criterios culturales para la selección de los facilitadores, sabios o sabedores comunitarios.

Por otra parte el proyecto está más orientado a desarrollar las destrezas de la lecto escritura, que a profundizar el conocimiento y la visión indígena. Con ello estaríamos vaciando de sentido el componente cultural, y se caería en una simple didactización de lo cultural, muy funcional a la lecto escritura en sí y no se aportaría al desarrollo del conocimiento local y menos se podría hablar de generar diálogo de saberes, valores y visiones desde un enfoque intercultural.

Otro vacío de las secuencias didácticas es la completa omisión de la metodología de segundas lenguas. Para la mayoría de la niñez chiquitana el castellano es la primera lengua y la segunda el besiro. Si bien en Lomerío existen diversas experiencias de trabajar con la lengua indígena en aula, en los planes no existe alusión alguna a un abordaje sistemático y metodológico definido, en síntesis no existe una clara política lingüística en el diseño del PEI lomeriano. La misma carencia se pudo evidenciar en la revisión de los documentos de los PEI de tierras altas.

En consecuencia, el PEI, a nivel pedagógico, es un diseño que promueve la contextualización del currículo del tronco común. Aún se está lejos de una diversificación curricular.

c) Autoconstrucción

Hasta antes del PEI, en todos los demás proyectos (PEN, PER) la construcción de infraestructura fue consignada a alguna empresa constructora, por los parámetros procedimentales del Fondo Productivo Social (FPS). Para el caso de los PEI, se ha optado por instituir la autoconstrucción

como estrategia que beneficia a la comunidad local y no a una empresa externa. Este hecho generó varios beneficios recuperándose la experiencia local. Debemos recordar que, a lo largo de la historia indígena la mayoría de los locales públicos o comunitarios fueron edificados gracias a la gestión local, tanto en recursos, como en diseño arquitectónico. Asimismo, la población se favoreció económicamente porque los artesanos y albañiles se organizaron en asociaciones para poder acceder a ser concesionarios locales, además utilizando (comprando) todos los recursos materiales existentes en las comunidades.

Según el documento del PEI, la estrategia de autoconstrucción fortalece la experiencia local, genera ingresos y además facilita la construcción de obras acordes a la realidad ambiental conocida por los comunarios. En este caso, el CEMIL y el CEIM se hicieron cargo de: contratar la mano de obra del lugar, rescatar el concepto espacial y arquitectónico tradicional, utilizar los materiales del medio, reducir costos en la construcción, lograr equilibrio con el medio natural y conformar asociaciones proveedoras del material necesario (piedras, arena, tejas, ventanas, y otros).

> Esta estrategia rescata, también, la experiencia que tuvo la comunidad en la edificación de viviendas, realizada en coordinación con la Parroquia de Lomerío. Algunos comunarios expresaban esa experiencia en estos términos: "tenemos la experiencia de aquel Proyecto de Vivienda, en base de eso es que nosotros hemos dicho, sí nosotros sabemos y vamos a poder" (AS 25-10-02)

La autoconstrucción ha generado que la gente se organice en diversas asociaciones para acceder a recursos provenientes vía PEI y participar organizadamente en las gestiones económicas con el Municipio, hecho que facilita los descuentos y retenciones fiscales que exige la ley. Con relación a la generación de ingresos y movimiento económico, ésta es la opinión de personeros del municipio:

> Las obras ejecutadas por el gobierno a través del FPS, antes funcionaban de manera paternalista. Tenía un costo altísimo que no quedaba en el pueblo porque la mano de obra no lo contrataban acá, el material lo traían de afuera y no había un benefició directo para la población [...] Las donaciones venían directamente vía empresas que ejecutaban el trabajo donde se quedaba la mayor parte del beneficio. A la fecha la gente está contenta porque está generado una expectativa económica interesante, la gente ha tenido que producir hortalizas, ha empezado a vender productos, hay mayor comercio y se nota que existe circulante dentro del municipio. (EF 24-09-02)

Los planos y el cálculo de material fueron realizados por el técnico arquitecto del VEIPS. La asignación de construcciones a las unidades educativas en las comunidades fue realizada en los talleres a partir del diagnóstico. Algunas escuelas requerían edificación nueva y otras refacciones. Estas últimas no son contempladas por el PEI, por tanto deben ser asumidas por el PROME de Lomerío. En el caso de comunidades muy alejadas de San Antonio y con pocos recursos sus planos no contemplan vivienda para los docentes. Al consultar con los comunarios esta ausencia dijeron que según los técnicos no existía presupuesto para ese rubro. Al contrastar la información con otros PEIs y otros técnicos, se pudo evidenciar que en otros distritos indígenas en los procesos de reflexión los comunarios vieron por conveniente invertir en viviendas para los maestros y omitir la construcción de letrinas secas; esto les permitió maximizar el beneficio del presupuesto asignado. Por ello dedujimos que no es una norma de los PEIs, simplemente los técnicos de Lomerío obviaron las condiciones en las que se desenvuelven los maestros en las unidades multigrado.

d) Mobiliario

En el diagnóstico se pudo evidenciar que el mobiliario de la mayoría de las unidades educativas no corresponde a los criterios del PRE. Se encuentran en mal estado y muchas veces son muebles desproporcionados a la edad y estatura de los alumnos (Ver registro fotográfico). Frente a esa realidad, el PEI asume los costos del mobiliario escolar acorde a los criterios pedagógicos establecidos por el PRE y promueve la organización de asociaciones de carpinteros locales.

e) Saber cómo caminamos (indicadores)

Si bien hicimos mención a los indicadores en el tema de procesos pedagógicos, también debemos analizar los indicadores del conjunto del PEI, puesto que se trata de un proyecto. Los indicadores del PEI en general deberán ayudar al seguimiento y ajuste necesario en el proceso de ejecución. Debemos recordar que los indicadores "son instrumentos que permiten medir la progresión hacia las metas propuestas, nos permiten realizar una evaluación adecuada teniendo en cuenta los objetivos propuestos y las realizaciones concretas"; es decir, son tan importantes como las metas definidas por el proyecto. En definitiva, "si carecemos de ellos, toda evaluación que nos propongamos sería casi inútil, o poco viable". (Ander-Egg 1996). Desde este

marco técnico analizaremos algunos de los indicadores formulados del PEI de Lomerío:

- Se espera que el 75% de los alumnos *adquieran un compromiso* de participación activa en la conservación de nuestra cultura y tradiciones del lugar en que vivimos.
- En cuanto a las actitudes de los alumnos se espera que el 70% desarrollen *seguridad en sí mismos*, demuestren *interés* por su cultura, demuestren interés sobre temas de Desarrollo Sostenible, Equidad de Género y Democracia.
- La construcción de los talleres artesanales *nos ha permitido generar recursos* para *la sostenibilidad* del proyecto.
- Las actividades del proyecto escolar *están manteniendo nuestra identidad cultural y bilingüismo* de nuestra comunidad.
- Se ha *respetado las formas de organización* y costumbres de las comunidades.

La formulación de estos indicadores no explicitan el logro y dificultan su verificación. Tanto el "compromiso", el "interés", como la "seguridad en sí mismo", son difíciles de ver y verificar por estar en el campo de la subjetividad. En el aspecto lingüístico y cultural, el indicador contradice las intenciones del proyecto, no se trata sólo de mantener las competencias lingüísticas y culturales; al contrario, el proyecto busca desarrollarlas. Finalmente, el indicador que hace alusión a "la producción de los bienes culturales producidos en el proceso de aprendizaje pueda garantizar la sostenibilidad del proyecto" se desfasa de los objetivos del PEI. En ningún momento se mencionó que el proyecto fuese productivo para garantizar la sostenibilidad. Por tanto, creemos que el tema indicadores de proyecto es una debilidad en la formulación del PEI de Lomerío en particular y en algunos PEIs de tierras altas, en general, por la revisión documental realizada.

Negociación y convenios

Una vez formulado el PEI los actores institucionales (MECyD-CICOL-Gobierno Municipal) buscaron asegurar la financiación y la firma de convenios necesarios para garantizar la ejecución del proyecto.

a) Financiación

El costo total del PEI asciende a 354.010 dólares americanos. De ese total el MECyD invierte 331.184 $US que cubre los gastos de: construc-

ción de aulas, dotación de mobiliario, procesos pedagógicos, construcción de letrinas, capacitación y actualización docente, capacitación de Juntas Escolares y OTBs; cancha polifuncional, bibliotecas y centro de recursos pedagógicos. En porcentajes, el Ministerio de Educación aporta el 93.5 %; el municipio 4.8 % y una ONG local el 1.7 % del costo total. Como se puede apreciar la mayor inversión es del MECyD.

> Este proyecto representa para nosotros tres veces más nuestro presupuesto como recursos fiscales de la Participación Popular y el fondo HIPIC. *El PEI significa primero trabajo, desarrollo, participación, cultura, educación y más que todo una interrelación de las fuerzas vivas de la región.* (EF 24-09-02, el subrayado es mío)

A mediados del 2002 el municipio recibió el primer desembolso de manos de la Ministra de Educación de entonces con lo cual iniciaron las labores de construcción del primer *stock* de aulas.

Convenios intersectoriales

El 22 de abril de 2002 se firmó un Convenio Interinstitucional entre el MECyD, el Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío y la CICOL, con el objetivo de establecer responsabilidades interinstitucionales que garanticen la plena participación de los firmantes en la ejecución del PEI. Dicho documento estipula en detalle las normas bajo las cuales se rigió la ejecución del PEI de Lomerío.

Manual Administrativo

El PFCEE, de acuerdo al convenio de financiamiento con la cooperación holandesa, estructura un Manual de Procedimientos Administrativos para la ejecución del componente de procesos pedagógicos. El MECyD ha determinado reconocer mediante nota de no-objeción, los gastos con emisión de recibos y no así facturas en aquellas comunidades que no exista comercio competitivo ni amplia oferta; asimismo, a las personas que no sepan firmar se les aceptará la huella digital y para el caso de personas que no cuenten con la Cédula de Identidad se aceptará la garantía del representante de la organización indígena.

El manual también establece los niveles de responsabilidades de cada una de las instituciones que firmaron el Convenio, de tal modo que se pueda garantizar una buena administración de recursos. En el

trasfondo de la normativa de este manual está la Ley Safco 1178 encargada de regular los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública (Art. 1º).

El manual incluye los siguientes aspectos: responsabilidades institucionales; desembolso de fondos; inicio del componente de procesos pedagógicos; adquisición de insumos y gastos operativos; contratación de consultarías; reconocimiento al maestro; modalidades de desembolso; rendición de cuentas; uso de formularios de rendición de cuentas; ordenes de cambio; procedimientos para la modificación del presupuesto; conclusión provisional; conclusión definitiva; ampliación de plazo y sanciones por incumplimiento. En síntesis, con los recursos garantizados vía la financiadora de Holanda, el aval del convenio interinstitucional y los medios normativos que orienten el desarrollo y administración del PEI, no queda otra que empezar la ejecución.

Proceso de ejecución del PEI en Lomerío

Supuestamente la ejecución del PEI se inició con el primer desembolso efectivizado por el MECyD en el taller de los PEI realizado del 28 al 31 de mayo de 2002, en La Paz. Sin embargo, el momento fue más político que real porque en verdad los fondos fueron depositados en la cuenta bancaria mancomunada del PEI de Lomerío a finales de junio de 2002. El desembolso se efectivizó gracias a las presiones realizadas por los dirigentes de la CICOL.

> Aprobado el presupuesto no hubo desembolso, como hubo marcha, esa marcha no ve?[83]. Yo me escape a La Paz, de acá me telefonearon: anda insiste en el desembolso, llegué allá, locos se pusieron. Bueno *vengo compañeros a exigir el desembolso del presupuesto* y si no es así mañana mismo saco por la prensa pública nacional la denuncia contra el Ministerio, Viceministerio, *¡no pueden estar jugando con nosotros!* Volando pues el otro día salió. (TCH 25-10-02, el subrayado es mío)

La tardanza del primer desembolso generó una serie de desconfianzas, que en alguna medida confirmaban los sentimientos que la gente

83 Se refiere a la Cuarta Marcha Indígena de tierras bajas de 2002, motivada por el incumplimiento del gobierno a la firma de títulos para la TCOs y detener las reformas del gobierno de Quiroga que afectaban los territorios indígenas, como ser la Ley Forestal, la Ley INRA, las reforma Constitucionales, etc.

de lomerío experimentó al inicio del proceso de diseño del PEI. Esta es alguna de las expresiones:

Los papás están convencidos que el proyecto existe. Ellos están esperando que de una vez se vea en todo, en construcción y en el proceso pedagógico. Ellos hace rato que están esperando y siguen esperando, que no nos dejen en espera. (JP 21-07-02)

Ante la información que se había aprobado el primer desembolso para el mes de mayo, la gente empezó a hacer adobes, pero el dinero no llegaba. La gente empezó a dudar si realmente el gobierno cumpliría con su compromiso y culparon a los técnicos, los dirigentes y los niveles intermedios del ministerio. Después de mucha presión el dinero llegó.

Gestión Local

El Municipio Indígena de San Antonio de Lomerío o la TCO de Lomerío al contar con el PEI es poseedor de un instrumento de gestión educativa (Sánchez y Díaz 1997), porque tiene finalidades negociadas y formuladas participativamente. Teóricamente, no debieran producirse muchas dificultades en el momento de la ejecución del proyecto, por el carácter participativo del diseño, sin embargo, pretender articular y gestionar niveles organizacionales de diversa naturaleza suscitó dificultades no previstas.

Según el Convenio Interinstitucional y el Manual Administrativo el VEIPS, GM y CEMIL son responsables de la ejecución del PEI; operativamente existe una cierta precisión en las responsabilidades de cada instancia: el VEIPS es responsable del proceso y resultados pedagógicos obtenidos en aula, conjuntamente con el GM y el CEMIL; a su vez, el GM ejecuta el PEI en coordinación con el CEMIL, "entrega fondos del proyecto a la UGEI debidamente documentado, para la ejecución de los gastos de inversión, operativos o de funcionamiento"; y finalmente, la UGEI-CEMIL "ejecuta el PEI con asistencia técnica permanente del VEIPS, ejecuta el componente de procesos pedagógicos en aula, es responsable del seguimiento y uso eficiente de los fondos recibidos del GM" (Manual Administrativo). Por tanto, según los convenios todos son responsables del proceso, pero quien debe ejecutarlo sistemáticamente es la UGEI, para nuestro caso el CEMIL.

En los hechos, el municipio, con el primer desembolso, pretendió modificar la conformación del CEMIL, para colocar "gente de su confianza", lo que generó la reacción de concejales, el Comité de Vigilancia, algunos asesores pedagógicos, técnicos del VEIPS y algunos repre-

sentantes de OTBs, hasta que el problema llegó al Ministerio de Educación. El MECyD envió una comisión para "resolver los problemas", a través de acuerdos y de la ratificación de responsabilidades del CEMIL.

> Primero yo como Alcalde Municipal y la CICOL también, como nosotros nos conocemos de nuestro medio sabemos quiénes somos, entonces dijimos *vamos a cambiar, no la estructura del proyecto, vamos a cambiar los integrantes de la directiva,* de una parte de la estructura que es la CEMIL. Lo hemos hecho en consenso con la institución *y nuestro error, y lo reconocemos, fue no consultar en las organizaciones de bases OTBs,* entonces lo hemos hecho a nivel del directorio tanto de la CICOL como del Ejecutivo Municipal. La noticia llegó hasta La Paz y de allá vino la representación, y solucionamos.(AS 20-10-02)

Una vez aparentemente solucionado el problema, el CEMIL, el CEIM, técnicos y administradores realizaron las cotizaciones y respectivas compras de los materiales de construcción y para los procesos pedagógicos. Este hecho generó otra serie de incomprensiones entre los actores. A saber, se preguntaban si las cotizaciones del material de procesos pedagógicos le correspondía al CEMIL o al CEIM; si el desembolso del municipio para el CEMIL debía ser en efectivo o en cheque; si los técnicos del Ministerio debían participar o no en las cotizaciones; si los administradores de GM-CICOL debían colabora en los cuadros comparativos de las cotizaciones; quién se llevaría el 10% de comisión que dan las empresas por las compras; si debían estar tantas personas en Santa Cruz realizando esas cotizaciones, en fin muchas preguntas, dudas y hasta desconfianza entre los distintos actores.

> Ellos han ido a Santa Cruz a cotizar, estuvieron 20 días 12 personas y todo eso corría a cuenta de la Alcaldía, allá hacían todo en Santa Cruz. Ellos debían recoger las cotizaciones y volver acá ha hacer las comparaciones [y] que participe el Concejo, las OTBs, la CEMIL, el Comité de Vigilancia. El 10% nunca pasó por la CEMIL sino que saltaron por encima de la CEMIL, le dieron el cheque directamente a la proveedora, es un negocio. Bueno yo no sé por qué estoy en esa desconfianza.(AS 25-10-02)
>
> Nos dijeron los técnicos que teníamos que ir los asesores pedagógicos a Santa Cruz a hacer las cotizaciones y nosotros mansamente nos fuimos, cuando llegamos allá hicimos todo el trabajo. La Alcaldía no participó y la CICOL nada. (MCH 24-10-02)
>
> Todo lo que tenía que hacer la CEMIL los asesores lo hemos hecho, tienen razón los de CEMIL de reclamar porque a ellos les tocaba hacer ese trabajo. Nosotros estuvimos casi un mes en Santa Cruz, abandonando el trabajo en aula. (MCH 24-10-02)

El problema radicaba en que el Manual Administrativo no fue trabajado en el proceso de diseño del PEI, es más, fue entregado a los represantes indígenas en julio de 2002, en el viaje para realizar las cotizaciones y compras. Para resolver el problema, el VEIPS organizó un taller de dos días en Santa Cruz con los representantes del municipio, de la CICOL, del CEMIL y del CEIM para explicar las implicancias del manual y sobre todo el manejo administrativo. En dicha reunión, el Alcalde se manifestaba reacio a desembolsar fondos para que sean administrados por el CEMIL, porque consideraba que iba en contra de la Ley Safco 1178, puesto que el CEMIL no tenía personería jurídica y no era un ente con posibilidades de asumir responsabilidades fiscales. Por su parte, el Ministerio sostenía que debía realizar el desembolso porque: primero, existía una cuenta mancomunada entre gobierno municipal (GM) y organización indígena (CICOL); segundo, el responsable no era sólo el GM sino también la CICOL; tercero, existía la política ministerial de fortalecer la gestión local en todas sus dimensiones, incluidas las administrativas. Finalmente hicieron las compras, el GM entregó directamente los cheques a las empresas proveedoras y se empezaron las obras de construcción de aulas.

En cuanto a procesos pedagógicos, también se adquirieron los materiales previstos en el diseño. Según el manual este rubro debía ser plenamente administrado por el CEMIL hecho que fue desconocido por los personeros municipales. Se temía que el problema resurgiera al momento de ejecución de las secuencias didácticas, porque implicaba que el CEMIL administrara los recursos para el pago a los sabedores, bonos a los maestros y la compra de materiales. No pudimos investigar dicho desarrollo porque no llegaron a ejecutar durantes nuestra permanencia en la zona, a consecuencia de la confusión administrativa.

Para los responsables del MECyD al parecer el tema de gestión educativa en manos de los indígenas estaba clara:

> Gestión educativa es lograr la participación articulada de las instancias políticas, educativas y sociales en una comunidad. [...] ellos pueden tomar las decisiones que consideren mejores para el desarrollo de la educación en sus distritos. (CP 19-08-02)
>
> Para el caso del PEI la gestión se hace con el municipio, en el tema de ejecución, la primera forma que hemos encontrado es construir cuentas mancomunadas entre el representante de la organización indígena y el municipio. Eso los obliga a generar gestión por las cosas en las cuales tienen intereses. (MH 16-11-02)

La clave estaría en una pregunta que se hacía uno de los comunarios cuando decía:

> Hasta el momento no nos hemos sentado bien a discutir esa situación. Nosotros hemos dicho CEMIL es la parte *fiscalizadora* y otros dicen no es fiscalizadora, *es ejecutora*, allí está la pelea que tenemos. [Otros dicen] ustedes no son fiscalizadores, son al mismo tiempo fiscalizadores y ejecutores, dos tareas al mismo tiempo (FP 27-09-02)

El problema está en el diseño y en la falta de coherencia con la complejidad estructural de Bolivia. Si bien los personeros del MECyD declaran que para el PEI el ordenador de servicios es el territorio, en el fondo es el municipio. Sostenemos esto porque los mismos técnicos dijeron que en Lomerío, por coincidir el municipio con la TCO, debían trabajar con el municipio, además que se trataba de un municipio indígena. Asimismo, para el Estado los municipios son los entes autorizados de administrar los recursos asignados por la LPP. Además, la UGEI teóricamente es un ente de la organización indígena, y es la organización responsable de la educación de su colectividad y su territorio ante el municipio, con lo cual en cualquier territorio indígena que no coincida con el municipio existe una cierta claridad de roles, funciones y espacios. Así, por ejemplo, en el caso de la cuenta bancaria mancomunada, entre GM y OI, no existe problema porque la personería jurídica que ampara a la UGEI es la de OI. En cambio, cuando en un mismo territorio coinciden una OI y un municipio, se diluye la representatividad de la UGEI, ya no existe claridad en cuanto si su legitimidad le proviene de la organización indígena o si del gobierno municipal.

Frente a tantos conflictos e imprecisiones, el presidente del CEMIL renunció al cargo y en su lugar fue posicionada otra persona muy allega a las comunidades, miembro del concejo municipal y correligionaria de partido del alcalde.

Este caso nos permite observar más de cerca cómo la inversión estatal presionó al desarrollo de una gestión conjunta a instituciones de diversa naturaleza, como son el municipio y la organización indígena, en desmedro de ésta última.

La UGEI o CEMIL no sólo debía gestionar la educación local, sino gestionar la interculturalidad desde lo local. No sólo se trataba de la ejecución del PEI, sino de interactuar en las relaciones entre diversos organismos, tendencias, poderes y legitimaciones: el Municipio, la OI, el MECyD, los partidos políticos, los parientes, el CEIM, los técnicos; en fin, significaba hacer gestión en una red compleja de relaciones y en el marco de interculturalidad. Esto nos lleva a pensar si se está dando pasos a "interculturalizar" la gestión, o se está dinamizando la gestión indígena desde lógicas de gestión Estatal, desde la lógica de desconcentración de

problemas, pero no desde la descentralización de poder, que en el fondo significaría autogestión. Al parecer, en el imaginario de los actores sociales persiste una gestión centralizada, pese a las políticas de promoción por una gestión indígena y descentralizada.

Podemos construir

En el diseño se organizaron diversas asociaciones para la construcción de las aulas en cada una de las comunidades beneficiadas. Para cuando se inició la ejecución de las obras, varias personas habían desistido de esperar a que comenzaran los trabajos, además apremiados por las necesidades de aprovisionarse de alimentos tuvieron que buscar otras fuentes de ingresos.

El seguimiento a las obras estuvo a cargo de un técnico del municipio y de los miembros del CEIM. El proceso tuvo varias dificultades, entre ellas estuvieron: la falta de agua por la sequía, la falta de materiales locales (los que acopiaron no pudieron esperar el inicio de obras), poca experiencia en la lectura de planos, poco control, retraso en el pago por obra a algunos artesanos, comentarios sobre las fallas en el diseño y el cálculo de material externo, ausencia de los técnicos del VEIPS (en particular del arquitecto), poco seguimiento desarrollado por el CEMIL y modificaciones al plano por parte del municipio.

El CEIM se vio atareado con dar seguimiento a la construcción. Al estar los asesores pedagógicos como presidentes, tuvieron que invertir más tiempo del previsto en el seguimiento de obras, en desmedro del seguimiento pedagógico.

> Una vez que se ha elegido los puntos de construcción, no lo hemos elegido nosotros [municipio], han sido los asesores, el CEIN, quienes se encargaban de coordinar con la asociación de tejeros, adoberos, constructores, madereros El municipio sólo aceptaba la orden del CEIN y OTBs para hacer un contrato con los proveedores de material. La labor de fiscalización la cumplían ellos, nosotros apoyamos administrativamente. Sólo hemos intervenido para asegurar la calidad de los materiales. (EF 24-09-02)

Pese al intento de una plena participación de las bases, surgieron varios problemas, entre los que cabe mencionar el relacionado con la retención fiscal que debía hacer el municipio a los contratados lo que fue interpretado como malversación de fondos. Otro tema polémico fue la adquisición de materiales, según algunos comunarios, asignado a correligionarios del partido en el poder municipal. El Alcalde desmintió

este hecho. Y finalmente, la desesperación de algunos artesanos en querer trabajar en la producción de algún material, pero sin un capital inicial. Por eso se escucharon reclamos como éste:

> El alcalde nos prometió que nos iba a dar un crédito para comprar la madera. Aquí no hay dinero, así que solamente en ese proyecto sabíamos que había bastante plata, pero creo que la alcaldía no tiene mucha confianza con nosotros y dijimos cómo va desconfiar si aquí vivimos, somos parientes. Le dije, tenemos nuestras casas no creo que lo robemos, ahorita no hay nada de trabajo. Me han desmoralizado. (JP 16-10-02)

En conclusión, El PEI y su inversión económica no sólo despierta intereses personales y sectoriales, sino también revela la pobreza en la que se debate la gente que vive en regiones azotadas por la marginación y por las inclemencias climatológicas. Sin embargo, pese a esta realidad tan cruda, al parecer, el poder y la autogestión también pasan por el ejercicio de la administración económica, por la búsqueda de modelos más basados en la reciprocidad indígena que en un marco de la corrupción.

Nos faltan técnicos para lo pedagógico

Ante el conflicto generado por la gestión en el momento de iniciar la ejecución del PEI, el VEIPS optó por retirar a los técnicos hasta que se pudiera resolver el problema. Por otra parte, hubo cambio de gobierno y por tanto, cambio de ministros y viceministros, hecho que demoró la continuidad del PEI. Los lomerianos así como se arriesgaron a inicio a la construcción, pese a la ausencia de los técnicos, en lo pedagógico no tuvieron el mismo coraje, por el hecho de no contar con un técnico que los orientase en el desarrollo de las secuencias didácticas. Ni los asesores pedagógicos se animaron a empezar el proceso.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento y evaluación debía realizarse de manera colegiada entre todas las instancias. La realidad fue otra, casi todo estuvo en manos del CEIM y el Municipio. El CEMIL quedó prácticamente anulado o limitado a firmar los documentos de informe que prepararon los administradores del Municipio y de la CICOL para ser presentados al MECyD. Por su parte, el Ministerio sólo realizó dos visitas de cinco horas cada una, las que se redujeron a ver algunas obras en etapa de construcción y a reunirse con los administradores. Por tanto, no se realizó ninguna evaluación con detenimiento y de acuerdo a los indicadores de avance del

PEI. Sin embargo, un comunario dirigente evaluaba así los procesos vividos en los primeros ocho meses de ejecución:

> Que podamos entregar hasta la ultima escuelita a las comunidades. Mi sueño es que este proyecto no va a fracasar. Yo entiendo que el Viceministerio no necesita la educación de nuestros hijos. La primera tarea es la educación en Bolivia, pero no es así, quien tiene que preocuparse somos nosotros. (FP 27-09-02)

Pese a los conflictos, existe en la memoria colectiva un criterio de evaluación: la educación de los indios le interesa fundamentalmente a los indios. Muy pocos se puede esperar de las políticas y gestiones centradas en la unificación nacional.

Municipios indígenas y la gestión educativa

Entre los cambios estructurales de Bolivia en los años'90 está la municipalización del país en 311 gobiernos municipales autónomos (hoy 314). Según la CPE en el Art. 200º inciso II, "La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales". Además, a partir de la LPP en su Art. 2º y 12º la jurisdicción territorial del gobierno municipal comprenderá una Sección de Provincia, vale decir que "la Alcaldía ya no se reducirá solamente al casco urbano de las 30 ciudades más grandes de Bolivia" (Medina 2001: 47).

La Ley de Participación Popular reconoce las formas de organización existentes en las jurisdicciones territoriales de los gobiernos municipales, bajo la nominación general de Organizaciones Territoriales de Base, con posibilidades de acceder a la personería jurídica, que les permita ser "sujetos de derecho y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional" (Art. 4º). Concordamos con Medina (2001), cuando señala que con esta norma, en Bolivia se rompe la visión individualista de la democracia, por tanto, los individuos y las comunidades se constituyen en sujetos democráticos.

Según Medina (2001), la Ley 1551 no inventa nuevas organizaciones llamadas OTBs, sino que se reconoce lo que hay. En nuestra opinión esto es sólo parcialmente cierto. Es verdad que se respeta lo que hay, pero el hecho normativo de generalizar esa diversidad bajo el título de OTB trae consigo la posibilidad de pretender borrar nominaciones étnicas. Y se debe recordar que cada nominación de organización y autoridades en el mundo indígena es portadora de historia y visión de mundo. El

peligro es que a la larga todos sean OTBs y ya no se haga referencia a la diversidad de autoridades y gestiones.

A partir de este reconocimiento el ordenamiento administrativo y de gestión debe concentrar esfuerzos en los gobiernos municipales. En ese entendido, San Antonio de Lomerío, por constituirse en distrito municipal fue intervenido con el PEI y con el PROME. Por otra parte, el diseño del PEI debía insertarse en el PROME, siguiendo las normas y niveles de planificación.

Programa Municipal de Educación (PROME)

En el año 2001 el PFCEE intervino el Municipio de San Antonio de Lomerío con dos estrategias: el PROME y el PEI simultáneamente, con el mismo equipo de técnicos. Sin embargo, la naturaleza y la envergadura de ambos diseños, si bien tienen coincidencias por tratarse de la misma población, también tienen sus diferencias porque el PROME es un instrumento de planificación, ejecución y evaluación de las acciones educativas en el ámbito municipal, comprende el nivel de programa, en cambio el PEI comprende el nivel de proyecto.

La elaboración simultánea de ambos documentos ocasionó confusión en los participantes, puesto que algunos afirmaban que no sabían nada del PROME. Para unos fue un trabajo de los técnicos del VEIPS sin haber consultado a la base; y para otros, eso fue producto de un trabajo simultáneo. Vale decir que algunos talleres eran para tratar el PEI y otros para el PROME; o quizás en el caso más pragmático, la información servía para los dos diseños, todo era cuestión de enfoque.

> Yo le diré sinceramente no hemos tenido una participación activa como asesores y como directores, como docentes en la priorización de las necesidades del programa municipal PROME. (IS 25-10-02)
> Para mi no fue tan difícil porque yo sabía cómo se hace, cómo se elabora. En el tema del PROME lo mismo, me daban todos los insumos lo del PEI, entonces todos esos insumos trasladaba al PROME, entonces ha sido realmente todo un trabajo de equipo. (MP 14-10-02)
> El PROME de la misma forma también con la participación de todas las bases, pero la sistematización lo han hecho los técnicos del VEIPS.
> Tanto el PEI y el PROME se han diseñado el 2001.(AG 15-10-02)

Al revisar el documento nos encontramos con una amplia información sistematizada de la historia y realidad estadística de la educación formal de San Antonio de Lomerío, pero a la vez, a nuestro entender, algunas imprecisiones de lo que debería contemplar un "programa

municipal" de educación. Señalaremos sólo algunos puntos para indicar a qué nos referimos. Recordemos que la naturaleza de un plan es estratégica, del programa es táctico y del proyecto es operativo (cf. Marco teórico). En este entendido, la visión, misión y objetivos del PROME de Lomerío deberían concretar el horizonte de la política educativa municipal, vale decir, de "toda la educación" y no sólo de la educación inicial y primaria, como sucede en el caso del PROME lomeriano. Asimismo, el objetivo general tiene mucha similitud con el objetivo del PEI, con acciones orientadas a primaria y a los componentes de infraestructura, mobiliario y capacitación. Transcribimos los puntos citados y subrayamos lo comentado:

> Visión Municipal
> El Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío prioriza, participa y contribuye a elevar el nivel de la calidad y eficiencia de la educación, proponiendo reformas adecuadas a las necesidades reales de la comunidad, *incentivando a los docentes para que desarrollen prácticas e innovaciones pedagógicas en favor de la niñez, en ambientes adecuados y con la participación de los actores principales.*
>
> Misión
> El Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío y la Central Indígena de Comunidades Originaria de Lomerío, tienen la gran misión de apoyar en toda la gestión educativa, desarrollando procesos de concertación y coordinación entre todos los actores involucrados en la educación, con la finalidad de *elevar la calidad y mejorar la formación intregral de los niños y niñas según los postulados de la Reforma Educativa*, por otro lado, la administración es fundamental debiendo buscar el consenso para propiciar las condiciones necesarias para la creación de la Dirección Distrital de Educación Indígena en el Municipio.
>
> Objetivo General del Desarrollo Educativo Municipal
> Mejorar la calidad de la educación en el Municipio, mediante acciones que oriente a la buena ejecución del Programa Municipal Educativo, tendientes a *concretizar las demandas de procesos pedagógicos, en infraestructura, mobiliario, dotación de nuevos ítems y capacitación, incorporando los valores de la cultura Monkox chiquitana* en los procesos de aprendizajes. (PROME 2001: 64)

Finalmente, cabe señalar que el PROME lomeriano concluye con 14 fichas técnicas de idea de proyecto, entre los que se encuentran: construcción y refacción de aulas, construcción de letrinas, dotación de mobiliario, mantenimiento de aulas; capacitación y actualización docente; capacitación de juntas escolares y OTBs; estos proyectos concuerdan con

los objetivos que se plantearon tanto en el PROME como en el PEI. Sin embargo, se tienen otras fichas que hacen referencia a: creación de una escuela técnica; centro de educación para discapacitados; fortalecimiento del centro de producción de materiales; fortalecimiento del coro misional y conjunto autóctono y otros, que no tienen relación a los objetivos formulados por el PROME.

Relación PROME-PEI

Según criterios de planificación los proyectos ejecutan lineamientos estratégicos de su programa matriz; en el caso PROME- PEI, varios ítems que no podían ser cubiertos por el PEI fueron incorporados al PROME, como el caso de la refacción de aulas y la capacitación, sea a profesores, juntas escolares y OTBs. El 2002, el Municipio se comprometió a implementar lo planificado con relación al PEI. Es más en la relación presupuestaria programada del Municipio para la gestión de 2002 se asignó presupuesto para la refacción en dos escuelas de diferentes comunidades (40.000.00 Bs. y 35.000.00 Bs.) y para el fortalecimiento a la educación (18.600.00 Bs.). Sin embargo hasta el mes de octubre no se había cumplido nada de los previsto, hecho que motivo las siguientes reacciones:

> Dentro de PROME está la refacción de Salinas que hasta ahora no se ha hecho todavía, también la refacción de Pukio. Han reclamado fuertemente los de Salinas cuando estaban elaborando el PEI. (MCH 24-10-02)
> Nos dijeron: no tengan pena estamos esperando que clausuren las clases, entonces ya no más venimos a colocar las puertas y cambiar el techo. Yo estaba pensando quién va trabajar en diciembre, nadie va querer trabajar; y eso que estaba aprobado en el POA de este año. En la reprogramación se van olvidar. (RCH 30-10-02)

El 31 de octubre y el 1º de noviembre de 2002 miembros de CICOL y otras instituciones se reunieron para reprogramar el POA municipal con participación de los representantes de todas las OTBs de Lomerío. En aquella ocasión el gobierno municipal reconoció el incumplimiento y la necesidad de realizar ajustes por el bien del municipio.

En términos de planificación, el retraso de intervención del municipio significó retrasar los avances del PEI, no sólo por un año sino, por dos. A saber, el 2002 en tanto se ejecutaba la autoconstrucción y procesos pedagógicos del PEI, simultáneamente se formaba a los docentes, por ejemplo en lecto escritura en besiro y se capacitaba a las Juntas Escolares en temas de la RE, de tal modo que en el año 2003 se contara con

profesores capaces de desarrollar con mayores recursos lingüísticos el proceso de aprendizaje de la niñez. Por tanto, el incumplimiento del PROME retrasa y perjudica al desarrollo de la calidad educativa lomeriana.

Descentralización, desconcentración, autogestión

El MECyD organiza el PFCEE con todas sus estrategias con el objetivo de fortalecer la política estatal de descentralización, orientada a generar gestión local en educación, con los componentes de calidad y equidad. En ese sentido, tanto el PEI y el PROME están para fortalecer la práctica de gestionar la educación desde la realidad local, en relación con las instancias nacionales. En ese sentido se trata de ver "la descentralización como redistribución democrática del poder de decidir en educación" (Palacios y Gallardo 1993), lo que implica distribución del poder en los campos del financiamiento, del currículo y de la gestión. Además se debe añadir que la intersectorialidad legal se vería asegurada con la municipalización del país y el reconocimiento de toda forma de representación a través de las OTBs.

Sin embargo, el caso del PEI en Lomerío nos permitió identificar algunos componentes estructurales no resueltos en el tema de descentralización y de la situación de los pueblos indígenas. La simultaneidad de instituciones para la gestión local en un mismo territorio indígena genera un paralelismo de organizaciones indígenas. Realidad que es percibida en estos términos:

> Ahora con la creación del Gobierno Municipal al parecer que casi ha ido como paralelo de la CICOL, pero que en realidad la organización Municipal es mucho más legal, jurídico y ahora CICOL estaría más como un ente **fiscalizador.** (AG 28-10-02)
> Hasta ahora son las mismas autoridades comunales que participan en la convocatoria de la CICOL, como en una convocatoria del Gobierno Municipal. (AG 28-10-02)
> Los de CICOL van al municipio y los de la alcaldía vienen a las sesiones de la CICOL que ven es necesario que este presente el ejecutivo del municipio. (AP 17-10-02)

Sobre todo en tierras bajas, si la gestión de la educación es vista desde las organizaciones, demandas y autoridades indígenas, la gestión está ligada a territorio, visión indígena y quizás, en algunos casos, también a una visión política indígena. En cambio, desde el municipio la propuesta educativa se vacía de los contenidos propiamente étnicos porque al pa-

recer su lógica sigue siendo urbana, además muy ligada a las políticas y estrategias estatales. Además, si la descentralización pretende mayor democratización y participación ciudadana, al parecer el hecho de gestionar todo vía municipio, la OI indígena como tal está invitada a negociar con el poder local municipal, o en última instancia convertirse en municipio indígena para no negociar y actuar directamente. Pero la cosa no es tan simple, al parecer, el modelo municipal (incluido el indígena) a la larga va debilitando las formas tradicionales indígenas, porque tiene poder económico y poder político. Por tanto, la añorada autogestión indígena pasa una vez más al plano de la utopía.

En el plano educativo, el PFCEE promueve el PROME y el PEI para un mismo territorio, uno con el enfoque urbano y el otro con el enfoque indígena. Para el Caso de Lomerío, y de otros municipios indígenas, el PROME debiera ser transformado en un programa territorial de educación indígena (PROTEI), donde se recoja la visión y la misión del pueblo indígena, como las estrategias educativas para todos los grupos etáreos de su población, a partir del enfoque de EIB. El PEI, en este caso, concentraría su atención en la educación regular de la niñez y juventud indígena.

En definitiva, por el momento no existe descentralización ni administrativa ni de gestión pedagógica, mucho menos de gestión política de la educación. Tanto el PROME como el PEI por el momento son instrumentos de desconcentración regulada desde las instancias oficiales centralizadas. Pese a las corrientes de descentralización promovidas en toda América Latina, los pueblos indígenas no son respetados en sus derechos colectivos de autogestión y autodeterminación.

Gestión educativa y participación

Participación polifacética

En los últimos años la participación se ha convertido en uno de los temas más recurrentes en todos los espacios sociales, políticos, culturales, económicos, tanto en los espacios oficiales, como en los espacios de la sociedad civil. La LPP la legitima y le da un carácter publico y de derecho; además es identificada como la característica fundamental en una sociedad que se considera democrática y respetuosa de los derechos humanos.

El PEI está sostenido legalmente por un marco jurídico que defiende la participación indígena en la sociedad; por tanto, uno de sus pilares viene a ser precisamente la participación. En principio, se creía que la participación debía ser analizada solamente en el espacio local, en el

proceso mismo del diseño y la ejecución del PEI, y que eso significaba identificar a los actores locales, conocer sus practicas y percepciones de participación. Sin embargo, al comprender las implicaciones del PEI tanto en lo local comunal y municipal, como en el marco de las relaciones entre la población indígena y sociedad nacional, el tema participación empieza a adquirir connotaciones más complejas, que trataremos de esbozar a continuación.

Entre los chiquitanos de Lomerío difieren en las motivaciones para la participación. Así encontramos que mientras que para unos la participación significa mejores posibilidades de educación para sus hijos; para otros es una obligación porque forma parte de las tareas de su trabajo; algunos dicen que es para la superación del pueblo; otros porque fueron comisionados por su institución, ya sean el núcleo, el municipio, la OI, el MECyD, el partido político, la organización civil, etc. Sin embargo, entre toda esta diversidad encontramos el común denominador de "yo estuve en el taller", en las reuniones, en los eventos, en las compras y otras actividades. Esa práctica ha generado un discurso de "todos hemos hecho el PEI, todos hemos participado", lo que significa "nosotros somos autores".

> La participación de los profesores, de las juntas escolares, yo puedo decir el 100 %. Toda las consultas de los técnicos nosotros decíamos esto es así. Del personal de la alcaldía algunos han fallado, el alcalde algunas veces faltaba, pero los concejales sí han estado. Ahora hablando de la organización CICOL la mayoría de las veces brillaba por su ausencia, así era porque tiene que atender otro proyecto también. (FP 27-09-02)

Por otro lado, el hecho de organizar dos instancias de participación para la gestión de la educación como son el CEMIL y el CEIM, consideran que la participación pasa a niveles institucionales, textualmente afirman:

> Ha sido debatido en reunión con las OTBs de las 28 comunidades y con la explicación de los técnicos la necesidad de conformar una instancia que vea por las comunidades que tiene el municipio, estoy hablando de CEMIL, no ha sido sencillo. (FP 27-09-02)
> Aquí lo que se está pretendiendo es que la gente aprenda a caminar con sus propios pies, que empiece a ejercer sus derechos y libertades, pero va tener que pasar un poco de tiempo hasta que podamos manejar de forma correcta. (EF 24-09-02)

Si la participación se justifica por sí misma y no por sus resultados (Williamson 2002), el PEI ha generado en mucha gente el sentimiento de

haber participado, no sólo entre quienes viven en el pueblo de San Antonio, Pukio o San Lorenzo, sino incluso en las comunidades más alejadas de la región. En algunos casos, expresaban que era la primera vez que les convocaban para consultarles temas educativos y para hablar sobre qué problemas tienen en sus unidades educativas, y sobre todo convocados para ser sujetos de inversión, puesto que se "construiría una buena escuelita". Algunos llegaban a concluir, "tenemos derecho a tener una escuelita cómoda para nuestros niños". Es decir, que el ejercicio de participar también se convirtió en una posibilidad de aprender a ser críticos, reconocer los derechos individuales y colectivos, en suma un espacio de empoderamiento.

Los espacios de participación son espacios de negociación que legitiman la propuesta consensuada. En el caso de la didactización de los instrumentos culturales, para los procesos pedagógicos, fueron propuestos por los especialistas locales de educación, los asesores pedagógicos, pero al reflexionar sobre la propuesta fue legitimada con la aprobación colectiva, tornándose en parte de su capital cultural.

A partir del caso de Lomerío y sus implicaciones con instancias ministeriales, municipales e indígenas, podemos ver que en la realidad coexisten diversos tipos de participación y que estos tienen diversos poderes dependiendo en que campos sociales se legitimen. Es decir, por ejemplo, el campo de los técnicos se hace tangible en el momento de escribir el documento, las propuestas de la colectividad o de otros niveles, pasan por tamiz de la formación y posición ideológica del técnico, pasan por el poder del especialista (Foucault 2001).

Por tanto, Lomerío nos permite ver que coexisten diversas formas y percepciones de participaciones: por necesidad, por ejercicio de poder, por obligación, por trabajo, por delegación, por derecho, etc. Vale decir, que no basta con saber que las leyes de reestructuración estatal apuntan a la participación para un ejercicio de derechos; sino también ver que la participación puede resolver conflictos o puede generarlos, sobre todo cuando la participación es reducida al discurso y a la legitimación de estructuras que niegan la realidad de la diversidad indígena. En síntesis, lo importante de la participación no sólo está en cuánto se toma parte, sino en cómo y respecto de qué se toma parte (cf. Williamson 2002).

Consejo Educativo Indígena y el PEI

Los CEPOs son reconocidos por la Ley 1565 de Reforma Educativa y el Reglamento sobre Órganos de Participación Popular (D.S. 23949), para: participar en la formulación de políticas educativas, lingüísticas y culturales de alcance nacional y particularmente las que involucren a los pue-

blos originarios; velar por la adecuada ejecución de las políticas educativas; coordinar con los H. Concejos Municipales, Comités de Vigilancia y Asociaciones de OTBs, el desarrollo de actividades educativas (cf. Art. 3º).

Para el caso del PEI de Lomerío, como de otros distritos indígenas, los CEPOs no participaron directamente, ni en el diseño de la estrategia indígena, ni en el diseño de algún PEI y mucho menos en la ejecución. Al consultar, a los comunarios de Lomerío sobre si tenían alguna información sobre el CEAM, la respuesta fue un total desconocimiento de la existencia de esta institución:

> *No hay ninguna relación con los encargados del PEI, con las organizaciones indígenas, con la CIDOB y mucho menos con el CEAM.* No estamos en contra del PEI pero si protestamos un poco en la forma en que se está desarrollando. Necesita una mejor articulación, que *los proyectos sean construidos directamente con el pueblo y con las organizaciones correspondientes.* (AV 13-11-02)
>
> Los PEI está ocasionando que tengamos problemas con los CEPOS. Yo diría que cuando empieza a hacer la base un proyecto, que no ha sido formulado por el nivel o la instancia de dirigencia: "no fui yo quien llevó el reglamento, pero mis bases lo están haciendo"; entonces, nos está temblando el piso. Y lo digo en forma constructiva, los PEI están generando conflicto en lugares [amazónica y guaraní] donde tradicionalmente había instancias que eran la referencia para generar todo lo que se hacía a ese nivel. Quizás nuestro error ha sido no involucrarlas directamente, ellos sienten que hemos saltado esas instancias, (CP 19-08-02)
>
> [Los técnicos] en ningún momento han venido por el CEAM, el CIDOB, en ningún momento han venido para decir vamos a trabajar en estas comunidades. Ellos bajan directamente a las comunidades y hacen aparecer todos los proyectos lindos. Verdad es muy interesante, pero no estamos participando en la elaboración. (AV 13-11-02)

Como se puede apreciar por los comentarios y explicaciones del por qué no participan los CEPOS en el PEI, creemos que se deben a dos factores visibles y uno menos explícito pero muy presente en el tipo de intervención del Estado en el marco legal actual. La primera causa tangible, pese a que la ley otorga funciones muy precisas a los CEPOS, las mismas instancias y personeros del Ministerio no están acostumbrados a las nuevas reglas de gestión de la educación para los pueblos indígenas. Por tanto, es más fácil continuar con la costumbre de mandar y decidir desde el centro del poder educativo. Con lo cual el tema de descentralización para estos niveles es un bonito discurso, pero una pésima práctica.

La segunda causa tangible está relacionada con el hecho que los CEPOS poco conocen de la forma cómo fueron diseñando los PEI. Pensamos que no debían esperar la invitación del Ministerio para partici-

par, porque la ley los ampara en "velar por una adecuada ejecución de las políticas educativas" y eso significa poder hacer parte del proceso de diseño e implementación del PEI. Hoy, más que nunca los CEPOS están desafiados a incursionar en los espacios públicos y políticos para hacer presente las propuestas indígenas a partir de una legítima representación de sus bases.

Y tercero, la causa menos tangible, pero quizás la más desarticuladora del movimiento indígena se concentra en la estrategia estatal de intervención directa del ámbito nacional al ámbito local, sin considerar las instancias intermedias de organización indígena. En el afán de fortalecer la gestión local, se han obviado las organizaciones regionales, departamentales y nacionales de la organización indígena, como el caso de participación popular (ver Lema 2001). Por tanto, para el caso del PEI se ha dado el salto de la instancia nacional del MECyD al distrito indígena, puesto que se considera a la OI local como el ente responsable de la gestión de su educación, por tanto, resulta "normal" desde esta posición obviar el rol y el trabajo de los CEPOS.

A manera de conclusión. Pudimos apreciar que para los pueblos de tierras bajas los temas territorio y educación son considerados prioritarios para la supervivencia y desarrollo como pueblos. Territorio y educación se han convertido en la díada que permiten generar movimiento político y étnico en los pueblos de tierras bajas; y la EIB es identificada como el enfoque que puede generar procesos educativos desde el territorio, la cultura y la política.

Al contrastar esta demanda de las organizaciones indígenas con los resultados diseñados en el PEI e incluso en el PROME, constatamos que, si bien fueron realizados con la participación de la población chiquitana, los proyectos se vaciaron de contenido y política indígena. La demanda territorial no existe y la visión cultural fue reducida a la didáctica. Por tanto, la demanda indígena fue en cierto modo cooptada por una interpretación didactizante de lo cultural.

El tema de la interculturalidad atraviesa todas las dimensiones, tanto los espacios ministeriales, municipales, indígenas, organizacionales, técnicos, políticos y pedagógicos. Sin embargo, constatamos que las relaciones están marcadas por un enfoque político, cultural y económico asimilacionista. En el mejor de los casos son relaciones bajo un enfoque multicultural que pretende respetar lo diverso sin afectar las bases estructurales de la sociedad boliviana. Aún es un desafío consolidar una interculturalidad basada en la negociación de poderes, de lógicas, de epistemologías y utopías que permitan generar procesos educativos más acordes a una construcción de Estado intercultural.

La educación, en general y la escuela, en particular, instituyen campos sociales (Bourdieu 2001) para la formación de ciudadanos; entonces, mientras no se modifiquen las relaciones de poder al interior de los procesos educativos más distante estará la posibilidad de consolidar una diversidad ciudadana. En tanto no se modifiquen las prácticas de poder ligadas a un poder central, muy difícilmente podremos consolidar una verdadera democracia y menos un Estado intercultural. Sin lugar a dudas, estamos ante el desafío de modificar el *habitus* primario de una práctica educativa ligada a un modelo de Estado nación. *Habitus* que está latente en diversos actores y en diversos niveles, hecho que hace más compleja la realidad.

Por tanto, la interculturalidad, no es sólo un tema ausente de los proyectos y de los procesos educativos, es un tema ausente de las políticas y de la práctica de la sociedad boliviana. En las praxis de poder personales (Foucault 2001) e institucionales (Bourdieu 2001) aún están latentes un *habitus* primario estructural y con resabios coloniales, hasta raciales, si vale el término. En ese sentido, los proyectos educativos indígenas pueden ser una alternativa política y pedagógica para empezar a construir desde los espacios territoriales indígenas alternativas de diálogo, de relación entre diversos mundos y poderes, siempre y cuando se asuma con seriedad y respeto la vida de los pueblos indígenas.

Capítulo VI
Conclusiones

"El primer territorio a liberar
es nuestra mente"
(EZLN 2003)

En estas conclusiones fueron consideradas las preguntas y objetivos de la investigación. Sin embargo, la presentación se realiza tomando en cuenta los datos empíricos identificados en el proceso de implementación de los PEIs. Se identificaron tres ámbitos que comprenden: las políticas estructurales, las políticas educativas y los instrumentos técnicos.

Previamente en términos generales ratificamos que el PEI es potencialmente una de las estrategias que podría generar gestión educativa indígena e intercultural, siempre y cuando sea plenamente asumido por las organizaciones indígenas locales, intermedias y nacionales, desde sus políticas y proyecciones; es decir, desde su sentido histórico. Al mismo tiempo, es indispensable que el PEI sea incorporado como política educativa en todas las instancias estatales de educación, sean éstas nacionales o departamentales, en tanto que puede consolidar la construcción participativa de la EIB desde las particularidades locales.

El estudio del PEI, desde un enfoque de análisis de políticas públicas, nos ha permitido, no sólo visualizar una diversidad de gestiones educativas y un entramado de relaciones que genera la descentralización educativa, sino también identificar algunas posturas político ideológicas sobre lo que se piensa de la educación *para* los indígenas. Esto, a su vez nos remitió a retomar el debate en torno a la relación entre los pueblos indígenas y el Estado nacional, ciudadanía y participación, democracia y poder.

A nivel pedagógico, el PEI ha facilitado aproximarnos al juego de poderes entre los actores en el proceso de planificación educativa y en la definición de contenidos curriculares. En el proceso de diseño unos conocimientos resultan ser más importantes que otros. Lastimosamente,

los más importantes son los occidentales o los de la sociedad global, dejando los conocimientos indígenas al margen o reducidos sólo como estrategia didáctica.

Finalmente, nos ha facilitado la identificación de vacíos normativos, como su poca articulación intersectorial a nivel de políticas públicas y políticas de Estado. Reconocer los derechos indígenas es aún un problema para todos los niveles de poder que conforman los Estados centralistas, monoculturales, homogeneizadores y hasta en cierto modo, aún con mentalidades coloniales. En particular, se ha identificado el rol calificado que juegan los operadores técnicos en la implementación de las políticas educativas y la capacidad que han desarrollado en el manejo de sus capitales culturales, económicos, sociales y de poder, en tanto ellos se erigen en intérpretes de la legislación y, de hecho, la implementación según su visión e intereses sectoriales.

1. En el ámbito de las políticas estructurales

El estudio nos permitió identificar que varios de los problemas en la gestión educativa, se producen en los desfases estructurales de las políticas de Estado. En tanto no se resuelvan, la gestión educativa indígena corre el riesgo de reducirse en una gestión direccionada desde los poderes centrales. Por tanto, estos son los vacíos identificados:

Coincidencia TCO-Sección Municipal ocasiona desestructuración de la organización indígena.

La figura legal de Municipio indígena no existe en la Ley de Municipalidades 2028. El Municipio indígena es más una aspiración que una realidad institucional legalmente constituida. El Municipio de San Antonio de Lomerío, al autonominarse indígena en una sesión del Concejo Municipal, pretende subrayar su identidad indígena y manifestar la connotación étnica de sus pobladores. La autoidentificación no cambia la realidad de regirse por normas y tradiciones de gestión no necesariamente indígenas. La elección de Concejal, Alcalde y Agentes Municipales según la Ley 2028 está regida por la Constitución Política del Estado y por el Código Electoral. Por tanto, la gestión municipal está dirigida por los objetivos estatales y partidarios. Esta realidad debilita o deja al margen a las organizaciones indígenas y sus formas de gestión.

Según los agentes municipales de Lomerío, con la autodenominación se buscó canalizar fondos de la cooperación internacional para el desa-

rrollo de su municipio. Sin embargo, esta presentación pública como municipio indígena puede llegar a debilitar y desarticular a la organización indígena. El municipio puede convertirse con el tiempo en el único referente organizacional, tanto para los comunarios como para los agentes externos. El Gobierno Municipal puede tornarse en la principal autoridad referente y desplazar a un plano secundario a la organización indígena.

Los técnicos del VEIPS trabajaron más con el GM que está conformado por indígenas, que con la OI que también está conformada por indígenas. En este caso el problema no es de personas sino de proyectos políticos que sostienen a cada institución. Esto implica que la problemática educativa sea determinada más desde lo municipal que desde la organización indígena. También conlleva a que no se tomen en cuenta las demandas y propuestas que hacen a la vida de la Organización Indígena y de las comunidades.

El Municipio está legitimado y conflictuado por los partidos políticos. Por muy buena voluntad que tengan los representantes indígenas en querer responder a las demandas locales, y darle el cariz indígena a la gestión municipal, existe mucha presión por parte de los partidos políticos que acaban por enajenarlos de los acuciantes problemas locales. Por tanto, estos representantes corren el riesgo de convertirse en administradores de las políticas del gobierno central, quizás incluso del partido en el poder. Las luchas por la supervivencia son remplazadas por peleas partidarias. En definitiva se corre el riesgo de caer en la ingobernabilidad y en la enajenación de las demandas indígenas, como ocurre en varios municipios del país.

Este caso nos permite visualizar las limitaciones de las leyes (Descentralización, Municipal, Participación Popular, Constitución Política del Estado) respecto de la temática indígena, puesto que se transfiere modelos de gestión estatal, que traen consigo posibilidades desestructurantes de las diversas formas de gestión, administración y normativa de los pueblos indígenas. Por tanto, al parecer se trata más bien de una desconcentración de problemas, de pobreza y de corrupción que de una verdadera descentralización del poder.

Desconcentración, más que descentralización

El PEFCEE considera que el PEI y el PROME, además de instrumentos de gestión educativa local, son instancias que promueven la descentralización de la educación. Sin embargo, al no promoverse el empoderamiento de gestiones locales, se observan transferencias de formas de

gestión urbanas y monoculturales desde la capital, generando de esta manera procesos de gestión local dirigidas desde el nivel ministerial.

La gestión educativa es dirigida localmente por tres organismos oficiales: las Prefecturas de Departamento administran los recursos humanos; el Gobierno Municipal se encarga de la infraestructura educativa, del equipamiento y de proveer materiales didácticos; el MECyD gestiona el tronco común curricular vía los distritos educativos municipales. Así, la descentralización significa desconcentración de responsabilidades y distribución de cuotas de poder entre las instituciones estatales tradicionales de la gestión local. Esta práctica administrativa estatal contradice los postulados de fortalecer la gestión indígena, ya que se la reduce a promover o implementar proyectos de didáctica educativa, sin que eso, llegue a afectar los postulados y lógicas de un modelo de administración centralista.

La estructura de gestión educativa del Estado sofoca, en alguna medida, una descentralización que promueva la redistribución democrática del poder de decidir en educación. Hasta el momento, no se impulsa una real descentralización financiera para que pase a manos de las Organizaciones Indígenas o de las UGEI; no se favorece una redistribución del poder en el campo de la definición de los contenidos, como tampoco se suscita una distribución del poder en el campo de la gestión educativa propiamente dicha. Por tanto, la gestión educativa indígena se constituye en una buena propuesta pero con pocas posibilidades de desarrollo.

La descentralización es una política que atraviesa toda la estructura del Estado, en sintonía con las políticas de reestructuración de los Estados nacionales que se desarrollan en América Latina y el Caribe. Es una política social dinámica que pretende profundizar el proceso democrático, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena, a través de la acción del municipio. A nivel educativo argumentan que la descentralización favorecerá a: la redistribución del poder; aumento de eficiencia de los servicios públicos y el mejoramiento del aprendizaje. Sin embargo, al estar todo estructurado y definido desde el poder central, a los poderes locales les queda muy poco para definir y gestionar. Esta aparente debilidad de la gestión local, a la larga, favorece a los sectores que sólo conciben el Estado a partir de un poder centralizado y burocrático.

Si la descentralización está orientada a promover la participación, a desarrollar el ejercicio ciudadano y a fortalecer la democracia en toda la sociedad boliviana, sin considerar la diversidad cultural, social y política de los pueblos indígenas, entonces estamos hablando de un modelo de Estado integracionista, donde todo se define por la lógica del mercado y los parámetros occidentales. Bajo esta óptica el objetivo es hacer

del indio un ciudadano; es decir, un ciudadano técnico, consumidor, sin tierras, individualista, sin organizaciones ni lógicas propias. Para suplir las instituciones indígenas estarán el mercado, el municipio y la lógica occidental.

La descentralización no sólo pasa por los poderes centrales; sino también, por los intereses de las élites locales, que muchas veces están en alianzas partidarias con los poderes centrales. En consecuencia, la descentralización corre el peligro de quedar reducida a una distribución de cargos, a una desconcentración de la corrupción y a un fraccionamiento de las organizaciones populares e indígenas.

No bastan los derechos individuales para el desarrollo de los pueblos indígenas. Ciertamente, los derechos individuales garantizan la vida humana, el ejercicio ciudadano, la participación democrática, el acceso al mercado. En Bolivia, la Ley de Participación Popular hizo decodificar la importancia de la participación como un beneficio y como un derecho a la asignación de recursos por cada habitante de una sección municipal. Pero en términos generales de trata de una participación individual. Falta un reconocimiento legal al derecho a una participación colectiva. Hoy está vigente una democracia de individuos ciudadanos, pero no de colectividades ciudadanas. En el Siglo XXI, no podemos seguir concibiendo al Estado Nacional homogeneizador como la única posibilidad de organización política. Si bien los pueblos indígenas desarrollaron la capacidad de adaptación a los diversos modelos estatales por la necesidad de sobrevivencia; hoy contamos con instrumentos sociales que pueden permitirnos dar el salto cualitativo en construcción de Estados multinacionales, donde cada pueblo pueda desarrollarse desde su particularidad en estrecha relación con todas las comunidades. Vale decir, hacer realidad el slogan "unidos, pero diferentes".

Históricamente estamos en el punto de superar la caracterización de los pueblos indígenas por una serie de carencias en relación al modelo de Estado unificador. A lo largo de la historia los pueblos indígenas fueron considerados sociedades sin Estado, por ende incompletas; por lo tanto, sociedades llamadas a evolucionar hacia el modelo estatal homogeneizador. Esta visión acompañó a los conquistadores, lo que justificaba que la explotación y el genocidio no se considerase un crimen, acompañó a diversos procesos de adoctrinamiento religioso, lo que justificaba que no se considerase un pecado. Y se impone hoy, como la única posibilidad de construir un Estado nacional boliviano.

En ese marco, la organización territorial a partir de los municipios es un modelo que podría fortalecer la diversidad étnica, a partir de una consolidación legal de los municipios indígenas. Para lo cual, deberían

cambiarse los criterios de elección, derogar la ley de partidos como la única posibilidad de acceso a los cargos públicos. Permitir a los municipios indígenas regirse por normas y leyes consuetudinarias y nacionales.

Por tanto, en este primer ámbito concluimos que:

- La coincidencia TCO-Sección municipal ocasiona desestructuración de la organización indígena.
- Los municipios indígenas no toman en cuenta la gestión consuetudinaria indígena.
- La educación gestionada desde lo municipal deja al margen la demanda indígena.
- Existe más desconcentración de problemas que descentralización del poder y la gestión.
- La promoción de la ciudadanía tiene un enfoque homogeneizador que intercultural.
- Persistencia del ideario de un Estado nacional homogeneizador que de construir una sociedad intercultural.

2. En el ámbito de políticas educativas

Pese a que la EIB es una política de Estado persisten prácticas que omiten su enfoque y su propuesta política pedagógica, lo que genera hechos como los identificados en la investigación.

El PEI no tiene sustento legal

El Ministerio de Educación, como parte del poder ejecutivo, tiene la misión de implementar planes, programas y proyectos acordes con las políticas educativas del país. Sin embargo, constatamos la fragilidad de una política de Estado, como en el caso de la EIB, cuando pasa por las interpretaciones de diversos funcionarios de gobierno, cuando pasa por la comprensión de quienes siempre detentaron el poder gubernamental y económico del país. En este caso, la fragilidad no está en la normativa cuanto en su interpretación e implementación. Cada gestión ministerial desarrolló una hermenéutica propia de las políticas educativas estatales, acorde a la agenda política de su gobierno; muchas veces determinada por las orientaciones político partidarias gobernantes o por las corrientes coyunturales que se producen en la lógica de la globalización.

Constatamos que la EIB en la última década estuvo presente durante tres periodos de gobierno, pero muchas veces sostenida, defendida y precisada por las organizaciones indígenas, como por cientistas de la

educación comprometidos en la construcción de sociedades cada vez más democráticas e interculturales.

La Constitución Política del Estado y la Ley de Reforma Educativa dan el marco legal para la EIB; sin embargo, no existe una norma ministerial con relación a los PEIs que legitime la estrategia como una conquista de los indígenas de tierras bajas. Existe el convenio de Monteagudo de 2000, que nunca fue refrendado por una Resolución Ministerial, y menos un *addendum* que lo incorpore en los decretos reglamentarios del Programa de la Reforma Educativa que son anteriores al acuerdo.

El PER y el PEI no son contemplados en el Decreto Supremo 23950, Reglamento sobre Organización Curricular del 1º de febrero de 1995, ya que en sus capítulos: XIII De los proyectos educativos; XIV Del proyecto educativo de unidad; y XV Del proyecto educativo de núcleo educativo, del Título IV De la gestión curricular, sólo contempla como instancias ordenadoras de servicios y generadoras de procesos educativos a la unidad y al núcleo educativo. Por tanto, existe un vacío legal en torno a la gestión educativa territorial, que las instancias correspondientes deben subsanar.

En la historia de la educación boliviana, asumir la gestión educativa desde el componente territorial indígena constituye un avance hacia la equidad y hacia una democracia intercultural. Esto supone ver el proyecto educativo, no simplemente como una estrategia pedagógica sino, como la posibilidad de ser convertido en un plan educativo integral con el sentido histórico de cada etnia, en interacción con la historia nacional. Como pudimos ver, esto es fácil de decir, pero muy difícil de ejecutar por las contradicciones entre las leyes mineras, forestales y las demandas indígenas. Como a su vez, por el peso de una gestión educativa tradicionalmente centralista y fiscalizadora.

A lo anterior se debe añadir que el problema de la implementación del PEI, en particular, y de la EIB, en general, también pasa por la formación académica y/o técnica de los funcionarios del Ministerio de Educación. Al no haber sido formados y muchas veces no tener la sensibilidad para las lógicas de políticas de la diversidad, por lo general, al momento de implementar estrategias de la EIB se rigen por enfoques centralistas, monoculturales y asimilacionistas. Por tanto, lo técnico se convierte en político cuando las estrategias son tamizadas por los criterios de poder político y académico de los técnicos. En definitiva, la ley no cambia el *habitus* de los grupos de poder de la noche a la mañana, no cambia las mentalidades, ni cambia las ideologías. Por consiguiente, no basta tener una política de Estado, se precisa también, por un lado que tanto las políticas sectoriales, como las normas y reglamentaciones a

nivel operativo, deban estar transversalizadas por el enfoque de la interculturalidad y por el otro, una decisión personal y colectiva por un cambio de actitud y poder.

En los últimos años, el Ministerio de Educación fue incorporando profesionales indígenas en los diversos equipos técnicos del Ministerio, con el objetivo que sean los interlocutores capaces de aportar y debatir desde la lógica indígena; no obstante, la lógica institucional tradicional aún pesa en la forma de gestión técnica ministeria[84]. Asimismo, las organizaciones indígenas tienen poco contacto con los técnicos indígenas; a la vez que, son pocos los técnicos que por iniciativa propia entran en relación directa con los órganos responsables del seguimiento de la educación en los pueblos indígenas. No basta incluir técnicos indígenas, sino lógicas de participación más acordes a la gestión indígena. Los CEPOS podrían ser la instancia de articulación de los profesionales indígenas, creando espacios que faciliten el debate y la propuesta desde la demanda, la experiencia y la información técnica pertinente.

Con esto, no se está proponiendo la creación de una Unidad Indígena al interior del Ministerio de Educación para que gestione exclusivamente la educación indígena, eso significaría retroceder y desconocer la opción que asumió Bolivia, en implementar una EIB para toda la sociedad en su conjunto. Ciertamente es más difícil y de más largo aliento consolidar una EIB en todos los ámbitos y niveles educativos, como consolidar la interculturalidad en los diversos campos sociales; sin embargo, es la única manera de construir un Estado diferente y realmente democrático.

La gestión tradicional y oficial desconoce a los CEPOS

Los cuatro CEPOS están al margen de la gestión de los PEI. Ni las autoridades del PEFCEE, ni los técnicos responsables de la Estrategia Indígena dependientes del MECyD tomaron en cuenta el Reglamento sobre Órganos de Participación Popular, D.S.23949, que, en su Art. 31º y en sus dos primeros incisos, especifica que entre las atribuciones de los CEPOS está la de "participar en la formulación de políticas educativas, lingüísticas y culturales de alcance nacional y de la particularidad étnica que representan; como a su vez, velar por su adecuada ejecución [...]". Se incumple la Ley en todos los niveles ministeriales. Por tanto, no se coordina con los representantes de los pueblos indígenas instituidos por

84 Comunicación personal de profesionales indígenas que pidieron quedar en el anonimato.

la Ley. En el Ministerio de Educación aún está latente una forma de gestión que va de lo central a lo local, a través de las instancias tradicionales de administración y gestión educativa. Para varias autoridades los organismos de representatividad indígena aún no forman parte del escenario de actores educativos.

Mayoritariamente, las Juntas de Núcleo desconocen la existencia de los CEPOS o del CEAM (Consejo Educativo Amazónico Multiétnico), a diferencia de las Juntas de Distrito que sí tienen conocimiento y en algunos casos coordinan con el CEAM. No obstante, pese a esta frágil relación con instancias educativas oficiales, el CEAM tiene una articulación orgánica con los secretarios de educación de las diversas federaciones y confederaciones de los pueblos indígenas de tierras bajas. Y finalmente, el CEAM es parte orgánica de la CIDOB, con la misión de velar por la educación de los diversos pueblos indígenas de la Amazonía.

Consideramos que la debilidad de los CEPOS no está en su naturaleza de instancia alternativa, sino en quién le da legitimidad para su funcionamiento. No nos referimos a su legitimidad legal, sino política. Los CEPOS son reconocidos y sostenidos por las organizaciones indígenas, tanto de tierras bajas como de tierras altas, por tanto, sus propuestas educativas, por lo general, están enmarcadas en las demandas indígenas. La gestión educativa de los CEPOS es territorial, según etnias. Sin embargo, las Juntas de Núcleo y las Juntas Distritales que están en territorios indígenas, que son la base social de los CEPOS, dependen administrativamente del Distrito Educativo Municipal; por tanto, se presenta una superposición de gestión territorial y de poder, con una consecuente invalidación de las instancias articuladoras indígenas.

Finalmente, el D.S. 23949 en su Art. 28º determina que los CEPOS "se estructuran sobre la base de aquellas Juntas de Núcleo y de distrito *que deseen adscribirse a un determinado Consejo* (el subrayado es mío)". De esta manera, los CEPOS resultan ser algo opcional y no determinante de la política educativa indígena. Los núcleos han internalizado que deben depender del Distrito Educativo; es en cierto modo un *habitus* institucional construido por décadas que fue legitimando la estructura tradicional de la administración educativa, en desmedro de la gestión de las organizaciones indígenas.

El origen de los CEPOS en definitiva se encuentra en las organizaciones indígenas, hecho que determinó que a lo largo de los años de implementación del PRE, estos órganos de participación popular hayan trabajado por consolidar la EIB como política de Estado. Sin embargo, aún queda muchas imprecisiones a nivel de la ley, a nivel de las gestiones locales y de las representatividades, a tal punto que se plantea el

desafío de investigar sobre la gestión de instancias intermedias indígenas, como es el caso de los CEPOS.

Las escuelas multigrado están en áreas indígenas sin disposiciones que garanticen su calidad

La realidad lomeriana nos presenta un elevado porcentaje de unidades educativas bajo la modalidad de escuela multigrado, sin espacios necesarios para la organización de grupos de nivel ni maestros formados para esa modalidad. Las unidades de multigrado funcionan con maestros interinos y con muy pocas probabilidades de profesionalización y menos de acceder a una formación específica en la modalidad multigrado. Al mismo tiempo, esta modalidad es un vacío de la RE, pese a estar en la Ley, sobre todo en el ámbito de formación de los maestros, pues no existe en el DCB ninguna mención para esta modalidad, teniendo en cuenta que la mayoría de las escuelas en el área rural del país son multigrado. Se trata de una omisión que va en desmedro de la educación de la gente que vive en el área rural y, sobre todo, de los pueblos indígenas. En este caso las políticas se quedan a nivel macro, en enunciados generales, pero no existen disposiciones que orienten el desarrollo de una verdadera diversificación en la formación de maestros.

Los docentes son un componente imprescindible para garantizar calidad educativa; por tanto, se deben agilizan políticas intersectoriales y alternativas que garanticen la formación de los maestros interinos que se encuentran en zonas inaccesibles, que lo por lo general son los espacios donde se encuentran los pueblos indígenas. Como también generar políticas de formación especializada a nivel universitario.

Por tanto, en este segundo ámbito concluimos que:

- El PEI no tiene sustento legal en la estructura curricular
- Los CEPOS no son tomados en cuenta en la formulación de políticas públicas educativas, ni en su implementación.
- Las escuelas multigrados en áreas indígenas están sin maestros formados para esa modalidad.

3. En el ámbito de instrumentos técnicos

Según *Advocacy Coalition* esta es el ámbito donde existe mayores posibilidades de cambio, por tanto, presentamos los datos empíricos

relevantes que pueden ser asumidos por los diversas coaliciones de actores, sean éstos ministeriales o civiles.

Nivel de programas y proyectos

La formulación del PEI se caracterizó por la amplia participación de los diversos actores locales y fundamentalmente, de las autoridades indígenas. No obstante su carácter participativo, existen vacíos e imprecisiones técnicas que pueden derivar en una descontextualización del proyecto educativo con relación a la demanda y visión indígena.

A nivel del diagnóstico no existe una reconstrucción histórica (pasado-presente-futuro) de cada pueblo indígena con participación de los mismos actores locales, como tampoco un abordaje de la visión de vida desde los mitos. Estas ausencias no permiten diseñar el proyecto desde la visión histórica, política y filosófica de cada pueblo.

En cuanto al currículo, existen dificultades en el manejo de competencias y sus indicadores. No se han formulado competencias ni indicadores culturales. En el ámbito de los conocimientos, se ha priorizado el Área de Lenguaje y Comunicación del Tronco Común curricular en respuesta a la demanda de los padres de familia y profesores. Con el PEI se pretende que los niños y niñas mejoren la calidad de aprendizaje del castellano, como también de la lengua originaria: el besiro. Sin embargo, el proyecto no hace mención sobre la necesidad del enfoque de enseñanza y aprendizaje del besiro como segunda lengua. En el ámbito de los conocimientos propiamente chiquitanos se han seleccionado elementos del capital cultural material para fortalecer el proceso de adquisición de la lecto escritura, con el peligro de la didactización de elementos culturales y la posibilidad de vaciarle de su sentido étnico y político. No existe tampoco una investigación sería de la epistemología indígena.

Con relación a la descentralización de recursos económicos vía la coparticipación tributaria, normada por la Ley de Participación Popular, está pretendiendo superar el déficit de infraestructura, equipamiento y material didáctico en el municipio. En el caso del PEI, es la primera vez que se invierte en porcentajes tan significativos en uno de los componentes de calidad, como es el espacio físico adecuado para el aprendizaje de los niños y niñas. En cierto modo, se trata de un inicio para saldar la deuda histórica que el Estado boliviano tiene con la educación en áreas indígenas.

La infraestructura y el mobiliario son dos componentes de la calidad que precisan una mayor inversión en los territorios indígenas. Por

tanto, es irrenunciable el derecho a un mejor servicio educativo. La inversión en infraestructura y mobiliario no es un acto de generosidad por parte del gobierno central, del Ministerio o de los poderes elitistas locales, es un derecho conquistado por los pueblos indígenas.

Con relación a la calidad, la equidad y la gestión, a partir del estudio del PEI, que son una tríada interdependiente en el marco de cualquier proceso educativo. Es decir, no podemos hablar de calidad si no existe una gestión local empoderada; tampoco podemos hablar de calidad si no existen políticas que promuevan la equidad, no sólo en términos de permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, sino también en términos de relaciones más justas entre la sociedad nacional boliviana y los pueblos indígenas. Por tanto, no podemos hablar de calidad ni equidad sino es en el marco de una justicia social. Para los pueblos indígenas la calidad, la equidad y la gestión deben estar permanentemente interpeladas y enriquecidas desde las demandas indígenas de: territorio, educación desde la visión indígena y la diversificación ciudadana.

Para la gestión de la calidad y la equidad, en el caso de los pueblos indígenas se hace imprescindible una recuperación de la visión histórica y mítica. Tomar en cuenta los campos: axiológico, ético, filosófico, productivo, de relación con el cosmos, de relación con el ecosistema mundial (Morin 1999). Donde uno de los referentes insustituible es el territorio, no reducido a tierra, sino como el sustento mismo de toda la vida humana.

Por tanto, en este acápite concluimos que:

- PROME: reducido a lo formal-primaria; imprecisión técnica
- PEI: didactización de la cultura material indígena,
  No recoge ni visión ni demanda indígena
  Imprecisión en el manejo de competencias e indicadores
  Imprecisión en la formulación de indicadores de seguimiento y monitoreo.

Niveles de asesoramiento técnico

No existe una política de formación y preparación de los recursos humanos que intervienen en los territorios indígenas. En cambio, los técnicos del PEN fueron capacitados en una etapa previa al trabajo de campo. La falta de preparación afecta al enfoque y al diseño técnico. El enfoque de la EIB implica el conocimiento de aspectos pedagógicos, didácticos, curriculares, lingüísticos, sociales, culturales, de gestión y políticos; tanto del pueblo indígena donde se va intervenir,

como del proceso nacional. Por otra parte, los aspectos técnicos que deben ser conocidos son: la lógica de diseño de proyectos, el abordaje de los diversos conocimientos, la formulación de indicadores, la diferenciación entre plan, programa y proyecto. Este vacío en la formación de los técnicos trae consigo imprecisiones en la formulación de los proyectos, que al momento de la ejecución debilitan la gestión de los equipos locales.

La interdisciplinariedad de los equipos técnicos no está tampoco garantizada. Se constata que en los equipos no siempre se cuenta con un pedagogo que asesore los procesos pedagógicos, un lingüista que aporte con aspectos técnico-políticos de la planificación lingüística, o un antropólogo que oriente al equipo en aspectos culturales. No se explicita la exigencia de que por lo menos un técnico sea hablante de la lengua de la etnia donde van a trabajar.

Con relación a la gestión educativa, el PEI institucionaliza la UGEI como el ente responsable de la gestión educativa para los territorios indígenas. En el proceso, las autoridades indígenas llegaron a convertirse en los principales gestores de los PEI, tanto en tierras altas como en tierras bajas. Una clara muestra de esto fue la conformación del Comité Nacional de Proyectos Educativos Indígenas (CONAPEI). Esta organización surgió con el propósito de hacer cumplir los convenios firmados por el MECyD y los distritos indígenas. Si bien las UGEIs tienen dificultades técnicas, los dirigentes y comunarios miembros de la UGEI al reconocerse responsables del PEI recurrieron a sus prácticas tradicionales de gestión, fundamentalmente en relación con los organismos oficiales del gobierno. Sin embargo, el reconocimiento de las autoridades indígenas para que cumplan determinados roles en educación, no significa que se reconozcan y respeten las lógicas de funcionamiento, los significados político-ideológicos, culturales e históricos que conlleva una práctica de gestión indígena.

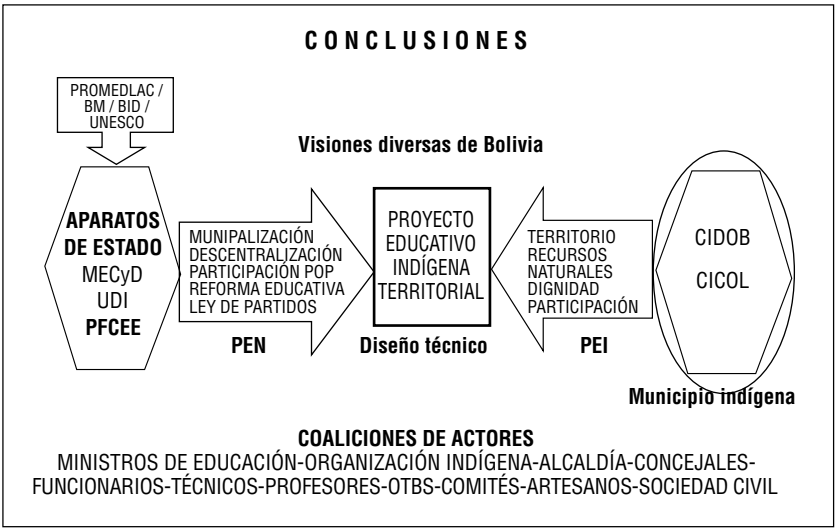
Finalmente, ratificamos la importancia de la UGEI como parte de la propuesta del PEI porque está instituida para la garantizar procesos educativos bajo el enfoque de la EIB y acorde a las necesidades vitales de los pueblos indígenas. Consideramos que debe continuar dependiente de la organización indígena porque eso le garantizará su carácter civil y fiscalizador de las gestiones oficiales.

Por tanto, en este acápite concluimos que:

- No se respetan las políticas de contratación
- No hay una política de capacitación de técnicos (internos-externos)
- La gestión educativa de los PEI debe continuar en manos indígenas.

En conclusión, el PEI es una estrategia de la política educativa de la EIB, por tanto, se enmarca en la gran tarea de la EIB de generar diversos procesos educativos acordes a las diferentes realidades humanas. La propuesta de la EIB y la estrategia del PEI no se han producido sólo por la intervención de los organismos internacionales, como muchos sectores lo sostienen, sino fundamentalmente por las luchas y el trabajo de una coalición de diversos actores, donde básicamente están los pueblos indígenas y sus organizaciones. Como también están personas de diferentes posiciones (congresistas, gremialistas, políticos, investigadores, académicos, funcionarios de ministerios) que comulgan con los valores fundamentales indígenas y la necesidad de construir alternativas sociales más justas.

El desafío es construir un Estado intercultural, permanentemente reconstruyéndose por las múltiples interrelaciones de subjetividades, necesidades, identidades y políticas, buscando expresarlas en nuevas formas de organización política, económica, cultural y geopolítica.



CAPÍTULO VII
Propuesta

La transformación del mundo necesita tanto del sueño como la indispensable autenticidad de éste depende de la lealtad de quien sueñe las condiciones históricas, materiales, en los niveles de desarrollo tecnológico, científico del contexto del soñador. (Paulo Freire 2001: 64)

1. Introducción

La investigación realizada en el marco de las políticas públicas ha permitido la identificación de los campos en los que se pueden intervenir. A su vez, ha facilitado superar la visión determinista de la acción de la escuela. Muchas veces identificada como la causa de la enajenación de las culturas indígenas; y en otras, considerada como la salvadora de la marginación. Pudimos apreciar que no es cierto ni una cosa ni la otra. La escuela y la educación son campos sociales donde día a día se confrontan los actores que pugnan por imponer sus significados y sentidos. En ese entendido, los problemas no se resuelven sólo en el MECyD, en las federaciones de maestros, en las organizaciones indígenas o en las organizaciones civiles, sino en la constante confrontación de los actores sociales.

A partir de los vacíos normativos y de los problemas pedagógicos señalados en las conclusiones, priorizamos dos campos para el diseño de propuestas de intervención: el político y el técnico. La opción por los campos señalados tiene su asidero teórico en los ámbitos que la teoría de las *Advocacy Coalitions* identifica como susceptible a ser modificados: el núcleo de la política y los aspectos instrumentales.

En cada una de las propuestas se consideran los siguientes aspectos: el ámbito de intervención, el objetivo, el carácter de la propuesta, los ajustes de la política y su posible factibilidad. Asimismo, se identifica al (los) destinatario(s) de la propuesta, teniendo en cuenta la posibilidad de intervención que puedan tener en el campo de la política pública, la identificación como actores legítimos de un determinado sector social y la capacidad legal y política de inscribir en la agenda pública las alternativas de solución.

2. Propuestas de intervención

En el ámbito de políticas públicas educativas

Destinatarios: CEPOS-Dirigentes indígenas
Objetivo: Los CEPOS cuentan con un proyecto de formulación de ajustes a las políticas públicas en términos de proyectos educativos y municipales.
Carácter de la propuesta: política pública.
Instrumentos teórico-metodológicos: Advocacy Coalitions (comunidades de política); Ciclo de la política; Marco lógico.

Factibilidad:

a) Política: Está en debate el Plan Estratégico de la Educación Boliviana para el periodo 2004-2015.
b) Social: La EIB está en peligro.
c) Técnica: aporte técnico para la acción pública y política de los CEPOS.
d) Económica: CEPOS-OI

En el ámbito técnico

Destinatarios de la propuesta: CEPOS-OI-UDI
Objetivo: Los *CEPOS-OI-UDI* tienen una propuesta de ajuste técnico para la formulación de proyectos educativos indígenas y programas educativos de municipios indígenas.
Carácter de la propuesta: de carácter técnico.
*Instrumentos teórico-metodológicos***:** el ciclo de proyectos; Marco lógico; currículo por competencias; tronco común-ramas diversificadas. Trabajar los contenidos e indicadores desde los parámetros de la interculturalidad. Caracterizar la calidad desde la visión político histórico trabajada en esta tesis.

Factibilidad: tema de interés de los CEPOS-OI-UDI-amparo legal.

En el ámbito de los técnicos

Destinatarios de la propuesta: PFCEE- UDD-CEPOS
Objetivo: Los CEPOS-OI-UDI cuentan con un proyecto de formación de técnicos asistentes para las áreas indígenas.

Carácter de la propuesta: de cualificación técnica
Instrumentos teórico-metodológicos: el ciclo de proyectos; Marco lógico; currículo por competencias; tronco común-ramas diversificadas; conocimiento indígena; nociones de sociolingüística; manejo de indicadores, caracterización de la calidad desde el marco intercultural.
Factibilidad: tema de interés de los CEPOS-OI-UDI. Amparo legal de los CEPOS.

El estudio del PEI nos ha permitido aproximarnos a la historia de la EIB boliviana. En dicho proceso constatamos que la EIB fue articulada desde las demandas indígenas, en post de una sociedad cada vez más intercultural, respetuosa de la diversidad y promotora de la equidad social, política y económica.

La demanda se tornó en política de Estado, a partir de activas gestiones y movilizaciones de diversas coaliciones de actores. La EIB se constituyó en una política educativa para todos los bolivianos y no simplemente para los pueblos indígenas. Sin embargo, la EIB por si sola no podía generar los cambios estructurales que precisaba el país. A la par, se promulgaron leyes de corte popular que daban la impresión de avances en torno a la participación y la descentralización del poder, pero la estructura de fondo seguía siendo la misma.

Esta base estructural del poder centralizado tiene la fuerza de reencauzar cualquier alternativa que se vaya gestando desde los sectores empobrecidos y desde los pueblos indígenas, a tal punto, que al parecer ni los indígenas intelectuales que han logrado ingresar en espacios de los poderes ejecutivo y legislativo han podido hacer mucho porque la causa indígena cale la estructura del Estado neocolonial y se perfile bases para un Estado intercultural.

Hoy más que nunca precisamos alianzas entre las AC para que se genere simultáneamente acciones políticas y pedagógicas. La última amenaza a un proceso de construcción de Estado intercultural está en la "Estrategia de la educación boliviana 2004-1015", que reduce la EIB a primaria y a la acción de aula, invalida los CEPO, revoca el PEI y con él todas las demandas indígenas de articular educación, territorio y proyecto histórico.

Varios analistas de la educación consideran que al EIB está en peligro, nosotros consideramos que los pueblos indígenas son los que están en peligro de ser asimilados o simplemente marginados. Los cambios estructurales que se están planteando en educación trae consigo el anhelo de consolidar, una vez más, una sociedad boliviana, uniforme, con identidad nacional y con ejercicio ciudadano que permita superar las

"lógicas parcelarias de quechuas, aymaras, guaraníes, amazónicos". Sin lugar a dudas, nos queda mucho camino por recorrer y por investigar para encontrar alternativas, para que la diversidad sea realmente una riqueza y un parámetro de verdadera democracia.

Bibliografía

AGUERRONDO, Inés
2002 "La calidad de la educación: Eje para su definición y evaluación" En línea: http://www.oei.es/calidad.htm

AGUIRRE BAZTÁN, Ángel (Ed.)
1995 *Etnografía. Metodología cualitativa en la investigación sociocultural.* Barcelona: Editorial Boixareu Universitaria.

ALBÓ, Xavier
1999 "Diversidad Étnica, Cultural y Lingüística". En Fernando Campero Prudencio (Ed.) 1999: 451-482.
2002a *Iguales aunque diferentes, hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia.* No. 52. La Paz: UNICEF y CIPCA.
2002b *Pueblos indios en la política.* No. 55. La Paz: CIPCA.
2002c *Educando en la diferencia.* No. 56. La Paz: MECyD-UNICEF-CIPCA.

ALBÓ, Xavier y Joseph M. Barnadas
1990 *La cara india y campesina de nuestra historia.* 3ª ed. La Paz: UNITAS/CIPCA.

ANAYA, Amaya
2000 "Políticas educativas en Bolivia en el marco de la Reforma Educativa". En CEBIAE 2000: 35-52.

ANDER-EGG, Ezequiel
1996 *La planificación educativa.* Buenos Aires: Magisterio.

BADIE, Bertrand
1992ª *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique.* Paris: Fayard.

BARNADAS, Joseph M.
1990 "La identidad territorial. Chuquisaca, Litoral, La Paz". En Xavier Albó y Joseph M. Barnadas 1990: 124-136.

1990 "El 'gomerang' del oriente". En Xavier Albó y Joseph M. Barnadas 1990: 167-178.

BARRAGÁN, Rossana

1999 *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia (siglo XIX).* La Paz: Colección Textos Breves, Fundación Diálogo.

BARRAGÁN, Rossana, Ton Salman, Virginia Ayllón, Javier Sanjinés y otros

2001 *Formulación de proyectos de investigación.* 2da. Edición. Serie Formación. La Paz: PIEB.

BARRERA, Susana

2000 "Políticas educacionales, calidad de la educación en latinoamericana y aporte de la evaluación como herramientas de gerencia social". Convergencia MERCOSUR CAN-Convenio Andrés Bello, Mimeo.

BERTELY BUSQUETS, Maria

2000 *Conociendo nuestras escuelas.* Barcelona: Paidós.

BETANCUR, Belisario

2001 "La educación y el desarrolló de los pueblos" (Notas para el Seminario Organizado por el PNUD). Panamá. En línea: http://www.undp.org.pa/dialogoeducacion/presentacion/discurso3.html (Consulta: 13-4-2003)

BIRK, Gudrun

2000 *Dueños del bosque.* Santa Cruz de la Sierra: APCOB-CICOL.

BOURDIEU, Pierre

2001 *Poder, derecho y clase social.* 2ª ed. Bilbao: Desclée de Brouwer.

BOGOYA, Daniel

2001 "Una prueba de evaluación de competencias académicas como proyecto" En Universidad Nacional de Colombia 2001: 7-29.

BRAUD, Philippe

1997 *Science Politique – L'Etat.* Vol.2. Paris: Seuil.

CAJÍAS DE LA VEGA, Beatriz

2000 "Políticas educativas en Bolivia". En CEBIAE 2000: 11-34

CALDERÓN, Raúl

1994 "La deuda social" de los liberales de principios de siglo: una aproximación a la educación elemental entre 1900 y 1910". En Data 1994: 53-83.

CAMPERO, Fernando (Ed.)

1999 *Bolivia en el siglo XX.*La Paz: Harvard Club de Bolivia.

CÁRDENAS, Víctor Hugo

2000 "Políticas públicas educativas, como un proceso social en su construcción y ejecución". En CEBIAE 2000: 53-68.

CARRETERO, M. y García, J.
1984 *Lecturas de psicología del pensamiento.* Madrid: Alianza.
CASASSUS, Juan
1992 "La transformación del Estado y la descentralización educativa". En PIEE, *La descentralización educativa y sus desafíos.* Lima: Tarea. 13-14.
1999 "Acerca de la teoría y la práctica de la gestión: Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos". En *La gestión: en busca del sujeto.* Santiago: UNESCO.
CASTRO, Vanessa y Magdalena Rivarola
1998 *Metodología de la investigación cualitativa* (manual de capacitación). S/l: s/ed.
CEADES-OICH – CICOL
2002 "Impactos socio ambientales de la minería en la TCO Lomerío". Informe sobre concesiones mineras. San Cruz: CEADES-OICH-CICOL.
CEBIAE
2000 *Políticas educativas en Bolivia.* La Paz: CEBIAE.
CEPAL/UNESCO
1996 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* (Versión resumida). Lima: UNESCO / TAREA.
CIDAC
s/a "El papel de la educación en el desarrollo" En línea: http://www.cidac.org/libroscidac/educacion/Educacion (Consulta 13-4-03)
CLAURE, Karen
1986 *Las escuelas indigenales: otra forma de resistencia comunitaria.* La Paz: Hisbol.
CONDE, Ramón
1994 "Lucha por la educación indígena, 1900-1945" En DATA 1994: 85-95.
CONTRERAS, Manuel E.
1999 "Educación, reformas y desafíos de la educación". En Fernando Campero Prudencio (Ed.) 1999: 483-507.
CSUTCB
1991 "Hacía una Educación Intercultural Bilingüe". La Paz: s/e. (mimeo)
CHOQUE, Roberto
1993 *Sociedad y economía colonial en el sur andino*. La Paz: Hisbol.

CHOQUE, Roberto y Esteban Ticona
1996 *Jesús de Machaqa: La marka rebelde. No. 2 Sublevación y masacre de 1921.* La Paz: CIPCA/CEDOIN.
DALENCE, José María
[1851]1975 *Bosquejo estadístico de Bolivia.* La Paz: UMSA.
DATA
1994 *Reformas educativas en la historia republicana boliviana. Revista No. 5.* La Paz: Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos.
DELGADO, Ma. Carmen Rosa
2001 "Los indicadores educativos. Estado de la cuestión y uso en geografía". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.* VII/354. Barcelona. En línea: www.ub.es/geocrit/b3w-354.htm (Consulta 14-5-03)
DELGADO, Leticia
2002 "La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional" En Grau y Mateos 2002: 95-136.
DELORS, Jacques
1996 *La educación encierra un tesoro.* Madrid: Santillana.
DEMEURE, Juan
1999 "De la subsistencia a la competencia internacional" En Fernando Campero Prudencio (Ed.) 1999: 269-290.
DÍAZ POLANCO, Héctor
1979 "La teoría indigenista y la integración". *Revista Ciencias Sociales.* Vol. III No. 9. Primer Trimestre. Quito.
DONOSO, Roberto
1992 "¿Calidad de la educación?". En"Martín, Mario (Coord.) 2001: 295-303.
D'ORBIGNY, Alcides
[1831]1990 *Viaje a la América meridional.* San Ignacio de Velasco: Vicariato de Chiquitos.
DURÁN, Víctor Manuel
2002 *Estado social de derecho, democracia y participación.* En Línea: utal.org/movimien11.htm-21k-(Consulta: 23-06-2003).
ECHAZÚ, Jorge
2003 *El desafío de las naciones.* La Paz: Liberación.
ELDER, D.E. y R.W. Cobb
1996 "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En Aguilar Villanueva, L.F. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno.* México: Miguel Ángel Porrúa: 77-104.

ENCINAS, Blanca
2000 "Perú: propuesta curricular de educación primaria" En TAREA 2000: 164-175.
FREIRE, Paulo
2001 *Pedagogía de la indignación.* Madrid: Morata.
FOUCAULT, Michel
1982 "As malhas do poder". *Barbarie, Nº 4:* 23-27.
1992 *Microfísica del poder.* Madrid: La Piqueta.
FUKUYAMA, Franz
1991 El fin de la historia.Madrid.
FULLER, Norma (Ed.)
2002 *Interculturalidad y política: desafío y posibilidades.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
GAIRÍN, Joaquín
2001 "La calidad como referente para la intervención educativa" En Martín, Mario (Coord.) 2001. I-XIV.
GARCÍA JIMÉNEZ, E.
1991 *Una teoría práctica sobre la evaluación. Estudio etnográfico.* Sevilla: MIDO.
GARCÍA, Félix
1998 *Derechos humanos y educación.* Madrid: Ediciones de la Torre.
GARCÍA, Gustavo y José Manuel Ramírez
1996 *Diseño y evaluación de proyectos sociales.* Zaragoza: Certeza.
GIROUX, Henry
1993 *La escuela y la lucha por la ciudadanía.* Pedagogía crítica de la época moderna. Madrid: Siglo XXI.
GOTTRET, Gustavo
1998 *Teorías de aprendizaje y contexto.* La Paz: Unidad Nacional de Servicios Técnicos-GTZ.
GRAU, Mireia
2002 *Políticas públicas y estudios de caso: una guía para la realización de trabajos de análisis paso a paso.* Murcia: Diego Marín-Universidad de Murcia.
GRAU, Mireia y Araceli Mateos (Eds.)
2002 *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos.* Valencia: Tirant lo blanch.
HERNÁNDEZ, Fuensanta
2001 *Bases metodológicas de la investigación educativa.* Murcia: Diego Marín.
IIPE/FLACSO/PROEIB Andes
2002 *Módulo: análisis de políticas educativas.* Cochabamba: PROEIB Andes.

IRUROZQUI, Marta
1999 "La ciudadanía clandestina-Democracia y educación indígena en Bolivia, 1826-1952". *Revista Educación y política en América Latina.* Enero-junio 1999.
En línea: http://www.tau.ac.il/eial/X_1/#note1. (Consulta 3-3-02)

IPIÑA MELGAR, Enrique
2000 "Políticas educativas, desde una perspectiva concreta y ejecutiva". En CEBIAE 2000: 69-80.

KYMLICKA, Will
1996 *Ciudadanía multicultural.* Barcelona: Paidós.

KREKELER, Birgit
1995 *Historia de los chiquitanos.* Santa Cruz de la Sierra: APCOB.

KRIESI, Hanspeter
1994 *Les démocraties occidentales. Un approche comparée.* París: Económica.

LARSON, Brooke
2002 *Indígenas, élites y Estado en la formación de las repúblicas andinas 1850-1910.* Lima: IEP/Pontificia Universidad Católica del Perú.

LEMA, Ana María
2001 *De la huella al impacto. La participación popular en municipios indígenas (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes).* La Paz: PIEB.

LIMACHI, Vicente
2000 "Hasta ahora seguimos sufriendo..." Gestión educativa y castellano como segunda lengua. Tesis de Maestría. Cochabamba: PROEIB Andes.

LÓPEZ, Luis Enrique
1994 "La educación intercultural bilingüe en Bolivia: ámbito para el ejercicio de los derechos lingüísticos y culturales indígenas" En *Revista DATA* No. 5/ 97-124. La Paz.
1995 "Sigue el debata sobre educación bilingüe". *Revista Cuarto Intermedio* 36/78-100. Cochabamba.
2001 "La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana". PROMEDLAC VII, documento de apoyo. Santiago: UNESCO. En Línea:"www.unesco.cl/promedl7/prospectivas/lopez.pdf (Consulta: 17-4-03).

LÓPEZ, Luis Enrique y Wolfgang Küper
2002 *La educación Intercultural Bilingüe en América Latina. Balance y perspectivas.* S/l: GTZ.

MAGENDZO, Abraham
2000 "Chile: una visión conceptual de la reforma curricular" En TAREA 2000: 155-163.
MARTÍN, Mario (Coord.)
2001 *La calidad educativa en un mundo globalizado: intercambio de experiencias y perspectivas.* Alcalá: Universidad de Alcalá.
MARTÍNEZ, Diego
2002ª "Módulo: Planificación de Proyectos Sociales". Cochabamba: PROEIB Andes. (mimeo)
2002b "Formulación de proyectos. Lecturas complementarias". Cochabamba: PROEIB Andes. (mimeo)
MARZAL, Manuel
1998 *Historia de la Antropología. 1. Antropología indigenista.* Quito: Abya Yala-Universidad Politécnica Salesiana.
MCLAREN, Peter,
1998 *Multiculturalismo revolucionario.* México DF: Siglo XXI.
MECyD
1998 "Planes y programas de estudio para los niveles inicial y primario" La Paz: Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos. (mimeo)
1998 *Hagamos proyectos educativos de núcleo.* Un manual para educadores. La Paz: MECyD.
1999 "Subprograma Indígena". Unidad de Fortalecimiento Institucional. Unidad de Coordinación de Proyectos Educativos. La Paz. (mimeo)
2001 *Nuevo compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas.* La Paz: VEIPS.
2001 "Documento de Trabajo del Sub Programa Indígena". (mimeo)
2002ª "Estrategia indígena". La Paz: MECyD. (Documento de trabajo)
2002b "Proyecto de fortalecimiento de la calidad y equidad de la educación (PFCEE) 1999-2002". La Paz: MECyD. (Informe final de gestión)
2003ª "Plan estratégico del sector educativo 2003-2010". (mimeo)
2003b "Estrategia de la educación boliviana 2004-2015". (mimeo)
MECyD-PROEIB Andes
2001 "Estudios sociolingüísticos y socioeducativos con Pueblos Originarios de Tierras Bajas de Bolivia". Cochabamba. (mimeo).
MEDINA, Javier
2001 *Manifiesto municipalista.* La Paz: Garza Azul.

MESA, Carlos D.
1998 "La República, la construcción de la nación oligárquica, el germen el nacionalismo". Capítulo VII. En de Mesa, José, Teresa Gisbert y Carlos D. Mesa Gisbert. *Historia de Bolivia:* 465-607.

MÉTRAUX, Alfred
1942 *The native tribes of Eastern Bolivia and Western Matto Grosso*. Bureau of American Ethnology. Bulletin 134. Washington.

MILES, M.B. y A.M. Huberman
1994 *Qualitative data analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
1998 *Manual de planificación participativa en áreas indígenas***.** La Paz: MDSyP-VAIPO-VPPyFM-CIDOB-FTPP-FAO-CERES.

Ministerio de Educación Nacional-Colombia
1996 *Evaluación de la calidad de la educación indígena en Colombia.* No. 1. Santafé de Bogotá: MEN-GTZ.
1996 *Evaluación de la calidad de la educación indígena en Colombia.* No. 5 Etnia Korebaju. Santafé de Bogotá: MEN-GTZ.

MOLINA Rivero, Ramiro
2001 *La pluralización del Estado: autonomía y participación indígena en el proceso democrático.* La Paz:CEPROLAI.

MOLINA Saucedo, Carlos Hugo
2000 *Descentralización y participación.* Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitanía. La Paz: FES/ILDIS.

MORIN, Edgar
1999 *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro.* Paris: UNESCO.

MUNGUÍA, Alex
2000 "El neoliberalismo y el crecimiento de la pobreza" En *Revista Debate Legislativo.* Núm. 23 - Junio. En línea: www.geocities.com/Paris/Gallery/7078/2000/debate23/alex1.html - 41k. (Consulta: 23-05-03).

MUÑOZ, Héctor
2002 *Rumbo a la interculturalidad en educación.* México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; Universidad Pedagógica Nacional Unidad 201 Oaxaca; Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca.

OSORIO, Jorge
1995 "Políticas educativas y pedagógicas: en busca de un nuevo paradigma". En Edwars Risopatrón, Verónica y Jorge Osorio Vargas (Eds.) 1995: 13-35.

PALACIOS, Ma. Amelia y Carlos Gallardo
1993 *Descentralización y gestión educativa.* Lima: Tarea.
PÉREZ de Cuellar, Javier
1996 *Nuestra diversidad creativa.* París: UNESCO.
PÉREZ, Elizardo
1962 *Warisata: la escuela ayllu.* La Paz: MECyD.
PEIGNE, Alain
1994 *Territorialidad andina, aproximación a la gestión del espacio intercomunal.* Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos.
PINTO, Luisa
2000 "Currículo por competencias: necesidad de una nueva escuela" En TAREA 2000: 232-234.
REGALSKY, Pablo
2002 "Reforma educativa y territorialidad andina en Bolivia: en busca de los protagonistas" En Fuller Norma 2002: 143-163.
2003 *Etnicidad y clase.* La Paz: CEIDIS/CESU-UMSS/CENDA y plural editores.
RIVERA, Silvia
1978 "El Mallku y la sociedad colonial en el siglo XVII: El caso de Jesús de Machaqa". La Paz. (mimeo).
1984 *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesino Aymara / Qheshwa, 1900-1980.* La Paz: CSUTCB/HISBOL.
1987 "El potencial epistemológico y teórico de la historia oral: de la lógica instrumental a la descolonización de la historia". *Temas sociales* No 11. La Paz: UMSA. 11:49-64.
1989 *¿Ciudadanía o soberanía? Cuatro ensayos sobre el colonialismo interno en Bolivia.* La Paz. (Ms).
1991 "Pedimos la revisión de límites: un episodio de incomunicación de castas en el movimiento de caciques-apoderados de los Andes bolivianos, 1919-1912". En Segundo Moreno y Frank Salomón (comp.): *Reproducción y transformación de las sociedades andinas, siglos XVI-XX.* Quito Abya Yala. Vol. 2: 603-652.
ROCKWELL Elsie
1980 "La relación entre etnografía y teoría en la investigación educativa"."México D.F.: Dirección de Investigación en Educación / Cinvestav.
RODRÍGUEZ, G., Javier Gil y Eduardo García
1999 *Metodología de la investigación cualitativa.* Málaga: Aljibe.
ROTH, André-Noël
2002 *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá, D.C.: Aurora.

ROULAND, Norbert
1990 *L'anthropologie juridique, PUF, Coll. Que sais-je?* Paris: Seuil.
SABATIER, Paul
1988 "An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". En **P***olicy Science.* No. 21: 129-168.
SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás
1978 *Indios y tributos en el Alto Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
SÁNCHEZ MORENO, Guillermo y Hugo Díaz
1997 *Gestión educativa.* Lima: Foro Educativo.
SANDER, Benno
1996 *Gestión educativa en América Latina.* Buenos Aires: Troquel.
SCHMELKES, Sylvia
2002 "Calidad de la educación en contextos multiculturales". *Seminario Internacional sobre Calidad de la educación en contextos multiculturales*. México DF. En Línea: http/www.oas.org/udse/seminario_mx/fr_foro.html (Consulta dic. 2002).
SCHVARSTEIN, Leonardo
1998 *Diseño de organizaciones. Tensiones y Paradojas.* Buenos Aires: Paidós.
SCHWARZ, Burkhard
1994 *Yabaicürr-Yabaitucürr-Chiyabaiturrüp.* La Paz: CEBIAE-FIA.
STAKE, R.E.
1995 *The Art of Case Study Research.* Thousand Oaks. CA: Sage Publications.
TAREA
2000 *Educación primaria al final de la década: políticas curriculares en el Perú y los países andinos.* Lima: TAREA.
Tejerían, Benjamín
1992 *Nacionalismo y lengua.* Madrid: Siglo XXI.
TICONA, Esteban y Xavier Albó
1997 *Jesús de Machaqa: La marka rebelde No. 3 La lucha por el poder comunal.* La Paz: CEDOIN/CIPCA.
TOMICHÁ, Roberto
2002 *La primera evangelización en las reducciones de Chiquitos, Bolivia (1691-1767).* Cochabamba: UCB-Verbo Divino-OFM Conv.
TORRADO, María Cristina
2001 "Educar para el desarrollo de las competencias: una propuesta para reflexionar" En Universidad Nacional de Colombia 2002: 31-54.

TORRES, Jurjo
2001 *Educación en tiempos de neoliberalismo.* Madrid: Morata.
TORRES, Rosa María
2000 *Una década de Educación para Todos: La tarea pendiente.* Buenos Aires: UNESCO.
TUBINO, Fidel
2002 "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad más allá de la discriminación positiva" En Fuller Norma 2002: 51-76.
UNESCO
1979 *Declaración de México.* En línea: http://www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/declmexi.pdf. (Consulta: 17-4-2003).
1987 *Declaración de Bogotá.* En Línea: http://www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/declbogo.pdf (Consulta: 17-4-2003).
1990 *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-1987*. Santiago: UNESCO
1992 *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América La tina y el Caribe.* Santiago: OREAL/UNESCO.
2001 "Declaraciones y recomendaciones de PROMEDLAC" (Documentos I-VII). En Línea: www.unesco.cl/03020201.htm. (Consulta: 17-4-2003).
Universidad Nacional de Colombia
2001 *Competencias y proyecto pedagógico.* (cuarta reimpresión). Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
VÁZQUEZ, Francisco
2002 *Pierre Bourdieu, la sociología como crítica de la razón.* Cádiz: Montesinos.
VINENT, Manuel
2001 "¿Qué significa aprender? Un punto de vista sobre el concepto de competencia" En Universidad Nacional de Colombia 2002: 55-76.
WEBER, Jutta
1997 *"Santa Cruz indígena".* Santa Cruz: APCOB-SNV (Mimeo).
WILLIAMSON, Guillermo
2002 *Investigación acción participativa intercultural en las comunidades educativas y lo cultural.* Temuco: Universidad de la Frontera / Proyecto Kelluwun.
WOLF, Eric R.
1987 *Europa y la gente sin historia.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
ZAFFARONI, Cecilia
1997 *El marco de desarrollo de base.* Montevideo: Trilce Sades.

Zapata-Barrero, Ricard
2001 "Ciudadanía e interculturalidad" *Revista Anthropos.* No. 191. Barcelona: Anthropos. 21-41.