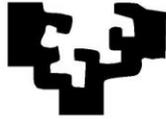


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Tesis Doctoral

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA COMO ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. DIVERSIDAD DE ENFOQUES E INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (1994-2010)

Presentada por:

Rodrigo Julián Mogrovejo Monasterios

Dirigida por:

Karlos Pérez de Armiño

Bilbao, Junio de 2010

AGRADECIMIENTOS

En estas líneas quiero mostrar mi agradecimiento a las personas y a las organizaciones que han permitido que pueda presentar este trabajo.

A Karlos, mi director, por su apoyo, paciencia y amabilidad que han acompañado quizás el proceso de formación más importante de mi vida; la excelencia que él transmite y su humildad han dejado huella en mí. Gracias Karlos.

Agradezco con especial relevancia a otras cinco personas. A Eda, mi mamá, por darme su mano en esos momentos cuando las piernas doblégan. A Arminda, mi otra madre, por hacerme sentir que el tiempo aunque pase no es un problema. A Jesús, mi hermano, por mostrarme el camino. A María del Mar, mi compañera y esposa, por la nota que me armó de coraje y por su incondicional apoyo. Y a Conchi, mi suegra, por darme esa tranquilidad a la hora de terminar este trabajo. No quiero olvidar a otras personas igualmente importantes en mi vida, a Pablo, Mariana, Daniel, Balo, y a Mery, por su cariño y constante ánimo.

En el plano académico quiero agradecer a Xavier Bonal, Mathias Nebel, José Antonio Alonso, Alfonso Dubois, Koldo Unceta, Nancy Ventiades, Susana Guidugli, Nyurka Villalpando, Vilma Plata y a Patricia Montes. Por otra parte, agradezco a la Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo, porque gracias a su ayuda pude cursar el programa de doctorado, y al personal de las bibliotecas de HEGOA, de San Lorenzo de El Escorial y de la Biblioteca Histórica de la UCM.

Finalmente, tengo que agradecer al Absoluto por cumplir sus promesas nuevamente para conmigo.

Rodrigo Mogrovejo
Málaga, 2 de junio de 2010

“Si la vida de un hombre está tan mal organizada que un gasto de mil rubros lo puede detener, sería preferible para él que no emprendiera nada con nosotros [...]. Es necesario que una cosa cueste para que sea valorada”. (Gurdjieff)

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	15
PARTE I: RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN, DESARROLLO Y POBREZA	33
CAPÍTULO 2: DESARROLLO Y POBREZA: CONCEPTUALIZACIONES, ENFOQUES Y DIMENSIONES.....	35
1. Introducción.....	35
2. Enfoques y dimensiones del desarrollo	36
2.1 <i>Teorías del crecimiento económico y contrarrevolución neoclásica</i>	<i>38</i>
2.2 <i>De los pioneros del desarrollo al enfoque de las necesidades básicas.....</i>	<i>46</i>
2.3 <i>Enfoque de la dependencia</i>	<i>53</i>
2.4 <i>Enfoque del desarrollo humano</i>	<i>59</i>
2.5 <i>Enfoque de género en el desarrollo</i>	<i>62</i>
2.6 <i>Enfoque de desarrollo con identidad.....</i>	<i>66</i>
3. Enfoques y dimensiones de la pobreza.....	68
3.1 <i>Enfoque monetario o pobreza de ingresos.....</i>	<i>71</i>
3.2 <i>Del enfoque de las necesidades básicas al de las necesidades humanas.....</i>	<i>73</i>
3.3 <i>Enfoque de las capacidades humanas.....</i>	<i>77</i>
3.4 <i>Enfoque de la exclusión social.....</i>	<i>83</i>
3.5 <i>Enfoque participativo</i>	<i>85</i>
3.6 <i>Discriminación de género y feminización de la pobreza</i>	<i>86</i>
3.7 <i>Etnicidad y pobreza.....</i>	<i>89</i>
3.8 <i>Pobreza educativa.....</i>	<i>93</i>
4. Conclusiones.....	102
CAPÍTULO 3: EDUCACIÓN, DESARROLLO Y POBREZA.....	105
1. Introducción.....	105
2. Diferentes visiones de la educación en el afrontamiento de la pobreza y en la promoción del desarrollo	106
2.1 <i>Enfoque del capital humano: educación para el crecimiento y la erradicación de la pobreza de ingresos</i>	<i>107</i>
2.2 <i>Enfoque de las necesidades básicas: educación como necesidad humana.....</i>	<i>115</i>
2.3 <i>Educación: del desarrollo humano a las capacidades humanas.....</i>	<i>118</i>
2.4 <i>Enfoque de la educación popular.....</i>	<i>124</i>
3. Educación femenina e indígena, y sus implicaciones en el desarrollo y en la lucha contra la pobreza	133

3.1	<i>Educación femenina y su incidencia en el afrontamiento de la pobreza</i>	133
3.2	<i>Educación bilingüe y lucha contra la pobreza</i>	136
4.	Conclusiones	141
CAPÍTULO 4: CRITERIOS Y LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS COMO INSTRUMENTO DE LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA		143
1.	Introducción	143
2.	Políticas y enfoques de las organizaciones multilaterales sobre educación y lucha contra la pobreza	145
2.1	<i>Inicio y expansión de las políticas de la UNESCO (1934-1970)</i>	146
2.2	<i>Políticas de la UNESCO en su período de crisis (1970-1985)</i>	153
2.3	<i>Políticas de la UNESCO en su período de reforma (de 1985 en adelante)</i>	158
2.4	<i>Políticas del Banco Mundial en materia educativa</i>	166
3.	Criterios formulados por los acuerdos internacionales en materia de educación ..	171
3.1	<i>De la Conferencia de Jomtien de 1990 al Consejo de la UNESCO de 1997</i>	174
3.2	<i>Foro Mundial sobre la educación de Dakar (2000)</i>	181
3.3	<i>Cumbre del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)</i>	183
3.4	<i>Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza</i>	189
4.	Cooperación internacional en el sector educativo	193
4.1	<i>Intervenciones de la cooperación internacional en el ámbito educativo y su formulación</i>	194
4.2	<i>Modalidades y volúmenes de ayuda que se destinan a la educación</i>	201
5.	Resultados y limitaciones de las políticas educativas en la lucha contra la pobreza	208
5.1	<i>Limitaciones externas que enfrentan las políticas educativas para luchar contra la pobreza</i>	212
5.2	<i>Factores internos que dificultan la implementación de las políticas educativas como estrategia de lucha contra la pobreza</i>	215
6.	Conclusiones	219
PARTE II: DESARROLLO, POBREZA Y SITUACIÓN POLÍTICA EN BOLIVIA		225
CAPÍTULO 5: DESARROLLO Y POBREZA EN BOLIVIA		227
1.	Introducción	227
2.	Desarrollo, crecimiento económico y reformas	228
2.1	<i>Perfil general de Bolivia y sus índices de desarrollo</i>	229
2.2	<i>Crecimiento económico, cooperación y reformas en Bolivia</i>	233
3.	Pobreza absoluta y relativa en Bolivia	245
3.1	<i>Pobreza de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas</i>	245
3.2	<i>Pobreza y discriminación de género en Bolivia</i>	252

3.3	<i>Pobreza y marginalización de los pueblos indígenas en Bolivia</i>	262
4.	El sistema educativo y la pobreza educativa en Bolivia	272
4.1	<i>Diagnóstico de la educación boliviana</i>	273
4.2	<i>Factores económicos que inciden en la pobreza educativa en Bolivia</i>	280
4.3	<i>Factores educativos que inciden en la pobreza en Bolivia</i>	288
4.4	<i>Feminización de la pobreza educativa en Bolivia</i>	295
4.5	<i>Pueblos indígenas bolivianos y su marginalización educativa</i>	299
5.	Conclusiones	304
CAPÍTULO 6: CONTEXTO POLÍTICO DE BOLIVIA		309
1.	Introducción	309
2.	Historia política de Bolivia	310
2.1	<i>Evolución política de Bolivia desde el período precolonial hasta mediados del siglo XX</i>	311
2.2	<i>De la Revolución Nacional de 1952 a la crisis de los años ochenta</i>	316
2.3	<i>Contexto político en los ochenta y noventa: reformas neoliberales y resistencias sociales</i>	320
2.4	<i>Contexto político en Bolivia desde el año 2000: la llegada de Morales al poder y su primera gestión gubernamental</i>	324
3.	Modelos y discursos políticos en Bolivia	337
3.1	<i>Modelo político, composición y alianzas del MAS</i>	338
3.2	<i>Discurso de la Nación Camba y oposición regionalista al Gobierno de Morales</i>	345
4.	Nueva Constitución Política del Estado boliviano	349
4.1	<i>Asamblea Constituyente</i>	350
4.2	<i>Aspectos generales de la nueva Constitución boliviana</i>	353
5.	Conclusiones	361
PARTE III: POLÍTICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA		365
CAPÍTULO 7: REFORMA DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA DE LOS AÑOS NOVENTA		367
1.	Introducción	367
2.	Precedentes de la Reforma Educativa boliviana (REb) de los años noventa	369
2.1	<i>Políticas e intervenciones que prepararon el proceso de reforma</i>	369
2.2	<i>Inicios de la transformación educativa (1990-1994)</i>	377
3.	Objetivos y componentes de la reforma	386
3.1	<i>Programa de Educación Intercultural Bilingüe (1990-2005)</i>	391
3.2	<i>Descentralización educativa</i>	394
3.3	<i>Formación de maestros y desarrollo curricular</i>	398
4.	Estructura institucional y financiación de la reforma	402

4.1	<i>Estructura institucional de la reforma educativa (1994-2005)</i>	402
4.2	<i>Financiación de la reforma y contribución de ayuda internacional</i>	405
5.	Enfoque de pobreza de la reforma e influencia de la cooperación	416
5.1	<i>Ejecución de la primera etapa de la reforma (1995-1999) bajo los compromisos antipobreza de la Cumbre de Copenhague</i>	417
5.2	<i>Inicios de la segunda etapa de la reforma (1999-2000) en base a las recomendaciones de la Conferencia de la UNESCO</i>	422
5.3	<i>Consolidación de la segunda etapa de implementación de la reforma (2000-2005) bajo la agenda de Dakar y los ODM</i>	431
5.4	<i>Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y su impacto en la educación</i> ...	440
6.	Obstáculos y resultados de la reforma educativa respecto a la lucha contra la pobreza	449
6.1	<i>Limitaciones y obstáculos de la reforma educativa</i>	450
6.2	<i>Resultados de la reforma educativa</i>	454
7.	Conclusiones	459
CAPÍTULO 8: NUEVO ENFOQUE DE LA REFORMA EDUCATIVA CON EL GOBIERNO DE MORALES (2006-2010)		461
1.	Introducción	461
2.	Reconsideración de la anterior reforma educativa boliviana desde un nuevo enfoque	462
2.1	<i>Desaceleración de la reforma educativa de los años noventa</i>	463
2.2	<i>Formulación de la nueva política educativa del Gobierno de Evo Morales</i>	469
2.3	<i>Articulación institucional e implementación del nuevo enfoque educativo</i>	476
3.	Contenido del nuevo enfoque educativo y posicionamientos críticos	485
3.1	<i>Principios del Anteproyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez</i>	486
3.2	<i>Posicionamientos críticos al nuevo enfoque educativo y el debate en torno a la lucha contra la pobreza</i>	498
4.	Papel de la cooperación internacional en la nueva reforma y su debate en torno a la lucha contra la pobreza	506
5.	Conclusiones	514
CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES		517
1.	Conclusiones en relación a la primera reforma educativa (1994-2005)	518
2.	Conclusiones en relación a la actual transformación educativa (2006-2010)	526
LISTA DE ACRÓNIMOS		537
<i>Acrónimos generales y del escenario internacional</i>		537
<i>Acrónimos específicos de Bolivia</i>		539
BIBLIOGRAFÍA		541
<i>Desarrollo y pobreza</i>		541

<i>Educación: enfoques, políticas y encuentros internacionales.....</i>	<i>549</i>
<i>Bolivia</i>	<i>557</i>
ANEXOS	569
<i>Anexo 1: Lecciones aprendidas de la experiencia de las reformas educativas en Bolivia...569</i>	
<i>Anexo 2: Listado de entrevistados y cuestionario utilizado.....573</i>	
<i>Anexo 3: Objetivos y metas de encuentros internacionales</i>	<i>579</i>

Índice de ilustraciones

Figura 1: Círculo vicioso entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa -----	103
Figura 2: Educación en el marco de los enfoques del desarrollo para el quiebre de la pobreza -----	106
Figura 3: Enfoque del capital humano: la educación, el desarrollo y la pobreza -----	115
Figura 4: Enfoque de las necesidades básicas: la educación como una necesidad humana -	117
Figura 5: La educación según el enfoque de desarrollo humano -----	119
Figura 6: La educación según el enfoque de las capacidades humanas -----	122
Figura 7: Enfoque de la educación popular y su impacto en la lucha contra la pobreza -----	131
Figura 8: Educación femenina vista por el enfoque de mujer en el desarrollo y de género en el desarrollo -----	136
Figura 9: Educación bilingüe desde el enfoque del desarrollo con identidad-----	140
Figura 10: Modalidades de ayuda orientadas a la educación por donante (1990-2002) -----	204
Figura 11: Ayuda oficial al desarrollo destinada a educación (1990-2008) (ayuda comprometida en millones de dólares corrientes) -----	205
Figura 12: Ayuda oficial al desarrollo comprometida por donantes y por sectores (1990-2008) -----	206
Figura 13: Ayuda oficial al desarrollo comprometida por donantes y por tipo de educación (1990-2008)-----	208
Figura 14: Brechas urbano-rurales (indicadores sociales en Bolivia) año 2002 -----	248
Figura 15: Cobertura bruta y neta en los niveles inicial, primario y secundario en Bolivia (1992, 2002, 2006, 2008) -----	275
Figura 16: Tasa de matrícula bruta por nivel de educación según área geográfica en Bolivia (2006)-----	276
Figura 17: Evolución histórica del abandono escolar en Bolivia (niveles de educación inicial, primaria y secundaria) por área geográfica (1997-2002) y tasa de abandono total (1997- 2008)-----	277
Figura 18: Evolución histórica de la tasa de término por nivel de educación (2001-2005) (en porcentajes) -----	278

Figura 19: Distribución promedio del gasto mensual por hogares en Bolivia (2005) (en porcentajes) -----	284
Figura 20: Distribución promedio del gasto mensual en educación, alimentos y vestimenta según quintiles de ingreso (2005) (en porcentajes) -----	285
Figura 21: Composición y nivel de gasto por niño en Bolivia según tipo de educación y quintil de ingreso (2005) (en porcentajes) -----	286
Figura 22: Gasto promedio anual en educación por niño, según acceso a servicios básicos en Bolivia (2005) (en bolivianos) -----	286
Figura 23: Gasto promedio anual en educación por niño en Bolivia, según el número de niños en el hogar entre 5 y 17 años (2005) -----	288
Figura 24: Edificios escolares públicos según área geográfica en Bolivia (1997-2008)-----	289
Figura 25: Porcentaje de unidades educativas en Bolivia según nivel de educación impartido (1997-2003) -----	290
Figura 26: Ejecución del gasto en educación en Bolivia 1990-2008 (% del PIB) y gasto total del gobierno 1990-2002 (en %).-----	293
Figura 27: Evolución de cobertura bruta y neta de los niveles educativos inicial, de primaria y de secundaria por sexo en Bolivia -----	297
Figura 28: Nivel y composición del gasto educativo por niño según área y condición étnica y según educación privada y pública (2005) -----	302
Figura 29: Composición de la financiación de la Reforma Educativa (2002)-----	407
Figura 30: Desembolsos anuales de la cooperación internacional para la educación básica en Bolivia, 1990-2002, en miles de dólares americanos -----	407
Figura 31: Desembolsos en % de la cooperación hacia la educación básica en Bolivia (1990–2002) -----	411
Figura 32: Ayuda externa a la educación básica a través de programas y proyectos en Bolivia (1990-2002) (en miles de dólares americanos) -----	412
Figura 33: Descripción esquemática de la asociación de la educación básica en Bolivia -----	416
Figura 34: Porcentaje de unidades educativas en el programa de transformación según área geográfica, en Bolivia (1997-2003)-----	434
Figura 35: Porcentaje de unidades educativas bolivianas en el programa de transformación en el nivel primario, por grados (2002).-----	435
Figura 36: Porcentaje de unidades educativas en el área rural en Bolivia según modalidad de lengua (1997-2003) -----	437
Figura 37: Estructura jerárquica de los indicadores de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza -----	443

Índice de tablas

Tabla 1: Satisfactores de la necesidad del entendimiento según categorías existenciales	118
Tabla 2: Acuerdos internacionales en materia educativa (1934-2005)	172
Tabla 3: Definiciones de educación básica de diferentes agencias internacionales	196
Tabla 4: Educación básica y su relación con los ODM según diferentes agencias	199
Tabla 5: Tipos de intervenciones educativas que los donantes declaran haber realizado (1990-2002).....	200
Tabla 6: Descripción de modalidades de ayuda otorgada por la cooperación	203
Tabla 7: Prioridades de apoyo a la educación por agencia (1990-2008)	207
Tabla 8: Tasa de crecimiento del PIB en Bolivia (1952-2009)	234
Tabla 9: Inversión pública en Bolivia por fuentes de financiación (1990-1999).....	239
Tabla 10: Pobreza de ingresos en Bolivia (1996-2008).....	246
Tabla 11: Necesidades básicas insatisfechas en Bolivia.....	247
Tabla 12: Relación entre pobreza de ingresos y carencias no monetarias en hogares de Bolivia (1992-2001).....	248
Tabla 13: Índice de Potenciación de Género en Bolivia	254
Tabla 14: Brechas de género de tasas de matriculación combinada y de participación del ingreso proveniente del trabajo en Bolivia	255
Tabla 15: Incidencia de pobreza de ingresos moderada en Bolivia según categoría de empleo y género (2006).....	258
Tabla 16: Población boliviana según idioma que aprendió a hablar en su niñez por zona geográfica (a partir de los 4 años).....	263
Tabla 17: Pobreza de ingresos según condiciones étnicas en Bolivia	265
Tabla 18: Años de estudio y tasa de analfabetismo en Bolivia (1992-2008).....	276
Tabla 19: Tasas de retorno educativo privado en Bolivia	281
Tabla 20: Matriculación y participación en el mercado laboral en Bolivia por edad	282
Tabla 21: Estructura del gasto de los hogares bolivianos en educación (2005)	283
Tabla 22: Gasto público corriente en Bolivia por nivel de educación (%) (1998-2002).....	292
Tabla 23: Docentes bolivianos por categoría de titulación según año 2003 y número total de docentes en 1998 y 2008.....	294
Tabla 24: Años de estudio y tasa de analfabetismo por sexo en Bolivia (1992-2001).....	296
Tabla 25: Porcentaje de la población boliviana con 8 o más años de estudio.....	300
Tabla 26: Años de estudio promedio en Bolivia por origen étnico (población de 15 años o más)	300
Tabla 27: Aumento promedio en las ganancias provenientes del mercado laboral por cada año adicional de escolaridad en Bolivia (en porcentajes, 2002).....	303

Tabla 28: Puntajes (notas promedio) en las pruebas de matemáticas de niños indígenas y no indígenas en Bolivia (5º grado de primaria).....	303
Tabla 29: Cantidad y tipo de Proyectos Educativos desarrollados en Bolivia de 1999 a 2003 (en dólares americanos)	398
Tabla 30: Compromisos y desembolsos de la cooperación a la educación básica entre 1990 y 2002 en Bolivia (en miles de dólares americanos).....	410
Tabla 31: Descripción de los enfoques de ayuda y apoyo al Programa de Reforma Educativa boliviana.....	414
Tabla 32: Síntesis del proceso de implementación de la Reforma Educativa boliviana (1990-2005).....	458

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

El **objeto de estudio** de la presente tesis doctoral se centra en las sucesivas reformas de las políticas educativas llevadas a cabo en Bolivia desde 1994 hasta la fecha, con especial atención a su fundamentación teórica, sus principios y sus objetivos en cuanto herramientas de lucha contra la pobreza y para el desarrollo; así como también en la incidencia que en la formulación e implementación de tales reformas ha tenido la cooperación internacional.

En efecto, en la última década y media se han implantado en el país dos reformas educativas, una de ellas iniciada en 1994, y la otra, aún en marcha, tras la llegada al poder de Evo Morales en 2006. El modelo educativo por el que ha abogado cada una de ellas ha variado en función de los distintos fundamentos teóricos y enfoques de desarrollo que este país ha adoptado para impulsar su crecimiento económico, promover su desarrollo y, fundamentalmente, luchar contra su pobreza. En este sentido, en el marco del nuevo modelo político y de desarrollo socioeconómico instaurado con la presidencia de Morales, ha comenzado a implementarse una nueva reforma educativa que introduce cambios radicales en la de 1994, la cual había sido promovida y respaldada por la cooperación internacional.

En este sentido, los modelos educativos adoptados en Bolivia en este período no han venido marcados solo por factores internos, en particular por los profundos cambios políticos experimentados por el país. Por el contrario, las reformas y las políticas educativas adoptadas se han visto fuertemente influenciadas por dos tipos de factores externos. El primero es un factor ideológico y normativo, referido a las diferentes formulaciones y objetivos de las

políticas educativas adoptados por diferentes conferencias y organismos internacionales, y a los que subyacen diferentes enfoques sobre el desarrollo, así como sobre la contribución que la educación puede hacer para el mismo y para reducción de la pobreza. Tales formulaciones y metas internacionales, al tiempo que se han ido transformando, se han ido proyectando a escala nacional e incidiendo en la reformulación de las políticas educativas de los países en desarrollo, como es el caso de Bolivia. El segundo factor externo es de tipo político y material, referido a la cooperación internacional orientada al sector educativo, la cual ejerció un papel determinante a la hora de promover la primera reforma en base a los principios adoptados en foros multilaterales, pero que sin embargo ha perdido relevancia en la nueva reforma emprendida por el Gobierno de Morales.

Las dos reformas emprendidas en Bolivia han compartido el objetivo de emplear la educación como un instrumento para el desarrollo y de lucha contra la pobreza. Sin embargo, cada una de ellas ha partido de definiciones diferentes sobre la pobreza y sobre el desarrollo, así como respecto a la incidencia que sobre ambos puede tener la educación. Así pues, el estudio de tales reformas y políticas educativas bolivianas nos obliga, como punto de partida, a elaborar un marco teórico basado en la evolución de los diferentes enfoques sobre desarrollo y pobreza, así como sobre su interrelación con la educación.

Cabe recalcar que, a lo largo de su evolución desde los años cincuenta hasta prácticamente la actualidad, las diversas escuelas del desarrollo han generado diferentes conceptualizaciones de la pobreza, así como también han formulado diferentes enfoques teóricos sobre la educación como instrumento de lucha contra ella. Asimismo, tales enfoques teóricos han inspirado y se han ido traduciendo a lo largo del tiempo en diferentes pronunciamientos, criterios, directrices y metas adoptados en sucesivas conferencias internacionales en materia de educación, los cuales a su vez han ido permeando tanto las estrategias de la cooperación internacional como las políticas de los países en vías de desarrollo, como es el caso de Bolivia. En este sentido, hasta los años setenta, el enfoque más influyente fue el del capital humano, al que luego se

sumó el de las necesidades básicas y, a partir de la década de los noventa, el del desarrollo humano. A pesar de esta evolución conceptual, lo cierto es que todavía hoy el enfoque del capital humano sigue constituyendo la ortodoxia en los estudios sobre la relación entre la educación y la pobreza, con lo que continúa ejerciendo una gran influencia en la definición de los criterios y las metas internacionales en la materia.

En definitiva, la presente tesis doctoral cuenta con los siguientes **objetivos de investigación**:

- 1) Clasificar y analizar los diferentes enfoques teóricos formulados a lo largo del tiempo en torno a la educación como un instrumento de desarrollo y de lucha contra la pobreza, a partir del estudio de las sucesivas escuelas y conceptualizaciones habidas sobre el desarrollo y, como consecuencia, sobre la pobreza.
- 2) Estudiar los criterios de política educativa emanados de los debates, formulaciones y metas internacionales— fundamentalmente en torno a la relación entre la educación, el desarrollo y la lucha contra la pobreza— adoptados en diferentes foros multilaterales, así como la difusión y aplicación de tales criterios realizadas durante décadas por la cooperación internacional.
- 3) Sistematizar los procesos que han materializado las dos reformas educativas (1994-2005 y 2006-2010), así como las características y contenidos de éstas, todo ello en el contexto de las problemáticas socioeconómicas y de las transformaciones políticas del país.

- 4) Analizar tales procesos de reformas a la luz de los debates internacionales sobre educación-desarrollo-pobreza; así como de las formulaciones y objetivos en materia de educación adoptados por la comunidad internacional y los donantes. En particular, estudiar qué líneas de continuidad y de cambio se han dado en dichas reformas; en otros términos, observar los elementos comunes que se hayan podido mantener a lo largo del tiempo y los elementos que, por el contrario, han supuesto una transformación de planteamientos.
- 5) Valorar el significado, los logros y las carencias de cada una de las reformas, teniendo en cuenta que aún existe poca perspectiva temporal para poder apreciar adecuadamente los resultados de la reforma emprendida en 2006.
- 6) Definir en qué medida, y por qué procedimientos, la cooperación internacional ha incidido en la formulación de las políticas educativas en Bolivia, y sobre qué planteamientos y objetivos se ha fundamentado.

Por otro lado, a fin de orientar el estudio hacia la consecución de los citados objetivos, tomamos como punto de partida la siguiente **hipótesis general**:

Las dos reformas de las políticas educativas habidas en Bolivia en los últimos 15 años presentan algunas líneas de continuidad (como la educación en lenguas vernáculas y el empoderamiento de los pueblos indígenas), pero sin embargo presentan dos diferencias fundamentales. En primer lugar, se han fundamentado en enfoques teóricos diferentes en cuanto a la relación existente entre educación, desarrollo y lucha contra la pobreza, de modo que la reforma iniciada en 2006 por Evo Morales representa un cambio profundo en sus planteamientos y objetivos respecto a la reforma anterior. En segundo lugar, la cooperación internacional occidental ha tenido una incidencia diferente en ambos casos, pues si en la primera reforma ejerció una fuerte influencia que determinó que aquella adoptara un enfoque de lucha contra la pobreza, en la segunda está teniendo un papel poco relevante.

Para orientar con mayor precisión los diferentes aspectos analizados en este estudio, dicha hipótesis general se desglosa en las siguientes **subhipótesis**:

- 1) La cooperación internacional, desde principios de los años noventa hasta los primeros años del nuevo milenio (2005), indujo a que la primera Reforma Educativa boliviana adquiriera un enfoque de lucha contra la pobreza, poniendo el énfasis sobre todo en la potenciación del capital humano. Tal decisiva influencia se ejerció mediante la promoción e implantación en el país de diversos criterios y recomendaciones formulados por las principales organizaciones multilaterales en la materia, concretamente el Banco Mundial, y adoptados por varios encuentros internacionales sobre educación celebrados en dicho período.

- 2) El primer proceso de transformación de la educación en Bolivia, a pesar de haber asimilado los principios de las escuelas del capital humano, de las necesidades básicas y de las capacidades humanas, no logró en última instancia implementarse como una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza.

- 3) La nueva transformación educativa que desde 2006 experimenta Bolivia ha adoptado unos principios y un enfoque —en torno a la relación entre educación, desarrollo y lucha contra pobreza— que son sensiblemente diferentes a los de la reforma anterior. Tal enfoque consiste en una combinación de un modelo ya conocido y experimentado en éste y otros países, como es el de la educación popular, y de otros elementos endógenos y específicos del actual proceso político boliviano. Estos elementos propios son palpables en tres ejes que articulan el actual modelo educativo: el comunitario indígena ruralizante, el productivo y el descolonizante, los cuales se acompañan del objetivo de recuperar las culturas ancestrales y las lenguas originarias olvidadas del país. Al mismo tiempo, la nueva reforma no se está implementando conforme a algunos de los criterios y métodos actuales de la cooperación internacional, tales como el diálogo entre donantes y gobiernos receptores de ayuda en torno a las diferentes políticas de estos últimos.

Por otro lado, son varios los argumentos que proporcionan una **justificación del tema** de la investigación, centrándose básicamente en tres dimensiones: su interés científico, en la medida en que aquella contribuye a cubrir ciertas lagunas en los estudios en este campo; su relevancia social y política, por estudiar una cuestión de gran relevancia y de plena actualidad, centrado además en un estudio de caso, Bolivia, que presenta peculiaridades de gran interés; y, por último, el propio interés intelectual y profesional de este doctorando. Veamos a continuación con mayor detalle estos argumentos.

En primer lugar, hay que subrayar la enorme trascendencia que la educación tiene como instrumento de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo, tal y como proclaman diferentes declaraciones e iniciativas internacionales, como son la denominada Educación para Todos (adoptada en Jontiem en 1990) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000. De hecho, las políticas y estrategias nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza suelen incorporar la educación como uno de sus ámbitos de actuación más relevantes. De igual modo, todas las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación internacional centran parte de su actividad en la ayuda al

sector educativo, habiendo desarrollado a tal fin tanto formulaciones teóricas como metas, directrices e instrumentos operativos.

En segundo lugar, es importante señalar que tal actuación en el campo educativo, tanto por los gobiernos nacionales como por la ayuda internacional, no es una tarea meramente técnica, sino que tiene un profundo calado social, económico, político y, en última instancia, también ideológico. En efecto, tal y como trataremos de demostrar en los primeros capítulos de esta tesis, existe una estrecha relación entre la concepción de la educación que se promueve y los modelos de desarrollo que abrace un determinado gobierno o agencia internacional; modelo que, a su vez, lleva a entender de una u otra forma el papel que la educación puede jugar como instrumento de lucha contra la pobreza. Así pues, para entender la fundamentación de las políticas nacionales y de la ayuda internacional en este sector, resulta de gran importancia analizar en detalle la relación existente entre las concepciones relativas a la educación, al desarrollo y a la pobreza.

En tercer lugar, a pesar de lo dicho, resulta llamativo que son muy escasos los estudios que sistematizan y analizan los procesos de reforma educativa en países del Tercer Mundo, especialmente los centrados en sus fundamentos teóricos, en su aplicación de los debates internacionales en materia de lucha contra la pobreza, y en la incidencia que a este respecto haya ejercido sobre ellos la cooperación internacional. En este sentido, la presente tesis doctoral constituye un estudio en gran medida novedoso, y una de cuyas principales aportaciones consiste en reconstruir y analizar los procesos de reformas educativas habidas en Bolivia, gracias en gran medida al trabajo de campo realizado que nos ha permitido recopilar de primera mano las experiencias y opiniones de diferentes actores, tanto instituciones como personas, que han sido claves en aquellos.

A esto cabe añadir que la relevancia de la investigación viene avalada también por la trascendencia que ambas reformas educativas han tenido en la historia reciente de Bolivia. La primera de ellas constituyó la política social más importante desarrollada en el país desde los años noventa, siendo apoyada

por una inmensa mayoría de agencias de la cooperación con presencia en él. La segunda reforma, por su parte, tiene una importancia que trasciende al propio ámbito educativo, por cuanto ha sido el marco en el que se han establecido las bases filosóficas que luego serían aplicadas a la nueva Constitución boliviana, derivadas de una concepción de la educación como: comunitaria indígena ruralizante, productiva y descolonizante.

En cuarto lugar, la selección de Bolivia como estudio de caso viene justificada por diferentes características que concurren en este país, que lo hacen particularmente interesante y que, además, permiten extraer lecciones que en algunos casos tal vez puedan ser aplicables a otros países. Una de tales características radica en su acusada multiculturalidad, con la existencia de 35 lenguas vernáculas, y en el hecho de que la mayoría de la población sea indígena, con un 62% del total. Estas circunstancias, presentes también en otros países latinoamericanos y del Tercer Mundo, constituyen retos adicionales tanto para la promoción de la educación como para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, por lo que resulta de gran interés observar cómo se están manifestando en el caso de Bolivia, pues de su experiencia se pueden extraer lecciones útiles para la formulación de políticas educativas en otros países con amplia diversidad lingüística y cultural. En este sentido, cabe añadir que la cooperación internacional en Bolivia se ha visto obligada a afrontar el desafío de tener que aplicar los criterios y objetivos educativos internacionalmente adoptados a un país plurilingüe, con una alta población indígena, y con un movimiento político emergente como es el indigenismo.

Otra característica, presente también en otros muchos países, es relativa al modelo de desarrollo socioeconómico, y consiste en la existencia de una economía altamente dependiente de la exportación de un recurso natural abundante, en este caso el gas, compatible con unas altas tasas de pobreza, dado que el 62% de los bolivianos sufren una pobreza moderada de ingresos.

Ahora bien, una tercera característica que convierte a Bolivia en un caso particularmente atractivo radica en las profundas transformaciones sociopolíticas que viene experimentando en los últimos años. Después de una

década de conflictos y tensiones, que en buena medida perduran, la llegada de Evo Morales al poder en 2006, respaldado por un amplio movimiento social, ha consolidado un nuevo orden político que presenta algunas originalidades: tiene una orientación socialista a la vez que indigenista, por cuanto se basa en una agenda que prioriza la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Esta simbiosis novedosa de enfoques le ha convertido al proceso político instaurado por el Gobierno de Morales en un referente para otros países y numerosos sectores sociales de América Latina y del mundo.

Al mismo tiempo, este nuevo modelo político ha conllevado un realineamiento de la política y las alianzas exteriores del país, con un cierto alejamiento de las potencias occidentales y un estrechamiento de los vínculos con otros que cuentan con una agenda internacional autónoma e incluso contrapuesta a la de aquellas, entre los que figuran Venezuela, Cuba, Brasil, Ecuador, Irán, China y Rusia. Esta reorientación política del país ha supuesto, entre otras cosas, que a diferencia del pasado se haya definido una línea autónoma respecto a la impulsada por los donantes occidentales. De esta forma, en el nuevo marco político y en el nuevo enfoque de educación que ha adoptado el país, los mecanismos de actuación de la cooperación internacional, así como los principios sobre educación adoptados internacionalmente, han perdido gran parte de su incidencia en la definición de las políticas educativas o de otro tipo en Bolivia. Al mismo tiempo, el realineamiento político ha conllevado una apreciable presencia de la ayuda material y de la incidencia ideológica en el sector educativo por parte de Cuba y Venezuela.

En quinto y último lugar, otro motivo que justifica la selección del tema de estudio de esta tesis tiene que ver con nuestro propio interés personal y experiencia profesional en torno al mismo. Entre los años 2001 y 2003, este doctorando formó parte del equipo implementador de la primera reforma educativa boliviana, siendo responsable de los procesos de actualización de los maestros de primaria y participando en los grupos de evaluación administrativa a los centros de formación de docentes, siendo financiados ambos trabajos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El desempeño de tales funciones nos proporcionó algunos elementos y

destrezas que luego han sido decisivos para la realización de este estudio, tales como: un conocimiento directo de la realidad y de la estructura del sistema educativo boliviano; una percepción sobre qué aspectos no estaban todavía estudiados ni sistematizados; y el conocimiento y los contactos necesarios para acceder y entrevistar a los actores implicados (funcionarios, políticos, actores de la cooperación y dirigentes de los movimientos sociales).

En suma, nuestra experiencia profesional en la materia ha contribuido decisivamente a la viabilidad de esta investigación y a la labor de sistematización y análisis de procesos antes apenas estudiados, por cuanto me ha posibilitado: formular convenientemente el trabajo, identificando los procesos y las problemáticas principales, y acceder a las fuentes y a los actores estratégicos, obteniendo así información de primera mano.

En cuanto a la **metodología** empleada para contrastar las hipótesis y alcanzar los objetivos marcados, cabe señalar que ésta se basa en un único estudio de caso en profundidad. En lo referente al marco teórico, hemos procedido a analizar los diferentes modelos teóricos sobre el desarrollo y la pobreza, para vincular luego a éstos los diferentes enfoques educativos; y posteriormente, estudiar qué correspondencia tienen con esos modelos y enfoques las diferentes propuestas y objetivos adoptados en las diversas conferencias internacionales sobre educación, así como, por último, observar su aplicación en las reformas educativas de Bolivia. A este respecto, se ha procedido siguiendo un criterio cronológico, a analizar las diferentes reformas educativas habidas en el país bajo diferentes gobiernos, con diferentes ideologías, modelos de desarrollo socioeconómico, políticas contra la pobreza, y alineamientos internacionales. Siguiendo tal secuencia cronológica hemos tratado, además, de descubrir las líneas de continuidad y las líneas de cambio entre las diferentes reformas educativas: esto es, los elementos y objetivos comunes que han perdurado a lo largo de ellas, así como los elementos que han cambiando de unas a otras.

Cabe añadir que hemos utilizado una metodología cuantitativa y, sobre todo, cualitativa. Es cuantitativa porque para nuestro análisis utilizamos diferentes

datos sobre la magnitud y evolución de los problemas educativos, así como sobre los resultados de las reformas educativas en la medida en que se dispone de tal información cuantitativa (pues resultan aún muy escasos en relación a la reforma iniciada en 2006). Pero se trata fundamentalmente de una metodología cualitativa, puesto que nuestro objetivo principal es examinar los diversos enfoques teóricos (relación educación-pobreza-desarrollo) y su aplicación a las diferentes reformas educativas en Bolivia en función de las diferentes formulaciones sobre el desarrollo adoptadas por los sucesivos gobiernos, así como la incidencia ejercida en tales reformas por parte de la cooperación internacional.

Por lo tanto, para llevar a cabo el estudio se han utilizado básicamente dos tipos de **fuentes de la información**. La primera fuente ha consistido en una amplia documentación, de doble naturaleza. En primer lugar, la bibliografía especializada, que hemos recopilado y analizado de forma exhaustiva sobre todo para la elaboración del marco teórico. En segundo lugar, otra documentación diversa, a veces no publicada, consistente en informes de agencias de ayuda, documentos del Ministerio de Educación de Bolivia, evaluaciones de consultoría en el ámbito de la educación, materiales de fuerzas políticas o movimientos sociales, artículos de opinión, etc.

La segunda fuente de información ha consistido en una veintena de entrevistas semiestructuradas en profundidad, realizadas en dos períodos de tiempo, en verano de 2008 y en invierno de 2009. Hay que destacar que la necesidad y la importancia de tales entrevistas, dado que los temas abordados, hasta ahora, apenas habían sido analizados sistemáticamente y existen muy pocas publicaciones al respecto, más aún en el caso de la última reforma, en la medida en que se trata de un proceso en marcha. De ese modo, las entrevistas han proporcionado una información de primera mano, en gran medida novedosa y original, cuya relevancia descansa en el hecho de que los entrevistados han sido muchos de los actores protagónicos de las reformas.

La primera fase de entrevistas (verano de 2008) se centró en preguntas derivadas del marco teórico, orientadas a analizar en qué medida los criterios

educativos emanados de las conferencias internacionales se habían implementado en el país a lo largo de su primer proceso de reforma. Así pues, los entrevistados en aquella fase fueron cuatro técnicos de educación que elaboraron y acompañaron la ejecución de la propuesta educativa, así como cinco técnicos de las agencias internacionales con mayor protagonismo que también participaron en dicho proceso¹ (ver en el Anexo 2 el listado de entrevistados y el cuestionario utilizado).

La segunda fase de entrevistas se realizó unos meses después de haber sido aprobada la nueva Constitución boliviana (invierno de 2009) y, aproximadamente, un año después de la primera fase de entrevistas. Este espacio de tiempo nos permitió contemplar de una manera más cabal el alcance e implementación del nuevo enfoque educativo propuesto por el Gobierno de Evo Morales. Asimismo, las preguntas de esta segunda fase surgieron no sólo del marco teórico, como sucedió en la fase anterior, sino que contemplaron también el estudio del nuevo contexto político boliviano tras la llegada de aquél al poder. Así, cabe destacar que el grupo de entrevistados lo conformaron tres altos funcionarios del Gobierno de Evo Morales, entre ellos el ideólogo de la propuesta y ex ministro de Educación Félix Patzi; tres representantes educativos, tanto de la Iglesia católica, como de la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia y del principal partido de oposición, Poder Democrático y Social (PODEMOS); y finalmente, cinco técnicos de la cooperación internacional que actualmente vienen apoyando dicho proceso² (ver en el Anexo 2 el listado de entrevistados y el cuestionario utilizado).

Por consiguiente, en las dos fases se entrevistó a un total de dieciocho personas, dos de ellas entrevistadas en dos ocasiones. Finalmente, cabe

¹ Los entrevistados en la primera fase fueron: Carmen de Urioste, Susana Guidugli, Carlos Gutiérrez, Miguel Vera, Silvia Velarde, Patricia Álvarez, Rebeca Borda, Armando Godínez y Nyurka Villalpando.

² Los entrevistados en la segunda fase fueron: Félix Patzi, Walter Gutiérrez, Armando Terrazas, Eduardo Gonzáles, Vilma Plata, Carlos Böhr, Rebeca Borda, Anke van Dam, Susan Kolodin, Nancy Ventiades y Nyurka Villalpando.

añadir que estas personas nos proporcionaron una visión de conjunto a la vez que detallada sobre diferentes aspectos específicos, así como también plural, pues presentan diferentes perfiles políticos, técnicos y profesionales; y pertenecen a diferentes espectros ideológicos.

Una vez expuestos los objetivos, las hipótesis, la justificación y la metodología de la tesis, se procede a continuación a presentar la **estructura general** de la misma, que se compone de nueve capítulos, incluyendo la Introducción y las Conclusiones. Dejando al margen éstas, los otros siete se distribuyen en tres partes. La primera parte (capítulos 2, 3 y 4) analiza la relación teórica entre el desarrollo, la educación y la pobreza, y los criterios de política educativa que emanan de los debates y formulaciones al respecto. La segunda parte (capítulos 5 y 6) describe la situación socioeconómica y política de Bolivia. Por último, la tercera parte (capítulos 7 y 8) estudia sistemáticamente los dos procesos de reforma educativa sucedidos desde 1994.

En la primera parte se estudia cómo la evolución de las escuelas de desarrollo ha generado diferentes conceptualizaciones de la pobreza, y cómo todas estas corrientes de pensamiento han ido inspirando a lo largo del tiempo los diferentes enfoques teóricos sobre la educación como instrumento de lucha contra la pobreza. El capítulo 2, por tanto, tiene por objetivo estudiar dicha evolución de las diversas escuelas de desarrollo: la economía del desarrollo, el crecimiento económico, las ortodoxas del desarrollo, las heterodoxas del desarrollo y la nueva visión del desarrollo. Además, añade dos dimensiones adicionales para que el estudio sea más pertinente a un país como Bolivia: la de los enfoques de género en el desarrollo, y la del desarrollo con identidad.

Igualmente, el capítulo 2 presenta las conceptualizaciones de la pobreza y sus diversos enfoques: monetario, de necesidades, de capacidades humanas, de exclusión social y de participación. Asimismo, al igual que al estudiar las teorías del desarrollo, aquí también se agregan dos dimensiones específicas de la pobreza, relativas al género y a la etnicidad. La primera resulta ineludible, entre otras razones, por la importancia que tiene en el discurso actual sobre el desarrollo y, la segunda, por el fuerte peso de la población indígena y por la

actual relevancia de los planteamientos indigenistas en Bolivia. Finalmente, dentro del estudio del fenómeno de la pobreza, se pone un énfasis especial en la pobreza educativa y en los factores que inciden en su perpetuación.

El capítulo 3 tiene como objetivo describir el papel de la educación en el quiebre de los estados de la pobreza y en la promoción del desarrollo. De este modo, el capítulo enlaza todas las vertientes teóricas ya expuestas en el capítulo 2 y las traduce en cuatro enfoques y dos dimensiones, las cuales otorgan a la educación el papel central en las estrategias anti-pobreza y la promoción del desarrollo. Se trata de los enfoques del capital humano, de las necesidades humanas, de la educación popular, de las capacidades humanas, del género en el desarrollo, y del desarrollo con identidad. Todos ellos, en suma, conforman un marco idóneo para contestar a la pregunta en torno a cuál es la relación entre desarrollo, educación y pobreza.

Por otra parte, como se ha señalado párrafos más arriba, la educación ha sido uno de los sectores prioritarios para la cooperación internacional, y en diferentes momentos la ha conceptualizado de diversas maneras como posible instrumento de lucha contra la pobreza. Además, las agencias multilaterales y bilaterales han desempeñado una influencia decisiva en el diseño de las políticas educativas de los países del Tercer Mundo, habiendo servido además como cadena de transmisión de muchos de los enfoques y principios adoptados en las conferencias internacionales sobre educación y desarrollo.

Por consiguiente, el capítulo 4 tiene como objetivo estudiar los criterios de política educativa que la cooperación internacional ha difundido durante décadas para luchar contra la pobreza, así como los factores o limitaciones de éstos. Así pues, el capítulo explica los discursos y planteamientos que se han suscitado entre las principales organizaciones multilaterales para erradicar la pobreza. El estudio, en este sentido, se inicia el año que se desarrolló el primer encuentro educativo internacional, 1934, y concluye con los últimos encuentros mundiales realizados a principios del nuevo milenio. No obstante, se analiza, de una manera más detallada, los criterios que se derivaron de la Conferencia de Jomtien (1990), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague

(1995), el Consejo de la UNESCO (1997), la Conferencia de Dakar (2000), la Cumbre del Milenio (2000) y la Iniciativa de los Documentos Estrategia de Lucha Contra la Pobreza.

Asimismo, el capítulo 4 se dirige a identificar el planteamiento de los programas y los proyectos educativos apoyados por la cooperación internacional y a detallar los resultados, en materia de lucha contra la pobreza, que se han alcanzado gracias a la masiva cooperación acontecida desde hace dos décadas. Por último, se hace una revisión de los factores o límites que enfrentan las políticas educativas para establecerse como estrategias destinadas a afrontar la pobreza.

La segunda parte de la investigación, como ya se adelantó, se centra en el estudio del contexto socioeconómico y político de Bolivia, para analizar por medio de dos capítulos (5 y 6) los diversos enfoques de desarrollo aplicados, los estados de pobreza que afligen al país (tanto pobreza educativa como de ingresos y de capacidades) y la evolución de su contexto político. Por consiguiente, el objetivo del capítulo 5 consiste en valorar las perspectivas e índices de desarrollo de Bolivia, sus niveles de pobreza, así como diferentes reformas sociales adoptadas en el país desde los años ochenta con el apoyo de la cooperación internacional. Asimismo, este estudio presta un especial énfasis a la feminización de la pobreza en el país y a la marginalización de sus pueblos indígenas, fundamentalmente porque las mujeres rurales y los indígenas constituyen los grupos más vulnerables del país. Del mismo modo, el capítulo 5 describe los factores económicos, educativos, sociales y culturales, que inciden en la perpetuación de la pobreza educativa boliviana.

El capítulo 6, a su vez, tiene como objetivo estudiar la reciente situación política boliviana, en especial los dos modelos políticos con agendas contrapuestas que se han manifestado abiertamente en la última década, fundamentalmente durante el proceso de elaboración e implementación de la nueva propuesta de reforma educativa y de la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en el año 2009. Así pues, desde una retrospectiva histórica, el capítulo analiza el discurso del nacionalismo indígena y el discurso separatista de la región del

oriente y sur de Bolivia, que tiene una población mayoritaria mestiza y blanca. Por otra parte, estudia las fuerzas políticas que han llevado a Evo Morales a la Presidencia, así como las alianzas con las que cuenta el actual Gobierno boliviano y las tensiones políticas que afronta. Asimismo, en este capítulo se estudian los aspectos generales de esta Carta Magna, prestando un énfasis especial a los cambios sucedidos, en materia de educación, con respecto a la Constitución derogada.

La tercera parte de la investigación es el más específicamente centrado en su objeto de estudio. De este modo, dos capítulos (7 y 8) estudian, respectivamente, los enfoques educativos y de pobreza que adoptaron la primera Reforma Educativa implantada a partir de 1994, y la nueva transformación educativa puesta en práctica desde el año 2006.

Por lo tanto, el objetivo del capítulo 7 se dirige a contrastar las dos primeras subhipótesis y parte de la hipótesis general. Así pues, el capítulo describe los enfoques de desarrollo y cada uno de los componentes que dieron origen en 1994 a la política social más importante desarrollada en Bolivia. Además, trata de determinar el enfoque de pobreza en el que se sustentó tal transformación educativa, debido a la influencia ejercida por la cooperación de cara a adoptar los criterios adoptados en foros internacionales. En tal sentido, se exploran las políticas educativas bolivianas que ya desde los años setenta fueron apoyadas por la UNESCO, el Banco Mundial y UNICEF, las cuales, en última instancia, prepararon la reforma de los años noventa. La influencia de las pautas y los actores internacionales en la puesta en práctica de la primera reforma, se estudia a través de sus diferentes etapas de ejecución, así como del impacto que tuvieron los sucesivos encuentros internacionales, según éstos se iban desarrollando. Finalmente, este capítulo 7 aborda cómo se implementó la política educativa en Bolivia como estrategia de lucha contra la pobreza, analizando sus obstáculos y resultados.

El capítulo 8, tiene el objetivo de contrastar la tercera y última subhipótesis y la parte de la hipótesis general no contestada en el anterior capítulo, de modo que se centra en el estudio de las políticas educativas en la época de Morales, del

2006 hasta la actualidad. De esta manera, describe la desaceleración del anterior proceso de reforma y la pérdida de influencia de la cooperación internacional occidental, así como la implementación y primeros resultados de la nueva reforma. Del mismo modo, analiza los modelos teóricos y principios que respaldan el nuevo enfoque educativo. Además, explora los debates y posicionamientos críticos, en torno a este nuevo paradigma, por parte de diversos grupos políticos, organizaciones indígenas, agencias de la cooperación internacional y organizaciones educativas, especialmente representados por la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia y la Iglesia católica. El capítulo 8 también describe la reubicación que ha tenido que llevar a cabo la cooperación internacional en Bolivia, palpable en sus nuevas modalidades de ayuda y en los nuevos procesos de diálogo que sostiene con el Gobierno de Morales. Por último, el capítulo muestra la posición que la cooperación internacional occidental viene manteniendo sobre el nuevo enfoque implantado en el país respecto a la relación entre la educación, la pobreza y el desarrollo.

Para acabar, el capítulo 9 plantea las conclusiones finales del estudio, con el objetivo de dar por aceptadas o refutadas las hipótesis de partida. Cabe señalar, por otro lado, que tales conclusiones han servido de base para la formulación de unas lecciones aprendidas de la experiencia de las reformas educativas en Bolivia, que consideramos que pueden resultar oportunas y útiles tanto para este país como para otros en desarrollo. Dichas lecciones aprendidas son recogidas, como un apéndice de esta tesis, en el Anexo I.

PARTE I: RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN, DESARROLLO Y POBREZA

CAPÍTULO 2: DESARROLLO Y POBREZA: CONCEPTUALIZACIONES, ENFOQUES Y DIMENSIONES

1. Introducción

El presente capítulo analiza las distintas conceptualizaciones, enfoques y dimensiones sobre el desarrollo y la pobreza, como marco teórico introductorio para el estudio del papel de la educación de cara a afrontar la pobreza y promover el desarrollo.

De esta manera, este capítulo se compone de dos partes. La primera hace un recorrido por los principales enfoques del desarrollo, con el propósito de establecer un marco conceptual general del mismo, así como de estudiar su evolución. Por consiguiente, la estructura de esta primera parte se desglosa en el análisis de la economía del desarrollo, de las teorías del crecimiento económico y de las teorías ortodoxas y heterodoxas del desarrollo, así como en el estudio de una visión más contemporánea del desarrollo. A tales enfoques añadimos otras dos dimensiones específicas, como son las relativas a la relación entre el género y el desarrollo, y la etnicidad y el desarrollo. La primera por la importancia que tiene en el discurso actual sobre el desarrollo y la segunda por el fuerte peso de la población indígena y la actual relevancia de los planteamientos indigenistas en Bolivia, país objeto de estudio de la presente tesis doctoral.

La segunda parte tiene como finalidad conceptualizar el fenómeno de la pobreza, a partir de sus dos acepciones, la absoluta y la relativa, y de los diferentes enfoques formulados para su estudio. Igualmente, analizará los debates y formulaciones teóricas sobre algunas dimensiones concretas de la pobreza, en concreto las vinculadas con el género, la etnicidad y la pobreza educativa. Hay que señalar que los enfoques sobre la pobreza guardan estrecha relación con las escuelas y dimensiones sobre el desarrollo analizados en la primera parte, aunque en este segundo apartado se pondrá un énfasis especial en la pobreza educativa y en los factores que la originan y la refuerzan.

2. Enfoques y dimensiones del desarrollo

El pensamiento sobre el desarrollo ha tenido una amplia evolución desde sus inicios con la “escuela clásica de la economía” del siglo XVIII, dando lugar a diferentes enfoques: si los iniciales tenían una visión del desarrollo como crecimiento económico, otros enfoques posteriores han valorado otras dimensiones no meramente cuantitativas. Así pues, desde los años cuarenta han existido dos grandes categorías del desarrollo: la teoría ortodoxa del desarrollo, que forma parte de la corriente principal (*mainstream*) de la economía, y la heterodoxa o radical, que se caracteriza por sus críticas al primero y por situarse resueltamente fuera del planteamiento convencional. La primera entiende que el subdesarrollo es simplemente una cuestión de “atraso” cronológico de los países menos avanzados, en otras palabras, un atraso en la “modernización” o crecimiento de sus estructuras y de sus economías. Por contra, la teoría heterodoxa del desarrollo niega que el problema sea de atraso, viéndolo como resultado de una ubicación desventajosa de los países pobres, o periféricos, en la estructura del sistema capitalista mundial (Bustelo, 1999:11-15).

Paralelamente a la evolución de las teorías ortodoxas del desarrollo, bajo el rótulo de las teorías del crecimiento —tradición económica nacida a finales de la década de los cuarenta— se han desarrollado modelos formalizados para

explicar la evolución de las capacidades productivas de un país o PIB agregado, como expresión sintética del proceso de crecimiento económico. Su visión es, por tanto, mucho más cuantitativa y economicista; al tiempo que trata de aportar una mayor fundamentación lógica a las relaciones supuestas entre las variables económicas, a través de la aplicación del lenguaje matemático (Alonso, 2000:53, 67).

Sin embargo, apelar al término de desarrollo supone aludir a un proceso más amplio que el mero crecimiento económico en el que se integran, además de los fenómenos cuantitativos, otros de tipo cualitativo, relacionados con los procesos de cambio estructural, de expansión de capacidades y libertades, de progreso social, de modernización institucional y de equilibrio medioambiental de los países. Adicionalmente, para algunos autores y organismos, el término desarrollo incorpora un proceso de crecimiento económico que resulta socialmente equilibrado, promoviendo una mejora en las condiciones no sólo económicas, sino de vida del conjunto de la población y no sólo de unos pocos (Alonso, 2000:67; PNUD, 1998:10-15).

En este sentido, es imposible dar cuenta de todas las aportaciones del conjunto de autores que, entre finales de los años cuarenta y principios del nuevo milenio, conforman el pensamiento básico sobre el desarrollo. No obstante, en el presente apartado, a través de diferentes enfoques —que se adscriben a la economía del desarrollo, a las teorías del crecimiento, a las teorías ortodoxas y heterodoxas y a la visión más contemporánea del desarrollo (desarrollo humano)—, se presenta un marco conceptual y una evolución del mismo. Finalmente, como base teórica adicional, se analiza dos dimensiones sobre el desarrollo, el género y la etnicidad, el primero por constituir en la actualidad una parte ineludible en el pensamiento sobre el desarrollo y, el segundo, por su decisiva importancia en Bolivia, donde un alto porcentaje de la población es indígena y donde, además, el actual gobierno de Evo Morales cuenta con una ideología y una agenda política basadas en el indigenismo.

2.1 Teorías del crecimiento económico y contrarrevolución neoclásica

Los economistas clásicos del siglo XVIII y principios del siglo XIX (Adam Smith, Thomas Robert Malthus, o David Ricardo) se preocuparon por las causas, consecuencias y perspectivas del análisis del crecimiento económico a largo plazo. Además, aunque de manera tangencial, estos economistas en su afán por estudiar el fenómeno del crecimiento económico abordaron también las perspectivas de lo que entonces se denominaban las “áreas atrasadas”, o lo que actualmente constituyen los países en vías de desarrollo. Esa preocupación desaparecería en las corrientes económicas inmediatamente posteriores. En efecto, el denominado “paréntesis neoclásico”, con gran influencia entre los años de 1870 y 1936, desplazó el interés económico hacia cuestiones generalmente de equilibrio a corto plazo de las economías ya desarrolladas (Bustelo, 1991:23-24; Meier, 1987:12).

Por tanto, las raíces de la teoría moderna del crecimiento económico, paradójicamente, se encuentran en la tradición de la economía clásica de los siglos XVIII y XIX (Lewis, 1988). Por otro lado, la ortodoxia económica neoclásica de finales del siglo XIX y principios del siglo XX sustituyó la teoría clásica del “valor-trabajo” por una nueva aproximación subjetiva al valor basado en la “utilidad-escasez”. Nació, en consecuencia, la “economía matemática”, ya que los análisis marginalistas o neoclásicos eran susceptibles de ser formalizados en ecuaciones y modelos de gran elegancia.

Pues bien, en el denominado paréntesis neoclásico se desarrollaron tres escuelas: la Escuela de Lausana, con exponentes como Léon Walras (1834-1910) y Vilfredo Pareto (1848-1923); la Escuela Inglesa, con pensadores como Stanley Jevons (1835-1882) y Alfred Marshall (1842-1924); y la Escuela Austriaca, con exponentes de la talla de Carl Menger (1840-1921), Friedrich von Wieser (1851-1926) y Friedrich von Hayek (1899-1922). Tales escuelas contaron con las siguientes cuatro ideas en común: (1) la defensa del

comportamiento racional del consumidor, o "*homo economicus*"³; (2) el incremento de la demanda del consumidor hasta la anulación de la utilidad marginal; (3) la igualdad entre el salario y la productividad marginal del trabajo, y (4) la lógica perfecta del mercado (Meier y Baldwin, 1957:37-57; Marshall, 1947:1-12).

Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía de la escuela neoclásica terminó debido al auge del pensamiento teórico de John Maynard Keynes, que tuvo gran influencia entre los años de 1936 y 1950. Keynes introdujo una perspectiva dinámica al estudio económico, aunque sólo fuese para tratar la inestabilidad cíclica a corto plazo de las economías desarrolladas. Por tanto, el pensamiento económico de Keynes, también denominado keynesianismo, terminó con la idea de que una economía de mercado conduce automáticamente al pleno empleo. De esta manera, esa pérdida de fe en los automatismos reguladores de la economía abrió la puerta a la necesidad de la intervención del Estado para alcanzar una situación de pleno empleo (Thirlwall, 1987:3).

Esta escuela, además, sentó las bases de lo que luego serían las teorías modernas del crecimiento, impulsadas por sus discípulos: Roy Harrod, Evsey Domar y Nicholas Kaldor. Así pues, nada más comenzar la segunda mitad del siglo XX, dos economistas y discípulos de Keynes, el británico Harrod y el norteamericano Domar, plantearon por separado un modelo similar, el cual contiene una versión simplificada y sintética de las relaciones dinámicas básicas de la economía (Thirlwall, 1987:13-15).

El modelo Harrod-Domar señala que el crecimiento económico depende de tres factores: (1) la tasa de ahorro: condicionada por los hábitos de gasto de los hogares; (2) la relación capital-producto: modo en que las empresas determinan el capital que requieren para un volumen de producto deseado; y

³ La expresión *homo economicus* denota una forma de ver el comportamiento del ser humano, entendido como una persona racional, capaz de decidir y actuar, con conocimiento y que persigue lograr beneficios personales siguiendo principios de menor esfuerzo y mayor logro.

(3) la tasa de depreciación. El modelo señala también que un incremento en la propensión al ahorro incrementa la tasa de crecimiento; y a la inversa, concluye que un incremento en la relación capital-producto reduce dicha tasa (Gylfason, 1999:15-25).

Dicho modelo Harrod-Domar recibió grandes críticas por el enfoque “síntesis neoclásica-keynesiana”, desarrollado especialmente entre los años de 1948 y 1957; corriente de pensamiento que además emergió durante el período post keynesiano con autores como Paul Samuelson, Robert Solow y Trevor Swan⁴ (Hahn y Matthews, 1970:15-19). Así pues, el modelo Harrod-Domar tuvo una contraofensiva teórica a través del modelo de Solow. Este modelo abandonó el supuesto que sostenía que la relación capital-producto es constante, circunstancia que, a su vez, permitió romper el argumento del modelo Harrod-Domar que asumía que el crecimiento es inestable y que resulta, prácticamente, imposible alcanzar una situación de pleno empleo (Jones, 1974:91-96; Gylfason, 1999:23-25).

Por lo tanto, el modelo de Robert Solow (1956) establece que a largo plazo el crecimiento es estable con una tasa de expansión de pleno empleo. Así pues, aun cuando Harrod abrió el campo de la teoría del crecimiento, el modelo más influyente en el pensamiento económico fue el modelo de Solow. Este modelo sostiene que en una función de producción agregada el *output* obtenido es el resultado de la aplicación de unos determinados *input* (capital y trabajo). Además, estos *input* se combinan de acuerdo con las tecnologías disponibles y conforme a los precios que rigen el mercado de factores. El modelo de Solow, también, supone que existen rendimientos de escala constantes y rendimientos marginales decrecientes para cada factor⁵ (Hahn y Matthews, 1970:17-22).

⁴ La escuela denominada síntesis neoclásica-keynesiana compatibilizó la economía convencional neoclásica con el pensamiento de Keynes, es decir, reconcilió la tradición microeconómica neoclásica con el análisis macroeconómico keynesiano.

⁵ Los rendimientos de escala constantes se refieren a que si todo lo demás se mantiene igual, si se aplica el doble de *input* a la producción, se obtiene el doble del *output*. Y, los rendimientos marginales decrecientes de un factor de producción se refieren a que a medida que aumenta la cantidad de un factor sin alterar el otro, aumenta el producto obtenido, pero en cantidades cada

Por último, el modelo de Solow señala que las mejoras en productividad se deben a procesos innovadores, al mismo tiempo que la renta per cápita depende de la relación capital-trabajo y del ritmo del progreso técnico. Es decir, cuanto mayor sea la tasa de progreso técnico y más elevado sea el nivel de capitalización, mayor será la renta per cápita de la economía. Sin embargo, el modelo también sostiene que a medida que se incremente el *stock* de capital por trabajador, el producto per cápita aumenta cada vez a tasas menores.

Asimismo, el modelo de Solow aportó una ventaja práctica al estudio de la economía, pues a partir de su formulación fue posible derivar una contabilidad del crecimiento económico a través de: las horas trabajadas, el incremento del *stock* de capital productivo y la tasa de progreso técnico (Hahn y Matthews, 1970:15-35).

Por lo tanto, a finales de los años cincuenta y durante la década de los sesenta, el “pensamiento neoclásico” —respaldado con modelos de crecimiento como los de Solow, y bajo autores como Peter Thomas Bauer, Harry Johnson, Hla Myint y Jacob Viner— se convirtió en la ortodoxia del estudio del desarrollo económico.

Posteriormente, en los años ochenta, después de una expansión de las teorías ortodoxas del desarrollo —especialmente en los años setenta con el enfoque de las necesidades básicas, corriente de pensamiento que se analizará detalladamente en el siguiente subapartado— resurgió nuevamente el pensamiento neoclásico. Esta “contrarrevolución neoclásica” (1980-1990) fue encabezada por autores como Belá Balastasa, Anne Krueger, Ian Malcolm o David Little, quienes criticaron con virulencia el enfoque de las necesidades básicas, la intervención gubernamental y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones promovidas por las teorías heterodoxas del desarrollo (véase punto 2.3 del presente capítulo). Asimismo, estos autores defendieron apasionadamente la liberalización interna (reducción del peso del

vez menores.

Estado) y la liberalización externa (apertura comercial y financiera) de los países del Tercer Mundo.

Hay que subrayar que este enfoque neoliberal influyó en las ideas y los programas de los principales organismos internacionales, mediante el llamado Consenso de Washington⁶. Los principios de tal Consenso pueden encontrarse en diversos informes anuales del Banco Mundial en los años ochenta (1981, 1987), al tiempo que su incidencia se reflejó enseguida en los programas de ajuste estructural que esa institución promovió.

Asimismo, otros teóricos representantes de esta escuela, como Theodore Schultz, revitalizaron la monoeconomía, esto es, la existencia de una única teoría económica válida para el análisis de cualquier tipo de situación real. Así pues, los argumentos de Schultz señalaban que los países del Tercer Mundo muestran comportamientos económicos racionales similares a los observados en los países ricos, y que la teoría neoclásica puede y debe aplicarse al análisis de las políticas de desarrollo. Por lo tanto, la teoría neoclásica repuso a las teorías de crecimiento económico en el pedestal del que habían sido depuestas por el enfoque de las necesidades básicas (Myint, 1987:107).

Paralelamente, a lo largo de la década de los ochenta, las teorías del crecimiento corrigieron algunas deficiencias que se identificaron en el modelo de Solow. Por ejemplo, este modelo, pese a sus ventajas, conduce a un resultado paradójico: como se ha comentado párrafos más arriba, en el modelo de Solow la renta per cápita depende de la relación capital-trabajo y del ritmo del progreso técnico, es decir, cuanto mayor sea la tasa de progreso técnico y más elevado sea su nivel de capitalización, mayor será la renta per cápita de la

⁶ El Consenso de Washington fue una concepción común en las instituciones financieras internacionales localizadas en Washington (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) que fue formulada por John Williamson (1990) a principios de los años noventa. Tal Consenso recoge una síntesis del pensamiento neoliberal. Tres son sus elementos centrales: el diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos, que habían aplicado las políticas de industrialización por sustitución de importaciones; las recomendaciones de políticas económicas a aplicar a corto plazo; y las recomendaciones de políticas de reforma estructural.

economía. No obstante, el modelo establece la variable de progreso técnico como variable exógena; y el efecto que sobre el crecimiento puede tener la relación capital-trabajo está sometido a rendimientos decrecientes (a medida que se incrementa el capital, sin alterar el trabajo disponible, se incrementa el producto per cápita, pero en tasas cada vez menores).

Dicho de otro modo, dado que el modelo hace descansar el crecimiento únicamente sobre la expansión del *stock* del capital, la economía se encaminaría hacia un estadio de estancamiento (un hecho que no parece observarse en la realidad). Por lo tanto, los dos únicos factores que pueden evitar ese resultado son el progreso técnico o bien el incremento de la población, pero ambas variables son consideradas exógenas. Cabría decir, de este modo, que el modelo de Solow elude explicar aquellas variables que se revelan como cruciales para justificar el crecimiento (Gylfason, 1999:26-28).

Pues bien, los nuevos modelos de crecimiento endógeno, propuestos en los años ochenta por autores como Paul Romer, Robert Lucas o Gene Grossman, proponen una modelización para que la dinámica económica descansa sobre factores endógenos y para encontrar un factor que, generado en el propio proceso del crecimiento, sea capaz de impulsar la dinámica económica sin encontrarse sometido a rendimientos marginales decrecientes. Uno de estos modelos, formulado por Grossman, partió de una propuesta muy cercana a la de Solow. Primero, se acepta como supuesto que sólo el uso del capital permite a los trabajadores incrementar sus niveles de formación (ese proceso es conocido por su expresión en inglés "*learning by doing*"). Es decir, el *output* en este modelo depende del *stock* de capital y de la eficiencia con el que éste es usado en la producción. Dicho de otro modo, el *output* depende de la cantidad y de la calidad del capital disponible⁷ (Lucas, 1988:11, 21).

⁷ En este modelo se puede mencionar que no existen rendimientos decrecientes al aumentarse el capital, con lo que es posible que se produzca un proceso continuado de crecimiento de la renta per cápita. Es decir, este modelo es capaz de justificar tasas de crecimiento económico positivas a largo plazo sin la necesidad de acudir al incremento exógeno de alguna de las variables implicadas.

Por otra parte, como sostiene Thorvaldur Gylfason (1999), es conveniente destacar que buena parte de los modelos de crecimiento endógeno descansan sobre el papel protagónico que tiene el conocimiento, bien sea asociado a la tecnología o al capital humano, en la promoción de la dinámica económica. Por ejemplo, Lucas (1988) presenta una variante al modelo de Solow, señalando que el aumento de la productividad se produce como consecuencia del *stock* de capital humano.

Así pues, el crecimiento económico, según los modelos de crecimiento endógeno, puede mantenerse a lo largo del tiempo —siempre que las inversiones en bienes de equipo, en capital humano y en investigación y desarrollo— generen rendimientos crecientes a través de la difusión de las innovaciones y el conocimiento por todo el sistema productivo. En este sentido, la mejora de la calidad de los recursos humanos —mediante la formación y la introducción de bienes de equipo que incorporen nueva tecnología, y la acumulación de conocimientos procedente de las inversiones en I + D— produce un efecto innovador que se propaga por todo el entorno denominado en inglés “*spillover effect*”⁸ (Lucas, 1998:5, 8, 21-26).

Por otro lado, paralelamente al desarrollo de las teorías del crecimiento, se generó un sentimiento de escepticismo respecto a las bondades de las recetas propugnadas por la “contrarrevolución neoclásica”, pues sus prometidos resultados no llegaban. De este modo, un nuevo enfoque denominado “favorable al mercado” emergió a principios de la década de los noventa, el cual se constituyó como el pensamiento de desarrollo dominante en la agenda económica internacional. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se adscribieron al mismo.

⁸ En definitiva, según las nuevas teorías del crecimiento, el conocimiento se transfiere de unas empresas a otras a través de la red de relaciones formales e informales que existen entre ellas, de la interacción con los clientes y los proveedores, y a través del mercado de trabajo. Todas las empresas, incluso las que compiten con las empresas innovadoras, se benefician de este fenómeno de difusión del conocimiento, sin que ello afecte a sus costes de producción. Así pues, el conjunto de la economía se beneficia de los rendimientos crecientes que se generan de las decisiones individuales de inversión en conocimiento de las empresas (Lucas, 1988)

Dos causas de esa reevaluación crítica de la ortodoxia de la economía merecen ser destacadas. En primer lugar, las políticas ortodoxas aplicadas en muchos países del Tercer Mundo en los años ochenta arrojaron resultados mediocres, cuando no claramente negativos. El crecimiento de la renta per cápita real no sólo se redujo en el período de 1980 a 1990 respecto al período de 1970 a 1980, sino que incluso cambió de signo haciéndose negativo⁹. Por el contrario, en regiones como Asia oriental y Asia meridional, que recurrieron mucho menos a este tipo de medidas, los ingresos por habitante se incrementaron. En segundo término, cabe mencionar el reconocimiento del Banco Mundial respecto a la intervención del Estado como un factor de desarrollo y como una de las razones del éxito de los dragones asiáticos en los años ochenta (principalmente Corea del Sur y Taiwán) (Bustelo, 1999:173.174).

Así pues, la reevaluación de la actitud radicalmente liberal de mediados de los años ochenta desembocó en la defensa de un enfoque favorable al mercado que reconoce el papel del Estado, pero siempre que se encamine a sustentar o a apoyar, y no a sustituir o suplantar, al mercado. Por tanto, se trata de una reinterpretación cautelosa del papel del Estado, pero de una reconsideración al fin y al cabo. A modo de ejemplo, la contrarrevolución neoclásica de los años ochenta sólo aceptaba la intervención del Estado para crear un marco macroeconómico estable y un sistema legal moderno, así como para eliminar las distorsiones en el sistema de precios. No obstante, el nuevo enfoque admite la necesidad de políticas deliberadas para: (1) mantener la estabilidad macroeconómica; (2) crear un entorno competitivo para las empresas; (3) efectuar inversiones en capital físico (infraestructuras) y capital humano (educación y sanidad); y (4) potenciar el desarrollo institucional (Banco Mundial, 1991:5-7).

⁹ En las regiones de Oriente Medio, Norte de África, África Subsahariana y América Latina la renta per cápita se redujo e incluso se convirtió en negativa. Estas regiones, además, fueron precisamente las que aplicaron más nítidamente las recetas ortodoxas de deflación y desregulación.

Finalmente, el Banco Mundial (1991), en su *Informe sobre el desarrollo mundial*, explica el enfoque favorable al mercado que los países asiáticos habrían seguido para alcanzar tan buenos resultados en términos de crecimiento económico. Este informe, además, hace un especial hincapié en la inversión estatal que se realizó en capital humano como una clave de tal éxito. La notable preferencia por la enseñanza primaria y secundaria frente a la superior —y, dentro de la educación superior, el fomento de las carreras universitarias técnicas— fue considerada como uno de los factores clave para el impulso del crecimiento económico. Sin embargo, como señala Bustelo, el enfoque favorable al mercado promocionado por el Banco Mundial no ha supuesto un cambio de paradigma respecto a la ortodoxia neoclásica de los años ochenta y, por lo tanto, este enfoque sería heredero directo de los planteamientos neoliberales del decenio anterior (Bustelo, 1999:180-185, Banco Mundial, 1993:1-4).

2.2 De los pioneros del desarrollo al enfoque de las necesidades básicas

Después de la Segunda Guerra Mundial, y paralelamente a la evolución de las teorías del crecimiento y de la economía del desarrollo, emergieron determinadas corrientes de pensamiento que rechazaron la idea de que hubiera una única teoría económica válida para el análisis de cualquier tipo de situación real. El rechazo a esta forma de entender los procesos de expansión económica fue el que distinguió a los primeros especialistas o pioneros del desarrollo (Harvey Leibenstein, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Raúl Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan, Hans Singer, Jan Tinbergen, Walt Whitman Rostow, entre los más destacados). Por lo tanto, la incapacidad analítica de la teoría económica convencional (keynesiana y neoclásica) para enfrentarse a los problemas de los países que empezaron a llamarse subdesarrollados —a raíz de un informe de las Naciones Unidas de 1951, titulado *Measures for the economic development of under-developed countries*— desembocó en la creación de algunos enfoques novedosos (Bustelo, 1991:29-34).

Así pues, el estudio de las economías subdesarrolladas exigía, en opinión de los pioneros del desarrollo, un instrumental distinto del creado por y para el análisis de las economías desarrolladas. Por ejemplo, Paul Rosenstein-Rodan (1943) sostuvo la existencia de una “trampa del subdesarrollo”. Más en concreto, este autor afirmó que la insuficiente demanda de las economías en proceso de desarrollo provoca que la inversión en los sectores modernos brille por su ausencia, lo que ocasiona que estos no crezcan lo necesario, reproduciendo circularmente la insuficiencia de la demanda.

Otros autores, como Ragnar Nurkse (1952), introdujeron el concepto de “pobreza” en los procesos del desarrollo, con el denominado “círculo vicioso de la pobreza” que, en otras palabras, es la representación del encadenamiento de varios fenómenos de oferta y de demanda¹⁰. Para romper este círculo, Rosenstein-Rodan y Nurkse plantearon las siguientes soluciones: (1) aumentar el tamaño del mercado con el objeto de incrementar la rentabilidad esperada, la inversión y el aprovechamiento de las economías de escala; y (2) movilizar los recursos existentes para canalizarlos hacia el sector moderno y/o generar más incentivos al ahorro (Meier, 1987:12-13).

Durante esta primera fase pionera del desarrollo, centrada sobre todo entre los años 1945 y 1957, los términos “desarrollo” y “crecimiento económico” se manejaban indistintamente. En general, se prestaba poca atención a los efectos distributivos y sociales del crecimiento económico. Así pues, el objetivo del desarrollo no era más que el aumento sostenido de la renta o PIB per cápita, mientras que los medios contemplados para alcanzar tal fin eran: el fomento de la acumulación de capital (la industrialización), la protección del mercado interior y la intervención del Estado. En este sentido, los planteamientos de Nurkse y de Rosenstein-Rodan, así como la teoría de las

¹⁰ Los fenómenos de oferta a los que hizo referencia Nurkse son: la baja renta por habitante, la baja propensión al ahorro, la escasez de capital y la baja productividad. Y los fenómenos de demanda son: el bajo poder adquisitivo, la escasez de producción en el sector moderno, la baja productividad media y por habitante, y la baja capacidad de compra.

etapas de Walt Whitman Rostow¹¹, sostenían que el desarrollo de las naciones se puede alcanzar por la reproducción paulatina de las experiencias de los países desarrollados, esto es, mediante la réplica de sus procesos de industrialización (Meier, 1987:14-16). Por consiguiente, los primeros autores del desarrollo eran partidarios de lo que se conoció después con el nombre de “teoría de la modernización”, implementada fundamentalmente entre los años de 1957 y 1969, un enfoque que prestaba un énfasis desmesurado a la acumulación de capital físico frente al capital humano.

A finales de los años cincuenta y durante los años sesenta, como se señaló en el punto 2.1 del presente capítulo, se registró una recuperación del pensamiento neoclásico, el cual, bajo el mando ideológico de Peter Thomas Bauer, criticó la propuesta de industrialización que los pioneros del desarrollo habían formulado para los países del Tercer Mundo. Según el pensamiento neoclásico, promover un sector industrial en regiones subdesarrolladas suponía desatender la agricultura. En suma, los economistas neoclásicos, como señala Irene Gendzier (1985), se mostraron abiertamente contrarios a los tres medios principales que se habían propuesto para la fase inicial del desarrollo: la intervención del Estado, la protección del mercado interior y la industrialización¹².

Las críticas neoclásicas a la industrialización del Tercer Mundo, no obstante, se involucraron en lo que pretendía ser una ampliación del concepto de desarrollo, al postular el “desarrollo agrícola”. Por ejemplo, Jacob Viner (1953) en su estudio *International trade and economic development*, insistió en el progreso

¹¹ Fruto de sus investigaciones, Rostow sugirió en 1960 la existencia de cinco grandes etapas en la evolución de los países: la sociedad tradicional, la situación previa al despegue, el despegue, el camino hacia la madurez; y la sociedad de consumo de masas. El tránsito entre una y otra etapa viene marcado por un cambio en la base económica, en el marco institucional y en el sistema de valores de las sociedades (Alonso, 2000:54).

¹² Bauer, asimismo, criticó la ayuda extranjera porque consideraba que ésta era innecesaria para el progreso de los países pobres y, a menudo, servía para consolidar y prolongar políticas sumamente dañinas que, por lo común, se llevaban adelante y en nombre de la planificación integral.

agrícola como condición previa para el desarrollo. Ahora bien, la posición neoclásica de este autor sólo fue una voz temprana y solitaria, al subrayar la importancia de la economía en la reducción de la pobreza y la provisión de servicios básicos (como la educación, la salud y la alimentación) como pruebas del desarrollo. Este autor, además, vino a ser un pionero del “enfoque de las necesidades básicas”, corriente de pensamiento que consolidó las teorías ortodoxas del desarrollo, fundamentalmente entre los años de 1969 y 1978 (Meier y Seers, 1984:52-54).

Posteriormente, a finales de los años sesenta, se inició una nueva fase de la historia del pensamiento económico. La preocupación por los objetivos más propios del desarrollo —mejorar la calidad de vida de la población en vez de centrar la atención exclusivamente en la expansión de la renta per cápita— se fue imponiendo en la nueva escuela ortodoxa del desarrollo. Tal cambio implicó una percepción distinta de la naturaleza del proceso del desarrollo. Más en concreto, esta nueva etapa se inició en el año 1969, con motivo de la Undécima Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) que se celebró en Nueva Delhi. En aquel encuentro se presentaron las líneas de un enfoque con alto contenido social (centradas en el empleo, la distribución y la pobreza), que luego darían lugar a la estrategia de las necesidades básicas (Streeten, 1977:8-16; Bustelo, 1999:146).

Inmediatamente después, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) organizó tres misiones sobre el empleo en países de distintas regiones del planeta: Colombia en 1970, Ceilán (actual Sri Lanka) en 1971 y Kenia en 1972. Las misiones, sobre todo la de Kenia, identificaron que el problema del empleo mundial se originaba por las largas horas trabajadas con una muy baja retribución, especialmente entre las poblaciones más vulnerables (OIT, 1972:10-12). De este modo, un problema que el emergente enfoque de las necesidades básicas identificó en sus inicios fue la ausencia de puestos de trabajos productivos y bien remunerados, y la presencia de un desempleo experimentado por personas sin formación adecuada.

Además, lo importante para este nuevo enfoque no era sencillamente crear empleos, sino generar oportunidades de empleo productivo para reducir la incidencia de la pobreza. Así pues, de la preocupación por el desempleo y el subempleo se pasó al análisis de los medios para mejorar la suerte de los trabajadores, especialmente en el sector informal y entre las mujeres, áreas de estudio que recibieron, por primera vez, una atención destacada.

Diferentes autores destacaron en este naciente pensamiento de las necesidades básicas. Irma Adelman (1961), por ejemplo, planteó una estrategia de lucha contra la pobreza en tres etapas: redistribución radical de activos (*assets*), acumulación masiva del capital humano y crecimiento intensivo en factor trabajo. Sin embargo, como señala Paul Streeten (1979), la preocupación por el empleo y la distribución sucedió al énfasis sobre la pobreza¹³. Con el paso del tiempo, la combinación de lucha contra el desempleo, la mejora de la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza, dieron lugar a un enfoque integrado, denominado propiamente como de las “necesidades básicas” o esenciales.

Años después, en la Conferencia Mundial Sobre Empleo de la OIT de 1975, se definieron formalmente las necesidades básicas que toda sociedad debía ver satisfechas para disfrutar unos niveles de vida mínimos. Las necesidades se dividieron en cuatro categorías: (1) el consumo alimentario, la vivienda y el vestido; (2) el acceso a servicios públicos (educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado); (3) la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado; y (4) el derecho a participar en decisiones que afecten a la forma de vida de la gente y a vivir en un ambiente sano, humano y satisfactorio (Streeten, 1979:28-31; OIT, 1976:32).

¹³ Posteriormente, en 1974 el Banco Mundial (1974a) lanzó a nivel global determinados programas de lucha contra la pobreza con los objetivos de incrementar el ingreso medio de la población a través de: el suministro de servicios básicos, como la educación, la promoción de la construcción de viviendas y el aumento de puestos de trabajo en sectores modernos.

De esta manera, el enfoque de las necesidades básicas —liderado por sus autores más destacados, como Paul Streeten, Amartya Sen, Hans Singer, Richard Jolly, quienes luego formarían el núcleo intelectual de los *Informes sobre el Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD— representó un progreso intelectual respecto a las aportaciones de los pioneros del desarrollo. Un paso importante en esta línea fue la publicación por el Banco Mundial en 1981 de *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas de los países en desarrollo*, un estudio que resume el enfoque de las necesidades básicas y la experiencia del Banco en esta área (Griffin, 2001:28-29; Streeten, 1986:1-3).

Por lo tanto, como sostuvo Mahbub ul Haq (1976), uno de los colaboradores de Streeten, la única forma de eliminar la pobreza absoluta, de una forma permanente y sostenible, es aumentando la productividad de los pobres. Sin embargo, para ello es necesario que los pobres tengan unas necesidades básicas satisfechas. Así pues, el enfoque de las necesidades básicas no es sólo un intento *per se* de distribuir los ingresos y dar bienestar social a los pobres, ni representa un intento para denegar la industrialización y la modernización a los países pobres. Por el contrario, se trata de una reacción pragmática al urgente problema de la pobreza mundial, entendiendo su reducción como un objetivo fundamental del desarrollo económico (Hidalgo, 1998:234).

Por otro lado, el enfoque de las necesidades básicas, según autores como Streeten (1986), postula que los seres humanos adquieran oportunidades para alcanzar un pleno desarrollo físico, mental y social, así como también los medios necesarios para alcanzar esas oportunidades. Este enfoque, por consiguiente, trata de atender a grupos con carencias concretas, que ven insatisfechas sus necesidades básicas materiales y no materiales¹⁴. Sin

¹⁴ Las necesidades básicas materiales se pueden clasificar como: nutrición, salud, alojamiento, agua, saneamiento y educación; y las no materiales como: autodeterminación, confianza en sí mismo, seguridad, participación ciudadana, participación de los trabajadores en las decisiones públicas y laborales, e identidad nacional y cultural.

embargo, la satisfacción simultánea de estas necesidades genera un conflicto a la hora de intervenir sobre ellas, por lo que la jerarquización de éstas es necesaria, tal y como se hizo en la Conferencia de la OIT de 1975.

Por consiguiente, el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas se convirtió en los años setenta en el centro de las teorías ortodoxas del desarrollo y el punto de referencia de una distinta concepción del desarrollo, el desarrollo que promovía la lucha contra la pobreza, frente a las anteriores teorías pioneras del desarrollo y a las posteriores formulaciones neoliberales. Sin embargo, según Hidalgo (1998:237), “[...] este enfoque adolece de un desarrollo analítico profundo que vaya más allá de las declaraciones políticas y los programas de ayuda internacional; como también carece de un sustrato teórico importante en que basar todas las políticas de satisfacción de las necesidades básicas [...]”¹⁵.

A fin de cuentas, el enfoque de las necesidades básicas fue excesivamente pragmático, lo cual dificultó su propio desarrollo intelectual; el propio Streeten (1984) publicó un artículo en el cual identificó “las preguntas sin contestar del enfoque”, que serían las siguientes: (1) quién define las necesidades; (2) si la meta es “el florecimiento humano” o “la satisfacción de las necesidades básicas”; (3) cuál es el papel de la participación; (4) cuáles son las necesidades que las instituciones pueden legítimamente planear satisfacer; y (5) cómo coordinar los recursos internacionales para satisfacer las necesidades básicas.

Sin embargo, antes de que tales preguntas fueran adecuadamente atendidas, mientras la investigación y discusión se desarrollaban, diferentes programas operativos del Banco Mundial y de la OIT, instrumentaban “respuestas” apresuradamente. Dichas instancias se concentraron en los insumos a la salud,

¹⁵ Además, el enfoque de las necesidades básicas sufrió una aplastante derrota frente a la contrarrevolución neoclásica de los años ochenta. Las causas de tal derrota fueron: (1) el marcado pero inacabado carácter keynesiano de las necesidades básicas, opuesto al neoliberalismo triunfante; (2) el freno a los modelos de desarrollo que se orientaban a la industrialización y a la exportación; y (3) la necesidad de un importante volumen de ayuda internacional cuyo uso eficiente era bastante cuestionado (Hidalgo, 1998: 238).

la educación, el vestido, la vivienda y la higiene, dado que resultaban relativamente más baratos y fáciles de medir. El problema radicó en que el énfasis puesto únicamente en tales insumos constituyó una mala interpretación del enfoque de las necesidades básicas, que en principio abarcaba un estudio más amplio de las necesidades humanas, y por ende, acabó por redefinirlo y subvertirlo (Streeten, 1984:973–978).

2.3 Enfoque de la dependencia

A partir de finales de los años cuarenta, comenzó a conformarse otro tipo de teorías del desarrollo, denominadas como “heterodoxas”, alternativas y críticas a la corriente ortodoxa del desarrollo o parte de la corriente principal (*mainstream*) de la Economía. Así pues, estas corrientes heterodoxas han sido denominadas, en términos generales, como "estructuralistas", por cuanto el eje determinante de su análisis sobre el desarrollo y el subdesarrollo se centra en la estructura de la economía mundial, que se ha conformado a lo largo de la historia. En tal estructura existe un “centro” (países desarrollados) que controlan y se benefician del sistema; y una "periferia" (países pobres) que sufren dependencia y explotación por parte del centro, lo cual les mantiene sumidos en el subdesarrollo. De este modo, el subdesarrollo sería fruto no de un atraso cronológico o de un estadio "menos avanzado" en la senda hacia la modernización y el desarrollo, sino fruto de una ubicación desventajosa en la estructura del sistema capitalista mundial (Prebisch, 1949).

Así pues, la teoría heterodoxa del desarrollo surgió, en gran parte, por la desigualdad de los términos de intercambio (el valor comparado de los productos exportados e importados), e incluso el deterioro de tales términos, de los países de la periferia respecto a los del centro. El resultado era una transferencia neta de riqueza del centro a la periferia, que contribuía al desarrollo de aquél y al subdesarrollo de ésta.

En este sentido, las teorías heterodoxas del desarrollo tuvieron una notable influencia sobre el pensamiento económico del propio mundo en vías de

desarrollo. Así pues, como corrobora Gabriel Guzmán (1976), el “pensamiento estructuralista latinoamericano” —gestado en el seno de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), entre los años de 1949 y 1957— tuvo un protagonismo notable en la visión económica de un mundo conformado por dos bloques diferenciados con relaciones asimétricas entre ellos.

Esta conformación dual y diferenciada de la estructura de la economía mundial, según el economista argentino Raúl Prebisch (1949), a quien se le debe esta visión económica, es el resultado de un único proceso histórico de consolidación del sistema de mercado en el plano internacional. Asimismo, como se señaló párrafos más arriba, el pensamiento estructuralista no concibió el subdesarrollo como una especie de rezago histórico en esa senda única de transformaciones sucesivas, tal como lo definió Rostow.

El enfoque de la CEPAL, por otra parte, descansa en tres ideas centrales: (1) las estructuras productivas de los países centrales y de las economías de la periferia son fundamentalmente distintas, pues las primeras son homogéneas y poco diversificadas, y las segundas son heterogéneas y especializadas; (2) tales estructuras están relacionadas entre sí a través de la división internacional del trabajo; y (3) esas relaciones entre centro y periferia son asimétricas (Bustelo, 1999:191-192).

Del mismo modo, como señala Bustelo (1999), los planteamientos cepalinos tienen raíces en el pensamiento económico clásico y en el marxismo, y están empapados de un lenguaje keynesiano. Esta ambigüedad hace difícil determinar el cuadro teórico en que se mueve tal análisis. Con todo, el pensamiento de la CEPAL sirvió de base para la creación de uno de los enfoques más importantes en la línea heterodoxa, como fue el “enfoque de la dependencia”, cuya formulación tuvo lugar sobre todo entre 1957 y 1969.

Sin embargo, antes de adentrarnos en el estudio del enfoque de la dependencia conviene observar la teoría del desarrollo marxista, porque esta escuela de pensamiento incidió de forma decisiva en el enfoque de la

dependencia, fundamentalmente por su influencia en el estudio del materialismo histórico y la conflictividad, así como en el análisis del desequilibrio y la injusticia del sistema capitalista (Yotopoulos y Nugent, 1981:26). En efecto, la teoría del desarrollo de Marx se basa en una teoría de etapas, propia del materialismo histórico, en la que el motor del cambio es la lucha de clases¹⁶.

El análisis de la “teoría del desarrollo” en el marxismo arranca de las teorías del valor y de la plusvalía. En este sentido, el valor de cada bien, con independencia de su precio en el mercado, depende de la cantidad de trabajo que lleve incorporado. Por lo tanto, según esta escuela, el trabajo es el único factor capaz de generar valor y, como el precio del trabajo es el salario, el valor de los bienes producidos corresponderá a su coste en salarios¹⁷. La clase capitalista, además, se apropia, en forma de beneficios netos, intereses y renta de la tierra, de la plusvalía generada en el proceso de producción, mientras que la clase trabajadora sólo se queda con la masa salarial (el salario corresponde al precio del mercado del trabajo). Sin embargo, debido a la existencia de un excedente de mano de obra (el ejército de la reserva), dicha masa salarial se ve reducida a un nivel de subsistencia (Hidalgo, 1998:30; Furtado, 1972:44-55, 217).

Prosiguiendo con este pensamiento, el incremento de la plusvalía es una de las preocupaciones constantes de la clase capitalista¹⁸. Igualmente, esta línea

¹⁶ El pensamiento marxista tiene su origen en 1867 con la obra de Karl Marx (1973) *El Capital*. La base filosófica de esta obra se encuentra en el modo de producción correspondiente a un cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas, lo que a su vez determina las relaciones sociales de producción, las cuales además definen la estructura de clases de una sociedad. Asimismo, este modo y relaciones de producción originan una superestructura de ideas e instituciones.

¹⁷ La escuela marxista sostiene también que el producto social, es decir, la producción valorada a precios de mercado, estará compuesto por la parte correspondiente al coste del capital constante (depreciación de los equipos y materias primas), la parte del capital variable (salarios), y un excedente que Marx denomina plusvalía (diferencia entre el producto social y el gasto en capital constante y variable).

¹⁸ El incremento de la plusvalía se alcanza, según el pensamiento marxista, por medio de: la

teórica sostiene que las innovaciones técnicas traen consigo un aumento en la cantidad del equipo capital necesario para generar procesos de acumulación. Al mismo tiempo, este proceso sólo es posible de conseguir ahorrando parte de la plusvalía¹⁹.

Así pues, la acumulación de capital altera la composición orgánica de éste, aumentándola vía inversión, pues el capital constante crece más rápidamente que el variable. Al mismo tiempo, la introducción de innovaciones tecnológicas por parte de los capitalistas incrementa la productividad y disminuye el precio de los productos, y ello trae consigo una plusvalía superior. De este modo, la plusvalía se distribuye de manera desigual entre los capitalistas, lo que conduce a la eliminación de los más débiles del mercado y genera una tendencia a la concentración del capital en manos de unos pocos (Hidalgo, 1998:30-32).

Después de haber descrito brevemente el pensamiento marxista sobre el desarrollo, pasamos a continuación a analizar el enfoque de la dependencia. Uno de los autores más representativos de esta escuela fue Paul Baran (1957) quién propuso un cambio de paradigma en los estudios sobre el desarrollo. Las aportaciones de Baran pueden resumirse en dos grandes planteamientos: en primer lugar, concibe el subdesarrollo no como un retraso en el desarrollo, ni como una etapa previa al desarrollo, sino como el producto histórico del desarrollo de los países avanzados. Es decir, adopta una visión del desarrollo y del subdesarrollo como dos manifestaciones de un mismo proceso.

En segundo lugar, Baran señala que el supuesto carácter progresista del capitalismo en el Tercer Mundo debe ser reconsiderado. La escuela de la dependencia, por tanto, sostiene que el desarrollo en el Tercer Mundo, bajo un

ampliación de los horarios de trabajo, la reducción de los salarios por debajo del nivel de subsistencia y la introducción de innovaciones técnicas que mejoren la productividad.

¹⁹ Marx distingue entre reproducción simple de capital —plusvalía consumida por los capitalistas, excluyendo la posibilidad de que exista acumulación— y reproducción ampliada del capital, plusvalía que se divide en tres partes: para el consumo de los capitales, para el aumento del capital constante y para incrementar el fondo salario.

sistema capitalista, es imposible, porque el crecimiento industrial está fuertemente obstaculizado por el imperialismo de países occidentales. Por lo tanto, la única solución según esta escuela es la revolución socialista y, en una posición más extrema, la ruptura con el mercado mundial (Baran, 1957:280-293).

Posteriormente, y a partir de Baran, se desarrollaron tres corrientes dentro del pensamiento sobre la dependencia: “la teoría de la dependencia” como teoría general del subdesarrollo, “la reformulación dependentista” de los análisis de la CEPAL y “el enfoque de la dependencia” como metodología para el análisis de distintas situaciones del subdesarrollo. Los principales exponentes de estas corrientes fueron Samir Amin, Theotonio Dos Santos, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Fernando Cardoso y Enzo Faletto, entre muchos otros. Estas visiones comparten un modelo basado en la “teoría de la modernización” y asumen que el desarrollo del mercado libre capitalista es imposible en el Tercer Mundo, puesto que periferia y desarrollo capitalista son términos, por definición, incompatibles (Bustelo, 1991:45).

Hay que destacar que la teoría de la dependencia contribuyó al nacimiento de otras vertientes de pensamiento sobre el desarrollo, por ejemplo, el denominado “enfoque del desarrollo autónomo”, una visión que surgió en el seno de los encuentros de las Naciones Unidas en Cocoyoc, México, de 1974²⁰. En dichos encuentros, la participación de teóricos del desarrollo como Samir Amin e Ignacy Sachs destacó la importancia de las estructuras sociales y económicas para fomentar procesos ambientales y de desarrollo. En este sentido, se proclamó que resulta necesario un desarrollo centrado en la armonía de los seres humanos con el medioambiente para alcanzar una mayor autonomía de los países pobres sobre los países más desarrollados (UNEP/UNCTAD, 1974:174). Además, el desarrollo autónomo, como señala la

²⁰ La Cumbre de Cocoyoc, denominada *Patrones de uso de los recursos y estrategias ambientales y de desarrollo*, fue organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y por la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD).

Fundación Dag Hammarskjöld (1975), se centra en cuatro dimensiones: primero, ser endógeno (es decir, basarse en los valores, culturas y circunstancias de cada sociedad); segundo, ser autónomo y autosuficiente (lo que significa que debe sostenerse en los recursos humanos, naturales, físicos y culturales de cada sociedad y que, a su vez, debe orientarse hacia las necesidades materiales e inmateriales); tercero, ser ambientalmente adecuado; y cuarto, ser estructuralista (lo que significa conducir a una transformación estructural).

Asimismo, inspirados por el enfoque de la dependencia, algunos de los autores del desarrollo autónomo reafirmaron que no es posible alcanzar una autonomía nacional en un sistema de dependencia económica y por tanto es necesaria la desconexión de los países periféricos respecto al sistema económico capitalista internacional. Tal propuesta fue formulada por Samir Amin (1998) en su célebre libro *La desconexión, hacia un sistema mundial policéntrico*.

Paralelamente, aparecieron también otros enfoques igualmente inspirados por el pensamiento dependentista. Quizá uno de los más importantes fue el liderado por el chileno Manfred Max-Neef (1986), quien desde el Centro de Alternativas de Desarrollo de Chile (CEPAUR) propuso un enfoque denominado “desarrollo a escala humana”. Éste se orienta en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exigiendo un nuevo modo de interpretar la realidad y proponiendo una manera distinta, respecto a la económica convencional, de evaluar el mundo, las personas y sus procesos. Por lo tanto, el concepto de desarrollo a escala humana se centra en la satisfacción de ciertas necesidades humanas fundamentales, como son la subsistencia, el “entendimiento”, la participación, la protección y el ocio. Asimismo, la educación popular se entiende como un satisfactor esencial de la necesidad fundamental del “entendimiento”, necesidad cuyo disfrute estimula, a su vez, la satisfacción de otras necesidades como son la protección, la participación, la creación, la identidad y la libertad (Max-Neef *et al.*, 1998:30,65).

Finalmente, para completar esta revisión de los enfoques heterodoxos del desarrollo, cabe añadir que, a finales de los años ochenta y principios de los años noventa, se produjo una revitalización del estructuralismo de la CEPAL, movimiento dirigido por autores como Osvaldo Rosales, Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta. Este enfoque denominado como “neoestructuralismo latinoamericano” formaliza matemáticamente las políticas de desarrollo y reconoce la diversidad dentro del Tercer Mundo. Su origen se caracterizó por el rechazo a las políticas ortodoxas de estabilización y de ajuste, aplicadas en los años ochenta, y a la necesidad de recuperarse del “decenio perdido” que para el desarrollo habían supuesto tales políticas promovidas por el Banco Mundial (Bustelo, 1999:254).

2.4 Enfoque del desarrollo humano

A lo largo de las dos últimas décadas se ha producido un cambio notable en el ámbito de la doctrina del desarrollo, como resultado de un acercamiento de las dos esferas del desarrollo expuestas, esto es, las teorías ortodoxas y las teorías heterodoxas. Tal cambio afecta al propio concepto del desarrollo, a la percepción acerca de los actores que deben protagonizar su promoción, y a las políticas precisas para alcanzarlo. Así pues, por lo que se refiere al concepto de desarrollo, cabría explicar que en este periodo se ha tendido al abandono de una interpretación estrechamente economicista, propia del pasado, para asumir una concepción más compleja y multidimensional del desarrollo, en la que adquieren una mayor relevancia los aspectos sociales.

En este cambio de paradigma tuvo un protagonismo notable la formulación del “enfoque del desarrollo humano”, gestado en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este enfoque estuvo, a su vez, muy inspirado en el “enfoque de capacidades” desarrollado años atrás por el economista indio Amartya Sen (1985), como también se inspiró en los trabajos de uno de los precursores del enfoque de las necesidades básicas, Mahbub UI Haq. Asimismo, este enfoque comportó un desplazamiento del concepto de desarrollo desde una visión predominantemente material (el desarrollo como

ampliación de las capacidades productivas) a otra que sitúa al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio, entendiendo el desarrollo como una ampliación de las opciones de las personas (Sen, 1984:497; 1999; PNUD, 1990:1-10).

Según este enfoque, tales opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Muchas veces, las personas, especialmente de países pobres y en algún caso de países más desarrollados, valoran logros que rara vez se tienen en cuenta o al menos no en forma inmediata, como por ejemplo: un mayor acceso al conocimiento, una mejor nutrición y unos mejores servicios de salud, unas vidas más seguras, la seguridad contra el crimen y la violencia física, unas horas de esparcimiento satisfactorias, las libertades políticas y culturales, y una participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo, por tanto, es crear un entorno que permita que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas (Anand y Sen, 2003:204-206).

Así pues, según este enfoque se puede hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de desplegar en mayor medida sus capacidades y ampliar el escenario de sus posibles opciones futuras. El acceso a recursos económicos necesarios para dar cobertura a las necesidades materiales (dimensión económica) se considera como uno de los factores que determinan esas opciones. Pero, junto a los recursos económicos, es necesario considerar también aquellos otros aspectos (propios de la dimensión social) que condicionan las capacidades de las personas. Tales aspectos sociales tienen que ver con la salud, la educación, el respeto a la libertad y la dignidad creativa del ser humano; así como con el marco institucional de ordenación social en el que las personas se integran. Esta múltiple dimensión del desarrollo ha tratado de captarse, siquiera de forma aproximativa, a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) formulado por el PNUD (1990)²¹.

²¹ Este índice integra tres variables básicas de este cuadro de opciones: poder disfrutar de una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos a través del sistema educativo y poder tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso.

Además de la dimensión social, el concepto de desarrollo ha incorporado en los últimos años, con un protagonismo cada vez mayor, la dimensión referida al medioambiente. Esta incorporación responde a la evidencia de que no puede haber un desarrollo sostenible si no se busca un cierto equilibrio con el entorno natural en el que la economía se inserta (Alonso, 2000:54). Los trabajos promovidos por las Naciones Unidas (1987) a través de su informe *Nuestro futuro común*, y en especial por Maurice Strong (1992), otorgaron a esta dimensión ambiental un papel crucial en el diseño y concepción de los procesos de desarrollo, institucionalizando el concepto de “desarrollo sostenible” en la red de Naciones Unidas. El PNUD, de esta manera, combinó el paradigma de desarrollo sostenible con el de desarrollo humano, convirtiéndolo en el “enfoque de desarrollo humano sostenible” (PNUD, 1998:2-7).

Además, el PNUD, a través de la publicación en 1988 de su documento *Integrando los Derechos Humanos al Desarrollo Humano Sostenible*, propuso estrategias centradas en la eliminación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y el fomento del buen gobierno. Por lo tanto, el discurso del enfoque del desarrollo humano sostenible, al que se ha sumado después el Banco Mundial, introduce varias dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas para fomentar la igualdad de las oportunidades (Banco Mundial, 2001a:14).

Finalmente, el hecho de incluir una dimensión política en la conceptualización de desarrollo humano, permite en la actualidad establecer una definición compartida entre teóricos del desarrollo y activistas de los derechos humanos, consistente en una “nueva visión del desarrollo” que se basa fundamentalmente en los derechos humanos universales y en el concepto del “derecho al desarrollo” (OHCHR, 2000:4).

Por otra parte, a partir de la propuesta de Sen (1999) en su obra *Desarrollo y libertad*, el enfoque de capacidades humanas entiende que el enfoque del desarrollo humano, el cual nació de aquel, es sólo un punto de partida para su extensión y ampliación (Sen, 2000:17-23).

En conclusión, cabe señalar que la perspectiva del desarrollo humano ha ganado un amplio reconocimiento y valoración en los espacios académicos, económicos, sociales y políticos. Sin embargo, el estudio de las libertades humanas tiene otras muchas dimensiones que aún no han sido suficientemente estudiadas (Nebel y Flores Crespo, 2008:10).

2.5 Enfoque de género en el desarrollo

En los más de cincuenta años que han pasado desde la segunda guerra mundial, como se ha expuesto en los anteriores apartados, se han formulado diferentes formas de entender el desarrollo. Si bien tales diversos enfoques han presentado importantes diferencias en cuanto a la atención prestada a los problemas de las mujeres, cabe señalar que en el marco de dicha evolución conceptual se ha ido consolidando una perspectiva de género en el análisis del desarrollo, la cual se pretende estudiar en este subapartado.

La perspectiva de género no surgió de forma espontánea en las escuelas de desarrollo, sino que fue fruto del trabajo de los movimientos de mujeres tanto en los países del Norte como en los países del Sur. Asimismo, la incorporación de la perspectiva de género al desarrollo está ligada al avance de los derechos de las mujeres en el ámbito internacional, a través de las diversas Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas, como por ejemplo la Primera Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975 (Sánchez y Valle Rodríguez, 2007:1).

Como ya se ha dicho, hasta 1970, buena parte del pensamiento económico partía de una concepción del desarrollo en términos fundamentalmente economicistas (aumentar la productividad e incrementar los ingresos). Los programas de desarrollo ignoraban a las mujeres y sus destinatarios eran exclusivamente los varones. Muchos de estos programas se diseñaron desde el llamado enfoque del bienestar keynesiano, partiendo del supuesto que una población abundante es sinónima de mano de obra. Más adelante se consideró

que, por el contrario, la causa de la pobreza eran las altas tasas de natalidad y, por tanto, se pusieron en marcha políticas de control de la natalidad, esterilizando a mujeres sin su conocimiento y culpabilizándolas de su situación de pobreza. En todo caso, las políticas que se realizaron inicialmente bajo el enfoque de bienestar keynesiano se limitaron a reforzar el papel reproductivo de las mujeres. Su papel era el de meras intermediarias, receptoras pasivas de una ayuda de carácter asistencial dirigida a garantizar la supervivencia de las familias (Boserup, 1993:7-12).

No obstante, en la década de los setenta confluyeron dos elementos que marcaron un hito en la introducción de la perspectiva de género en el desarrollo. Por un lado, el “enfoque de las necesidades básicas” y, por otro, el auge de los movimientos feministas, los cuales influyeron en la labor de Naciones Unidas a favor de las mujeres para ayudar a introducir la problemática de género en la agenda política internacional (Conferencia Mundial de la Mujer 1985 y Década de la Mujer 1975-1985). Asimismo, durante los años setenta, a través de los encuentros internacionales de Naciones Unidas se denunciaron los programas de desarrollo que no sólo no favorecían la igualdad de género, sino que perpetuaban la discriminación de las mujeres. Por lo tanto, si se agrupan las diferentes formas de entender el desarrollo desde una perspectiva de género, a partir de los años setenta, aunque incurramos en cierta simplificación, se pueden diferenciar dos grandes enfoques, denominados “mujer en el desarrollo” y “género en el desarrollo” (Sánchez y Valle Rodríguez, 2007:2-4; Moser *et al.*, 1999:16).

El enfoque de mujeres en el desarrollo, establecido a principios de los años setenta en el marco de la Década de la Mujer de Naciones Unidas, tuvo como misión ofrecer una alternativa a los enfoques de desarrollo ortodoxos con el fin de lograr integrar a las mujeres en esos mismos enfoques. Esta visión, promovida por autoras como Ester Boserup, Kanter Rosabeth, Irene Tinker, Mayra Buvinic, Bina Agarwal, Carmen Diana Deere y Roxanne Dixon, entre las más representativas, englobó tres planteamientos teóricos: el enfoque de igualdad de oportunidades, el enfoque antipobreza y el enfoque de eficiencia. Aunque los tres enfoques tienen ciertas características comunes, el de igualdad

de oportunidades o de equidad se diferenció de los otros dos porque trató de corregir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. Por el contrario, el enfoque antipobreza y el de eficiencia partieron del supuesto de incorporación de las mujeres en el proceso de desarrollo, argumentando que es necesaria esta incorporación porque la exclusión de las mujeres es ineficiente para el sistema económico, ya que éstas son la mitad de los recursos humanos productivos, los cuales se encuentran mayoritariamente infrautilizados (Elson, 1995:17-24).

Así pues, las características que comparten las concepciones que integran el enfoque mujeres en el desarrollo se centran en el papel productivo de las mujeres. Desde esta perspectiva se entiende que las mujeres son sujetos activos, productivos y merecedores de empleo e ingresos. Y se considera que, en buena medida, han estado excluidas del desarrollo como consecuencia de la división sexual del trabajo, ya que socialmente se les asigna el trabajo reproductivo no pagado y se les margina del trabajo productivo y de las esferas públicas (Moser *et al.*, 1999:6; Durán, 1986:60-61). Por consiguiente, este modelo planteaba la necesidad de incorporar a las mujeres al mercado laboral para que tengan acceso a los beneficios del desarrollo.

El objetivo en este enfoque fue por tanto la integración de las mujeres en el proceso de desarrollo existente sin cuestionar éste. De esta manera, los proyectos que se ponían en marcha desde esta perspectiva dificultaban e incluso empeoraban la situación de las mujeres. De hecho, muchos de los proyectos ejecutados en países en vías de desarrollo desde este punto de vista implicaron un aumento de la carga de trabajo para las mujeres, puesto que la población femenina no se liberaba de sus responsabilidades reproductivas ni se replanteaba el papel de los hombres en estas tareas. En consecuencia, este enfoque empezó a ser cuestionado en los años ochenta, sobre todo por poner excesivo énfasis en el mercado y entender que la solución a los problemas de las mujeres pasaba por su integración laboral; así como por no alterar los roles tradicionales de género en el hogar ni las relaciones sociales desiguales entre hombres y mujeres (Elson, 1995:24).

Así pues, como reacción a estos problemas que presentaba la concepción mujeres en el desarrollo, a principios de los años noventa surgió el enfoque denominado género en el desarrollo, con una fuerte influencia de autores como Lourdes Benería, Ann Whitehead, Kate Young, Amartya Sen, Gita Sen, Adrienne Germaine, Lincoln Chen y Caroline Moser. Este nuevo enfoque considera que el principal obstáculo al desarrollo igualitario es el hecho de que las mujeres están discriminadas socialmente. Por tanto, con un planteamiento mucho más ambicioso que el del enfoque anterior, trató de que los proyectos y actuaciones de desarrollo fuesen dirigidos a transformar las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, y a construir relaciones de género igualitarias (De la Cruz, 1998:26-27; Murguialday, 2000:1).

Una de las estrategias más interesantes que propone el enfoque de género en el desarrollo, para lograr transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, es lo que se conoce como “empoderamiento”, traducción al castellano del término en inglés *empowerment*. El empoderamiento es la herramienta utilizada también por otros movimientos sociales, como el movimiento negro estadounidense, con la que se busca la autoafirmación de sus integrantes a través de la asunción individual y colectiva de capacidades y habilidades que les permitan superar la situación de discriminación en la que se encuentran. El empoderamiento, trasladado al ámbito de las relaciones de género, consiste en un proceso de fortalecimiento de la posición social, económica y política de las mujeres con el fin de alterar sus relaciones de poder. Supone, por tanto, el acceso de las mujeres al uso y al control de los recursos materiales y simbólicos (dinero, trabajo, conocimiento y uso de la palabra) que les permita ejercer un dominio sobre sus propias vidas (López, 2006:89; Lagarde, 1996:12-16; Moser *et al.*, 1999:7).

De este modo, las estrategias que propone el enfoque de género en el desarrollo, que se asumieron internacionalmente en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, se orientan a promover la equidad entre hombres y mujeres, fundamentalmente en el acceso y en el control de los recursos. Además, este enfoque considera que la equidad de género representa un elemento indisociable del desarrollo humano sostenible

(Murguialday, 2000:1; Moser *et al.*, 1999:7).

De esta manera, el concepto de desarrollo humano se ha visto ampliado para abarcar procesos de equidad y de empoderamiento de las mujeres. No en vano, como señala el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1995* del PNUD, desde una perspectiva de género, el concepto de desarrollo humano está formulado como un marco de pensamiento que sustenta, a través de los derechos humanos, los principios de ampliación de las opciones y de la equidad de las personas (PNUD, 1995:80-83).

2.6 Enfoque de desarrollo con identidad

Dadas las características sociales y culturales de Bolivia, una dimensión especialmente relevante tiene que ver con la cuestión indígena. Así pues, a la hora de formular el marco teórico de esta tesis es oportuno abordar también el denominado “enfoque de desarrollo con identidad”, corriente de pensamiento que se hace eco de aquella.

Los orígenes de este enfoque se remontan a los años setenta, con el “enfoque del desarrollo autónomo”, y, más específicamente, a los años ochenta con el nacimiento del “etnodesarrollo”. En efecto, los impulsores del etnodesarrollo, tales como Rodolfo Stavenhagen y Gerad Clarke, sentaron las primeras bases del desarrollo con identidad (Stavenhagen, 1986). Clarke definió al etnodesarrollo como el conjunto de políticas de desarrollo que son sensibles a las necesidades de las minorías étnicas y de los pueblos indígenas²² (Clarke,

²² Se entenderá por la expresión “pueblos indígenas” a los pueblos que descienden de poblaciones que experimentaron procesos de conquista o colonización y que se sitúan dentro de fronteras establecidas por países actuales. Esta concepción abarca también a los pueblos que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y que mantengan una conciencia de identidad indígena (Art.1.1 del Convenio Constitutivo del Fondo Indígena de Naciones Unidas). También, a tenor de lo anterior, se entenderá por pueblos indígenas a la población que se adscriba subjetivamente a un idioma, siendo el “idioma materno” un aspecto inherente que identifique este tipo de población (Molina y Albó, 2006: 96-98).

2001:413).

Sin embargo, durante los últimos veinte años, los enfoques del desarrollo autónomo y del etnodesarrollo no lograron que los pueblos indígenas, especialmente en América Latina, alcanzaran el control de sus propios procesos de desarrollo, así como una participación equitativa en los procesos que definieron el desarrollo de sus países. Por lo tanto, a finales de la década de los noventa, algunas instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se inclinaron por proponer un nuevo enfoque, denominado “enfoque de desarrollo con identidad”.

Esta línea de pensamiento se encuentra estrechamente vinculada a dos líneas defensoras del desarrollo de los pueblos indígenas. La primera subraya el objetivo de la participación equitativa de estos pueblos en el desarrollo nacional, tratándose de una línea que recibe cierto apoyo político por parte de los gobiernos. La segunda perspectiva, defendida por los propios indígenas, enfatiza los derechos específicos de los indígenas y su autodeterminación, lo cual resulta una propuesta políticamente más controvertida que la anterior. Ambas tendencias, no obstante, no son mutuamente excluyentes, sino que como lo expresa Roger Plant (1999:3-4), uno de sus teóricos impulsores dentro del BID, forman parte de una estrategia de empoderamiento (Iturralde y Krotz, 1996:34; OIT, 1989:3-9).

En este sentido, en 1997 el BID comenzó a elaborar una estrategia sobre pueblos indígenas y reducción de la pobreza, especialmente para fortalecer a las organizaciones indígenas. Esta línea de pensamiento, además, ha puntualizado la necesidad de considerar los aspectos socioculturales del desarrollo, de tal forma que los pueblos indígenas puedan diseñar y ejecutar proyectos para su desarrollo sostenible sin perder su identidad cultural. De esta manera, el Banco reconoce el papel que los pueblos indígenas pueden ejercer en los proyectos de desarrollo y enfatiza el objetivo de su incorporación efectiva en el desarrollo más integral de sus países, lo que, a su vez, permitiría mejorar su acceso a los servicios sociales, los programas de generación de ingresos, la educación bilingüe y los programas de reducción de la pobreza (Plant, 1999:3;

1998:33-34).

Finalmente, cabe señalar que la participación de estos pueblos en el desarrollo de sus países cuenta con el apoyo jurídico de la “Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas”, aprobada en septiembre de 2007. Este instrumento representa una referencia clave para los derechos específicos de los pueblos indígenas, tales como los referidos a su autodeterminación y a su *status* político, económico, social y cultural (Naciones Unidas, 2007).

3. Enfoques y dimensiones de la pobreza

A lo largo del siglo XX se ha producido una evolución en la comprensión del fenómeno de la pobreza y de sus características. En este proceso de conceptualización, las formulaciones de la pobreza expuestas por economistas, sociólogos y gestores públicos, se han agrupado en tres grandes categorías: la primera la formula en función del ingreso o la renta, la segunda en relación a la satisfacción de unas necesidades básicas elementales y la tercera en base a la satisfacción de unas capacidades más o menos plenas para el desarrollo de las personas (PNUD, 1997:18). No obstante, la concepción dominante durante el siglo XX ha sido la pobreza en función del ingreso, o “pobreza de ingresos”. Se trata de un concepto absoluto que tiene sus orígenes a finales del siglo XIX con autores como Benjamín Rowntree (1941)²³.

²³ Benjamín Rowntree fue uno de los primeros investigadores que intentó definir la pobreza en función de los ingresos. A partir de sus estudios sobre pobreza, a finales del siglo XIX en la ciudad de York, Inglaterra, concluyó que una familia es pobre cuando sus ingresos no alcanzan un mínimo necesario para lograr su subsistencia. Este autor, además, estableció la suma de quince chelines semanales como medida mínima de pobreza para lograr cubrir necesidades básicas tales como: el alimento, el vestuario, la habitación, la calefacción y los utensilios para cocinar y lavar, todo valorizado a los precios más bajos y en las cantidades mínimas necesarias. Asimismo, Rowntree agregó más necesidades, tales como una asignación para la vivienda, combustible y otros elementos domésticos, estableciendo un segundo presupuesto de veintiséis chelines (Olavarría, 2001:3-4).

La conceptualización absoluta de la pobreza, por tanto, hace referencia a la subsistencia física y la satisfacción de necesidades básicas, y se define como: “la privación de recursos económicos que son requeridos para adquirir comida, refugio, vivienda y vestido necesarios para el bienestar físico” (Sarlo, 1996:38). Además, dos grandes preguntas resumen el planteamiento de esta corriente: la primera es quiénes son pobres (es decir, la definición de un umbral); y la segunda es cuántos pobres hay (o sea, la metodología de la medición). Así pues, los procedimientos fundamentales para establecer los niveles absolutos de pobreza son habitualmente dos: el “método indirecto”, que mide la pobreza a través de un elemento intermedio como es el ingreso del que disponen las personas u hogares, permitiendo establecer si éstos logran adquirir bienes y servicios considerados como mínimos; y el “método directo”, que mide los resultados de satisfacción o necesidades efectivamente cubiertas, para los que se utilizan datos de consumo real (Socias, 2002:3; Hayati, 2006:361).

Desde el siglo XIX esta conceptualización absoluta no ha presentado diferencias sustanciales a la hora de medir la pobreza. Por ejemplo, instituciones como el Banco Mundial establecen el ingreso de uno y dos dólares por día como referentes para determinar umbrales de pobreza. Sin embargo, la noción de “línea de la pobreza” ha evolucionado reflejando los cambios en los estándares de vida a través del tiempo y de los países, aunque sin alteraciones esenciales. En América Latina, a partir del impulso de la CEPAL y la OIT desde los años ochenta, las líneas de la pobreza se han elaborado en casi todos los países y han constituido el instrumento central en la medición de este fenómeno (Altimir, 1979:1, 22; Feres Mancero, 2000:55; 2001:8).

En consecuencia, aún cuando la conceptualización de pobreza absoluta ha representado ser la corriente más utilizada durante el siglo XX, ésta no fue la única. Otros pensamientos varios sobre la pobreza se han agrupado en dos grandes conceptualizaciones. La primera, dentro de una concepción absoluta, es la que analiza la pobreza desde sus síntomas. La segunda, dentro de una concepción relativa de la pobreza, o “pobreza relativa”, es la que se preocupa de conocer las causas de esas manifestaciones. Ambas conceptualizaciones

han presentado diferencias metodológicas en la forma de abordar la pobreza. Por ejemplo, si se parte de los síntomas, la medición y las políticas sociales focalizadas hacia los pobres se dirigen a sus necesidades; pero si se parte de las causas, el análisis se centra en conocer los procesos que originaron esas situaciones de carencia²⁴ (Feres y Mancero, 2000:49, 1997:119-120).

Así pues, el estudio de la pobreza ha evolucionado desde la preocupación por conocer su situación, sus síntomas (pobreza absoluta), hasta el objetivo de conocer sus causas (pobreza relativa). No obstante, como sostiene Amartya Sen (1981) en su estudio *Poverty and Famines*, la pobreza relativa complementa y no suplanta el concepto absoluto de la pobreza.

Esta evolución conceptual dio lugar al primer debate filosófico en torno a la pobreza, centrado en intentar definir si alguien es pobre porque no alcanza un nivel mínimo de bienestar o porque su nivel de bienestar es inferior al de la mayoría. A partir de este dilema se generó, a mediados de los años ochenta con autores como Amartya Sen, una nueva conceptualización (relativa) que, al igual que la anterior, define la pobreza partiendo de carencias materiales expresadas monetariamente (ingresos o gastos), pero que se fundamenta en la idea de que las necesidades no son fisiológicamente establecidas, sino culturalmente determinadas. Y en este sentido se le denomina “relativa”, porque la pobreza no tiene una referencia fija. Además, esta nueva interpretación de la pobreza hace imprescindible introducir una nueva consideración normativa o umbral de pobreza.

Por lo tanto, el paso de un concepto de pobreza absoluta a otro de pobreza relativa supone algo más que una simple modificación de los criterios para establecer un umbral de pobreza. El concepto de pobreza relativa, apoyado por organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

²⁴ Olavarría (2001), en su trabajo *Pobreza: conceptos y medidas*, sostiene que en la mayoría de los países en vías de desarrollo el enfoque absoluto de pobreza es el más utilizado y en la medida en que estos países van mejorando sus índices de desarrollo se van inclinando hacia el enfoque relativo de la pobreza.

lleva a preguntarse por el término de “bienestar” y a determinar cuándo las personas no disfrutaban del mismo y, en consecuencia, son pobres (Reitsma-Street y Townsend, 1996:17-18). Pues bien, aunque es difícil formular una única definición de lo que se entiende por pobreza y que tenga un carácter universal, bajo una concepción relativa se puede definir la pobreza como “aquel límite que cada grupo, comunidad o sociedad consideran como inadmisibles o insoportables para que una persona pueda vivir con dignidad” (Dubois, 2000:1; en el mismo sentido se manifiesta PNUD, 1997:17).

En definitiva, la evolución del concepto de la pobreza ha mostrado que la preocupación por conocer sus causas, en lugar de sólo sus síntomas, hace de este fenómeno un proceso más que un mero resultado (PNUD, 1997:18). En este sentido, distintas formulaciones generales sobre la pobreza (enfoques) y aspectos parciales de la misma (dimensiones) —los cuales se detallaran en los siguientes subapartados, como son: el monetario, el de necesidades básicas, el de capacidades humanas, el de la exclusión social, el participativo, el de discriminación de género y feminización de la pobreza, el de etnicidad y pobreza y, finalmente el de pobreza educativa— permiten detallar el significado, alcance, metodología de medición y contenido pluridimensional de lo que se entiende por pobreza o “pobrezas”. Asimismo, hay que destacar que tales enfoques y dimensiones guardan estrecha relación con las escuelas y dimensiones sobre el desarrollo analizados en el apartado anterior.

3.1 Enfoque monetario o pobreza de ingresos

El enfoque monetario, el cual hace referencia al concepto de pobreza absoluta, plantea que la utilidad marginal de las personas se ve reflejada en los gastos de sus artículos de consumo, considerando, de esta manera, el bienestar como el total del ingreso monetario o consumo disfrutado. Consecuentemente, la “pobreza de ingresos” se fijaría definiendo un déficit de algún ingreso monetario mínimo debajo del umbral de pobreza (Hayati, 2006:384-386).

Los tres tipos de medición más utilizados en este enfoque han sido el “índice de recuento o incidencia de la pobreza”, la “brecha de ingreso o brecha de la pobreza” y el “índice de Sen”. El primero de estos mide la proporción de personas que se encuentran bajo la línea de la pobreza y tiene la ventaja de ser fácilmente utilizable para fines de política pública. Sin embargo sólo satisface un axioma focal del enfoque, en otras palabras, el índice no depende del ingreso de las personas que se encuentran por encima del umbral de la pobreza²⁵ (Feres y Mancero, 2000:67-68).

Un segundo tipo de medida es la “brecha de la pobreza”, la cual mide la probabilidad de la pobreza e indica la distancia promedio de las personas pobres a la línea de la pobreza. Esta medida, a diferencia de la anterior, cumple con un axioma focal y de monotonidad²⁶. Sin embargo, esta medida no cumple con un axioma de transferencia²⁷, ya que un traspaso de ingresos de una persona pobre a una persona menos pobre no se refleja en el índice, dado que la medida de ingresos permanece constante.

De esta manera, la ausencia de medidas convencionales para satisfacer un axioma de transferencia motivó a Amartya Sen (1976) a construir un nuevo índice. Por tanto, según el “índice de Sen”, la ponderación que recibe cada individuo respecto a la severidad de la pobreza está dada por su posición en la escala de ingresos. Esta función, además, cumple con los tres axiomas descritos (focal, de monotonidad y de transferencia) (Feres y Mancero, 2000:68-69).

²⁵ El axioma focal, en el marco del enfoque monetario, señala que el índice de pobreza debe ser independiente de los niveles de ingresos de los individuos que están por encima del umbral de la línea de pobreza. Esta propiedad trata de preservar que el valor del índice no dependa del ingreso de los no pobres.

²⁶ El axioma de monotonidad establece que la reducción de los ingresos de los pobres debe hacer crecer el valor del índice. En otras palabras, si el ingreso de una persona pobre disminuye, el promedio de ingresos también caerá y la medida expuesta aumentará.

²⁷ Según el axioma de transferencia, una transferencia de ingresos de una persona pobre a una menos pobre debe traducirse en un aumento del índice de pobreza. Por lo tanto, el axioma exige que la medida de pobreza sea sensible a la distribución de ingresos bajo la línea de pobreza y sobre todo que asigne una ponderación mayor a los más pobres.

Además, el enfoque monetario y los indicadores que lo acompañan han sido adoptados por instituciones como el Banco Mundial, estableciendo así a nivel internacional lo que hasta finales de los años noventa y principios del nuevo milenio, podía considerarse “el nuevo consenso de la pobreza”. Este consenso se ha concentrado en una definición de pobreza basada en el consumo privado que se encuentre por debajo de una determinada línea de pobreza, establecida en un dólar por día por persona, si se entiende por pobreza extrema, y dos dólares por día si se entiende por pobreza moderada (Lipton, 1997:1003-1005).

3.2 Del enfoque de las necesidades básicas al de las necesidades humanas

Un segundo enfoque de pobreza, denominado de “necesidades básicas” — perteneciente al enfoque de desarrollo analizado en el punto 2.2 del presente capítulo— ha planteado desde los años setenta un camino complementario al método indirecto de la pobreza absoluta o “enfoque monetario”. Supone, por tanto, partir de un concepto de pobreza más pluridimensional que la mera definición de pobreza sobre la base del ingreso, concediendo así una mayor atención a los aspectos humanos y sociales. Este enfoque, además, enfatiza la función del Estado y manifiesta una especial preocupación por un eficiente funcionamiento de políticas sociales, por lo que concede una gran importancia a la focalización de los servicios sociales.

Así pues, de igual modo que la línea de pobreza sirve como punto de partida para el despliegue de una serie de índices en el marco del enfoque monetario, el enfoque de “necesidades básicas” intenta operativizar el concepto de pobreza a partir del concepto de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este método se desarrolló en América Latina en los años ochenta por la OIT y más tarde, a principios de la década de los noventa, por la CEPAL y el PNUD. Asimismo, tanto la línea de la pobreza como el método NBI parten de un concepto absoluto de pobreza, ya que el primero se mide en términos de dinero y el segundo en términos de características de bienes y servicios (Feres y

Mancero, 2001:9-10; Dubois, 2000:1).

Por tanto, la definición del umbral de pobreza en el método NBI consiste en la selección de ciertas necesidades y de sus correspondientes indicadores; así como en la definición de un valor ideal para cada indicador, entendiendo que el hogar o persona que se encuentre por debajo del mismo se considera como pobre²⁸. Sin embargo, una de las mayores debilidades del método se encuentra en la no ponderación de las diferentes carencias. Todos los indicadores se consideran por igual y el incumplimiento de cualquiera de ellos conduce a calificar como pobre a la unidad observada. En consecuencia, el método NBI es incapaz de tener en cuenta la intensidad de la carencia. En este sentido, plantea las mismas deficiencias que el método de la línea de pobreza al establecer como pobres a todos los que se hallen por debajo de un determinado ingreso (Dubois, 2000:1).

Con todo, el enfoque de las necesidades básicas amplía el concepto de pobreza como mera subsistencia biológica, al introducir exigencias mínimas requeridas por las comunidades para considerar a las personas como miembros de las mismas, más allá por tanto de las exigencias familiares o individuales de supervivencia y de eficiencia. Sin embargo, como sostiene Bronislaw Geremek (1994), este enfoque presenta una gran dificultad a la hora de ofrecer criterios aceptables para la elección y la definición de los rubros que deben incluirse, así como de los indicadores que los reflejen adecuadamente (Feres y Mancero, 2000:60). Por tanto, como se señaló en el punto 2.2 del presente capítulo, la definición de cuáles son las necesidades básicas se convierte en un tema bastante controvertido.

²⁸ El conjunto de necesidades e indicadores normalmente considerados en el método NBI son los siguientes: (1) hacinamiento: familias con más de tres personas por habitación; (2) tipo de vivienda: familias que habitan en viviendas precarias, por ejemplo en cuartos de alquiler; (3) servicios sanitarios: familias que habitan casas sin ningún tipo de saneamiento; (4) educación: familias en las que por lo menos un niño en edad escolar no asiste a la escuela primaria; y (5) criterios combinados que indican ingresos inadecuados por familia, con cuatro o más personas por miembro ocupado, en las que el jefe de hogar tiene un bajo nivel de educación (hasta dos años de educación primaria).

Ante este vacío, desde mediados de los años ochenta, teóricos como Manfred Max-Neef (1986; 1991), a través del enfoque de desarrollo a escala humana, y Len Doyal e Ian Gough (1994), a través de la "teoría de las necesidades humanas", presentaron propuestas para distinguir entre necesidades humanas y "satisfactores" de esas necesidades. Las necesidades humanas, según Max-Neef no son infinitas e inescrutables; por el contrario, son finitas y las conocemos bien. Eso no supone un reduccionismo biológico o etiológico, ni tampoco la aplicación del enfoque de las "necesidades básicas" que, como se señaló en el punto 2.2 del presente capítulo, no ofrece criterios aceptables para la elección y la definición de tales necesidades. De este modo, según estas propuestas, las necesidades humanas son finitas e identificables, pero los "satisfactores" pueden ser muchos y variados, siendo los más importantes los sinérgicos, es decir, los que satisfacen varias necesidades a la vez²⁹. Por consiguiente, esta propuesta teórica se acerca mucho más a la concepción relativa de la pobreza.

Por consiguiente, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales sino los satisfactores de esas necesidades. El cambio teórico que plantea Max-Neef (1991), entre otras cosas, es consecuencia de abandonar los satisfactores tradicionales para reemplazarlos por otros nuevos y diferentes³⁰. Y propone no hablar de pobreza,

²⁹ Los satisfactores sinérgicos señalados en el enfoque de desarrollo a escala humana son: la lactancia materna, la producción autogestionada, la educación popular, las organizaciones comunitarias democráticas, la medicina descalza, la banca descalza, los sindicatos democráticos, la democracia directa, los juegos didácticos, los programas de autoconstrucción, la medicina preventiva, la meditación y la televisión cultural. Sin embargo, los satisfactores pueden tener diversas características que abarcan un amplio abanico de posibilidades. Antonio Elizalde, Martín Hopenhayn y Max-Neef (1993) distinguen para fines analíticos al menos cuatro tipos adicionales además de los sinérgicos: (1) los violadores o destructores; (2) los pseudo-satisfactores; (3) los satisfactores inhibidores; y (4) los satisfactores singulares.

³⁰ Cabe agregar que, según la teoría de las necesidades, cada necesidad puede satisfacerse a niveles diferentes y con distintas intensidades. Más aún, estas necesidades se satisfacen en tres contextos: (1) en relación con uno mismo; (2) en relación con el grupo social; y (3) en relación con el medio ambiente. La calidad e intensidad, tanto de los niveles como de los

sino de pobrezas. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha, según esta escuela, revela una “pobreza humana”. Por ejemplo, la pobreza de subsistencia (debido a alimentación y abrigo insuficientes); de protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia y la carrera armamentista); de afecto (debido al autoritarismo, la opresión y las relaciones de explotación con el medioambiente natural); de entendimiento o “educativa” (debido a la deficiente calidad de la educación); de participación (debido a la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías étnicas); y de identidad (debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, y exilio político).

Por otro lado, según este enfoque, las necesidades humanas no sólo son carencias sino también, y simultáneamente, potencialidades humanas individuales y colectivas. Los satisfactores, en este sentido, son formas “de ser, de tener, de hacer y de estar”, de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de necesidades. Y los bienes económicos, por último, son objetos y artefactos que permiten afectar la eficiencia de un satisfactor, alterando así el umbral de actualización de una necesidad, ya sea en sentido positivo o negativo. La interrelación entre necesidades, satisfactores y bienes económicos es permanente y dinámica. Entre ellos se desencadena una dialéctica histórica. Si, por una parte, los bienes económicos tienen la capacidad de afectar la eficiencia de los satisfactores, éstos, por otra parte, serán determinantes en la generación y creación de bienes económicos. A través de esta causación recíproca se convierten, a la vez, en parte y en definición de una cultura, y en determinantes de los estilos de desarrollo (Max-Neef, 1991:30-31).

Además de lo dicho, en el enfoque de las necesidades humanas, las pobrezas no son sólo pobrezas, sino que son mucho más que eso. Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración (Max-Neef *et al.*, 1998:43). Doyal y Gough (1994), por otra parte, definen la salud física y la autonomía como las condiciones previas de toda acción individual en

contextos, dependerá del tiempo, el lugar y las circunstancias (Max-Neef, 1991: 18).

cualquier cultura, y, por ello, las necesidades humanas más elementales. Por lo tanto, podría decirse que el principio del bienestar se encuentra en la satisfacción de la salud y de la autonomía, puesto que, en caso contrario, no puede haber ningún progreso de bienestar sin esas dos necesidades mínimamente cubiertas.

3.3 Enfoque de las capacidades humanas

Amartya Sen (1984, 1987, 1993, 1999) y Mahbub Ul Haq (1995), pioneros y principales representantes del “enfoque de capacidades”, base filosófica del paradigma de desarrollo humano, establecen a través de este tercer enfoque una propuesta teórica para entender el fenómeno de la pobreza en una concepción eminentemente relativa; y, a su vez, establecer una de las alternativas más fundadas frente a la corriente neoclásica. En este sentido, tal enfoque mide la libertad efectiva y la capacidad real que tiene un agente para realizar varios funcionamientos asociados a su bienestar³¹. En otros términos, el enfoque mide posibilidades reales, susceptibles de ser objetivamente observadas (Sen, 2000a:286).

El enfoque mantiene así tres afirmaciones básicas. Primera, existen elementos constitutivos y universales del bienestar que conforman lo que se llaman capacidades básicas. Estas capacidades son susceptibles de una medición objetiva. Segunda, es posible sugerir, por medio de una concertación y consenso, listas de capacidades relevantes para el “bienestar” de los miembros de un grupo o comunidad³². Una vez que se haya podido consensuar una valoración común sobre algunos elementos del bienestar, será posible medirlos

³¹ La expresión inglesa “*human functionings*” ha de traducirse como “modos humanos de funcionamiento” y designa todas las maneras de ser y actuar que puede elegir un individuo. En este sentido, una vida, como señala Sen, “esta hecha de un conjunto de funcionamientos, ligados entre sí, compuestos de estados y de acciones” (Sen, 2000a: 65).

³² La cuestión relativa a elaborar o no elaborar listas de capacidades ha suscitado interesantes debates entre Amartya Sen y otra autora pionera del enfoque de las capacidades, Martha Nussbaum.

de manera objetiva. Y tercera, hay elementos del bienestar que son particulares a cada persona, de modo que no pueden formar parte de comparaciones interindividuales de capacidades (Nebel y Flores Crespo, 2008:10).

Esta complejidad del concepto del bienestar explica por qué el enfoque pone de manifiesto la multidimensionalidad de la pobreza. Si el bienestar es multidimensional, las carencias que pueden afectar su realización también son multidimensionales. Más aún, si el bienestar ha de ser medido por el grado de libertad de la cual goza el agente, como concluye Sen (1999), la pobreza se define entonces como “la carencia de libertades o la carencia de la capacidad real que tiene un agente para realizar varios funcionamientos asociados a su bienestar” o, en otras palabras, como “pobreza de capacidades”. Así pues, el enfoque de las capacidades humanas rechaza el utilitarismo como una medida de bienestar y el ingreso como una medida central para medir la pobreza, estableciendo que el ingreso es un medio y no un fin. De este modo, según esta escuela, las privaciones son intrínsecamente importantes, a diferencia de los bajos ingresos que son instrumentalmente significativos. Consecuentemente, la privación relativa en función de los ingresos podría producir privación absoluta en función de las capacidades, distinguiendo una pobreza de ingresos de una de capacidades (Sen, 1999:87; 1987; 1993).

Por otro lado, definir dónde empieza y dónde acaba la pobreza de capacidades implica establecer qué capacidades básicas y qué funcionamientos son los realmente necesarios y valiosos para que las personas se realicen. La gran cuestión, como señalan varios teóricos de esta escuela (Sen, Haq, Nussbaum) es cómo definir este nuevo umbral de pobreza. En cualquier caso, el enfoque de capacidades permitió en los años noventa, a través de su influencia teórica sobre el PNUD, plasmar una definición de pobreza. La definición, por tanto, de “pobreza humana” establece que “si el desarrollo humano trata de aumentar las opciones de las personas, la pobreza significa la negación de las oportunidades y opciones más básicas del desarrollo humano —vivir una vida larga, saludable y creativa, y disfrutar de un estándar decente de vida, libertad, autoestima y estima por los otros” (Anan y Sen, 2003:206-208; en el mismo sentido se

manifiesta PNUD, 1997:17-18).

Desde esta perspectiva, la pobreza se entendió como la imposibilidad de alcanzar logros mínimos en las distintas capacidades básicas. A raíz de esta manera de entender la pobreza humana, el PNUD propuso índices para poder alcanzar los logros mínimos de estas distintas capacidades. Por ejemplo, el Índice de Pobreza de Capacidades (IPC), que posteriormente en 1997 se convirtió en el Índice de Pobreza Humana (IPH). El PNUD, al construir este índice, realizó una distinción entre los países en vías de desarrollo (IPH-1) y los países industrializados (IPH-2). Sin embargo, las dimensiones básicas e indicadores que definen ambos IPH son parecidos, especialmente en cuanto a la supervivencia y a los conocimientos, aunque en el IPH-2 se utilizan niveles más exigentes para considerar cuándo hay pobreza. Con todo, Índice de Pobreza Humana esta constituido por: la longevidad (porcentaje de gente que se estima morirá antes de los 60 años de edad), los conocimientos (porcentaje de adultos analfabetos funcionales³³), y el nivel de vida decente (acceso a servicios de salud y agua potable y porcentaje de menores de 5 años desnutridos) (PNUD, 1997:19-21).

Igualmente, hay que destacar que este IPH resulta una medida de pobreza más convencional y ofrece resultados menos negativos que su antecesor, el IPC³⁴. De hecho, las estimaciones según el IPH presentan en conjunto una extensión de la pobreza más baja que la medida sobre la base del ingreso de 1 o 2 dólares por día que establece el Banco Mundial, al contrario de lo que

³³ Se entiende por analfabetismo funcional a la incapacidad para leer y escribir adecuadamente según las exigencias más fundamentales de la sociedad moderna, como leer las instrucciones de un frasco de medicamentos o leer cuentos (PNUD, 1997: 20).

³⁴ Los aspectos que consideró básicos el IPC son: tener una vida saludable con buena alimentación; tener capacidad de procreación en condiciones de seguridad y en condiciones saludables; estar alfabetizado y poseer conocimientos. Al mismo tiempo, los tres indicadores que miden estas deficiencias son: el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, el porcentaje de partos que no reciben atención de personal capacitado y el porcentaje de mujeres, con 15 o más años de edad, que son analfabetas. La diferencia entre el IPC y el IPH consistió en la eliminación en este último de la medición del analfabetismo por género y del porcentaje de partos en condiciones inadecuadas.

sucedía con el IPC. Para el año 1997, la pobreza humana medida por el IPH afectaba a una cuarta parte de la población de los países en vías de desarrollo, mientras que la pobreza según el ingreso alcanzaba a la tercera parte de esa población (PNUD, 1997:19; 2000:74).

No obstante, el problema de estos índices, como cuestiona reiteradamente Sen (2000), es que son tomados como objetivos suficientes en sí mismos; en otras palabras, el “enfoque de desarrollo humano” los vería, incluyendo al Índice de Desarrollo Humano (IDH), como su realización primordial y por lo tanto final. Sin embargo, el enfoque de las capacidades humanas, que continuó evolucionando luego de su influencia teórica sobre el enfoque de desarrollo humano, amplía la concepción de la pobreza humana; puesto que sostiene que la relación entre los bajos ingresos y las bajas capacidades varía entre diferentes grupos e individuos y están fuertemente afectadas por varios factores como el género y la etnicidad (Tilak, 2002:195). El enfoque de capacidades humanas, en este sentido, sostiene que los índices del PNUD no han de ser considerados como el punto culminante del enfoque, sino más bien como un punto de partida (Nebel y Flores Crespo, 2008:14).

Por otra parte, Martha Nussbaum (2000), desde el enfoque de capacidades, aclara que ser pobre significa no alcanzar algunas capacidades humanas fundamentales, es decir, no poder alcanzar ni tan siquiera los funcionamientos considerados como básicos para la vida. Por lo tanto, propone crear listas de capacidades fundamentales o básicas (*basic functionings*) sin las cuales un individuo puede llegar a considerarse como pobre.

Según Nussbaum, la lista que conforma las capacidades fundamentales de un funcionamiento humano debería considerar los siguientes puntos: (1) el alcance de una vida hasta una edad promedio y la capacidad de gozar de una salud adecuada para reproducirse y alimentarse decentemente; (2) la posibilidad de desplazarse libremente de un lugar a otro, la posibilidad de defensa contra agresiones físicas y la facultad de poseer oportunidades para reproducirse sexualmente; (3) la aptitud de usar los sentidos para alcanzar el bienestar, particularmente por medio de la educación formal, la educación

cultural y la educación religiosa o artística; (4) la capacidad de aferrarse a los individuos y a las cosas; (5) la capacidad para determinar una concepción del bien o de generar una reflexión crítica sobre la manera de vivir de alguien; (6) la capacidad de ser solidario con los demás, con la comunidad y comprometerse en las relaciones sociales; (7) la capacidad de respetar a las demás especies, ya sean animales, vegetales o minerales; y (8) la posibilidad de control sobre su entorno material y político (Nussbaum, 2000:78-80).

Estas capacidades básicas pueden ser descritas como el equipamiento inicial del individuo, base necesaria para desarrollar las capacidades humanas más avanzadas. No obstante, la propuesta de Nussbaum, al igual que el enfoque de “necesidades humanas”, parte de la aspiración de hacer más operativo el enfoque de capacidades de Sen, cubriendo el vacío dejado por éste al no especificar una lista de funcionamientos y capacidades básicas. Por lo tanto, para el establecimiento de su lista, Nussbaum (2000), al igual que el enfoque de las necesidades humanas, parte del objetivo de la universalización de las necesidades básicas.

Para Nussbaum, además, esta lista es universal en la medida en la que cada uno de los elementos que la constituyen deben necesariamente realizarse para que un individuo pueda vivir una vida digna. Propone incluso esta lista como un objetivo de justicia social que toda sociedad democrática tendría que satisfacer (Nussbaum, 2006:166). Por el contrario, Sen (1993) no propone una lista exhaustiva de funcionamientos necesarios para el bienestar del individuo. Este hecho ha sido criticado durante mucho tiempo por autores como Robert Sugden (1993) y John Roemer (1996), quienes entienden que Sen elude pronunciarse sobre los constitutivos esenciales de la calidad de vida.

A este respecto, Sen responde que prefiere que el enfoque sea un marco teórico para la evaluación de la situación real de individuos y no una teoría del bienestar que normativice aquello que los individuos tendrían que valorar. Insiste sobre la consideración efectiva de las elecciones sociales, la libertad de reflexión y el papel del individuo en la elección de las capacidades humanas que serán reveladoras en el estudio del bienestar (Sen, 2004:78). Además, Sen

(1993) sostiene que existe una multitud de listas que cambian según las distintas situaciones, culturas y necesidades, por lo cual no puede proponer una lista canónica de capacidades humanas. No obstante, para Sen (1987) existen unos funcionamientos más trascendentes que otros para el bienestar, como por ejemplo el hecho de no morir prematuramente o tener acceso a la educación básica. Sen habla aquí de funcionamientos básicos (*basic functionings*) que son valorados por todos. Sin embargo, el uso de estas capacidades para la medición del bienestar no busca “una clasificación de los niveles de vida, sino, más bien, sirve para determinar una frontera de pobreza y de privación”. Por otro lado, es importante subrayar que el término “capacidad básica” o “funcionamiento básico” no son utilizados con el mismo sentido en la obra de Nussbaum y en la de Sen.

Finalmente, se puede concluir que el enfoque de capacidades humanas y el de necesidades humanas presentan muchos aspectos en común. El enfoque de las necesidades humanas fue operacionalizado partiendo de las “necesidades básicas”, lo cual en cierta forma resultó una simplificación de la riqueza conceptual de las necesidades humanas (Neef, 1991:13-14). Al mismo tiempo, el nacimiento de las capacidades humanas exploró los límites del enfoque de las necesidades básicas ampliando la gama de elementos que las componen para ir más allá de las necesidades enfocadas a recursos y/o a tener algo. Igualmente, el enfoque de las necesidades humanas asume decididamente el enfoque de las capacidades de Sen. Además, el punto de partida del enfoque de las necesidades humanas, al igual el de que los planteamientos de Nussbaum, es la afirmación de la universalidad de las necesidades básicas. En resumen, la principal conclusión de este apartado es que estar libre de la condición de pobreza consiste no sólo en tener las necesidades básicas satisfechas, sino también en ser hábil y capaz de realizar las cosas que las personas consideran importantes.

3.4 Enfoque de la exclusión social

Prosiguiendo con los enfoques que describen la pobreza, a continuación estudiaremos el enfoque de la exclusión social, que se ha desarrollado conceptualmente en países europeos desde principios de los años setenta, tras la recuperación de sus economías, por autores como Graham Room y Peter Taylor-Gooby, y de gestores públicos como René Lenoir³⁵ (Arriba, 2002:2). Este enfoque es utilizado para describir las etapas de marginalización y privación que pueden generarse incluso dentro de los países ricos. De esta manera, la exclusión social puede definirse como: “un proceso a través el cual los individuos o grupos sociales son parcial o totalmente excluidos de una participación plena en sus sociedades” (European Foundation, 1995:34-35).

La noción de “exclusión social”, asimismo, ha adquirido diferentes enfoques en función de las diversas tradiciones de pensamiento intelectual y político. Estos enfoques, por lo tanto, se podrían desglosar en tres dimensiones: la privación económica, la privación social y la privación política. La primera hace referencia a los ingresos insuficientes en relación con el contexto, a los empleos inseguros y a la falta de titularidades de acceso a recursos alimenticios y medioambientales³⁶. La privación social, por otro lado, consiste en la ruptura de los lazos sociales o familiares que son fuentes de capital social y mecanismos de solidaridad comunitaria, como la marginación de la comunidad, la alteración de los comportamientos sociales y la incapacidad de participar en las actividades sociales³⁷. Y, por último, la privación política se refiere a la

³⁵ El enfoque de exclusión social se originó en Francia en el contexto de retroceso del estado del bienestar, considerándose en situación de exclusión social a los sectores que no estaban en condiciones de acceder a los beneficios estatales, como por ejemplo el seguro de desempleo. El enfoque se difundió posteriormente en los países anglosajones, pero actualmente existe una gran confusión sobre su definición. Autores, como Room y Taylor-Gooby incluso sostienen que el concepto ha ganado terreno justamente debido a su vaguedad (Arriba, 2002: 2-3; Taylor-Gooby, 1991; Room, 1995; Lenoir, 1974).

³⁶ Las titularidades, como señala Sen (1999), manifiestan una relación entre las personas y los bienes que podrían consumir, mediante la cual se “legitiman” el acceso y el control de ellos.

³⁷ El capital social representa el conjunto de organizaciones, redes y normas construidas sobre relaciones de reciprocidad y de confianza, las cuales contribuyen a la cohesión, el desarrollo y

incapacidad de participar en las decisiones que afecten a la vida de las personas (Pérez de Armiño y Eizagirre, 2000:1).

Existen diferentes visiones sobre la relación de la exclusión social con la pobreza, si bien la corriente más importante, como exponen Estanislao Gacitúa *et al.*, (2000), es la que defiende que la exclusión social es parte de la pobreza porque la primera ofrece un marco integrador que se centra en los procesos que causan privación (ser o convertirse en pobre), y en las instituciones y organismos implicados en ello. En cualquier caso, lo común en todas las dimensiones citadas (la privación económica, la privación social y la privación política) es la adopción de la pobreza como un concepto multidimensional que afecta negativamente a los diferentes aspectos de la ampliación de las capacidades humanas (Pérez de Armiño y Eizagirre, 2000:1; Arriba, 2002:2-3).

De esta manera, el enfoque de la exclusión social puede servir para enriquecer la concepción de la pobreza como fenómeno multidimensional, tal y como dice Sen (2000b). Este autor plantea que una vida empobrecida es aquella en la cual la persona no puede desarrollar actividades importantes que podría desear hacer. Según este autor, las conexiones entre la exclusión social y la pobreza son inmediatas, pues la exclusión social puede ser un aspecto constitutivo de la pobreza en tanto se refiere a la privación de establecer relaciones sociales, aspecto ya presente en las preocupaciones de Adam Smith.

Finalmente, un aspecto discutido dentro del enfoque es su adaptabilidad a los países en vías de desarrollo. Dado que se trata de un concepto de pobreza relativa, la definición de exclusión se realiza con respecto a las condiciones de vida de la mayoría, lo cual suscita la pregunta de si la normalidad implica estándares de vida aceptables. No obstante, en regiones como América Latina se ha propagado el uso de la terminología de la exclusión sin vinculación con el enfoque de Amartya Sen y muchas veces sin un contenido preciso. En esa región, por lo tanto, los estudios de exclusión social se han concentrado en la

el bienestar, así como a la capacidad en sus miembros para satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo (Coleman, 1998:98; Alberdi y Pérez de Armiño, 2000:1)

etnicidad, el aislamiento rural, la segregación residencial y el empleo. Allí se ha encontrado que las diferencias raciales, idiomáticas y étnicas se traducen en distintos niveles de participación política, capital social y acceso a oportunidades (Armin y Vigorito, 2008:142-143).

3.5 Enfoque participativo

Algunos enfoques sobre pobreza, como el de Sen, entienden que la falta de participación es un elemento inherente de la pobreza. Tal planteamiento ha tenido dos tipos de consecuencias: por un lado, algunas políticas orientadas a afrontar la pobreza han buscado la participación de los vulnerables como un objetivo (no solo como un medio); por otro, se han desarrollado metodologías y herramientas (Análisis Participativo de Pobreza) para analizar la pobreza y para promover la participación como vías de lucha contra este mal (Sen, 1999:291). Por lo tanto, como señalan Holland y Blackburn (1998), el enfoque “participativo” se dirige al cambio de las normas externamente impuestas para medir la pobreza, así como a incitar la participación de las personas en las decisiones sobre el significado y la orientación de este fenómeno.

Este instrumento de estimación, como señalan Holland y Blackburn (1998), surgió formalmente en 1990 por parte del Banco Mundial, denominándose “Análisis Participativo de la Pobreza (APP)”, y se orienta al diseño y evaluación de políticas gubernamentales en la lucha contra la pobreza. Además, este enfoque utiliza diferentes métodos de análisis previamente existentes, como el Diagnóstico Rural Participativo y el Diagnóstico Rural Rápido³⁸. Tales

³⁸ El Diagnóstico Rural Participativo agrupa diversos métodos y técnicas orientadas al análisis de la realidad de poblaciones locales, y a que éstas expresen sus problemas y prioridades. La información generada por su análisis es utilizada para llevar a cabo el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de desarrollo. Es, por tanto, un método que busca dar la voz a poblaciones vulnerables y propiciar un proceso para su empoderamiento, a diferencia de otro enfoque que le precedió en el tiempo, el Diagnóstico Rural Rápido, que se utiliza meramente para recabar información por parte de especialistas externos. Por consiguiente, en el Diagnóstico Rural Participativo el papel del agente externo no es el de un investigador que extrae información para diseñar un proyecto, sino el de un facilitador que

metodologías tratan de generar un espacio en el que las comunidades más vulnerables puedan expresar su propia visión sobre la dinámica y el contexto de sus pobrezas, las estrategias necesarias para afrontarlas y el establecimiento de instituciones públicas necesarias para ejecutarlas.

De esta forma, el enfoque participativo no se orienta al diseño de proyectos comunitarios, sino a la obtención de información para el diseño de políticas públicas. Toma como base las perspectivas y los conocimientos de los grupos vulnerables para que éstos, en lugar de ser meramente entrevistados por un investigador externo que les extraiga información, se involucren en el proceso de investigación y análisis de los resultados de las políticas públicas (Blackburn, 2000:3-5).

Cabe señalar que corrientes de pensamiento habidas en América Latina, como la “educación popular”, que se desarrollará en el punto 2.4 del capítulo 3, ya habían formulado metodologías similares desde los años sesenta, con autores como Paulo Freire (1970). Sin embargo, el Banco Mundial fue el organismo que logró dar mayor difusión y sistematización a este enfoque. La novedad, por tanto, consiste en la incorporación de técnicas participativas, en el marco de una conceptualización relativa de la pobreza, para validar conclusiones que se extraen mediante análisis convencionales basados en una conceptualización absoluta de la pobreza (Blackburn, 2000:5-15).

3.6 Discriminación de género y feminización de la pobreza

Como se ha visto, los enfoques que se adscriben tanto a las conceptualizaciones absolutas como a las relativas de la pobreza hacen hincapié en el carácter multidimensional de este fenómeno. Sin embargo, para profundizar aún más en tal multidimensionalidad, en el presente apartado se abordan dos dimensiones concretas de la pobreza, como son la discriminación

alienta la participación, la concientización y el empoderamiento para el cambio de las vidas de las personas más vulnerables (Zabala, 2000:1).

de género y la feminización de la pobreza. Tales dimensiones han sido objeto de análisis por parte de una abundante bibliografía que se ocupa de estudiar la relación entre el género y la pobreza, tanto en el campo de los estudios de género como en el de los de desarrollo, que ha dado lugar a diferentes aportes y enfoques que recogeremos en este apartado.

Desde la perspectiva del enfoque “género en el desarrollo” se plantea que las mujeres son pobres por la discriminación a la que están expuestas. En esta línea, y también de acuerdo con el enfoque de capacidades, teóricos como Sen (2002) citan siete desigualdades que describen la pobreza de género, como son: (1) la desigualdad en la mortalidad: se refiere a que en ciertas partes del mundo existe un elevado índice de mortalidad femenina; (2) la desigualdad en la natalidad: cuando los padres y madres prefieren hijos varones, produciéndose abortos selectivos; (3) la desigualdad de oportunidades básicas: a través de la prohibición o inequidad de acceso básico a la educación y a la salud, como al desarrollo de talentos personales o funciones sociales en la comunidad; (4) desigualdad de oportunidades especiales: expresada por las dificultades o prohibiciones de acceso a la educación superior; (5) desigualdad profesional en el acceso al mercado de trabajo y a puestos de nivel superior; (6) desigualdad en el acceso a la propiedad de bienes y tierras; y (7) desigualdad en el hogar: reflejada en la división del trabajo por género, en donde las mujeres tienen a su cargo el trabajo doméstico de manera casi exclusiva.

Además, la participación de las mujeres en la sociedad en base a roles de subordinación limita sus posibilidades de acceder a la propiedad y al control de recursos económicos, sociales y políticos. Por ejemplo, las mujeres sufren unas condiciones de gran desigualdad respecto a los hombres en cuanto al acceso al trabajo remunerado, dada la división del trabajo existente en función del género. Si bien la situación de las mujeres varía entre los diversos países en vías de desarrollo, en ninguno de ellos el ingreso que perciben las mujeres es equivalente al de los hombres por el desempeño de un mismo trabajo. La existencia de una gran segmentación ocupacional, tanto vertical como horizontal, hace que normalmente las mujeres no ocupen los mismos puestos

ni accedan a los niveles superiores de ocupación (Arriagada, 2005:105).

En síntesis, muchas mujeres son pobres en la medida en que: no cuentan con tiempo disponible para buscar formas más apropiadas de satisfacer sus necesidades, tienen una imposibilidad legal para adquirir posesiones de tierra y otros recursos, mantienen una reclusión doméstica (la imposibilidad de salir solas de casa y de trabajar fuera); y muchas de ellas carecen de ingresos propios, lo que adicionalmente genera una pobreza de ingresos. Así pues, en el caso de las mujeres más vulnerables, además de medir su pobreza en términos de ingresos, es oportuno medir su pobreza en términos de capacidades (Kabeer, 1998:19-25).

En la literatura de la pobreza se alude frecuentemente a un concepto denominado como “feminización de la pobreza”, que es definida de diversas maneras. Según las diversas definiciones, puede significar que las mujeres tienen una mayor tasa de incidencia de la pobreza de ingresos que los hombres; o que la pobreza de capacidades de las mujeres es más severa que la masculina; o bien que a lo largo del tiempo la incidencia de la pobreza de capacidades en las mujeres ha crecido respecto a la de los hombres. Por tanto, y siguiendo a Víctor Fuchs (1986), la definición de feminización de pobreza que se emplea en la presente tesis doctoral es una combinación de las tres anteriores.

Aparte de lo dicho, el enfoque de capacidades asevera que una expansión de capacidades humanas resulta imposible si no se consigue la igualdad entre hombres y mujeres. Por ello, los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD han propuesto desde 1995 dos índices para intentar recoger esta dimensión: el “Índice de Desarrollo relativo al Género” (IDG) y el “Índice de Potenciación de Género” (IPG). El IDG, propuesto en 1995, penaliza la desigualdad entre hombres y mujeres, de manera que su valor disminuye cuando aumenta el grado de disparidad entre el adelanto de los varones frente a las mujeres (PNUD, 1995:81).

El otro índice que intenta reflejar la pobreza femenina es el Índice de Potenciación de Género (IPG), medida que pretende captar la desigualdad de género en esferas clave de la participación económica y política, como en la adopción de decisiones. Por lo tanto, el IPG se centra en las oportunidades que se ofrecen a las mujeres, más que en sus capacidades; y para ello se utilizan los siguientes indicadores: (1) el porcentaje de participación de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos, y el porcentaje de participación femenina en empleos profesionales y técnicos, indicadores ambos que reflejan la participación económica y la facultad en la adopción de decisiones de las mujeres; y (2) el porcentaje de mujeres y hombres en los escaños parlamentarios, especialmente para determinar la participación política de la población femenina (PNUD, 1995:81-83).

Finalmente, cabe señalar que las ideas y formulaciones resultantes de los citados debates sobre la relación entre género y pobreza han sido en gran medida asumidas e incorporadas a las declaraciones y las metas formuladas en diferentes cumbres internacionales. En particular, destacan las metas formuladas en 1995 en la Cumbre Mundial sobre Mujer y Desarrollo de Beijing y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, uno de los cuales está centrado en la equidad de género, entendido, como los demás objetivos de esta iniciativa, como una forma de promoción del desarrollo y de reducción de la pobreza.

3.7 Etnicidad y pobreza

Como se ha comentado en el punto 2.6 del presente capítulo, otro elemento que subraya el carácter multidimensional de la pobreza es la relación existente entre ésta última y la etnicidad, algo que es objeto de atención por parte del enfoque de desarrollo con identidad. Por lo tanto, particularmente importante, así como relevante para nuestro estudio, es el vínculo existente entre la pobreza, por un lado, y la discriminación de los pueblos indígenas, de su cultura y de sus lenguas vernáculas, por otro. En este sentido, desde los años sesenta, organismos que promueven los derechos humanos han abordado este tema para erradicar la discriminación que sufren los pueblos indígenas. Cabe

destacar, por ejemplo, el trabajo de las Naciones Unidas, a partir de la Declaración sobre la “Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial” de 1963. Sin embargo, no es hasta 1987, con el nombramiento del ecuatoriano José Martínez Cobo como Relator especial del denominado Informe Martínez Cobo de Naciones Unidas (1987), cuando se realiza un estudio directo sobre el problema de la discriminación y de la marginalización social y cultural de estos pueblos (Hopenhayn *et al.*, 2006:10-12).

Según las Naciones Unidas, la discriminación “étnico-racial” no puede ser entendida sin estudiar los factores estructurales e históricos que cada pueblo tiene que afrontar, así como sus vínculos con procesos socioeconómicos y políticos que perpetúan la desigualdad y la discriminación de éstos. Así, la esclavitud y la dominación colonial son antecedentes que ayudan a entender en perspectiva histórica los procesos actuales de exclusión económica, política, social y cultural de los pueblos indígenas.

En este sentido, un gran número de estudios sobre los pueblos indígenas realizados en regiones como América Latina, como los de Harry Patrinos y Guilleto Hall (2004:3-5), señalan que los pueblos indígenas se encuentran en condiciones de extrema pobreza. Estos autores constatan que la gran mayoría de la población indígena, en diferentes países, pertenece a los estratos más pobres según los términos convencionales del ingreso (conceptualización absoluta de pobreza). Además, pese a las grandes migraciones que estos pueblos realizan hacia las zonas urbanas y al extranjero, se estima que entre el 60% y el 70% viven en zonas rurales.

Asimismo, como indican otros estudios, como los de Martín Hopenhayn *et al.* (2006) y los de Jonathan Renshaw y Natalia Wray (2004), las principales causas de la pobreza de los indígenas, sobre todo en América Latina, se deben a factores históricos. Por ejemplo, las reformas liberales del siglo XIX que tuvieron como objetivo la introducción de la noción de propiedad privada y que dieron lugar a un proceso de pérdida progresiva de tierras, como a una quiebra de economías comunitarias indígenas. Del mismo modo, el reducido acceso a los mercados de trabajo y a las instituciones estatales, la privación educativa, la

discriminación lingüística y la escasa participación política, perpetuaron este tipo de pobreza. Además, a estas causas se sumaron la emigración campocidad, así como diversas estructuras y dinámicas discriminatorias de inserción laboral, tanto en espacios rurales como urbanos (Plant, 1998:23-24).

En la actualidad estos pueblos siguen siendo víctimas de prejuicios étnico-raciales, lo que perpetúa que los indígenas reciban remuneraciones menores que el resto de la población por trabajos similares. A esto se añade que tienen más probabilidades de trabajar en sectores primarios de la economía, insertándose en pequeñas empresas o en sectores informales. Asimismo, sus dificultades de acceso al crédito y a las nuevas tecnologías contribuyen a incrementar su pobreza de ingresos (Hopenhayn *et al.*, 2006:28).

Así pues, las poblaciones indígenas constituyen uno de los sectores más vulnerables de los países pobres. Sin embargo, tal y como numerosos estudios han constatado en las dos últimas décadas, tales poblaciones disponen también de determinadas capacidades y capital social que les resultan de suma importancia para hacer frente a su vulnerabilidad. El conocimiento de tales capacidades, así como su respeto y su promoción, resultan necesarios en toda intervención de lucha contra la pobreza de las personas indígenas.

Un aporte teórico importante en este ámbito lo constituye el concepto de “economía moral”, propuesto por autores como James Scott (1976) y Alayne Adams (1993), según el cual muchas sociedades tradicionales precapitalistas han tenido (y en parte tienen aún) como objetivo prioritario gestionar sus recursos (muchos de ellos comunitarios) para satisfacer las necesidades básicas del conjunto de sus miembros, en lugar de buscar la satisfacción de necesidades o el lucro individuales, tal y como propugna el modelo capitalista y la economía ortodoxa. La economía moral, por tanto, descansa en recursos colectivos, en el capital social tradicional y en redes comunitarias de solidaridad y apoyo recíproco (Pérez de Armiño, 2000a:1).

Uno de los elementos en los que se plasman tal economía moral y las capacidades de las familias indígenas son las “estrategias de afrontamiento”

(*coping strategies*), también llamadas de defensa, adaptación o supervivencia, que implementan las familias en las sociedades rurales tradicionales. Tales estrategias (consumo de alimentos silvestres, trabajo comunitario, ayuda recíproca, emigración, etc.), implementadas por las familias a partir de sus conocimientos sobre el medio y de sus redes sociales tradicionales, tienen por objeto tanto garantizar su supervivencia como preservar su medio de vida (*livelihood*) en situaciones de crisis socioeconómica (Pérez de Armiño, 2000). Tales estrategias tradicionales, que perduran particularmente entre las comunidades indígenas con economías de reciprocidad, autosuficiencia y escasa monetización, constituyen un recurso que les proporciona cierto grado de seguridad y les ayuda a reducir su vulnerabilidad a las crisis puntuales. Así pues, constituyen capacidades que les ayudan a afrontar la pobreza de ingresos y encontrar alternativas de supervivencia, si bien es importante subrayar que tales capacidades no resultan suficientes para afrontar la pobreza y la discriminación estructurales que padecen (DFID, 2003:1-5).

Por otro lado, cabe señalar que las propuestas de medición de la pobreza que proponen organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de autores como Jonathan Renshaw y Natalia Wray (2004), en el marco del enfoque de desarrollo con identidad, cuestionan la pertinencia de los indicadores convencionales que se utilizan para medir la pobreza de estos pueblos. El BID, en este sentido, insiste en la necesidad de complementar tales indicadores con otros criterios que reflejen valores fundamentales coherentes con un concepto de desarrollo propio de los pueblos indígenas, tales como: el respeto y preservación de su cultura e idiomas, la calidad del entorno natural, la seguridad jurídica de sus territorios, el acceso a recursos naturales y a espacios para la práctica de su espiritualidad, y la calidad del capital social dentro de sus comunidades y organizaciones. Esta propuesta de medición estaría más cerca de una concepción relativa de la pobreza, en el marco de los enfoques de exclusión social y de capacidades, lo cual permitiría, según el BID, entender mejor los procesos de empobrecimiento de estos pueblos (Renshaw y Wray, 2004:1, 30).

3.8 Pobreza educativa

El enfoque de desarrollo humano, como se señaló en los puntos 2.4 y 3.3 del presente capítulo, entiende que la pobreza humana es un estado de negación de las opciones y oportunidades para vivir una vida más tolerable, concepto que abarca aspectos mucho más amplios que la obtención de ingresos (PNUD, 1996:27). Por consiguiente, la negación de oportunidades y derechos humanos, en sí misma, constituyen pobreza. Así pues, la privación de una de las oportunidades y funcionamientos más importantes para llevar una vida más tolerable, como es la educación, representa en sí misma pobreza de capacidades (Tilak, 2005:6-7; 2002; Speth, 1998:78-79). La privación educativa o “pobreza educativa”, en este sentido, está constituida por determinados síntomas negativos en la educación, como: la baja o nula participación escolar, los elevados niveles de abandono y de repetición, los bajos índices de continuidad, los reducidos niveles de logro educativo y la exclusión del sistema formativo por causa de la pobreza (Tilak, 2005:5-7).

De esta manera, a la par de las propuestas del PNUD sobre la inclusión de la educación como un factor que contemple y represente la pobreza humana, organizaciones de países en vías de desarrollo recomendaron, a principios de los años noventa, la ampliación del concepto de la pobreza para incluir abiertamente las necesidades educativas (Gobierno de la India, 1993:2). Paralelamente, el Banco Mundial reconoció que la pobreza no sólo es un problema de bajos ingresos, sino que es un problema multidimensional que incluye un reducido acceso a oportunidades para desarrollar el capital humano a través de la educación (Banco Mundial, 1994:9).

Además, estudios realizados por autores como Gary Fields (1980) sobre las carencias educativas, tanto en países industriales como en vías de desarrollo, indican que las limitaciones económicas son uno de los factores más importantes que mantienen a las familias más vulnerables fuera de los sistemas educativos. En efecto, la pobreza educativa está fuertemente ligada a la pobreza de ingresos. En este sentido, aún cuando la educación desde los niveles más elementales es proporcionada gratuitamente por el Estado, la

pobreza de ingresos obliga a muchos niños a verse excluidos del sistema formativo.

Adicionalmente, otros estudios econométricos en países en desarrollo, como los dirigidos por John Kenneth Galbraith (1994), confirman que la educación y la pobreza están inversamente relacionadas. Los resultados de estas investigaciones exponen que la incidencia de la pobreza de ingresos es mayor en hogares analfabetos. En otras palabras, la pobreza es casi inexistente en los hogares con mayores niveles educativos. A nivel macroeconómico, como lo señala nuevamente Fields (1980), cuanto mayor es el nivel educativo de la población, menor es la proporción de personas pobres, dado que la educación imparte conocimientos y habilidades que se asocian a mayores salarios. Asimismo, según estudios de Simon Appleton (2001), que basan sus resultados en países como Uganda, cada año de escolarización en la enseñanza primaria conlleva una caída del 2,5% en el riesgo de ser pobre, en tanto que la enseñanza superior tiene aproximadamente dos veces este efecto. En general, se puede concluir que los efectos de la educación sobre la probabilidad de ser o convertirse en pobre, económicamente hablando, se encuentran muy relacionados.

Por otro lado, esta relación circular que se presenta entre la pobreza educativa y la pobreza de ingresos también puede reflejarse, como exponen Haq y Haq (1998), entre la pobreza de ingresos de las naciones y la pobreza educativa pública. Por ejemplo, muchos países económicamente pobres no tienen las condiciones necesarias para proporcionar suficientes plazas escolares para toda una población infantil, impidiendo de esta manera una buena calidad educativa a través de un número suficiente de maestros cualificados y una mínima infraestructura educativa. Asimismo, estos países no pueden ejecutar planes para fomentar una equidad educativa global, en otros términos, medidas discriminatorias positivas, tales como los incentivos económicos para la participación escolar de los sectores más vulnerables de la sociedad (Haq, 1999:26, 131).

En resumen, la pobreza de ingresos afecta negativamente a la calidad y a la equidad de la educación. Además, la retroalimentación de esta pobreza con factores sociales y étnico-culturales, que se analiza más adelante, refuerza aún más la privación educativa de amplios sectores sociales. Así pues, es importante subrayar que existe un mutuo reforzamiento o círculo vicioso entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa, el cual opera no solo a niveles individuales y familiares, sino también a niveles comunitarios, regionales y nacionales (Morrisson, 2002:54-57; Education Commission, 1966:38, 45).

No obstante, según diversos enfoques de desarrollo y teorías de crecimiento, como los que se estudiaron en el punto 2 de este capítulo, la relación entre pobreza de ingresos y pobreza educativa no es inevitable, sino que por el contrario es susceptible de ser quebrantada. Por lo tanto, una solución evidente sería la mejora o la reconstrucción de la educación, lo que repercutiría en una reducción de la privación educativa y, por tanto, en la ruptura del círculo vicioso.

Ahora bien, cabe aclarar que la pobreza educativa, como señala Tilak (2005), se discute erróneamente en nombre de la privación y exclusión de los niveles educativos más elementales (alfabetización y educación primaria). Por otra parte, aquellas personas que alcancen una alfabetización o, simplemente, finalicen una enseñanza primaria no pueden ser considerados como “no pobres”, aunque como se explicó tienen menos probabilidades de caer en la trampa de la pobreza. La alfabetización y la educación primaria, por tanto, proporcionan las habilidades para poder leer y escribir; pero no suelen ser suficientes para dotar de otro tipo de capacidades como: hablar y escribir con una comprensión cabal, comprender documentos y escritos más complicados, implicarse en discusiones sobre cualquier tema y llevar una vida económicamente más dignificada.

Por lo tanto, en un mundo cada vez más globalizado, la educación elemental (generalmente con ocho años de educación primaria) se reconoce, incluso en muchos países en vías de desarrollo, como una necesidad básica. Consecuentemente, personas que no tengan por lo menos una educación

elemental, como lo señalan Haq y Haq (1998) y Tilak (2002; 2005), pueden situarse por debajo de un umbral de pobreza educativa o, simplemente, considerarse como pobres educativos. Y por el contrario, las personas que dispongan de mayores niveles educativos se ubicarían por encima de este umbral, aunque como sostienen estos autores, sólo la adquisición de una educación elemental no basta para mantener tal posición.

Además de lo dicho, como señalan algunos estudios realizados en países asiáticos y de América Latina, como los de Tilak (1994, 2002a) y Patrinos y Hall (2005), los síntomas de la pobreza educativa o los índices negativos de la educación se encuentran fuertemente influenciados por un conjunto de factores, entre los que cabe destacar: (1) los económicos, que contemplan los costos directos e indirectos de la educación, el trabajo infantil y los costos de oportunidad de los hogares al enviar a sus hijos a la escuela; (2) los educativos, que incluyen la carencia de infraestructura educativa; (3) los sociales, centrados en la discriminación de género y la feminización de la pobreza; y (4) los étnico-culturales, referidos a la marginación social y cultural de pueblos indígenas.

En cuanto a los factores económicos, hay que destacar que éstos están íntimamente ligados a la pobreza de ingresos y que son los que explican la ausencia o reducida participación de los hogares pobres en la educación. Asimismo, estos factores incluyen: la incapacidad de pagar las cuotas escolares, de comprar los libros y uniformes, y de pagar los costes del transporte (costes directos e indirectos de la educación): así como de disponer de tiempo para los deberes escolares (trabajo infantil). Del mismo modo, se incluyen las restricciones financieras sobrellevadas por las familias en la enseñanza de sus hijos (costos de oportunidad en la escolarización) (Tilak, 2002:36; 2002a:291-293).

Los costos de oportunidad pueden medirse por medio de los activos (*assets*) de los que disponen los hogares más vulnerables, ya que éstos actúan como los elementos determinantes del uso del tiempo de los niños dentro de un hogar. En efecto, los activos contribuyen a incrementar o disminuir el trabajo

infantil y se caracterizan por tener un efecto dominante sobre el salario o los ingresos en el hogar. Por ejemplo, la propiedad de un ganado pequeño y la posesión de terrenos reducidos incrementan el trabajo infantil, mientras que la propiedad de bueyes, toros, arados, tierras cultivables y la proximidad a una fuente de agua, disminuyen el mismo³⁹ (Cockburn, 2001:8; Banco Mundial, 2001). De esta manera, los apremios ocasionados por la pobreza y las oportunidades de generar ingresos desempeñan papeles importantes en la decisión de enviar a los niños bien a la escuela o bien al trabajo. En efecto, se puede concluir que un reducido acceso a los activos productivos por parte de grupos vulnerables constituye un determinante esencial para perpetuar el trabajo infantil y, a su vez, el absentismo escolar.

Otro tipo de factores que inciden en la privación educativa son los llamados factores propiamente “educativos”, que se relacionan con la escasa infraestructura que presentan los sistemas de educación. Los más comunes entre ellos son: la carencia del personal docente, la escasez o inexistencia de recintos educativos, las grandes distancias entre hogares y escuelas, la ausencia de un ambiente de trabajo atrayente que otorgue espacios apropiados para el aprendizaje, y, finalmente, un inadecuado desarrollo escolar. Sobre este último punto, los niños de familias más vulnerables con deficiencias en nutrición, salud y estimulación presentan problemas comunes y duraderos por el lento desarrollo de sus habilidades cognitivas y de lenguaje, por su escasa atención, su mala memoria y por sus marcadas dificultades para construir relaciones sociales y controlar sus emociones (UNESCO, 1999:38-40).

Un estudio sobre el logro educativo basado en las características de las escuelas en países asiáticos, realizado por Tilak (2002), reveló que el trabajo de los alumnos tiende a mejorar cuando los profesores participan en cursos de aprendizaje, tienen más años de experiencia y experimentan evaluaciones más frecuentes, así como cuando las escuelas cuentan con más libros y textos. Por el contrario, disminuye cuando el día escolar se divide por la mitad en dos

³⁹ El estudio realizado por Cockburn (2001) se centró en un trabajo estadístico en Etiopía que estableció una correlación entre dos variables: el trabajo infantil y los niveles educativos.

turnos (un grupo de alumnos por la mañana y otro por la tarde). Además, este grupo de factores, netamente educativos, están fuertemente ligados a la carencia de recursos económicos. Por tanto, el logro educativo de alumnos que asisten a una misma escuela varía con el estándar de vida de sus familias y mejora con: el número regular de sus comidas⁴⁰, la propiedad de una radio o un televisor, y la disponibilidad o acceso a libros. Esto significa que cuanto más vulnerable resulte una familia, el niño perteneciente a ésta será mucho más vulnerable a una pobreza educativa (Morrisson, 2002:66-67).

En este sentido, es importante resaltar, como señala Morrisson (2002), que al estudiar la relación entre pobreza educativa y pobreza de ingresos, o viceversa, es preferible utilizar datos de resultados y pensar en términos microeconómicos más que en datos totales o macroeconómicos. Más en concreto, en vez de referirse a la cantidad de gasto por alumno o al número de alumnos matriculados, es necesario conocer el porcentaje de estos alumnos que han adquirido realmente un cierto nivel de conocimientos básicos y conocer el estado socioeconómico de sus familias (saber el consumo por persona en una familia es un dato revelador para entender esta relación). En efecto, tan sólo analizando esta estadística sobre consumo y recogiendo muestras representativas de la población se podría medir el impacto de la educación en la reducción de la pobreza de ingresos (Morrisson, 2002:67-69).

Prosiguiendo con la descripción de los factores que influyen en la pobreza educativa, el factor social representado por la discriminación de género y la feminización de la pobreza constituye uno de los más importantes. Investigaciones dirigidas por Zoë Oxaal (1997), en poblaciones femeninas rurales de países de África y América Latina, muestran cómo las oportunidades educativas de las mujeres se reducen a través de los efectos combinados de la pobreza de ingresos y la feminización de la pobreza. En otras palabras, el costo de oportunidad en la escolarización de las niñas es más significativo en

⁴⁰ La relación entre una buena alimentación y la capacidad de aprendizaje se puede apreciar en el hecho de que los niños mal alimentados tienen menos capacidad de concentración y aprendizaje. Esa es una de las razones que motivan los programas de desayuno escolar.

los hogares más vulnerables. El trabajo de las niñas en estos hogares, como indica el estudio citado, mostró que éste es usado generalmente para sustituir el trabajo de las madres, por ejemplo en el cuidado de los hermanos.

Por lo tanto, la asistencia escolar de la población femenina, especialmente, en las áreas rurales, ocasiona un impacto negativo en la capacidad que tienen las mujeres adultas para generar ingresos fuera del hogar, como también tiene una repercusión negativa en la producción de comida dentro de éste. Además, no sólo el costo de oportunidad para escolarizar a las niñas es mayor en un hogar vulnerable, sino que también la percepción de sus miembros respecto a los retornos que obtendrán, en término de ingresos, es menor⁴¹. La vulnerabilidad e inseguridad física femenina es otro de los factores que afecta a la pobreza educativa. Mujeres que están entrando en una edad de pubertad y deben cruzar grandes distancias para llegar a sus centros educativos, muchas veces, son recluidas en sus hogares por miedo a violaciones o embarazos, que conllevarían sanciones sociales para toda la familia (Zoë Oxaal, 1997:11-14).

Por otro lado, la discriminación de género crea unas normas que restringen física y mentalmente el espacio de las mujeres, no importando incluso las clases sociales de las que provengan. Por ejemplo, mujeres de distintos estratos sociales, como señalan los estudios de género de Nelly Stromquist en países de América Latina (1999:9-10), “[...] tienen menos movilidad física que los varones y menos libertad para recorrer largos caminos o incluso trasladarse a otros países para continuar sus estudios [...]”. Pero no hay duda de que la diferencia de género es más perceptible en la educación de las mujeres pertenecientes a los países en vías de desarrollo, niñas de 12 a 14 años dejan de asistir a las escuelas en mayor proporción que los varones en el mismo rango de edad (Arriagada, 2005:106, 112). El estudio de Miguel Bazdresch

⁴¹ El elevado costo de oportunidad al escolarizar a las niñas afecta tanto a la matrícula como a las tasas de deserción escolar. La población femenina que asiste a la escuela con frecuencia es necesaria para ayudar en las tareas domésticas, lo que obstaculiza su logro educativo y, por tanto, su posibilidad de continuar educándose. Incidentes imprevistos, tales como la enfermedad de un miembro del hogar, puede significar que las hijas se vean obligadas a abandonar la escuela.

(2001:74-75), centrado en un país como México, expone que la desigualdad educativa por género que enfrentan diversos países en vías de desarrollo muestra que por cada varón sin educación existen aproximadamente 1,22 mujeres en esa situación y que la población analfabeta femenina supera a la masculina entre el 9,6% y el 15%.

Finalmente, el factor étnico cultural, representado por la pobreza y la marginación social y cultural de los pueblos indígenas, es el último factor que incide en la pobreza educativa. A este tenor, se puede indicar que muchas reformas educativas desarrolladas en países en vías de desarrollo, y en especial en regiones como América Latina, como señala José Rivero (2006), tienen una asignatura pendiente con respecto a las heterogéneas expresiones culturales de estos países. La oferta educativa global que se ha brindado desde los años ochenta, generalmente, se ha desarrollado sin considerar a los pueblos indígenas. Los planes de estudio, las prácticas pedagógicas, los calendarios escolares y los horarios, generalmente, se pensaron desde la perspectiva de quienes decidían y enseñaban (cultura dominante no indígena) y no desde una perspectiva cultural heterogénea (Rivero, 2006:79).

Asimismo, la marginalización social y cultural que experimentan los pueblos indígenas de sus propios sistemas educativos se refuerza por la percepción que tienen estos pueblos sobre el tipo de educación que deben recibir. Investigaciones de Patrinos y Hall (2005:12-13), encargadas por el Banco Mundial en América Latina, concluyen que muchos de los padres y madres inmigrantes o pertenecientes a pueblos indígenas consideran que la fluidez en un idioma oficial es un requisito para que sus hijos se abran camino en la vida y que, por tanto, prefieren que éstos reciban enseñanza en tal idioma.

Además, los sistemas educativos que reciben a niños con un idioma materno distinto del oficial, generalmente, se basan en la premisa de que no hay una mejor forma de aprender un nuevo idioma que por inmersión lingüística temprana (véase capítulo 3, punto 3.2). Por consiguiente, cuando los niños se educan en el marco de este modelo y, posteriormente, no logran unos resultados esperados, se supone de forma habitual que el problema no es del

modelo, sino que es inherente al niño y a su entorno, o incluso se llega a atribuir a una falta de inteligencia y motivación de estos niños (Patrinos y Hall, 2005:8).

Asimismo, una de las conclusiones del estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO/LLECE (2002) señala la existencia de una relación directa entre el rendimiento académico y el estrato sociocultural de los niños. El informe sostiene que las poblaciones indígenas sufren doble discriminación. A la condición de pobreza de ingresos que se enfrentan estos pueblos se suma negativamente el hecho de que la educación que reciben se da mayoritariamente en lenguas oficiales y por docentes foráneos, que no consideran la construcción y la transmisión comunitaria de sus saberes y culturas.

Por ejemplo, los importantes avances en materia de educación intercultural bilingüe en países como Guatemala, México o los del área Andina, como Bolivia, no han logrado generalmente superar su carácter experimental, y son vulnerables debido a los distintos y frecuentes cambios políticos habidos desde los años ochenta. La precariedad institucional ha sido una constante en las escuelas bilingües, como la escasa preparación de los maestros indígenas y la escasa participación comunitaria. En muchos casos se ha dado más atención a los aspectos lingüísticos y antropológicos que a los pedagógicos, lo cual ha ocasionado que la pobreza educativa sea más severa en estas poblaciones (UNESCO/LLECE, 2002:96; Patrinos y Hall; 2005:7).

En definitiva, como señala la Estrategia para el Desarrollo Indígena del BID (2006), a pesar de los avances alcanzados en la escolaridad de los pueblos indígenas, persiste una diferencia muy marcada entre el nivel de escolaridad de la población indígena y el de la no indígena. Existe un problema muy serio de repetición y deserción escolar que es mayor entre los niños indígenas que entre los niños no indígenas. Esta desproporción aún es más notoria en edades de adolescencia y en la edad adulta. Por lo general la población indígena femenina y en especial la rural, muestra las peores tasas de analfabetismo y escolaridad (BID, 2006:31).

A manera de síntesis, se puede concluir que la pobreza de ingresos fortalece la pobreza educativa; así como que ambas pobrezas se ven reforzadas por otro tipo de factores, como los económicos, los educativos, los sociales, los de género y los étnico-culturales. Así pues, la privación educativa, así como los factores que la retroalimentan, explican, en parte, por qué la pobreza de capacidades se perpetúa a través del tiempo.

4. Conclusiones

En los últimos años, las concepciones del desarrollo y de la pobreza han tendido a converger, esto es, han encontrado una base filosófica común, plasmada en el enfoque de las capacidades humanas. En este sentido, los estudios sobre la pobreza centrados en sus síntomas, cada vez dan un mayor paso a estudios preocupados por encontrar sus causas, fundamentándose en la idea de que las necesidades no son fisiológicamente establecidas, sino culturalmente determinadas. Por consiguiente, se está pasando de una concepción absoluta a otra relativa de la pobreza.

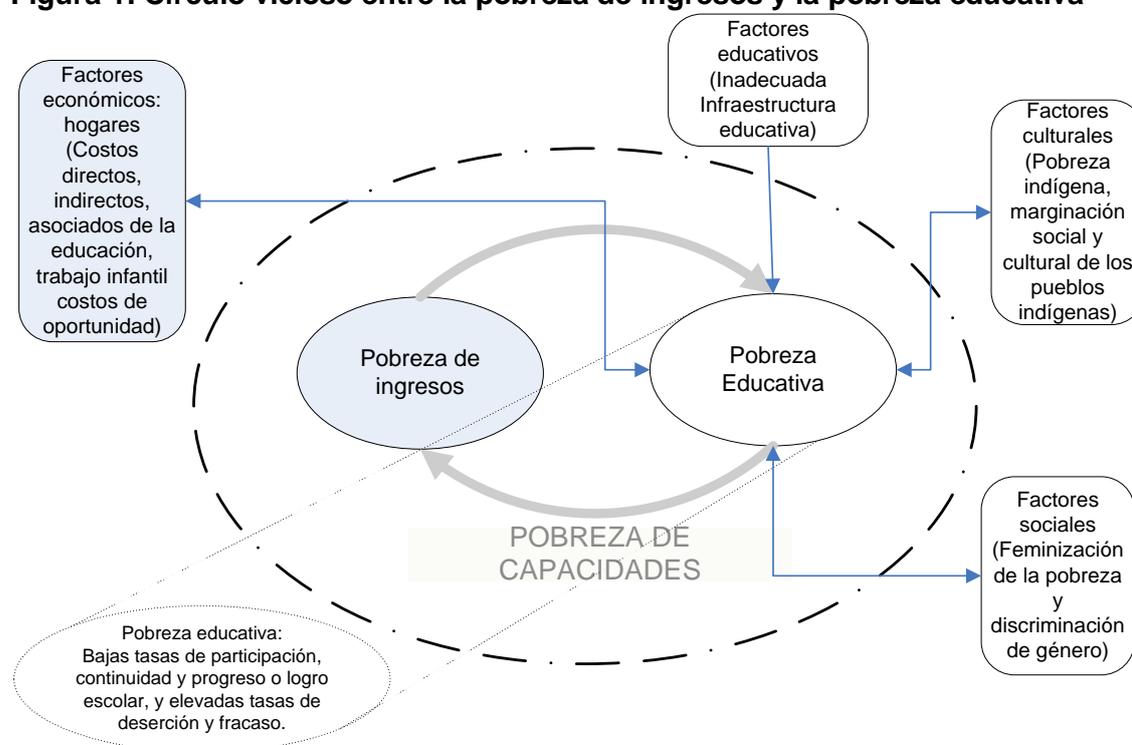
Además, tanto las nuevas teorías del crecimiento basadas en una visión neoclásica de la economía, como las nuevas corrientes inspiradas en los enfoques de la dependencia, de las necesidades humanas y del desarrollo humano, coinciden en aceptar que para llevar a cabo procesos de bienestar es preciso alcanzar ciertos funcionamientos y capacidades fundamentales. Sin embargo, el establecimiento de una lista canónica de tales funcionamientos constituye todavía un tema controvertido en la bibliografía y difícil de abordar, debido especialmente a que la diversidad de factores culturales obstaculizan determinar quién es o no es “pobre” en función de la carencia de dichas capacidades.

En cualquier caso, los principales enfoques sobre el desarrollo coinciden en aceptar que la educación es un funcionamiento y una capacidad esenciales, y que por lo tanto debería figurar en esa lista que determina el umbral del

bienestar. No obstante, persisten algunas diferencias entre los diferentes enfoques de desarrollo en cuanto a si la carencia de educación debería ser considerada, en sí misma, como pobreza o causante principal de las diferentes formas de pobrezas, tanto monetaria, como humana y de necesidades (pobreza consistente en la insatisfacción de necesidades como la salud y la autonomía).

Finalmente, la retroalimentación del fenómeno de la pobreza, en especial, la interrelación causa-efecto entre la pobreza educativa y la pobreza de ingresos es una cuestión ampliamente abordada por los enfoques del desarrollo. Tales corrientes de pensamiento sostienen que la pobreza educativa, reforzada con otros factores como los económicos, los netamente educativos, los culturales (pobreza y marginación indígenas) y los sociales (pobreza y discriminación femeninas), perpetúan la pobreza de ingresos así como la pobreza de capacidades (ver figura 1).

Figura 1: Círculo vicioso entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa



Las áreas en sombra están enmarcadas especialmente en la conceptualización absoluta de la pobreza

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 3: EDUCACIÓN, DESARROLLO Y POBREZA

1. Introducción

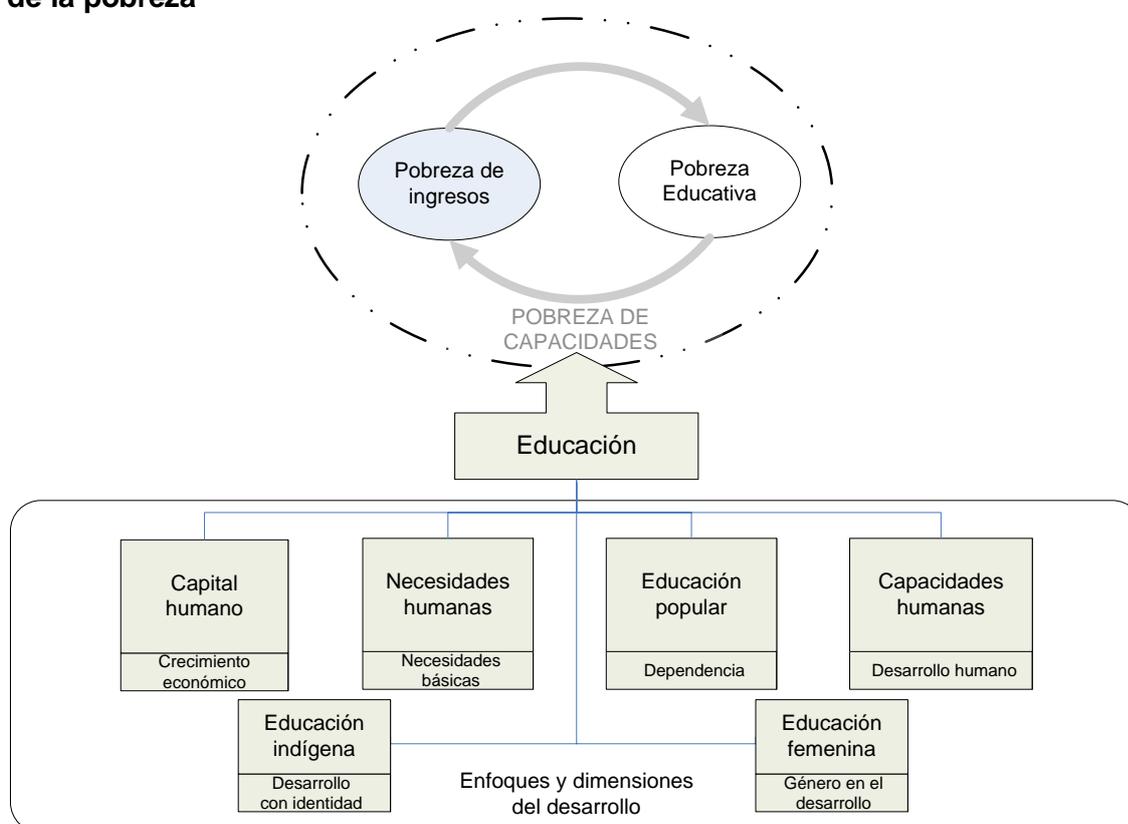
Como hemos visto en el capítulo anterior, el mutuo reforzamiento entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa perpetúan la pobreza humana y, más específicamente, la pobreza de capacidades. Sin embargo, la gran cuestión es cómo quebrantar este círculo vicioso. Como ya se adelantó, la respuesta parece bastante obvia, pues consistiría en una mejor y mayor dotación de educación, como clave para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo.

Ahora bien, autores como Tilak (2002, 2005) explican que las intervenciones educativas deben realizarse bajo una premisa especial, la cual consiste en un previo conocimiento de los enfoques de desarrollo y del papel que éstos le otorgan a la educación en el quiebre de los estados de la pobreza.

En este sentido, el presente capítulo se estructura en dos partes. La primera analiza la relación entre la educación, la pobreza y el desarrollo que establecen cuatro enfoques teóricos, que son los del capital humano, las necesidades humanas, la educación popular y las capacidades humanas. Hay que subrayar que estos enfoques relativos al papel de la educación se derivan de las corrientes de pensamiento ya estudiadas en el capítulo 2. La segunda parte

añade a tales enfoques el estudio de dos dimensiones específicas, ambas con una especial incidencia en el desarrollo y en la lucha contra pobreza, como son la educación femenina y la educación indígena (educación bilingüe). Estas dimensiones, asimismo, se incluyen por la importancia del género en el discurso actual sobre desarrollo, y por el gran peso de las poblaciones indígenas y del indigenismo en Bolivia, país objeto de estudio de la presente tesis doctoral (ver figura 2, que sintetiza el conjunto de enfoques sobre el uso de la educación, en función de diferentes marcos teóricos).

Figura 2: Educación en el marco de los enfoques del desarrollo para el quiebre de la pobreza



Fuente: elaboración propia.

2. Diferentes visiones de la educación en el afrontamiento de la pobreza y en la promoción del desarrollo

Cuatro enfoques teóricos otorgan especial importancia al papel de la educación de cara a afrontar la pobreza y promover el desarrollo. Estas corrientes de

pensamiento, a su vez, han evolucionado o se han derivado a partir de algunos de los enfoques analizados en los puntos 2 y 3 del capítulo 2. Por ejemplo, las teorías del crecimiento económico han dado lugar al enfoque del capital humano; la estrategia de las necesidades básicas ha gestado el debate que ha dado nacimiento al enfoque de las necesidades humanas; las teorías de desarrollo heterodoxas, concretamente la escuela de la dependencia, ha dado relieve a la educación popular; y, finalmente, la concepción del desarrollo humano ha conseguido impulsar el enfoque de las capacidades humanas. Por lo tanto, cada una de estas corrientes de pensamiento es analizada en el presente apartado.

2.1 Enfoque del capital humano: educación para el crecimiento y la erradicación de la pobreza de ingresos

Desde el pensamiento neoclásico (que se analizó en el punto 2.1 del capítulo 2), especialmente desde la Escuela Inglesa, autores como Alfred Marshall reconocieron que la inversión en capital humano es una de las llaves más importantes para romper el círculo entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa. Ya desde el año 1920 Marshall afirmaba que “[...] el conocimiento es nuestro más poderoso motor de producción, nos permite dominar la naturaleza y su fuerza para satisfacer nuestras necesidades [...]” (Marshall, 1947:138-139). Asimismo, estudios en países en vías de desarrollo, como los realizados por Mokshagundam Visvesvarayya (1931:56) en la India, pusieron de relieve el papel fundamental de la educación en el bienestar económico de los países. Según advirtió este último autor, "El futuro económico de la India se encuentra en grave peligro por la lentitud de los progresos que la educación de masas está realizando [...]".

Así pues, una larga tradición económica reconoce el valor de la educación en el desarrollo. Al mismo tiempo, la importancia de la educación en el bienestar de las naciones se reconoce abiertamente desde la escuela de pensamiento denominada como “involución conservadora de la economía”, implementada entre los años de 1957 y 1969 y, con más fuerza durante la “contrarrevolución

neoclásica” que se desarrolló entre el período de 1978 y 1990. Ambos períodos fueron inspirados por las teorías de crecimiento de Solow (1956) y, mucho antes, por los estudios del capital formulado por Irving Fisher (1906). Fisher consideraba que un capital era todo *stock* de recursos que permitía originar unos flujos futuros de ingresos. De esta manera, como se señaló en el punto 2.1 del capítulo 2, durante los años sesenta, diferentes autores neoclásicos atribuyeron una gran relevancia a la educación, entre los cuales destacaron Theodore Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer. Las teorías del crecimiento que hasta ese entonces se centraban en factores tradicionales de producción, es decir, tierra, mano de obra y capital, incluyeron al capital humano en sus planteamientos. En este sentido, Schultz (1961) demostró de manera convincente, en su artículo titulado *Inversión en capital humano*, que la educación es una inversión adecuada para la formación de capital humano y por tanto para el crecimiento económico.

El análisis de Shultz fue completado en los años ochenta por las teorías del crecimiento endógeno, lideradas por Lucas (1988). Según éstas, las funciones de producción reflejan los efectos positivos de la educación en el crecimiento económico, lo cual repercute en el incremento de la renta nacional y en la reducción de la pobreza de ingresos. En este contexto, a través de los estudios realizados por Becker (1993:13-18)⁴², se puede definir al capital humano como:

[...] un capital que incluye los conocimientos y técnicas especializadas contenidas en las personas, en su salud y en la calidad de sus hábitos de trabajo. Se entiende, también, que el capital humano es importante porque, en las economías modernas, la productividad se basa en la creación, en la divulgación y en la utilización del saber. El saber, a su vez, se crea en las empresas, en los laboratorios y en las universidades y se divulga en las familias, en las escuelas y en el trabajo; finalmente este capital lo utilizan las empresas para producir bienes y servicios [...].

⁴² Gary Becker fue ganador de un Premio Nobel en Economía en el año 1992 gracias a sus investigaciones sobre el impacto del capital humano en el crecimiento económico.

Por consiguiente, la noción de capital humano concibe la educación como un medio para obtener conocimientos y comportamientos, tanto individuales como colectivos, a fin de conseguir un “saber-hacer”, o en inglés *know how*, para propiciar un “hacer-saber”. De esta manera, la aportación y aplicación de un *stock* de conocimientos productivos se interpreta como un incremento de la capacidad de generación de ingresos para quienes posean mayores niveles de educación o niveles más elevados de conocimientos productivos (Llanos de la Hoz, 1997:67-78). Por tanto, el enfoque del capital humano se caracteriza por entender la educación como un medio, y no un fin en sí misma, por el cual se transmiten destrezas y conocimientos productivos. Consecuentemente, los conocimientos productivos y las destrezas impartidas a través de la educación llevan a incrementar la productividad y las ganancias (salarios o ingresos) de las personas y en consecuencia permiten salir de un círculo de pobreza intergeneracional (Rosen, 1989:682).

La relación entre la educación y los ingresos, en el marco del enfoque del capital humano, es examinada mediante la técnica del análisis de las tasas de retorno, tanto en los niveles individuales, como sociales y nacionales⁴³. Las tasas de rendimiento se calculan utilizando la ecuación de regresión de Jacob Mincer (1972), llamada “función de ingresos” y por el concepto de “eficiencia marginal del capital”, que se refiere a los costos de la educación para la obtención de beneficios o futuros ingresos⁴⁴.

⁴³ Las tasas de retorno de la educación constituyen una técnica de análisis costo-beneficio para la medición del rendimiento social y privado de la inversión en educación. Por lo tanto, la tasa de retorno social de la educación es un estimador de la rentabilidad obtenida por la sociedad al invertir en recursos humanos y no en activos o recursos materiales, constituyendo información útil para la toma de decisiones en la asignación de recursos públicos y privados. La tasa privada, por otra parte, es una estimación de cuán “rentable” pudiera ser para un individuo el agregar años de escolaridad a su formación, en función de una expectativa de aumento de ingresos por los años estudiados.

⁴⁴ La ecuación de regresión de Mincer incluye el logaritmo del ingreso como variable explicada y los años de escolaridad y de experiencia profesional como variables explicativas (Psacharopoulos, 1993: 2-3).

Asimismo, ambos tipos de estimaciones están disponibles para un gran número de países (véase Psacharopoulos, 1994; Psacharopoulos y Patrinos, 2002:3-5). Por ejemplo, los estudios de George Psacharopoulos (1994) concluyen que la educación primaria en países en vías de desarrollo tiene mayores tasas privadas de retorno que otros niveles educativos⁴⁵. Y curiosamente, estudios sobre las funciones de demanda, como los dirigidos por Tilak (2002), han demostrado que el aumento de los ingresos adicionales en un hogar se traduce en una mayor demanda educativa y, consiguientemente, en una ruptura de la pobreza educativa.

Por otro lado, a través del enfoque del capital humano se pueden analizar los efectos de la educación sobre la probabilidad de obtener diversas clases de renta de acuerdo con la prioridad que se le asigna a las actividades generadoras de ingresos. De esta manera, la educación post primaria (educación secundaria, técnica y superior) en países en vías de desarrollo aumenta la probabilidad de recibir ingresos por medio de salarios, pero reduce la probabilidad de recibir ganancias a través de empleos agrícolas, trabajos independientes o por cuenta propia. Asimismo, los hogares que sólo disponen de educación primaria tienen más probabilidades de participar en la extensión de empresas no agrícolas, fomentando un desarrollo microempresarial (Appleton, 2001:66-69; Banco Mundial, 1990:75-76). En definitiva, la educación, en especial la primaria y la superior, incrementa la productividad en todos los sectores de una economía, de tal manera que la inversión en educación es una inversión en el desarrollo económico de los países y, por consiguiente, un mecanismo automático para afrontar la pobreza de ingresos⁴⁶

⁴⁵ Por ejemplo, la tasa de retorno de la educación primaria en Bolivia en 1990 indicaba que quienes culminaban el último nivel de primaria tenían un retorno 20% mayor sobre quienes no la aprobaban, quienes finalizaban el último nivel de secundaria tenían un retorno 6% mayor que quienes sólo aprobaban el último nivel de primaria, y los que finalizaban la educación superior tenían un retorno 19% mayor sobre quienes sólo finalizaban el último nivel de secundaria (Psacharopoulos y Patrinos, 2002: 40).

⁴⁶ Además, aún en países en vías de desarrollo que empiezan a convertirse en sociedades basadas en el conocimiento, la educación a través de los grados universitarios y de las habilidades técnicas facilita substancialmente la mejora del conjunto de capacidades humanas

(UNESCO, 1999:5-6).

Sin embargo, la teoría del capital humano también asevera que la pobreza y las desigualdades no mejoran por obra y gracia de una mayor acumulación educativa. Por ejemplo, “los niveles superiores de educación” no crean, por sí mismos, más y mejores empleos, ni éstos se traducen en mejores salarios. Pero, el enfoque del capital humano aclara que no es menos cierto que los que tienen menores niveles de educación tienen escasas perspectivas de incorporarse a un mercado laboral de alta productividad y, por tanto, beneficiarse de manera significativa de un desarrollo económico basado en los conocimientos de un mundo ampliamente globalizado.

Por ejemplo, como señala Psacharopoulos (1993:25-26), los retornos salariales de la educación secundaria son típicamente más bajos que los de la educación universitaria y no mucho más altos que los retornos de la educación primaria. Este fenómeno, según el autor, se debe, en parte, a los impactos que emergen de la globalización, ya que en países emergentes con costes de trabajo más bajos e importante presencia en el comercio mundial, como por ejemplo China, se utilizan avances tecnológicos que exigen habilidades sustancialmente más altas. Por lo tanto, la demanda de trabajos con niveles intermedios de educación, como la secundaria, tiende a disminuir, así como también sus retornos salariales (Kambon y Busby, 2000:91-93).

Por otro lado, el enfoque del capital humano también señala que las personas que poseen mayores niveles de educación adquieren mayores oportunidades de estabilidad y seguridad en los períodos de reestructuración económica, cierre de fábricas y pérdida de empleos. Por otra parte, como se estudió en el punto 3.8 del capítulo 2, al hablar sobre la pobreza, el impacto de la educación en el alivio de ésta es mayor en los hogares analfabetos, especialmente si se considera a los hogares analfabetos en áreas urbanas de países en vías de desarrollo (Reimers, 1999:32-38).

de los individuos en los mercados laborales (Volkert, 2004:166).

Desde otra perspectiva, el enfoque del capital humano enfatiza la importancia del gasto educativo público en la lucha contra la pobreza de ingresos. El estudio de Asha Kambon y Lancelot Busby (2000)⁴⁷ presenta una relación causal entre gasto educativo y reducción de la pobreza a través de la ganancia potencial de ingresos o de salarios. En el estudio se pudo demostrar que el gasto educativo público aumenta el capital humano. Así por ejemplo, cualquier gasto que proporcionó cinco años de educación primaria dio lugar a la adquisición de habilidades básicas de lectura, de escritura y de aritmética. De esta forma, los cinco años de educación impartidos a una población permitieron la generación de un *stock* de conocimientos que, a su vez, facilitaron que esta población obtuviese un empleo con un salario dos veces superior a la de una persona analfabeta. Esta situación permitió concluir que existe una relación simple y estable entre el gasto educativo y una ganancia potencial expresada a través de la generación de ingresos.

No obstante, otro tipo de estudios, dentro de este mismo enfoque, cuestionan la aseveración anterior. Christian Morrisson (2002)⁴⁸ a través de una serie de exámenes realizados a alumnos que finalizaron la educación primaria, en asignaturas como matemáticas y lengua, revelaron que el porcentaje de alumnos que respondían correctamente por lo menos al 40% de las preguntas, no guardaban ninguna relación con la cantidad de gasto educativo invertido por alumno. Asimismo, en los países bajo estudio donde existía una escasez de trabajo especializado, los incrementos salariales o ganancias potenciales se produjeron a través de un logro educativo real y no por el número de años de educación primaria finalizados o por el coste total de éstos⁴⁹.

Por consiguiente, este tipo de resultados cuestionan la supuesta relación, frecuentemente aceptada, entre gasto educativo y ganancia potencial vía

⁴⁷ Este estudio asistido por la UNESCO se desarrolló en países de América Latina y el Caribe para determinar el impacto que tuvo la educación en la pobreza, la equidad y la exclusión durante los años noventa.

⁴⁸ El estudio de Morrisson se centró en poblaciones urbanas de países en vías de desarrollo.

⁴⁹ El logro educativo real corresponde a los años de estudio aprobados con relación a una edad normativa y a unos objetivos académicos establecidos.

ingresos, y, por lo tanto, entre gasto educativo y reducción de la pobreza de ingresos. En conclusión, todo parece indicar que la causa de aquella relación descansa más bien en el logro educativo real o, en otras palabras, “la calidad en la educación”. El sólo hecho de realizar un mayor gasto educativo no asegura que éste vaya a traducirse en una mayor calidad educativa. Los aspectos curriculares y la organización educativa relacionados con este gasto van a determinar en última instancia su impacto en el logro educativo real.

De esta manera, la corriente del capital humano ha ido evolucionando para asumir una fuerte relación lineal entre la calidad educativa y las ganancias económicas y salariales. Mas en concreto, tal relación implica que la transmisión de destrezas y conocimientos por parte de la educación generen empleo y una mayor productividad, lo cual promueve ganancias e ingresos monetarios. Por consiguiente, el enfoque del capital humano reconoce una contribución directa de la educación en el crecimiento económico y, por ende, en la reducción de la pobreza, en cuanto influye en la productividad y en las ganancias.

Asimismo, diversos autores dentro de este enfoque han subrayado que la generación de ingresos atribuido a la mayor acumulación de educación, afecta positivamente a aspectos que ayudan a elevar el desarrollo humano, tales como: el incremento de la productividad agrícola, la mejora en la salud, el aumento de la nutrición, la mayor distribución del ingreso y el fomento a la democracia y a los derechos civiles. Ahora bien, hay que aclarar que estas contribuciones al concepto de desarrollo humano son analizadas y evaluadas no tanto por economistas como por sociólogos (Tilak, 2002:193). En esta línea, por ejemplo, observaciones realizadas por John Gibson (1996) y Kesley Harrison (1997) demuestran que los incrementos en los logros educativos en países en vías de desarrollo han tenido un impacto significativo en la promoción de la salud y en la reducción de los índices de mortalidad⁵⁰.

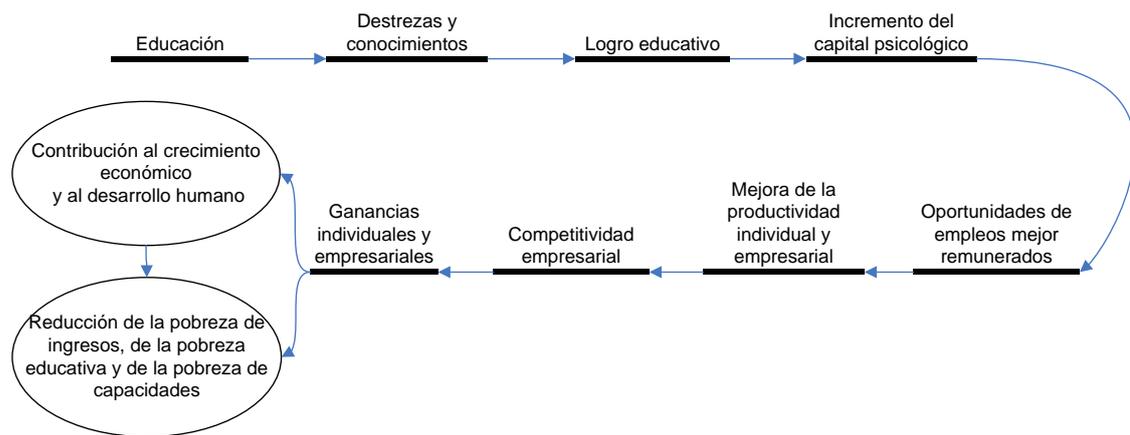
⁵⁰ Los estudios realizados por Harrison y Gibson se desarrollaron en áreas urbanas de Papúa Nueva Guinea y de siete países de África Subsahariana durante la década de los noventa.

En este sentido, otros estudios realizados en países de América Latina y África Subsahariana por Simon Wigley y Arzu Akkoyunlu-Wigley (2006) confirman que la educación impacta en la mejora de la esperanza de vida de una población. Tales investigadores, usando un indicador promedio de los años de escolarización, concluyen que los logros educativos tienen un efecto significativo en la esperanza de vida. Por ejemplo, un aumento en el ingreso per cápita del 1% incrementa la esperanza de vida en 0.073954%, mientras que un incremento del 1% en el promedio de años de escolarización incrementa directamente la esperanza de vida en un 0.055324%.

Finalmente, Artur Goldsmith *et al.* (1997) concluye que el alcance de los objetivos académicos conduce a incrementos en el capital psicológico, capital que incluye factores como: la confianza, la actitud hacia el trabajo, las orientaciones éticas y las perspectivas de vida. Asimismo, los incrementos en el capital psicológico conducen a una mayor productividad del trabajador y, en consecuencia, a una mayor capacidad de producción o competitividad empresarial.

En síntesis, el enfoque del capital humano describe una relación simple y causal: la educación como mecanismo de reducción de la pobreza de ingresos y de la pobreza educativa. Más en concreto, una educación de calidad, a través de las nuevas destrezas y conocimientos adquiridos, permitiría alcanzar mayores logros educativos que, a su vez, se reflejarían en incrementos del capital psicológico, requisito necesario para obtener oportunidades de empleo mejor remunerado. Tal proceso conllevaría a la obtención de empleos y a la mejora de la productividad individual y empresarial, incrementando directamente la competitividad y, por lo tanto, la obtención de mayores ganancias monetarias, tanto para los trabajadores como para los empresarios. Por lo tanto, es importante aclarar que el enfoque de capital humano hace un énfasis especial en la reducción de la pobreza de ingresos y sólo algunos autores, especialmente sociólogos, estudian la incidencia del incremento de los ingresos en la reducción de la pobreza de capacidades (ver figura 3).

Figura 3: Enfoque del capital humano: la educación, el desarrollo y la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

2.2 Enfoque de las necesidades básicas: educación como necesidad humana

El enfoque de las necesidades básicas, que se analizó en los puntos 2.2 y 3.2 del capítulo 2, reconoce la educación como una necesidad básica que ayuda a satisfacer otras necesidades y, por consiguiente, contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas (Streeten, 1977:9-12). De este modo, la educación, según este enfoque, es una necesidad básica en sí misma que bajo una provisión igualitaria, especialmente en zonas rurales vulnerables, es un ingrediente importante en la estrategia de las necesidades básicas (OIT, 1976:3-7; 1977:28).

En este sentido, los efectos de la educación en cuanto a la lucha contra la pobreza se refieren a su impacto a través de la satisfacción de otras necesidades básicas (salud, alcantarillado, agua potable vivienda y nutrición). Dicha satisfacción, a su vez, incrementa la productividad de las personas y, por lo tanto, mejora sus salarios. Así pues, cuando se presenta un mutuo reforzamiento entre necesidades básicas, la relación entre mayor educación y menor pobreza se fortalece (Noor, 1980:3). En resumen, la educación permite, mediante la adquisición de nuevos conocimientos, la mejor satisfacción de otras necesidades básicas, incrementando los niveles de productividad, reduciendo los índices de natalidad y mejorando las tasas de longevidad en

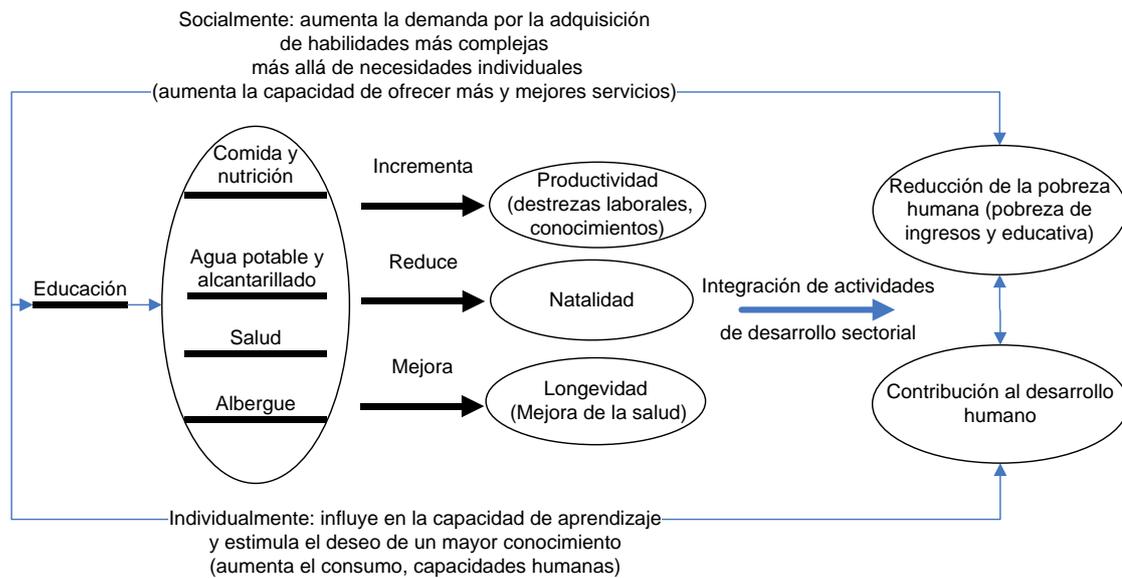
una población (UNESCO-PROAP, 1998:8, 13).

Por otra parte, el enfoque de las necesidades básicas no valora directamente el papel *per se* de la educación en el incremento de los ingresos, sino que esta corriente considera la educación como un fin (una necesidad básica en sí misma) y también como un medio (satisfactor de otras necesidades básicas) (Conchrane, 1988:2-7; Jeffery y Basu, 1996:17-18). El Banco Mundial, en este sentido, situó a la educación en el pedestal más alto entre las necesidades básicas (Banco Mundial, 1980:1-3). La OIT, incluso fue más rotunda y señaló que “[...] el inadecuado acceso a la educación priva a muchas personas de la oportunidad de participar plenamente y de manera significativa en la vida social, económica, cultural, política de una comunidad [...]” (OIT, 1977:28).

El enfoque de las necesidades básicas, en síntesis, reconoce la educación como una necesidad básica que ayuda a satisfacer otras necesidades a través de un mutuo reforzamiento (comida, nutrición, agua potable, alcantarillado, salud, albergue, entre otras). En este sentido, la mutua satisfacción de necesidades provoca que la educación reduzca, por ejemplo, la natalidad por la mayor adquisición conocimientos preventivos; como también que incremente los niveles de productividad y destrezas laborales; y, por último, que mejore la longevidad por los mayores estándares de salud alcanzados. Además, estos estados de bienestar se resumen como actividades de desarrollo sectorial que repercuten en una reducción de la pobreza de ingresos, la pobreza educativa y, en general, la pobreza humana.

El impacto de la educación en el desarrollo humano también se puede plasmar en un impacto social e individual. Social, porque la educación, según el enfoque de las necesidades básicas, aumenta la demanda para adquirir habilidades más complejas, lo que permite ofrecer más y mejores servicios básicos. E individual, porque la educación estimula la capacidad de aprendizaje y el deseo por adquirir mayores conocimientos, lo que provoca un incremento en las capacidades humanas, y sí se analiza desde una perspectiva económica, un incremento en el consumo (Noor, 1980:3-5) (ver figura 4).

Figura 4: Enfoque de las necesidades básicas: la educación como una necesidad humana



Fuente: Elaboración propia a partir de Noor, 1998.

Por otro lado, como sostiene el precursor del enfoque del desarrollo a escala humana, Max-Neef (1991), los planteamientos de las necesidades básicas no suponen una ampliación del concepto de las necesidades humanas, como tampoco de sus satisfactores culturalmente determinados. Así pues, Max-Neef, basándose en la teoría de las necesidades humanas, plantea una matriz de posibles satisfactores. Hay que aclarar que en este subapartado nos limitamos a analizar únicamente los satisfactores de la necesidad humana de la educación, llamada por Max-Neef como necesidad de entendimiento⁵¹ (ver tabla 1). Asimismo, este autor sostiene que los satisfactores de la necesidad de la educación, según sus categorías existenciales de ser, de tener, de hacer y de estar, serán diferentes según cada persona, especialmente debido a la diversidad de culturas, de circunstancias, de tiempos, de limitaciones y de aspiraciones.

⁵¹ Los satisfactores, según el enfoque de desarrollo a escala humana, pueden ordenarse y desglosarse dentro de los cruces de una matriz que, por un lado, clasifica las necesidades según las categorías existenciales de ser, de tener, de hacer y de estar; y por otro lado, las clasifica según categorías axiológicas de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de ocio, de creación, de identidad y de libertad.

Tabla 1: Satisfactores de la necesidad del entendimiento según categorías existenciales

Ser	Tener	Hacer	Estar
Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	Literatura, maestros, método, políticas educativas, políticas comunicacionales	Investigar, estudiar, experimentar, analizar, meditar, interpretar	Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia

Fuente: Elaborado con información de Max-Neef (1991; 1998).

Por último, cabe señalar que la teoría de las necesidades humanas entiende que la deficiente calidad de la educación provoca una pobreza educativa. Además, según el enfoque de las necesidades humanas, la privación educativa provoca la insatisfacción de la salud y de la autonomía personal, necesidades fundamentales que bajo este enfoque representan, en toda cultura, las condiciones previas para toda acción individual. De esta manera, como sostienen Doyal y Gough (1994), no puede existir ningún progreso de bienestar y de lucha contra la pobreza sin esas dos necesidades mínimamente cubiertas. En definitiva, considerar la teoría de las necesidades humanas como una evolución del enfoque de las necesidades básicas aporta una mejor comprensión de la contribución de la educación a la lucha contra la pobreza humana.

2.3 Educación: del desarrollo humano a las capacidades humanas

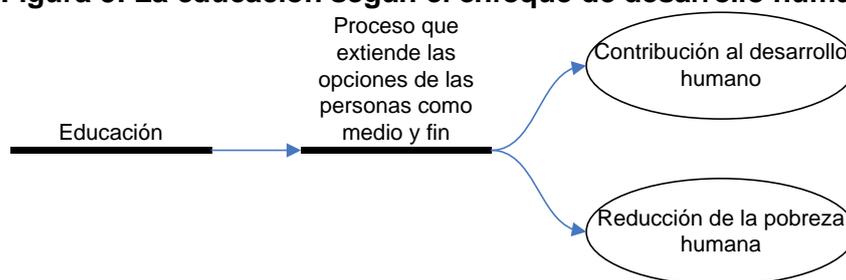
La limitación de la pobreza de ingresos como una medida significativa en el estudio de la pobreza, como se vio en el punto 3 del capítulo 2, es cada vez más destacada por los estudiosos sobre el desarrollo. Sin embargo, organizaciones como el Banco Mundial todavía siguen centrando su atención en la inversión en educación en cuanto que la consideran un medio prioritario para reducir la pobreza de ingresos (Banco Mundial, 1994:9, 2006a:1). Al mismo tiempo, como se constató en el anterior capítulo, se ha consolidado la visión de que el desarrollo debe ser visto como algo más que una mera

expansión de ingresos y de riqueza (PNUD, 1990:10).

Por tanto, y en contraste con el enfoque del capital humano y de las necesidades básicas, la perspectiva del desarrollo humano —paradigma alternativo que se gestó a partir del enfoque de las capacidades humanas y que se analizó en el punto 2.4 del capítulo 2— considera la educación como un proceso de ampliación de las opciones de las personas, como un medio y como un fin (Anand y Sen, 2003:204-207; 1990:10; Streeten, 1994:232-235). No obstante, algunos economistas centrados en el capital humano, si bien reconocen el concepto de desarrollo humano, aún siguen haciendo mayor hincapié en la contribución económica que se genera a través de la educación⁵².

En este sentido, en el enfoque del desarrollo humano la educación es considerada como un derecho humano fundamental y como uno de los principales generadores de opciones y de oportunidades para alcanzar mayores niveles de bienestar, por lo que representa desarrollo en sí misma. Así pues, la privación de la educación, o pobreza educativa, no sólo representa una de las causas esenciales de la pobreza, sino que se considera pobreza en sí misma, por lo que se convierte en parte integral de la pobreza humana (Tilak, 2002:195, PNUD, 1997:2; 1998; Speth, 1998) (ver figura 5).

Figura 5: La educación según el enfoque de desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

⁵² Economistas como Nancy Birdsall (1993) reconocen que la educación, además de mejorar directamente el bienestar humano, es una excelente inversión en términos de contribución al crecimiento económico.

Por otro lado, como se señaló en los apartados 2.4 y 3.3 del anterior capítulo, Amartya Sen (1999) extendió el enfoque del desarrollo humano hacia el enfoque de capacidades humanas. Desde esta nueva corriente de pensamiento, Sen ve el desarrollo como libertad y la educación como parte constitutiva de la libertad que realza las capacidades de las personas. Además, este autor considera que la educación puede contribuir a paliar significativamente la pobreza de ingresos y la pobreza de capacidades, como también la relación entre las dos pobrezas, en tanto que la carencia de la educación es, en sí misma, pobreza de capacidades (Tilak, 2002:195). Nussbaum (2000), asimismo, destaca que la privación de la aptitud de usar los sentidos para alcanzar el bienestar, particularmente, a través de la educación formal, la educación cultural y la educación religiosa o artística, distinguen a una persona como pobre.

Por consiguiente, invertir en educación constituye, en sí, un medio para la reducción de la pobreza. Como sostienen Jean Drèze y Sen (1989), la reducción de la pobreza de ingresos no puede ser el objetivo último de las políticas anti-pobreza. Sen (1997) sostiene, además, que la educación es un bien público o semipúblico que requiere una fuerte inversión estatal o internacional, la cual debe ser provista para todos como un derecho humano fundamental y elemental, porque los mercados no tienen un papel adecuado en la prestación de bienes públicos.

Por otro lado, una de las líneas teóricas del enfoque de capacidades humanas sostiene que un mejor entendimiento del capital humano ayuda a una mejor apreciación de la importancia del enfoque de las capacidades humanas. De esta manera, la educación representa un valor intrínseco para el bienestar de las personas y un papel indirecto tanto de cara al cambio social como a la obtención de resultados económicos. Es decir, con un mínimo nivel educativo las personas potencian habilidades humanas, es decir, son capaces de leer, calcular, escribir, comunicarse y debatir (Sen, 1997:1959–1961; 1999).

Más en concreto, una persona con mayores niveles educativos es capaz de elegir entre un número mayor de alternativas de una manera más informada; es

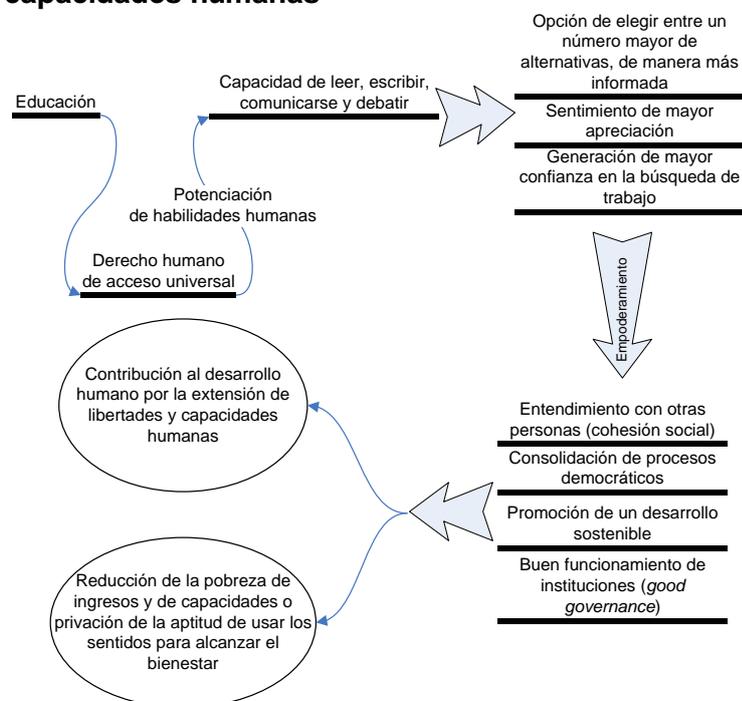
más apreciada por la sociedad, es más tomada en cuenta por otras personas; dispone de mayor confianza para emprender la búsqueda de nuevos trabajos o para salir de problemas generados por la pobreza. Todos estos aspectos se transforman en una mayor calidad de vida. Además, la educación ayuda a ampliar la base de entendimiento con otras personas y consolidar procesos democráticos, lo cual facilita la promoción de un desarrollo sostenible, a través de un mejor entendimiento en la relación medioambiente y ecología. Así pues, la educación ayuda a promover un “desarrollo humano sostenible”, permitiendo también un rápido progreso en la equidad social (Cohen, 1998:15).

De este modo, los beneficios atribuidos a la educación por el enfoque de las capacidades humanas exceden los otorgados por el enfoque del capital humano. La educación, según el primero de ellos, faculta a las personas, especialmente a las más desfavorecidas, a un cambio de actitudes, atacando su ignorancia a través del empoderamiento. La educación, por tanto, no sólo se utiliza para empoderar, la educación es, en sí misma, empoderamiento. Por ello, la educación es concebida y utilizada como papel constitutivo e instrumental del desarrollo porque, como ya se señaló párrafos más arriba, facilita el entendimiento con otras personas, la cohesión social, el buen funcionamiento de instituciones (*good governance*) y la cultura democrática (UNESCO–PROAP, 1998:122).

En síntesis, la corriente de las capacidades humanas considera la educación como un derecho humano de acceso universal que permite potenciar ciertas habilidades humanas tales como la capacidad de leer, escribir, sumar, restar, calcular, comunicarse y debatir. Del mismo modo, esta potenciación de habilidades genera opciones de elegir entre un número mayor de alternativas de una manera más informada, encontrarse más apreciado por la sociedad y de disponer de una mayor confianza en la búsqueda de trabajo. Por lo tanto, estas habilidades generan procesos de empoderamiento, tanto individual como colectivo, que se exteriorizan en la cohesión social, el buen funcionamiento de las instituciones y la promoción de un desarrollo sostenible. Finalmente, la educación contribuye al desarrollo, a través de la extensión de las libertades y capacidades humanas, y por lo tanto a la reducción no sólo de la pobreza de

ingresos sino también de la pobreza de capacidades o privación de la aptitud de usar los sentidos para alcanzar el bienestar (ver figura 6).

Figura 6: La educación según el enfoque de las capacidades humanas



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, hay que señalar que una línea teórica del enfoque de las capacidades difiere de la idea de que éste sea complementario con el enfoque del capital humano. Simon Wigley y Arzu Akkoyunlu-Wigley (2006:287-289) sostienen que el enfoque del capital humano proyecta a la educación, únicamente, hacia la creación de agentes productivos y mide el valor educativo por la generación agregada de recursos e, incluso, por la habilidad de escapar de la privación de éstos. El enfoque de capacidades, en cambio, orienta la educación hacia la expansión de las libertades humanas como medio y como fin.

En este sentido, según tales autores, el enfoque de las capacidades humanas critica al enfoque del capital humano por cuanto, con su perspectiva exclusivamente económica, toma en consideración solo una clase de funcionamientos humanos básicos. Por ejemplo, para la óptica del capital humano, la generación y potenciación de habilidades humanas permite a los

campesinos adoptar técnicas productivas más eficientes (como las de irrigación y fertilización). Es decir, se trata de una perspectiva centrada en funcionamientos netamente productivos, que mide la educación por la medición monetaria de su valor, lo cual es considerado por el enfoque de las capacidades como una visión empobrecida de la educación (Wigley y Akkoyunlu-Wigley, 2006:293).

Además, algunos estudios empíricos subrayan que el principal impacto de la educación no radica en las mejoras productivas o monetarias, sino más bien con la potenciación de otras capacidades humanas. Así, por ejemplo, un estudio encargado por el Banco Mundial y realizado por Deepa (2000)⁵³ concluyó que, según las percepciones de las personas más vulnerables del planeta, no existe una relación directa entre educación y un buen trabajo, entendiendo como un buen trabajo a aquel que ofrece unos ingresos entendidos como adecuados. Sin embargo, las personas encuestadas eran conscientes de que una educación básica o primaria les ayudaría a salir de la trampa de la pobreza, pero no a través del empleo o de unas mayores ganancias monetarias, sino gracias a una mejora en la comprensión de las instrucciones escritas que facilitarían el aprovechamiento de servicios públicos y el acceso a créditos.

Asimismo, el estudio de Deepa (2000) detectó que, según la percepción de estos grupos, los activos del capital humano más importantes para reducir la pobreza de ingresos son el trabajo y la salud, dejando en un segundo plano la educación. No obstante, también perciben que la pobreza educativa impide llevar una vida más aceptable, principalmente porque el analfabetismo hace que las personas sean más dependientes, menos emprendedoras y más expuestas a intrigas de grupos que recibieron una mayor educación (Deepa, 2000:42-52). Este estudio, como se puede ver, apuntala los argumentos del enfoque de las capacidades, en el sentido de que la educación no debe

⁵³ El estudio de Deepa (2000) se basó en percepciones de personas en situación de pobreza a través de una metodología basada en cuestionarios realizados en tres continentes (África, América Latina y Asia).

evaluarse meramente por su contribución a los recursos económicos, sino por su generación de capacidades para satisfacer los funcionamientos humanos básicos.

En definitiva, se podría concluir que los dos enfoques de desarrollo más importantes en el tratamiento de la relación entre la educación y la pobreza, los del capital humano y del desarrollo humano (más apropiadamente capacidades humanas), si bien están fuertemente relacionados, son doctrinalmente distintos. Aunque ambos aparecieron recientemente, los dos tienen detrás una gran tradición intelectual⁵⁴. No obstante, el enfoque de las capacidades humanas tiene una formulación teórica más rica que el enfoque de capital humano, y constituye un paradigma teórico más amplio. Como se ha visto, el enfoque del capital humano subraya que la educación contribuye al desarrollo al incrementar las posibilidades de producción, empleo y crecimiento económico, lo que por ende reduce la pobreza de ingresos. Por su parte, el enfoque de las capacidades humanas, como se mencionó repetidas veces, otorga a la educación una aportación más comprehensiva al desarrollo, por su papel en la extensión de las libertades humanas y en la reducción de la pobreza de capacidades.

2.4 Enfoque de la educación popular

La relación entre la educación y la pobreza también puede ser analizada desde una corriente de pensamiento inspirada por el enfoque de la dependencia (ver punto 2.3 del capítulo 2). Esta corriente, denominada “educación popular”, tiene sus orígenes a finales de los años sesenta con las aportaciones del pedagogo brasileño Paulo Freire (1968, 1970) y su objetivo central ha consistido en la movilización, la concientización⁵⁵, el empoderamiento y la creación de

⁵⁴ El enfoque del capital humano se desarrolló a principios de los años sesenta y el enfoque de capacidades humanas a mediados de los años ochenta.

⁵⁵ La acepción latinoamericana “concientización”, corresponde al término “concienciar” y se utiliza en este estudio por la importancia que éste tiene en el desarrollo de la educación popular.

organizaciones capaces de transformar la realidad social de las poblaciones más vulnerables, especialmente en países de América Latina. Este enfoque se inspira también en corrientes de pensamiento que van desde el humanismo, el cristianismo de base y la teología de la liberación, hasta el marxismo, especialmente desde una visión “althusseriana”⁵⁶. Asimismo, el enfoque de la educación popular tanto inspira como se nutre de enfoques como el desarrollo a escala humana (Max-Neef *et al.*, 1998:64; Fe y Alegría, 2002:13, 30).

Paulo Freire formula su pensamiento inspirándose en Jorge Guillermo Hegel, Karl Marx, Vladimir Ilich Lenin y Karl Jaspers, entre otros. Sus argumentos de partida son que los opresores dominan a los oprimidos y que, en ese contexto, el modelo de educación imperante, o “educación bancaria”, considera al educando como un objeto donde se vierten contenidos educativos. A partir de tales apreciaciones, el enfoque de la educación popular plantea una nueva pedagogía, crítica y humanizada, una “educación liberadora” cuyo objetivo es que, a través de la concientización y la problematización de la realidad, los oprimidos se liberen de la opresión transformando su realidad (Boni y Pérez-Foguet, 2006:122,130).

De esta manera, en los años setenta, este enfoque se centró en el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos populares ya existentes en América Latina, impulsando procesos sociales como los que llevaron al poder a Allende en Chile o a los sandinistas en Nicaragua. Por ejemplo, en 1979, el triunfo de la Revolución de Nicaragua promovió experiencias sociales de alfabetización y programas comunitarios de salud comprometidas con las poblaciones más vulnerables. Para ello se lanzaron diferentes convocatorias a las que acudieron muchos educadores latinoamericanos, entre las que destacó la Cruzada Nacional de Alfabetización, donde más de sesenta mil jóvenes fueron a vivir al campo durante cinco meses para alfabetizar a la población rural del país. Este hecho supuso una

⁵⁶ La corriente althusseriana explica la relación entre la pobreza, la dependencia y la dominación a través de la educación, vista como aparato ideológico de un Estado opresor al servicio de las clases dominantes (Fe y Alegría, 2002:30).

oportunidad para el encuentro de experiencias, así como para la adaptación de lo que se llamaría la pedagogía “freiriana” (Fe y Alegría, 2002:13-14, 30).

Al mismo tiempo, como señala Núñez (1998:143):

[...] se empezó a sustituir el término “educación liberadora” por el de “educación popular”, concepto que se manejó explícitamente sobre todo entendiendo que el aporte que se ofrecía no era para promover y organizar las masas (que estaban más que organizadas); de lo que se trataba era de aportar metodologías para la formación y para el mejor accionar de dichas masas ya organizadas [...]

Asimismo, la implantación del término educación popular sobre el de educación liberadora se debió en gran medida a la influencia de una corriente althusseriana. En consecuencia, por esos años, hubo un desencuentro entre la educación formal y la educación popular, expresándose ésta última fundamentalmente en experiencias sociales dirigidas a adultos: programas de alfabetización, programas comunitarios de salud, cooperativas y grupos culturales (Fe y Alegría, 2002:13)

La experiencia nicaragüense de principios de los años ochenta contagió a muchas iniciativas educativas en América Latina durante toda la década, y el enfoque de la educación popular se extendió y multiplicó adaptándose al contexto de cada país. En Chile, por ejemplo, se comprometió con la lucha contra la dictadura de Pinochet y en Centroamérica con las guerrillas. Este enfoque incluso llegó a Europa, a través de los movimientos nacidos en los años cuarenta por las Juventudes Obreras Católicas. El enfoque popular también tuvo presencia en África: así, por ejemplo, Paulo Freire participó en el Consejo Mundial de las Iglesias, con sede en Ginebra, asesorando a las políticas educativas de algunos nuevos gobiernos, como los de Guinea-Bissau, Mozambique, Angola, y Santo Tomé y Príncipe.

Sin embargo, y a pesar de todo este movimiento desarrollado durante la década de los ochenta, no se llegó a alcanzar un acuerdo sobre una definición común de educación popular. Algunas organizaciones priorizaron un uso

político de la educación popular entendiendo la “concientización” como un instrumento de políticas de izquierda y “transformación social” como sinónimo de revolución, mientras que otras no tenían ese enfoque político y se centraban simplemente en la alfabetización de las poblaciones más vulnerables. Así pues, estas diferencias supusieron posicionamientos que, a menudo, provocaron discusiones sobre la naturaleza del enfoque y obstaculizaron la unidad de la propuesta (Boni y Pérez-Foguet, 2006:124).

Por último, en los años noventa, la educación popular entró en crisis por el debilitamiento de los modelos de cambio social experimentado al concluir la Guerra Fría, y por el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo neoliberal⁵⁷ (Fink y Arnove, 1991:221-223).

Asimismo, como señalan Mejía y Awad (2000:139), “[...] se sucedieron críticas que exigían una reflexión más profunda y rigurosa sobre la validez y propuesta de este enfoque [...]”. Tales críticas, a las que se sumaron estos autores, se centraron en: la excesiva idealización de determinadas posturas políticas que presentaba este modelo educativo, la falta de propuestas a la educación formal y la ingenuidad de pensar que con la concientización de los pobres se lograría cambiar el mundo. Las críticas se centraron también en el excesivo activismo y “tallerismo” que propiciaba el enfoque, en contraste con una ausencia de producción teórico-científica y una falta de coherencia entre la teoría y la acción (Mejía y Awad, 2000:139-140)⁵⁸. En respuesta a esta pérdida de rumbo, Freire publicó en 1992 *La Pedagogía de la esperanza*, un documento que representó un reencuentro con la pedagogía del oprimido y en el que reivindicaba la vigencia de una educación progresista, democrática y alternativa al enfoque de

⁵⁷ La caída del modelo del comunismo de la URSS, el fracaso electoral sandinista en Nicaragua y las proclamas sobre la “muerte de la izquierda” o “la desaparición de la lucha de clases”, dejaron un “vacío ideológico” en la izquierda, especialmente latinoamericana, que provocó una inmensa sensación de orfandad política en la corriente de pensamiento de la educación popular.

⁵⁸ La crítica al “tallerismo” de la educación popular se refiere a la escasa base pedagógica de sus métodos y técnicas, es decir, a limitarse a poco más que un conjunto de dinámicas y juegos de carácter excesivamente alternativo y localista (Mejía y Awad, 2000:139).

desarrollo neoliberal imperante (Freire y Araujo, 1992:7-10).

La educación popular, por tanto, desde los años noventa entra en un período de autocrítica y de cuestionamiento que supuso la necesidad de adaptarse a unas nuevas dialécticas presentes en la teoría del desarrollo, entre ellas las de globalización-individualismo, seguridad-libertad, pensamiento único-diversidad cultural, y crecimiento económico-desarrollo humano. Igualmente, este enfoque ha experimentado una deconstrucción para volver a refundamentarse, a través de la búsqueda de nuevos métodos y metodologías que se adapten a la nueva realidad que experimentan países en vías de desarrollo, por medio del fomento de la creatividad o la interdisciplinariedad (Mejía y Awad, 2000:139).

No obstante, desde los años setenta, aunque el enfoque de la educación popular ha sido revisado, recontextualizado y reelaborado, incluso por el propio Freire, la “pedagogía del oprimido” ha representado la esencia de esta corriente de pensamiento. Con todo, es oportuno observar con más detalle cuáles son los fundamentos del enfoque de la educación popular. En primer lugar, como sostiene Freire (1970), tal enfoque considera al ser humano como un ser inconcluso con una aspiración a “ser más”, al estar oprimido por un sistema que lo domina. La educación, por consiguiente, debe ser una herramienta para su liberación, por lo que debe partir del sujeto, para construirse desde, con y para él.

Consecuentemente, el individuo o “educando” deja de ser visto como un objeto de la educación y pasa a ser visto como un sujeto de la educación, pero con una capacidad de transformar su realidad desde su contexto histórico concreto (sujeto histórico). Esta concepción implica una educación humanizada que se fundamenta en la creencia y en el respeto por la capacidad del “otro”. De esta manera, según el enfoque de educación popular, los seres humanos necesitamos de los demás para desarrollarnos. Esta escuela asevera también que “nadie educa a nadie, así como tampoco nadie se educa a sí mismo, los hombres se educan en comunión mediatizados por el mundo”. Por otro lado, el enfoque de la educación popular identifica el concepto “oprimido” con los individuos o grupos excluidos o marginados, como por ejemplo: los sectores

empobrecidos rurales y urbanos, las organizaciones populares y los pueblos indígenas (Freire y Araujo, 1992:10).

Hay que destacar que uno de los ejes esenciales del enfoque es su dimensión ético-política, porque parte de la crítica a cualquier relación de poder basada en el dominio, el autoritarismo y la verticalidad. En consecuencia, este enfoque se orienta hacia la búsqueda de la superación de las relaciones sociales injustas e inequitativas y a la construcción de nuevas relaciones de poder, a partir de valores inherentes al desarrollo integral del ser humano (derechos humanos, dignidad, respeto por el otro, solidaridad, equidad, justicia y valor de la diferencia). Así pues, trata de aplicar estos valores mediante la consecución de sus objetivos principales: la emancipación-empoderamiento del sujeto (liberación y protagonismo) y la transformación social (Fink y Arnove, 1991:227-229; Torres, 1994:198-199).

Por lo tanto, el objetivo último del enfoque de la educación popular no es solamente la adaptación o la supervivencia de las poblaciones oprimidas, sino un cambio social profundo que conduzca a sociedades más justas. En otras palabras, la construcción de una democracia sustantiva real y no sólo formal, en la que todas las personas y pueblos tengan la capacidad y la posibilidad efectiva de participar en condiciones de igualdad. Además, uno de los principales aportes que este enfoque realiza en la lucha contra la pobreza, desde el punto de vista de los enfoques de la “exclusión social” y de la “participación” estudiados en los subapartados 3.4 y 3.5 del capítulo 2, es el impulso a cambios sociales liberadores a favor del desarrollo y de un mundo más solidario y cooperativo, en mejor armonía con la naturaleza (Torres y Puiggrós, 1997:1-5).

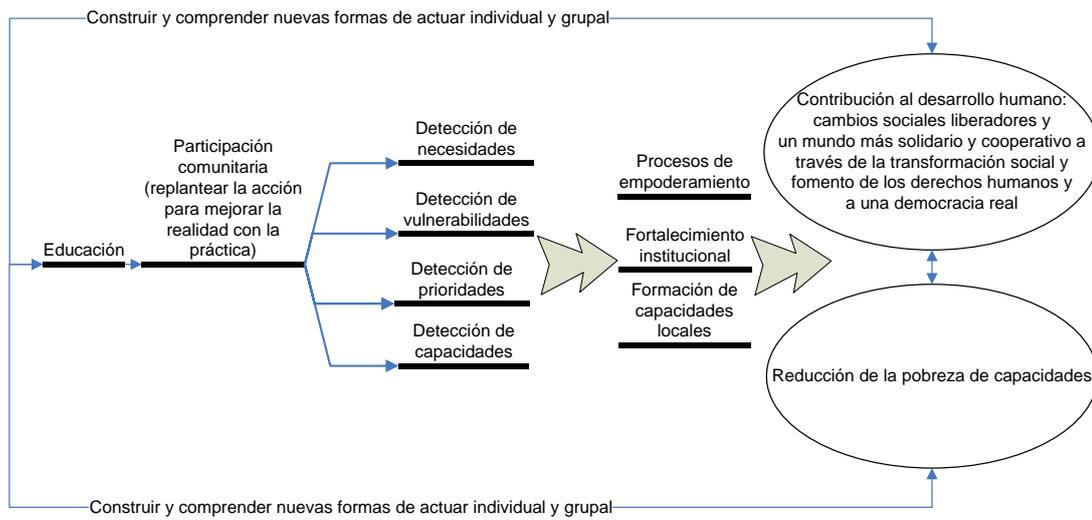
Desde el punto de vista pedagógico, además, la preocupación del enfoque consiste en la construcción de herramientas educativas que permitan: la participación, la organización, la transformación y la mejora de las vidas de los grupos más vulnerables de una población desde la base de su experiencia

práctica⁵⁹. De esta forma, tal proceso de concientización cuenta con varias fases, que se retroalimentan y redefinen continuamente: (1) reconocer críticamente la realidad y la propia práctica; (2) comprender y construir nuevas formas de actuar; (3) replantear la acción para mejorar la realidad; y (4) actuar sobre la realidad (Leis, 1998:67-70).

Así pues, en esta escuela, el aporte de la educación al afrontamiento de la pobreza se materializa en la participación y gestión de los propios educandos en el diseño y gestión de sus planes educativos. Por lo tanto, se parte de las propias necesidades y prioridades de los educandos, lo que permite la participación comunitaria que, a su vez, genera procesos de empoderamiento individual y grupal, de fortalecimiento institucional y de formación de capacidades locales. La educación popular, por tanto, impacta en la lucha contra la pobreza de capacidades y contribuye al desarrollo, a través del aporte de numerosas técnicas participativas que son implementadas por las propias comunidades, especialmente las más marginadas u oprimidas. Por consiguiente, la detección de necesidades, de prioridades, de vulnerabilidades y de capacidades permite transformar socialmente la realidad de los grupos más vulnerables, y también permite que una participación democrática real retroalimente dicho proceso (Bastias y Cariola, 1995:54-59) (ver figura 7).

⁵⁹ Las técnicas participativas que utiliza la educación popular son: la investigación-acción-participación, los enfoques participativos y los diagnósticos rurales participativos.

Figura 7: Enfoque de la educación popular y su impacto en la lucha contra la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, es preciso aclarar que la utilización del término desarrollo dentro de este enfoque presenta distintos matices. Un primer matiz es que, al estar inspirado en las teorías de la dependencia, rehúye el concepto más hegemónico del desarrollo identificado con el crecimiento económico. Por ejemplo, Freire señala:

“ [...] el término desarrollo para nosotros tiene condiciones negativas. Hablamos en cambio de transformación ¿Desarrollo a favor de quién? ¿De qué proyecto se trata? Si nos olvidamos de hacer estas preguntas, creo que no hay otro camino sino el caer en explicaciones puramente técnicas [...]” (Freire, 1970:86, citado en Mejía y Awad, 2000:197).

Un segundo matiz radica en que las propuestas de la educación popular se han visto respaldadas por la nueva visión del desarrollo proporcionada por el enfoque de las capacidades humanas. Y un tercer matiz consisten en que los conceptos más radicales del desarrollo, como los propuestos por el chileno Max-Neef a través de la corriente de pensamiento del desarrollo a escala humana —en el marco del enfoque de la dependencia, así como de la teoría de las necesidades humanas— son los que están más cercanos a la propuesta de transformación de la educación popular (Boni y Pérez-Foguet, 2006:131). En concreto, la propuesta del desarrollo a escala humana sostiene que la educación popular es un satisfactor sinérgico de la necesidad del

entendimiento, siendo sinérgico porque el entendimiento satisface otras necesidades como la protección, la participación, la creación, la identidad y la libertad (Max-Neef *et al.*, 1998:64).

Sin embargo, a partir del cuestionamiento del papel de la educación en los procesos de bienestar y de reducción de la pobreza, los enfoques de la educación popular y de las capacidades humanas coinciden en varios puntos que los caracterizan y los aproximan, como por ejemplo: la necesidad y reconocimiento del sujeto o “individuo” y de su empoderamiento, la dimensión ética basada en valores como la equidad de género, los derechos humanos, la resolución de justicia, la solidaridad y las relaciones locales-nacionales. Igualmente, la promoción de la conciencia social frente al neoliberalismo, concretamente frente a un enfoque de capital humano que promueve, especialmente, el crecimiento económico a través de la productividad. Y la búsqueda de estrategias para una educación alternativa, como es la exploración de responsabilidades comunes entre esferas políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales (carácter multidimensional).

No obstante, si bien el enfoque de la educación popular ha tratado de no centrarse en la productividad que propugna el enfoque del capital humano, en los últimos años ha asumido creativamente los nuevos retos de la globalización económica y de la cultura tecnológica. La Federación Internacional de Fe y Alegría, en este sentido, señala que:

[...] asume esos retos para “inculturar” la educación de los pobres, de modo que éstos no sean absorbidos por la nueva cultura tecnológica —como simples y desarraigados usuarios de la cultura moderna— ni queden excluidos de ella, por ser incapaces de incorporarse a ese nuevo mundo tecnológico y de productividad [...] (Fe y Alegría, 2002:22).

Sin embargo, como señala Bazdresch (2001:71-72), aún no existen suficientes pruebas empíricas para obtener conclusiones y aportes válidos que demuestren que este tipo de educación bajo esta nueva orientación productiva reduzca la pobreza de ingresos y, por ejemplo, permita una mayor movilidad

ocupacional. No obstante, la formación para el trabajo con componentes tecnológicos enfocados a la productividad, según el enfoque de la educación popular, debe atravesar todo el sistema educativo y profundizarse en los niveles superiores. El aprendizaje del desempeño ocupacional, por tanto, debe concebirse como un proceso en el que se articule la educación formal, la no formal y la capacitación en los puestos de trabajo (Fe y Alegría, 2000:113).

De esta manera, el reto que enfrenta el enfoque de educación popular, como lo señala la Federación Internacional Fe y Alegría (2002:52), es romper con el desencuentro que la corriente althusseriana provocó entre la educación popular y la educación formal escolarizada. Es decir, traducir lo que ha sido concebido para adultos a esquemas pedagógicos para niños y jóvenes (modalidades de post primaria y post secundaria adecuadas a la realidad). No obstante, cabe señalar que el ideólogo fundador de la educación popular, Paulo Freire, nunca se dedicó a esta tarea, aunque sí la mencionó como necesaria para lograr una transformación integral de una realidad injusta y opresora, la cual identificó como la principal causa de los estados de pobreza (Freire y Araujo, 1992:108).

3. Educación femenina e indígena, y sus implicaciones en el desarrollo y en la lucha contra la pobreza

Por último, el presente apartado aborda dos modalidades concretas de educación, orientadas a dos colectivos vulnerables específicos (mujeres e indígenas), que tienen una especial incidencia en el desarrollo y en la lucha contra la pobreza, y que son objeto de una bibliografía específica.

3.1 Educación femenina y su incidencia en el afrontamiento de la pobreza

Organizaciones como el Banco Mundial han hecho hincapié, bajo los enfoques de mujer en el desarrollo, de las necesidades básicas y del capital humano, en que la inversión en educación femenina es una de las estrategias más importantes para generar procesos reales de desarrollo en países del Tercer

Mundo. En particular, el Banco Mundial, en sus prioridades y estrategias de educación, formuladas en 1995, ha hecho un énfasis especial en los elevados índices de rentabilidad social que alcanzan las mujeres gracias a la inversión educativa orientada a ellas. Alega, en concreto, que las mujeres educadas se casan más tarde, quieren tener menor cantidad de hijos y son más propensas a utilizar métodos anticonceptivos eficaces (Banco Mundial, 1995:44-57, 98-102). Igualmente, las Naciones Unidas, en su reporte *The World's Women*, de 1995, asegura que existen grandes diferencias en las tasas de fecundidad entre las mujeres que han completado un mínimo de siete años de educación y las que no han terminado, por ejemplo la educación primaria (Naciones Unidas, 1995).

A este tenor, los estudios reflejan que cuanto más educada sea una madre, menor es la mortalidad materna y más saludable son los niños. Así, el Banco Mundial calcula que la mortalidad infantil disminuye, aproximadamente, un ocho por ciento por cada año adicional de escolaridad materna, al menos en los primeros ocho a diez años de educación. Esto, a su vez, como ya se señaló al abordar el enfoque de las necesidades básicas (véase capítulo 2, punto 2.2), se explica por cuanto la educación redundante en una mejor utilización de los servicios médicos y en una mejora en los comportamientos en materia de salud en el hogar (Oxal, 1997:9; Banco Mundial, 1995:59-61).

Igualmente, la instrucción en prácticas de alimentación infantil y de utilización de servicios de atención de salud preventiva a madres con insuficientes niveles de educación formal repercute significativamente en el bienestar nutricional de sus hijos (Ruel, *et al.*, 1999:18). Investigaciones econométricas sobre malnutrición infantil en países de América Latina, África Subsahariana y Asia del Sur dirigidas por Lisa Smith y Lawrence Haddad (2000:97), corroboran la afirmación anterior, e indican que las mejoras de los niveles de educación de la mujer dentro de una familia contribuyen en más de un 50% a la reducción de la malnutrición infantil.

Además, otros estudios, principalmente ubicados en el enfoque del capital humano, concluyen que la educación femenina aumenta la productividad económica. Por ejemplo, investigaciones de Agnes Quisumbing (1996:1590-

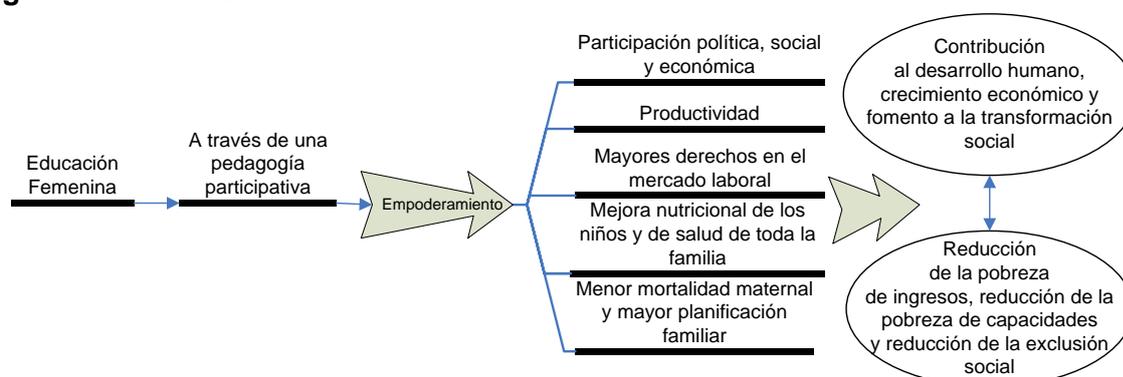
1595) sobre el establecimiento de las diferencias de productividad agrícola entre hombres y mujeres en un conjunto de países de América Latina y Asia, pudieron corroborar que un año adicional de educación primaria de una mujer agricultora incrementa aproximadamente un 20% sus rendimientos de producción agrícola.

En definitiva, a la hora de analizar la contribución de la educación femenina en la promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza, hay básicamente dos enfoques (cada uno vinculado a diferentes corrientes de pensamiento de desarrollo): (1) el de mujer en el desarrollo (MED), que se nutre de las corrientes del capital humano y de las necesidades básicas, y que presta atención prioritariamente a la productividad de las mujeres; y (2) el de género en el desarrollo (GED), basado en los enfoques de las capacidades humanas y de la educación popular, centrado en los derechos, el empoderamiento, las libertades, la exclusión social y la transformación social.

En cualquier caso, en este apartado dedicado a la educación femenina atribuimos un especial valor al enfoque de género en el desarrollo, porque es el punto culminante de una evolución que recoge aportes de diferente procedencia, así como porque es el que da una visión más integral, contextualizando el empoderamiento de la mujer en el marco del cambio social o transformación social a través de una pedagogía participativa.

Pues bien, en esta corriente de pensamiento, investigaciones como las de Gita Sen *et al.* (1994) han revelado que el éxito de las políticas orientadas a reducir la fecundidad no depende tanto del reparto de anticonceptivos como de la implementación de políticas educativas de igualdad y de empoderamiento, las cuales permiten que las mujeres negocien con sus parejas estas cuestiones. Por lo tanto, aplicar la perspectiva de género en la educación femenina requiere prestar atención a los contenidos de los planes de estudio y a los tipos de entorno educativo de las niñas, a fin de poder fomentar su empoderamiento. De esta manera, no sólo se debe prestar atención a los síntomas de la pobreza educativa femenina, sino también a las causas que las originan (Womankind, 1995:1-3) (ver figura 8).

Figura 8: Educación femenina vista por el enfoque de mujer en el desarrollo y de género en el desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

3.2 Educación bilingüe y lucha contra la pobreza

La problemática de la educación centrada específicamente en los pueblos indígenas, así como el papel de la misma al servicio de su desarrollo y de la reducción de la pobreza, es otro de los puntos que se desarrolla en este subapartado.

Algunos estudios realizados por el Foro Permanente de Estudios en Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas concluyeron que educar niños indígenas en un idioma oficial en lugar de hacerlo en su idioma materno contribuye a perpetuar la pobreza. Se comparó a estudiantes clasificándolos en tres categorías: (1) niños que recibían enseñanza en un idioma oficial por inmersión; (2) niños que recibían enseñanza predominantemente en su lengua materna durante los primeros años, al tiempo que se les enseñaba un idioma oficial como segunda lengua (transferencia temprana); y (3) niños que recibían enseñanza predominantemente en su lengua materna durante un período más largo, al tiempo que se les enseñaba un idioma oficial como segunda lengua (transferencia tardía) (Naciones Unidas, 2005:7-12).

En respuesta a la pregunta de cuáles fueron los niños que en última instancia lograron mayor fluidez en el idioma oficial, los estudios sistemáticamente concluyeron que cuanto más tiempo un niño recibe educación en su lengua

materna y al mismo tiempo se le enseña un segundo idioma, mejor llega a comprender el segundo idioma. Por lo tanto, los niños del tercer grupo (transferencia tardía) alcanzaron los niveles más altos de bilingüismo y de resultados escolares. En realidad, los niños del tercer grupo parecían ser los únicos que posteriormente hablaban el idioma oficial fluidamente. Los estudios también concluyeron que cuanto más tiempo el estudiante recibe educación, primordialmente en su lengua materna, más respetuoso será tanto de la cultura dominante como de la propia cultura de su familia.

En definitiva, dicha investigación promovida por las Naciones Unidas (2005:16) concluyó que “educar a niños de minorías indígenas o de tribus exclusivamente en el idioma de su cultura dominante, en lugar de hacerlo en su lengua materna, perpetúa la pobreza educativa y la pobreza humana”.

En este sentido, no hay duda de que los pueblos indígenas con un idioma distinto del oficial, sobre todo en América Latina, cuentan con unos bajos niveles de educación y unas condiciones deficientes en nutrición, salud, desempleo y discriminación, así como otros problemas que constituyen elementos esenciales de la pobreza humana (Patrinós y Hall, 2005:1). Además, la escasa participación de los padres y madres y de las comunidades indígenas en la ejecución de intervenciones educativas provoca la exclusión de sus hijos de los sistemas educativos. Así pues, como argumenta Luis Enrique López (1995) en su estudio *La educación en áreas indígenas de América Latina*, los niños indígenas más vulnerables con frecuencia asisten a las peores escuelas, son atendidos por los maestros con menor formación, cuentan con menos recursos didácticos y tienen mayor probabilidad de llegar mal nutridos o enfermos a la escuela. Como consecuencia, tienen menos oportunidades de formarse que sus pares más acomodados. Además, estos niños registran menores tasas de asistencia y tienen menores oportunidades de pasar de grado y completar la educación primaria. En otras palabras, tienen todas las probabilidades de ser presa de la pobreza educativa.

Asimismo, diversos estudios reflejan que los gastos monetarios para las familias derivados de la educación pública gratuita —como los del transporte,

los uniformes, los zapatos y los útiles escolares— resultan con frecuencia inalcanzables para los grupos indígenas, lo que acentúa su pobreza educativa (BID, 2006:8-9, Patrinos y Hall, 2005:13).

Por otro lado, la educación provista por una inmersión en el idioma oficial priva, a los estudiantes con un idioma materno distinto del oficial, de la oportunidad de lograr buenos resultados escolares, progresar en la vida, tener confianza y respeto por sí mismos. En definitiva, la educación por inmersión priva a los niños de poblaciones indígenas de la capacidad de comunicarse adecuadamente con sus padres y madres y con su comunidad, logrando separarlos de su cultura y colocarlos en una cultura dominante, contribuyendo así a la pérdida de conocimientos, tradiciones y creencias sagradas, y acelerando la desaparición de sus idiomas (Abram, 2004:12-13).

Sin embargo, determinadas corrientes de pensamiento, como el enfoque del desarrollo autónomo, el etnodesarrollo y el desarrollo con identidad (véase capítulo 2, punto 2.6), han subrayado la riqueza de tales pueblos en materia de tradición cultural y espiritual. Estos aspectos, a los que la sociedad moderna basada en el bienestar material suele asignar un escaso valor, son sin embargo considerados como elementos importantes del desarrollo por parte de dichas corrientes (BID, 2006:2-3).

El enfoque de desarrollo con identidad, de esta manera, considera que una de las causas de la pobreza de los indígenas radica en las inadecuadas políticas educativas en lo referente al respeto a la interculturalidad, a sus culturas y a sus lenguas. Por lo tanto, como señala el BID, los países que tengan poblaciones indígenas, especialmente en América Latina, deben fomentar la creación de escuelas bilingües donde los maestros hablen la misma lengua que los estudiantes y en donde los padres, las madres y la comunidad participen en el diseño del material curricular así como de otras actividades. Consecuentemente, según los estudios de Matthias Abram (2004) sobre educación bilingüe en América Latina, los mejores resultados que se generan por este tipo de educación, favorecen la reducción de los índices negativos de la educación o pobreza educativa. De esta manera, otorga a los niños mayores

posibilidades de lograr buenos resultados escolares y lingüísticos, y les permite tomar conciencia sobre la adquisición de unas competencias necesarias para trabajar en un mundo más globalizado. Además, la educación bilingüe se traduce en la posesión de una fuerte y positiva identidad plurilingüe y multicultural, con actitudes positivas para consigo mismo y para los demás, preservando la diversidad lingüística y cultural.

No obstante, la realidad es que la mayoría de los programas de educación bilingüe en los países de América Latina no incluyen escuelas auténticamente bilingües: los “mal designados” programas de educación bilingüe, generalmente no enseñan el idioma oficial como una segunda lengua, por lo que se adscriben a un modelo de inmersión lingüística (Abram, 2004:20-25).

Sin embargo, de una forma más genérica, el enfoque del desarrollo con identidad plantea que la educación indígena bilingüe debería formar parte de una estrategia de lucha contra la pobreza, en la medida que: (1) impulse la participación política de los pueblos indígenas; (2) empodere a las mujeres indígenas⁶⁰; (3) fomente las oportunidades económicas locales y territoriales, por medio de un plan de estudios adaptado a sus culturas y a sus modos de producción; (4) preserve y recupere las tradiciones, conocimientos, prácticas y lenguas ancestrales; (5) genere procesos de empoderamiento comunitario (rescate y aprovechamiento del capital social y cultural de dichas comunidades); y (6) establezca un desarrollo sostenible en equilibrio con la naturaleza (Iturralde y Krotz, 1996:34-36; BID, 2006:18-19).

Por otro lado, la educación bilingüe con métodos participativos ha sido una herramienta que el enfoque de la educación popular ha utilizado como un mecanismo para la transformación de la realidad social de estos pueblos

⁶⁰ La cosmovisión de muchos pueblos indígenas, o manera de ver el mundo y la forma de considerar éste, fundamenta las relaciones de género en la dualidad y el equilibrio. Sin embargo, muchas mujeres indígenas enfrentan violencia doméstica y una situación de desigualdad reflejado por retrasos en su alfabetización y educación formal, en su acceso desigual a los recursos productivos y a las oportunidades económicas, y a su exclusión en los procesos de decisión en sus comunidades y en sus organizaciones.

(Freire y Araujo, 1992:). Asimismo, como sostienen James Holland y James Blackburn (1998), la educación bilingüe (no sólo primaria, sino también secundaria y superior) no se dirige únicamente a luchar contra una pobreza de ingresos y una privación educativa, sino contra una pobreza, nunca mejor dicha, de capacidades. Porque, según estos autores, los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas se ajustan más a una medición relativa que absoluta de la pobreza, fundamentalmente por la cosmovisión que caracteriza a estas sociedades (ver figura 9).

Figura 9: Educación bilingüe desde el enfoque del desarrollo con identidad



Fuente: Elaboración propia.

A manera de síntesis, en el marco de los enfoques del desarrollo con identidad y la educación popular, la educación indígena (y dentro de ésta la bilingüe) hace realidad lo que la pedagogía actual llama la "pertinencia educativa"⁶¹. Por ejemplo, través de diferentes intervenciones que apoya el BID en países de América Latina (Perú, Bolivia), el *currículum* (plan de estudios) surge de las

⁶¹ La pertinencia educativa se define como una dimensión que comprueba que los objetivos propuestos por la institución educativa corresponden a los requeridos desde una perspectiva externa. Esta definición da pie al nacimiento de otras conceptualizaciones acordes con la naturaleza de esta perspectiva externa con la que estén relacionados los objetivos educativos. En ese sentido, se habla de pertinencia social, política, económica, cultural y hasta pedagógica, dependiendo de si los fines educativos se vinculan o no con las necesidades y demandas de una determinada sociedad, ideología política, sector productivo, cultura o institución.

comunidades indígenas tomando las lenguas y las culturas locales como ejes centrales de la enseñanza y del aprendizaje, generando un empoderamiento comunitario. Por lo tanto, el aprendizaje y la socialización se dan de modo práctico, de “ensayo y error”, sobre todo en comunidades rurales, fomentando una inserción temprana al mercado laboral (Iturralde, 1996:4-8).

En definitiva, la educación indígena con características bilingües tiende a la enseñanza de contenidos, saberes y conocimientos prácticos. La educación indígena es, de esta manera, una propuesta que aumenta las oportunidades de niños indígenas para negociar su futuro y para romper con una de las causas de su pobreza educativa, y por lo tanto de su pobreza de ingresos y de capacidades.

4. Conclusiones

Algunas escuelas del desarrollo —que han emergido o se han consolidado a partir de otras corrientes de pensamiento como la teorías del crecimiento económico, la estrategia de las necesidades básicas, la escuela de la dependencia y el enfoque del desarrollo humano— otorgan a la educación un papel protagónico de cara a quebrantar los estados de pobreza y a promover el desarrollo y el bienestar.

A este tenor, el enfoque del capital humano hace hincapié en la educación como un medio para erradicar la pobreza de ingresos e indirectamente promover el desarrollo humano. El enfoque de las necesidades humanas reconoce la educación, en sí misma, como una necesidad que ayuda la satisfacción de otras necesidades, fundamentalmente la salud y la autonomía. El enfoque de la educación popular reconoce la educación como un instrumento de transformación social, mientras que el enfoque de las capacidades humanas distingue la educación como un fin en sí misma en la lucha contra la pobreza.

Cabe añadir que en la lucha contra la pobreza, los enfoques de género en el desarrollo, de desarrollo con identidad y de educación popular, prestan particular atención a dos dimensiones educativas concretas en los procesos de desarrollo, como son la educación femenina y la educación indígena bilingüe, a las que otorgan un papel protagónico para el empoderamiento de los grupos más vulnerables, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Finalmente, como se analizará con mayor detalle en capítulos posteriores, hay que destacar que los enfoques del capital humano y de las capacidades humanas son los que tienen en la actualidad la mayor fortaleza intelectual y mayor incidencia sobre la formulación de los objetivos internacionales y de las políticas nacionales, no sólo en los países en vías de desarrollo. No obstante, cabe constatar que los enfoques de la educación popular y de las necesidades humanas están adquiriendo un protagonismo cada vez más importante en la formulación de las políticas educativas en algunos países, principalmente en Cuba, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

CAPÍTULO 4: CRITERIOS Y LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS COMO INSTRUMENTO DE LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA

1. Introducción

El presente capítulo da continuidad al marco teórico analizado en los dos capítulos anteriores (enfoques teóricos que estudian la relación entre el desarrollo, la educación y la pobreza), a través de su plasmación en la formulación de propuestas estratégicas por parte de las agencias externas y los encuentros internacionales en materia de educación. Por lo tanto, el propósito de este capítulo es el de estudiar los criterios formulados desde los principales organismos e iniciativas internacionales en cuanto al uso de las políticas educativas como instrumento para reducir la pobreza y promover el desarrollo. Además, se analiza el posicionamiento y los programas que los donantes, tanto multilaterales como bilaterales, adoptan en torno a la cooperación en el sector educativo, y, por último, los diversos factores que limitan el alcance y la implementación de tales políticas como estrategias de lucha contra la pobreza.

Así, el primer apartado estudia en dos secciones los criterios educativos generados en el ámbito internacional. La primera está dirigida a analizar las políticas educativas de las principales organizaciones multilaterales y sus discursos y planteamientos en la lucha contra la pobreza y en la promoción del

desarrollo. De este modo, y para estructurar este punto, se examina la evolución de las políticas de las organizaciones multilaterales más relevantes, que en las últimas décadas han tenido una incidencia decisiva en la conceptualización, diseño e implementación de las políticas educativas en los países en vías de desarrollo, como son: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial. La segunda sección estudia cinco encuentros internacionales en materia de educación, a partir de la Conferencia de Jomtien de 1990, y dos iniciativas globales promovidas por agencias de la cooperación internacional. Tales encuentros e iniciativas, así como las políticas señaladas, representan un marco global del cual se desprenden los criterios internacionales más destacados en cuanto al uso de la educación al servicio de la lucha contra la pobreza.

Por su parte, el segundo apartado se dirige a identificar el planteamiento de los programas y los proyectos educativos apoyados por la cooperación internacional. En este sentido, se identifica cómo estos programas y proyectos hacen suyos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las distintas cumbres y declaraciones que se han sucedido desde los años noventa. Asimismo, se identifican los mecanismos y los volúmenes de ayuda, como los tipos de educación que los donantes priorizan a la hora de otorgar su asistencia. Por último, se detalla los resultados que en materia educativa y en alivio de la pobreza se han alcanzado gracias a la cooperación acontecida desde hace dos décadas.

Finalmente, el tercer apartado se enfoca a describir los límites que las políticas y los programas educativos enfrentan para implementarse como estrategias de lucha contra la pobreza. Estos límites se agrupan en dos tipos, los internos y los externos. En primer lugar, los factores externos son los que no dependen propiamente de los sectores educativos, por ejemplo: (1) la falta de coordinación entre las políticas educativas y otras políticas sectoriales; (2) la necesidad de incrementar el número de años de educación para generar procesos de inclusión social; (3) la persistencia de elevadas desigualdades educativas que impiden una mejor distribución del ingreso; y (4) los

inadecuados procesos de descentralización educativa. En segundo lugar, los factores internos son aquellas limitaciones de la política educativa que dependen de los propios sectores educativos, como por ejemplo: (1) la infravaloración de los diagnósticos educativos que identifican las condiciones materiales mínimas para que las poblaciones más vulnerables inviertan en capital humano; (2) la infravaloración de las políticas educativas destinadas a generar procesos de empoderamiento individual y comunitario; y (3) una organización curricular y pedagógica no acorde con las necesidades educativas de los grupos más marginados.

2. Políticas y enfoques de las organizaciones multilaterales sobre educación y lucha contra la pobreza

La cooperación intergubernamental en materia educativa tuvo sus orígenes en 1934 a través de la Conferencia Internacional de Educación Pública celebrada en Ginebra y patrocinada por la Organización Internacional de Educación. En este encuentro participaron por primera vez ministros de educación de países económicamente desarrollados y en vías de desarrollo, quienes establecieron metas para alcanzar la educación universal como un mecanismo de bienestar (Birdsall y Vaishnav, 2005:257-258). El encuentro de Ginebra, además, hizo una mención a lo que más adelante sería el contenido del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948 en la ciudad de Nueva York. El artículo 26 señala que:

Toda persona tiene derecho a la educación [...] la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental [...] la instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada [...] el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales [...] (artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

Años después del encuentro de Ginebra, y gracias a éste, Francia y Estados Unidos elaboraron en 1945 las primeras propuestas para la creación de una organización educativa internacional. Los países que durante la Segunda Guerra Mundial respondían al apelativo de “naciones aliadas” apoyaron tal propuesta, al tiempo que otro grupo conformado por países no occidentales también se sumó a tal iniciativa. De esta manera, en 1945 la UNESCO emergió como el primer organismo multilateral que tuvo como mandato cumplir una amplia gama de funciones educativas internacionales. Entre éstas se destacó la promoción de la educación obligatoria, la cultura, las ciencias y la comunicación de masas (Mundy, 1999:27-28).

De este modo, la UNESCO, perteneciente al sistema de Naciones Unidas, dio origen a un régimen de cooperación internacional en materia educativa. Además, este organismo ha dirigido y liderado desde su creación los lineamientos de política de tal cooperación (Ruggie, 1983:195).

Por lo tanto, el estudio de las sucesivas políticas de la UNESCO, como las del otro gran organismo multilateral, el Banco Mundial, permite desvelar el discurso subyacente y los enfoques de desarrollo que ha empleado la cooperación internacional para, a través de la educación, erradicar la pobreza y promover el desarrollo.

2.1 Inicio y expansión de las políticas de la UNESCO (1934-1970)

Desde el citado primer encuentro educativo internacional, desarrollado en Ginebra en 1934, las políticas educativas, tanto nacionales como internacionales, han hecho una especial distinción entre la “educación elemental”, o educación primaria formal, y la “educación fundamental”, o educación y alfabetización de adultos. La UNESCO se abocó en sus inicios al segundo tipo de educación; no obstante, su mandato era percibido por sus países miembros como demasiado extenso e idealista, porque la organización basaba su cooperación internacional en la promoción de la paz y la seguridad,

promoviendo una colaboración entre naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura.

Así pues, la UNESCO, entre 1946 y 1955, amplió su gama de actividades para intentar cumplir con las demandas impuestas por organizaciones gubernamentales e internacionales. Por ejemplo, en 1947 comenzó a recopilar estadísticas educativas, así como a promover el desarrollo de una “sociedad civil internacional”, entendida como una vía para la paz mundial. Estos tipos de iniciativas estuvieron acompañados por varias conferencias internacionales, orientadas a promover la educación de adultos y la educación especial (Mundy, 1999:28-31).

Por consiguiente, bajo la dirección del mexicano Jaime Torres-Bodet, la secretaría de la UNESCO empezó a usar y adoptar en 1948 el concepto de “educación fundamental” para expresar su compromiso con determinados objetivos educativos orientados a promocionar la igualdad y la equidad entre naciones, concretamente, la prestación de ayuda técnica para ampliar la educación y la alfabetización de adultos en los países en vías de desarrollo⁶². Sin embargo, en los años cuarenta, las demandas mundiales expresadas en el primer encuentro de Ginebra de 1934 y en la Declaración de Derechos Humanos de 1948, relativas a la educación primaria o elemental, no estaban siendo debidamente atendidas por la UNESCO. En aquel tiempo, esta organización todavía no contemplaba la educación primaria, sino que sus proyectos se dirigían exclusivamente a la educación fundamental. Por otro lado, la educación y la alfabetización de adultos no lograba relevancia en sus países miembros, dado que la prioridad mundial se atribuía a la educación técnica y superior, lo cual venía respaldado por el enfoque dominante de la modernización económica y por el predominio de una economía de desarrollo ortodoxa (Jones, 1988:98-99; Arndt, 1987:29).

⁶² En 1958, en la Conferencia General de la UNESCO, sus países miembros votaron a favor de reemplazar el término “educación fundamental” por el de “educación y alfabetización de adultos” (Jones, 1988:99).

Sin embargo, la segunda Conferencia Internacional de Educación Pública, en 1951, también en Ginebra, proporcionó un espacio para que diversas organizaciones educativas (incluidos numerosos países en vías de desarrollo) recomendaran a la UNESCO suscribirse totalmente al artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir, para asumir como obligatoria la educación elemental o primaria. Por tanto, los planes para la educación primaria, gracias a la mencionada Conferencia, fueron incorporados sin demora por la UNESCO y aplicados en los países en vías de desarrollo, donde había una grave carencia de educación elemental. Además, la Conferencia de 1951 estableció la obligatoriedad de la realización de futuras conferencias regionales sobre la educación primaria (Sewell, 1975:173; Birdsall y Vaishnav, 2005:258).

De este modo, durante la década de los cincuenta la UNESCO promocionó la escolarización elemental de masas. Este esfuerzo, además, se consolidó por la influencia de nuevas corrientes de pensamiento económico, como por ejemplo el estudio del desarrollo ortodoxo a través de las etapas de Rostow. Tal enfoque insistía en el papel que la educación primaria había desempeñado en los procesos de democratización y en los niveles de bienestar alcanzados en los países de Occidente (Laves y Thompson, 1957:1973; Arndt, 1987:27).

En el marco de lo propuesto en la Conferencia de Ginebra de 1951, la primera conferencia regional de educación primaria patrocinada por la UNESCO se realizó en 1952 en Bombay, India, para la región de Asia y el Pacífico. Durante 1953 y 1954, los países de la región miembros de la UNESCO fueron invitados por esta organización a incorporarse en una iniciativa educativa destinada a expandir una educación primaria gratuita y obligatoria. Encuentros similares, también promovidos por la UNESCO, se desarrollaron en el Medio Oriente y en América Latina (en El Cairo en 1954 y en Lima en 1956, respectivamente). No obstante, estos acuerdos no establecieron una fecha o período específico para medir el cumplimiento de las metas comprometidas, en concreto, la de alcanzar la educación primaria obligatoria universal (UNESCO, 1997:131-132).

Al mismo tiempo, la UNESCO comenzó a presionar a otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para que éstas financiaran programas de educación primaria obligatoria. Con este espíritu, la UNESCO lanzó en 1957 su primer gran proyecto en materia educativa, el “Proyecto principal de educación para la enseñanza primaria en países de América Latina” (Sewell, 1975:170-175; UNESCO, 1979:199-200).

Sin embargo, la financiación internacional para expandir la educación primaria todavía era escasa. Ahora bien, en la década de los sesenta el rápido crecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) modificó esta situación. Asimismo, el Gobierno de los Estados Unidos, en su afán de contener el comunismo y de expandir la economía liberal en los países del Tercer Mundo, contribuyó al incremento de la AOD en la década de los setenta. De modo que la financiación para el desarrollo se convirtió durante la Guerra Fría, como señala Wood (1986:234), en el centro de los intentos de los Estados Unidos para integrar las naciones poscoloniales y en vías de desarrollo en su nueva visión del orden mundial.

Del mismo modo, algunas naciones europeas siguieron rápidamente la iniciativa estadounidense para impedir la erosión económica y social que experimentaban sus anteriores imperios coloniales. A principios de los años sesenta, prácticamente todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) proporcionaban ayuda oficial al desarrollo mediante programas que contenían algunos componentes educativos. Así pues, los fondos voluntarios otorgados por países occidentales a instituciones multilaterales, como la UNESCO, el Banco Mundial y UNICEF, se incrementaron gradualmente (Arndt, 1987:63-66).

Gracias a este impulso financiero, la UNESCO, a través de su Conferencia General de 1958, invitó a su Secretaría a llevar a cabo en 1960 un estudio sobre las necesidades educativas de los países en vías desarrollo, declarando que la expansión educativa, tanto primaria como técnica, sería su principal preocupación. Asimismo, la UNESCO empezó a ofrecer un asesoramiento

técnico a otras organizaciones internacionales, consolidando un cuerpo teórico que se fundamentaba en el enfoque del capital humano y la modernización económica (Jones, 1998:116; Sewell, 1975:219-221).

De este modo, la UNESCO organizó en los años sesenta una segunda fase de eventos regionales para la promoción de la educación primaria, pero ahora con la peculiaridad de que en ellos se establecieron metas educativas concretas. El primer encuentro de esta segunda fase se celebró en Pakistán en 1960 y el documento resultante de tal encuentro se denominó Plan Karachi. En este encuentro se acordó que en un período de 20 años el continente asiático debía alcanzar la educación primaria universal. El Plan Karachi se vio influenciado en especial por la Declaración de los Derechos del Niño que la Organización de Naciones Unidas había aprobado en 1959. Años después, reuniones similares a las de Karachi se celebraron en regiones como África, América Latina y Oriente Medio. Tales encuentros, al igual que el de Pakistán, acordaron que se debería alcanzar la educación primaria universal en un período de 20 años⁶³ (Clements, 2004:10-11).

Al mismo tiempo, durante la década de los sesenta, diferentes especialistas en educación formularon propuestas conjuntas a los gobiernos de sus regiones para expandir la educación primaria (UNESCO, 1962:1). Igualmente, desde el año 1961 empezaron a establecerse diversas oficinas regionales de la UNESCO, como una plasmación natural de este nuevo ímpetu orientado a expandir los sistemas educativos formales. Así pues, se abrieron oficinas regionales de la UNESCO en las ciudades de Beirut, Bangkok, Santiago y Dakar, y a través de éstas se comenzó a brindar a los gobiernos asistencia técnica para la planificación educativa y la formación de docentes.

Además, como una señal del éxito de los mencionados encuentros, la UNESCO recibió una financiación del Banco Mundial para crear una unidad especial consagrada a la planificación educativa mundial denominada “Instituto Internacional de Planificación Educativa”. Este instituto, a través de otros

⁶³ Las conferencias de África, América Latina y Oriente Medio se celebraron en Addis Abeba en 1961, en Santiago de Chile en 1962 y en Trípoli en 1966.

aportes, como la ayuda brindada por la Fundación Ford, comenzó sus actividades en 1963. Paralelamente, la UNESCO firmó acuerdos en 1963 y en 1964 para trabajar coordinadamente con UNICEF, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Sewell, 1975:204).

Por consiguiente, se puede afirmar que, desde los años sesenta, la UNESCO actuó como un organismo de intermediación entre las demandas educativas de los países en vías de desarrollo y los recursos de las agencias multilaterales y bilaterales de ayuda. Asimismo, gracias a su papel de intermediación, la UNESCO logró difundir un modelo educativo basado en la modernización económica, concretamente en el enfoque de la síntesis neoclásica keynesiana, modelo que, a su vez, fomentaba conceptos como el impacto de la educación en la productividad de la mano de obra. Además, gracias a la adopción y difusión de tal modelo, la UNESCO logró consolidar su alianza con el Banco Mundial. Sin embargo —como expresa Karen Mundy (1999) en su estudio *Multilateralismo educativo en un cambio de orden mundial*— el modelo educativo economicista que había adoptado la UNESCO le separaba de su compromiso de impulsar la igualdad y equidad entre las naciones, principalmente porque este modelo se centraba únicamente en la educación formal e ignoraba la alfabetización y la educación de adultos que había promovido este organismo en sus inicios.

Por otra parte, a principios de los años sesenta, los países en vías de desarrollo y la ex Unión Soviética solicitaron a la UNESCO que impulsara campañas para acabar con el analfabetismo mundial. Tales peticiones fueron aceptadas en 1961 por las asambleas generales de la UNESCO y de las Naciones Unidas, dando lugar a una campaña de alfabetización mundial. Sin embargo, países como los Estados Unidos y Gran Bretaña exteriorizaron cierta oposición para financiar demandas apoyadas por la ex Unión Soviética. De modo que la campaña de alfabetización se vio reducida y confinada a proyectos experimentales de alfabetización financiados por el PNUD. Asimismo, a mediados de los años setenta, estos proyectos, debido a sus resultados poco exitosos, se vieron excluidos de los planes educativos de los países en vías de desarrollo (Jones, 1988:165-175).

Por lo tanto, la primera etapa de desarrollo de la UNESCO no vino acompañada de una financiación acorde con las demandas y necesidades educativas de los países en vías de desarrollo. Esta situación no sólo influyó en materia de alfabetización, sino también en materia de educación primaria. Durante los años sesenta y principios de los años setenta, la asistencia internacional destinada a la educación primaria se ofreció en cantidades limitadas y, principalmente, en forma de asistencia técnica⁶⁴. Asimismo, como señala Kelly Lee (1995:160-162), tal ayuda se canalizó a través de programas de ayuda bilateral, firmemente atados a intereses económicos y geopolíticos occidentales. En tales programas no quedaron reflejados los debates entre las economías industriales del Norte y el conjunto de países del mundo en desarrollo.

Por otra parte, la ayuda internacional se centró, dentro de la educación formal, en la educación secundaria, la formación profesional y la educación superior, niveles de educación directamente relacionados con la modernización económica promovida por la UNESCO. Asimismo, los organismos internacionales destinaron escasos recursos a proyectos educativos que atendieran directamente a las poblaciones más marginales de los países en vías de desarrollo. Además, la transmisión de conocimientos, experiencias y condiciones técnicas de países occidentales a países del Sur fue limitada. Así pues, esta situación reflejaba las carencias y el limitado alcance de la incidencia de las organizaciones multilaterales de educación (Arndt, 1987:66-67).

⁶⁴ En la Conferencia internacional sobre la crisis mundial de la educación patrocinada por la UNESCO en 1967, se estimó que quince mil millones de dólares resolverían considerablemente el problema de la financiación educativa internacional. Además, durante los años sesenta, la UNESCO recibió múltiples propuestas para la creación de un fondo educativo internacional, fondo pensado para la expansión de la educación primaria universal. No obstante, después de años de negociación entre los organismos internacionales y sus países miembros, este fondo jamás se llegó a crear (Eteki-Mboumoua, 1972:54-60).

Con todo, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, el devenir de la educación primaria empezó a cobrar importancia. Por ejemplo, la economía de la educación empezó a difundir la teoría de que la educación primaria impactaba positivamente en el crecimiento económico y en la mayor obtención de retornos monetarios en los países en vías de desarrollo. Es así como organismos internacionales como la UNESCO y las Naciones Unidas comenzaron a preocuparse por expandir prioritariamente la educación primaria en esos países, en detrimento de la educación técnica secundaria. Así pues, en 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó entre sus metas el apoyo, durante un período de 10 años y a través de programas educativos, a la matriculación universal en educación primaria (Clemets, 2004:38).

2.2 Políticas de la UNESCO en su período de crisis (1970-1985)

El segundo período de desarrollo de las políticas de la UNESCO se extendió entre 1970 y 1985, y se caracterizó por el nacimiento de un nuevo espacio político internacional liderado por países del llamado Tercer Mundo. El debate sobre el problema de la equidad global entre los países de dos bloques (Norte y Sur) afectó al desarrollo de las políticas de la UNESCO. Por ejemplo, los países del bloque del Sur, o del Tercer Mundo —que asumían enfoques de desarrollo como el de la dependencia— desplegaron, ante el declive de su presencia en el comercio mundial, un movimiento internacional en el seno de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados. Este bloque, además, afirmaba que la raíz de su subdesarrollo se encontraba en la desigualdad y explotación que sufrían, atribuibles básicamente a las relaciones económicas desiguales entre Norte y Sur. Por lo tanto, la tradición del pensamiento de la dependencia y de la educación popular (que analizamos en el capítulo 3, punto 2.4) cobró en este período su mayor impacto internacional⁶⁵

⁶⁵ Los países del Tercer Mundo, en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974, plantearon una serie de demandas radicales que incluían: unos nuevos mecanismos internacionales de regulación económica (en particular, permitir un libre acceso de los productos básicos provenientes de los países del Sur a los principales mercados mundiales) y una participación y toma de decisiones más activa dentro de los organismos de las Naciones

(Mundy, 1999:36-37).

Por otro lado, como señala Eric Helleiner (1994:164, 168) algunos países miembros de la OCDE, como Francia, mostraron cierta aceptación de tales cambios estructurales, pero las dramáticas transformaciones de sus economías y de sus sociedades —que también estaban teniendo lugar durante la década de los setenta— impidieron apoyar las demandas del bloque del Tercer Mundo⁶⁶. Entre las transformaciones sociales que experimentaban los países del Norte se puede mencionar el auge de los movimientos feministas (inicios del enfoque “mujer en el desarrollo”) y de los movimientos antibélicos y contra el racismo (desarrollo del concepto de empoderamiento). En respuesta a estas demandas, así como a los efectos sociales de la crisis económica, muchas de las prestaciones sociales del bienestar keynesiano de los países del Norte fueron ampliadas (Noel y Therien, 1995:525-527).

Por lo tanto, los cambios producidos en el escenario internacional, en especial el deterioro del modelo de bienestar keynesiano y el amplio escepticismo de los países del Norte sobre las posibilidades del desarrollo de los países del Sur, tuvieron como efecto el estimular un debate sobre el impacto real que estaba teniendo la educación formal en la promoción del desarrollo⁶⁷. Como consecuencia de tal debate, tal como señala Kenneth King (1991), las políticas

Unidas, así como de otros organismos multilaterales.

⁶⁶ En el periodo entre 1968 y 1974 se vislumbró el comienzo de un cambio económico de las economías desarrolladas. Estas economías empezaron a ser afectadas por el parcial deterioro de la economía estadounidense, estrictamente relacionada con su derrota en la Guerra del Vietnam. Asimismo, las restricciones que establecía la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a la exportación de petróleo y la consiguiente crisis energética, el declive en los modelos de producción fordistas, la reducción de las tasas de crecimiento económico entre los países de la OCDE y la erosión de los acuerdos monetarios de Bretton Woods, agravaron la crisis económica de los países del Norte.

⁶⁷ El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en su informe anual de 1972, señaló: “A principios de la década de los setenta [...] ha quedado claro que para muchos países en vías de desarrollo la educación formal ha llegado a un punto muerto, tanto financiera como económica y socialmente, y que los actuales planteamientos educativos no son suficientes para promover el desarrollo de esos países [...]” (OCDE/DAC, 1972:133).

educativas internacionales pasaron a centrarse en áreas técnicas de investigación que incluyeron novedosas temáticas en el área educativa, concretamente en la educación rural, la educación no formal y la educación no profesional.

En este nuevo marco de políticas, la UNESCO planteó una serie de propuestas algo divergentes a las establecidas por sus asociados multilaterales (UNICEF, Banco Mundial y PNUD). Este planteamiento se debía a las responsabilidades que la UNESCO había adquirido una década atrás en la intermediación de las necesidades educativas de los países en vías de desarrollo y los recursos provenientes de los países desarrollados. La publicación en 1972 del informe de la UNESCO *Learning to be* fue, probablemente, el mejor reflejo de estas innovadoras propuestas. Así pues, luego de la afirmación de la OCDE sobre el callejón sin salida a la que había llegado la educación formal (es decir, que se basaba en planteamientos educativos insuficientes para promover el desarrollo), el informe de la UNESCO ofreció una alternativa para afrontar esta crisis, fundamentalmente a través de una propuesta que apostaba por una economía basada en la tecnología (UNESCO, 1972:81).

La UNESCO, por tanto, intentó construir una visión universal de la educación por medio del *learning to be*, política que insistía en una conceptualización innovadora de la educación permanente. No obstante, este tipo de educación fue percibida por sus países miembros como un concepto ambiguo que contemplaba la educación al desarrollo desde un punto de vista estrictamente económico, aunque estos países no dejaron de reconocer que el progreso científico representaba el futuro del progreso humano⁶⁸ (UNESCO, 1972:88).

Además, aunque el informe *Learning to be* inspiró nuevos proyectos dentro de la UNESCO, esta iniciativa perdió fuerza dentro del sistema de Naciones Unidas por los nuevos desafíos políticos e ideológicos que esta última tenía que afrontar (el cada vez mayor deterioro del modelo keynesiano y el

⁶⁸ El concepto "*learning to be*" también abarca argumentos que sostienen que el desarrollo de la educación depende esencialmente de los recursos que cada país le dedique.

incremento de las demandas de los países del Tercer Mundo). Por ejemplo, la Conferencia Internacional de la UNESCO de 1974 se vio plagada de debates promovidos especialmente por las Naciones Unidas, centrados en el papel de la UNESCO en la promoción de la ciencia, la educación y la cultura, y en la reestructuración económica entre los bloques del Norte y del Sur. Así pues, la UNESCO, bajo la batuta de su director General, el senegalés Amadou-Mahtar M'bow, se embarcó en un amplio esfuerzo filosófico para reconfigurar el trabajo de la organización, dejando a un lado la política educativa basada en el *learning to be*, para reencontrarse con las demandas radicales del Tercer Mundo. No en vano, como señaló un informe de la UNESCO (1976a:119, 130-133), otros organismo multilaterales, como el Banco Mundial y UNICEF, no representaban para los países del Sur alternativas reales de intermediación para sus demandas educativas.

No obstante, retomando la Conferencia de la UNESCO de 1974, dos pensadores estructuralistas que representaban las demandas del bloque del Sur, Raúl Prebisch y Samir Amin —considerados también los promotores de la propuesta del Nuevo Orden Económico Mundial (NOEI) (que agrupaba a pensadores de las escuelas heterodoxas más importantes del desarrollo)— señalaron que las actividades educativas que apoyaba la UNESCO no tenían un enfoque que enfatizara el papel transformador de la educación, especialmente para los grupos más vulnerables de los países del Sur, y que tampoco ponían énfasis en la importancia política de la educación⁶⁹. Algunas escuelas teóricas, como la educación popular, apoyaron este tipo de afirmaciones (UNESCO, 1976a:127).

Posteriormente, a medida que adoptaba una visión más política en sus intervenciones educativas, la UNESCO trató de introducir temas como el

⁶⁹ En la Conferencia de la UNESCO en Persépolis (1975) se volvió a debatir sobre el papel político de la educación. Así pues, allí se señaló que la alfabetización representa un medio que crea las condiciones para la adquisición de una conciencia crítica, especialmente importante para detectar las contradicciones de una sociedad. Por lo tanto, en esa Conferencia se señaló abiertamente que tanto la alfabetización como la educación en general representan actos políticos no neutros, porque permiten revelar la realidad social (Bataille, 1976:273-274).

desarrollo endógeno (basándose, en parte, en corrientes de pensamiento del desarrollo autónomo propugnadas por Naciones Unidas) y las dimensiones culturales del aprendizaje (ligadas a la idea de modernización económica, fundamentada en el enfoque del capital humano)⁷⁰. Pero estos temas que proponía la UNESCO lograron sólo un reducido apoyo internacional, a diferencia de los conceptos de educación obligatoria formal y de alfabetización funcional, que merecieron en los años cincuenta y sesenta la atención prioritaria de la organización (UNESCO, 1976:2-6; 1976a:121-123).

Por lo tanto, a raíz de tales programas educativos y de su apoyo a las demandas del Tercer Mundo, la UNESCO perdió la confianza de otros organismos internacionales para la financiación de la educación mundial. Al mismo tiempo, el Banco Mundial, que a principios de los años setenta empezaba a eclipsar a otras organizaciones multilaterales por la magnitud de su ayuda, desplegó su propia especialización técnica educativa y empezó a adoptar su propia visión en el escenario educativo internacional. Así pues, como lo señalan sus documentos referidos al sector educativo, el Banco Mundial (1974:58) ganó la confianza de otros organismos multilaterales, como por ejemplo UNICEF y la Organización Mundial de Alimentos (FAO), para dirigir la planificación y la financiación educativa mundial. Asimismo, UNICEF puso distancia con los acuerdos de cooperación que había suscrito con la UNESCO una década atrás. Los argumentos que UNICEF señalaba se fundamentaban en la lentitud de los procedimientos de la UNESCO y en la preocupación que tenía por agilizar intervenciones locales prácticas y de corta duración para mujeres y niños en situaciones de pobreza y de marginalidad (Phillips, 1987:55-60; Black, 1996:xii-ix). En consecuencia, UNICEF y el Banco Mundial establecieron un acuerdo general interno para trabajar coordinadamente. Por su parte, como bien señala Robert Wood (1986), si bien la UNESCO aparecía en todos los acuerdos internacionales, los donantes y otras agencias la dejaban marginada.

⁷⁰ En esta línea, también se formularon programas de educación ambiental, de educación rural, de ampliación de derechos sociales y económicos y de lucha contra el racismo.

Por otro lado, el nacimiento del “enfoque de las necesidades básicas” permitió lograr un consenso entre los países en vías de desarrollo (bloque de países del Sur) y los países del Norte para responder a través de soluciones focalizadas, en lugar de soluciones universales, a las demandas educativas del Tercer Mundo (Wood, 1986:234).

En síntesis, en el período comprendido entre 1970 y 1985, las políticas educativas que la UNESCO desarrollaba e implementaba fueron percibidas, por otras organizaciones internacionales y por muchos de sus países miembros, como diversas, fragmentadas y difusas. Además, como sostiene Ernest Haas (1990:142-145), la UNESCO, al no adoptar el enfoque de las necesidades básicas, se alejó del papel protagónico que había ostentado desde los años cuarenta hasta los años setenta en la intermediación de las demandas de los países del Tercer Mundo, lo que repercutió directamente en la pérdida de su liderazgo en el escenario educativo internacional, que iría a parar al Banco Mundial.

2.3 Políticas de la UNESCO en su período de reforma (de 1985 en adelante)

La UNESCO, después de atravesar durante los años setenta un período de pérdida de legitimidad en el liderazgo de las organizaciones multilaterales de educación, se enfrentó nuevamente a partir de mediados de los ochenta a un período caracterizado por cambios, turbulencias y crisis económicas a nivel mundial.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, en el mundo económicamente desarrollado y en vías de desarrollo se empezó a gestar un período de reestructuración económica en el que se comenzó a desplazar los modelos de producción y acumulación fordistas y se fomentaban modelos de producción basados en la inversión extranjera directa. Este nuevo enfoque de desarrollo, denominado contrarrevolución neoclásica, como señala Manuel Castells (1997), comenzó a generar una nueva “globalización económica”. Algunos

países del Tercer Mundo, principalmente asiáticos, tuvieron éxito aplicando este enfoque. Sin embargo, numerosos autores y estudios, como el de Marianne Marchand (1994), señalan que la mayoría de los países en vías de desarrollo fueron incapaces de adaptarse y competir en este nuevo escenario económico; por ejemplo, los precios de sus materias primas disminuyeron y la situación de su deuda externa se agravó.

Asimismo, muchos países miembros de la OCDE abandonaron sus políticas económicas keynesianas y las reemplazaron por enfoques monetaristas y neoliberales, con el objetivo de ajustar sus economías a la globalización económica (posteriormente llamado “enfoque favorable al mercado”). Las nuevas políticas neoclásicas que se originaron en Occidente, como señalan Christopher Colclough y James Manor (1993), empezaron a corroer el bienestar y la seguridad social que se había alcanzado en el mundo en desarrollo luego de la Segunda Guerra Mundial. Además, las diferencias desproporcionadas entre países ricos y pobres se acentuaron, y se vieron agravadas por una agudización de la crisis de la deuda externa de los países del Tercer Mundo (Arrighi, 1991:39, 43).

Por otra parte, los años ochenta constituyeron la década de “la revolución conservadora”, alentada por la llegada en 1980 de Ronald Reagan a la presidencia en Estados Unidos y luego de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Tal situación provocó que ambos países retrasaran y limitaran sus aportaciones a las organizaciones de Naciones Unidas, por considerar muchos de sus programas demasiado progresistas. Además, a este periodo de los años ochenta, como señala Noam Chomsky (1983), se le llama la segunda Guerra Fría, porque fue un periodo de auge de la lucha contra el comunismo por parte de Estados Unidos (este país agudizó las guerras civiles en el Tercer Mundo, por ejemplo en América Central y en África). De esta manera, los años ochenta se caracterizaron por políticas internacionales muy beligerantes y conservadoras por parte de los Estados Unidos y del Reino Unido.

Ante este nuevo escenario, como argumenta Manuel Castells (1997), los organismos internacionales se comportaron al mismo tiempo como vencedores

y como vencidos. Por un lado, un grupo conformado por instituciones multilaterales de países ricos se ajustó a estos cambios —entre ellos, la OCDE, el Grupo de los 7 y las instituciones regionales, como la Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA)—. Otro grupo de instituciones, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, promovieron estos cambios, convirtiéndose en fieles representantes de la liberalización del comercio mundial y de los mercados financieros, ayudando a difundir el enfoque de la contrarrevolución neoclásica o los enfoques neoliberales de planificación económica y social en los países en vías de desarrollo. En este nuevo escenario, tales instituciones, apoyándose en estudios sobre la ineficacia de la ayuda así como en el desmoronamiento de los enfoques de desarrollo de la Unión Soviética, cerraron toda opción a los países del Sur para manifestar sus demandas radicales a favor de un nuevo orden económico mundial o presentar alternativas de desarrollo no acordes a la contrarrevolución neoclásica (Griffin, 1991:645-685; Mogrovejo, 2006:442).

Finalmente, el otro grupo de instituciones multilaterales pertenecientes a Naciones Unidas, entre ellas la UNESCO, resistieron con gran dificultad los cambios económicos estructurales que se estaban produciendo a nivel internacional. De hecho, a mediados de los años ochenta, las Naciones Unidas entraron en un período de crisis por la escasa financiación que empezaron a recibir desde algunos países ricos (PNUD, 1994:93).

En efecto, la UNESCO, al igual que Naciones Unidas, empezó a enfrentarse a un nuevo problema de financiación internacional, debido a que países como los Estados Unidos limitaron sus aportaciones como forma de presión sobre sus políticas, que consideraban demasiado progresistas. En efecto, la UNESCO, luego de haber atravesado por un período de turbulencia política y económica, y por una crisis interna de casi una década —en la que trató de evadir las presiones de algunos países occidentales para implementar programas educativos más limitados, más funcionales y más pragmáticos, y para dejar de lado los debates y formulaciones relacionadas con las demandas de los países

en vías de desarrollo⁷¹—, pasó a ser considerada por los países ricos, especialmente por Estados Unidos, como un blanco fácil para reformar sus políticas. Así pues, como señala Lee (1995:144, 162), Estados Unidos pretendía influir en la UNESCO para que sus actividades educativas fueran más técnicas y menos ambiciosas.

Posteriormente, entre 1984 y 1988, la actividad de la UNESCO se redujo no precisamente por la influencia directa de los Estados Unidos, sino por el abandono de este país y de otros dos más como miembros de la UNESCO, ocasionando recortes importantes en los presupuestos de la organización⁷². En consecuencia, la escasa actividad que desarrollaba la UNESCO, debido al reducido apoyo financiero con el que contaba, impidió que desplegara planes regionales más ambiciosos para la promoción de la educación primaria y la alfabetización de adultos (Jones, 1988:223-233; Rauch, 1995:157; Tomasevski, 2004:135).

Paralelamente, otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, como UNICEF, continuaron firmes en la aplicación de sus mandatos, esto es, proporcionar asistencia a las poblaciones más vulnerables de los países en vías de desarrollo. En este sentido, algunos estudios de UNICEF difundieron en los años ochenta el impacto en forma de crisis macroeconómica que el nuevo enfoque de la contrarrevolución neoclásica estaba ocasionando en los servicios básicos, especialmente en la provisión de la educación y en el incremento de la pobreza en los países en vías de desarrollo. Este tipo de estudios presionaban al Banco Mundial para que esta organización alterara sus programas de ajuste estructural, basados en el citado enfoque de la revolución neoclásica. La publicación de Cornia *et al.* (1987), *Ajuste con rostro humano*, fue el informe que UNICEF empleó más decididamente para denunciar las políticas del Banco

⁷¹ Como se indicó en los puntos 2.1 y 2.2 del presente capítulo, las demandas educativas de los países en vías de desarrollo se referían a la expansión de la educación primaria y a la implementación de programas de alfabetización.

⁷² Es importante señalar que el argumento que los Estados Unidos difundió para abandonar la UNESCO en 1983, junto con Gran Bretaña y Singapur, fue el apoyo que esta organización brindaba a la defensa de la libertad de prensa.

Mundial. Por el contrario, en contraste con la actitud de denuncia de UNICEF, es importante constatar que la UNESCO no se pronunció sobre la agenda neoliberal del Banco Mundial y sobre el impacto de ésta en el incremento de la pobreza (Mundy, 1999:42).

Además, hay que destacar que en este contexto se empezaba a gestar el final de la Guerra Fría (1989-1990), como la desaparición del bloque socialista, lo que produjo una redefinición de las relaciones políticas mundiales, un auge del multilateralismo, un mayor espacio para otras ideas y metas globales (por ejemplo: de medioambiente y de pobreza). De este modo, el final de la Guerra Fría, de cierta manera, influyó en la reformulación del pensamiento sobre educación, desarrollo y pobreza.

Por otra parte, y paralelamente, empezaron a difundirse muy extendidamente los nuevos argumentos de la denominada “economía de la educación”, que defendían la importancia de la educación primaria en la erradicación de la pobreza⁷³. Del mismo modo, a finales de los años ochenta, empezó a surgir un nuevo enfoque de desarrollo, denominado “de las capacidades humanas”. Este enfoque fue adoptado años después por el PNUD y por otras organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, siendo rebautizado como “desarrollo humano” (véase capítulo 2, puntos 2.4 y 3.3). En el marco de esta nueva concepción teórica, la UNESCO empezó a generar una nueva iniciativa internacional denominada “Educación Para Todos” (EPT). Tal iniciativa se concretó con un encuentro mundial que se realizó en 1990 en Jomtien, Tailandia. Los objetivos que se acordaron en dicho congreso se enfocaron a la lucha contra la pobreza a través de un acceso universal a la educación primaria en un período no mayor a 10 años⁷⁴, los cuales se analizarán en el punto 3.1

⁷³ Los argumentos de la economía de la educación se analizarán con más precisión en el siguiente subapartado.

⁷⁴ La educación básica, según el Encuentro de Jomtien, y como se analizará detalladamente en el punto 4.1 del presente capítulo, se define como la formación que desarrolla las habilidades del pensamiento y las competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo, así como las disposiciones y actitudes que norman la vida de las personas. La educación básica, además, se entiende como un derecho y una obligación de los ciudadanos y,

del presente capítulo.

Dicha iniciativa de la EPT también fue promovida e impulsada por organismos como UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial. En ese encuentro participaron gobiernos, agencias internacionales, organismos no-gubernamentales, asociaciones profesionales y personalidades educativas de todo el planeta. Además, 155 gobiernos presentes suscribieron una Declaración Mundial y un Marco de Acción por los que se comprometieron a “asegurar una educación básica de calidad, así como otorgar una visión ampliada (no formal) en la educación de niños, jóvenes y adultos, dentro y fuera de la escuela”. UNICEF asumió y desempeñó un papel protagónico en el establecimiento de los principios y objetivos planteados en la EPT, porque muchos de éstos se nutrieron de las intervenciones que aquella institución venía desarrollando “en pro de la supervivencia del niño”, intervenciones que, a su vez, se nutrían del enfoque de “las necesidades básicas”, como señala Clements (2004:71).

De este modo, la UNESCO, a través del liderazgo que ejercía en la iniciativa EPT, se convirtió nuevamente a principios de los noventa en el punto de referencia de las organizaciones multilaterales en materia de educación. Tal organización empezó a difundir sus directrices de política a través de la publicación de informes educativos, proporcionando información sobre sus políticas y sus programas. Tales directrices, gracias a un debate teórico sobre la educación primaria generado por el Banco Mundial, que se analizará en el próximo subapartado, se dirigieron al impulso de la educación básica, concretamente de la educación primaria, como instrumento de lucha contra la pobreza. Asimismo la UNESCO, a través de su papel activo en el Foro Consultivo de la EPT, organizó en los años 1991, 1993 y 1996, en colaboración con UNICEF y los nueve países más poblados del mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, y Paquistán), varias reuniones globales en la ciudad de Delhi para lanzar la Iniciativa E-9. Esta iniciativa reafirmaba el compromiso de erradicar la pobreza a través del logro de las

según el país, comprende diez años de educación formal distribuidos en tres niveles educativos: uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria.

metas educativas propuestas en Jomtien (UNESCO, 1996:51-73; véase Anexo 3)

Además, la UNESCO, a través de su promoción de programas de educación básica y de su patrocinio presupuestario para consolidar la Iniciativa EPT, alcanzó un mayor nivel de diálogo en torno a las políticas educativas con otros organismos internacionales, sobre todo de cara a redefinir los nuevos propósitos y alcances de la cooperación educativa internacional. Tal evolución le permitió, además, retomar su papel como intermediario entre las necesidades educativas de los países en vías de desarrollo y los recursos disponibles de los países donantes. De este modo, esta organización, inspirada en los enfoques de las necesidades básicas y del desarrollo humano, empezó a construir, a partir del concepto de educación básica, un enfoque de lucha contra la pobreza que, a grandes rasgos, considera la educación como un medio y un fin para reducir la pobreza de ingresos y la pobreza de capacidades. Sin embargo, este enfoque se dirigió casi exclusivamente a la educación primaria, descuidando la alfabetización y educación de adultos, a pesar de que ésta había sido declarada como prioritaria por la UNESCO cinco años atrás, en la Conferencia Mundial realizada en Sofía en 1985 (Rauch, 1995:161).

Sin embargo, durante los años noventa la organización empezó a sufrir una falta de protagonismo, tanto financiero como de asistencia técnica, en cuanto al apoyo a las intervenciones educativas nacionales que se estaban implementando en el marco de la EPT. Las limitadas infraestructuras humana y financiera de la UNESCO no se ajustaban al enorme esfuerzo descentralizado que esta organización había desplegado para liderar la iniciativa mundial. Como señala su informe *50 years for education*, “[...] se mostró una escasez de recursos para dotar de especialistas educativos a países miembros que implementaban la EPT y se presentó una competencia con otras organizaciones, como el PNUD, para recibir financiación bilateral” (UNESCO, 1997:226).

En efecto, la UNESCO, luego de haber atravesado un período de crisis en los años setenta y ochenta y de no haber adoptado en esos años el enfoque de las necesidades básicas, había perdido claramente la capacidad que otros organismos internacionales —como el Banco Mundial, UNICEF y PNUD— habían adquirido para canalizar las demandas educativas de los países en vías de desarrollo. Tal situación operó además como un detonante para el deterioro de su financiación por parte de otros donantes internacionales. De este modo, su presupuesto en los años noventa, incluso con el patrocinio de la EPT, llegó a ser inferior al de la década de los ochenta (UNESCO, 1997:227).

A raíz de esta pérdida de peso, la UNESCO intentó reafirmar su papel moral e intelectual a través de nuevas líneas de actuación, entre ellas, las relativas a la construcción de una cultura de paz, la educación en derechos humanos y la educación para la promoción del desarrollo sostenible (esta última línea se formuló a partir del enfoque de desarrollo sostenible que emergió en el PNUD en 1998). No obstante, más allá del patrocinio de la UNESCO a la iniciativa de la EPT, sus otros programas educativos eran percibidos, tanto por organismos internacionales como por sus propios países miembros, como difusos, fragmentados y vagos (UNESCO, 1997:20; 1998:30). Sin embargo, la Conferencia de la UNESCO de 1997 fue una de las iniciativas globales, en el marco de la EPT, que más influyó a nivel mundial para el establecimiento de unos criterios educativos concretos para erradicar la pobreza⁷⁵ (UNESCO, 1999:1-3).

Finalmente, a principios del nuevo milenio, la UNESCO redireccionó su política educativa para promocionar, además de la educación básica, la educación técnica y superior. Tal reorientación encontró su fundamentación teórica en la convergencia de los enfoques del desarrollo humano y del capital humano, concretamente en la asunción de que la educación superior constituye un instrumento sostenible para no recaer en la pobreza de ingresos y un mecanismo necesario para alcanzar mayores capacidades y funcionamientos

⁷⁵ La Conferencia de la UNESCO de 1997 se explicará detalladamente en el punto 3.1 de este capítulo.

humanos. De este modo, por ejemplo, el informe que la UNESCO y el Banco Mundial publicaron conjuntamente en el año 2000, titulado *Higher education in developing countries: promise or peril*, muestra el reavivamiento del interés internacional por las políticas de educación técnica y superior (TFHE, 2000:1).

En cualquier caso, a pesar de dicha revalorización de la enseñanza técnica y superior, a partir del nuevo milenio las políticas educativas internacionales siguieron centrándose prioritariamente en la promoción de la educación primaria, en parte debido al incumplimiento de las metas de universalización de la educación básica propuestas en Jomtien. Tal énfasis en la educación primaria se plasmó, por ejemplo, en las recomendaciones de dos encuentros mundiales celebrados en el año 2000, la Conferencia de Dakar y la Cumbre del Milenio, que serán analizados en los puntos 3.2 y 3.3 del presente capítulo. Así pues, cabe concluir que, en la actualidad, la educación primaria sigue considerándose como el nivel educativo más importante para erradicar la pobreza de ingresos y de capacidades en los países en vías de desarrollo.

2.4 Políticas del Banco Mundial en materia educativa

A mediados de los años cincuenta, en pleno proceso de expansión de los fondos voluntarios otorgados por países miembros de la OCDE al Banco Mundial, éste incrementó el volumen de sus préstamos a los países en vías de desarrollo. Así pues, en 1960, bajo el auspicio de Naciones Unidas, el Banco Mundial fundó una instancia denominada Asociación Internacional de Desarrollo, que permitiría una nueva facilidad de préstamos. A partir de entonces, el Banco Mundial ha marcado tanto como la UNESCO los criterios y la orientación de las políticas educativas a nivel mundial.

En este sentido, este banco multilateral, a pesar de haber iniciado sus actividades en 1945, no otorgó su primer préstamo al sector educativo hasta principios de los años sesenta, en 1963, ya en plena revolución del enfoque del capital humano, que se había iniciado a finales de la década anterior (Escobar, 1994:21, 25). En efecto, George Psacharopoulos (2006:330), en su estudio

World Bank policy on education: A personal account, sostiene que el Banco Mundial entre 1945 y 1963 no consideraba la educación como una prioridad o sector central.

Desde los años sesenta, el Banco Mundial dirigió sus primeros préstamos educativos siguiendo una teoría conservadora de la modernización económica: el fomento del crecimiento económico a través de la promoción de la educación técnico-profesional, la educación secundaria y la educación superior no universitaria. Esta orientación teórica se consolidó a través de investigaciones como la producida en 1973 por la London School of Economics, *La provisión post moderna de la mano de obra* (Ahamad y Blaug, 1973). Esta investigación fue responsable de que el Banco apoyara la construcción de una red de universidades en países africanos en lugar de escuelas primarias; situación que según Psacharopoulos (2006:332-333) perpetuó el analfabetismo de esa región.

De modo que, desde los años sesenta, la ortodoxia más radical del enfoque del capital humano era la dominante en el pensamiento económico del Banco Mundial, reflejándose en su apoyo prioritario a la educación técnico profesional, la educación secundaria y la educación post secundaria. Por el contrario, el Banco parecía no ser permeable a otras líneas de pensamiento. En efecto, el profesor Mark Blaug (1967), de la London School of Economics, fue invitado por el Banco a finales de la década de los sesenta para escribir un documento que debía guiar su política educativa. En su trabajo, este autor intentó transmitir los nuevos argumentos de la economía de la educación, es decir, la importancia de la educación primaria en el crecimiento económico. Pero tal texto fue completamente ignorado por el Banco y ni siquiera fue publicado por éste (Psacharopoulos, 2006:331; Tomasevski, 2004:102).

Así pues, el Banco prestó un énfasis especial a los proyectos de educación técnico-profesional, considerando solo tangencialmente otros campos educativos, como la educación no formal, la educación emitida por radio y televisión y la gerencia educativa. Las políticas educativas destinadas a expandir la educación técnico-profesional para cubrir las necesidades de mano

de obra de los sectores más dinámicos de la economía se convirtieron en sus políticas más representativas. A su vez, estas políticas influyeron directamente en el hecho de que países que estaban implementando transformaciones educativas, priorizaran la educación técnica superior en detrimento de la educación primaria (Ahamad y Blaug, 1973:261).

Años después, en plena crisis económica mundial de los años ochenta, la nueva política que había adoptado el Banco junto con el Fondo Monetario Internacional, de apoyar la implementación de los planes de ajuste estructural en los países en vías de desarrollo, tuvo repercusiones negativas en los sectores educativos y de salud de esos países. La desatención y la menor presencia estatal en dichos sectores, como requerían tales planes de ajuste estructural, incrementaron los niveles de pobreza de muchos países que los implementaban. UNICEF, como ya se citó en el subapartado anterior, a través del informe *Ajuste con Rostro Humano* (Cornia et al., 1987), denunció tal situación. En respuesta, el Banco se comprometió a encontrar soluciones para frenar la pobreza educativa que se estaba generando, hecho que se refleja en su publicación de 1988 *Educación en África Subsahariana, políticas para el ajuste, revitalización y expansión* (Banco Mundial, 1988).

Con todo, unos años antes, en 1985, el Banco Mundial había comenzado a difundir un estudio dirigido por George Psacharopoulos (1973), publicación que había sido realizada para el Banco durante los años setenta en colaboración con la London School of Economics. Esta investigación analizó las tasas de retorno de la inversión educativa y avaló las ideas más novedosas de la teoría del capital humano, concluyendo que los ingresos futuros que se obtienen de la educación primaria en países en vías de desarrollo son más elevados que los que se obtienen de la educación profesional o terciaria. El estudio, también, explicó claramente que los ingresos logrados con la educación femenina son más elevados que los obtenidos con la educación de varones.

Además, en 1985 otro estudio patrocinado por el Banco Mundial y dirigido por Psacharopoulos y William Loxley (1985) concluyó que el enfoque del capital humano —que había fomentado la construcción de escuelas secundarias

orientadas a la modernización económica en países en vías de desarrollo— no había cumplido su propósito de generar una fuerza de trabajo para estimular el desarrollo económico y luchar contra la pobreza en países como Colombia y Tanzania, donde el Banco había realizado fuertes inversiones. Este estudio, a su vez, permitió crear un clima favorable para enfocar la política del Banco hacia la educación primaria, posteriormente ampliada y convertida en educación básica (Psacharopoulos, 2006:329-333). A raíz de esta contribución teórica sobre la importancia de la educación primaria en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza, los préstamos e intervenciones a la educación secundaria y técnica empezaron a disminuir (Banco Mundial, 1996:162-163).

De este modo, en el período que va de 1985 a 1995, el Banco Mundial empezó a redefinir su política educativa. Así, en su documento *Los países en vías de desarrollo*, publicado en 1990, señala la importancia de priorizar la educación primaria frente a la educación técnica y superior, y establece el nuevo mandato de apoyar con mayores recursos los sistemas educativos de los países más pobres. El documento, no obstante, originó una oposición interna importante; el apego de esta institución a la educación técnica superior provocó que sus criterios no fuesen implementados de manera inmediata. Por consiguiente, el Banco elaboró otro documento, también en 1990, titulado *Una exploración de opciones de política*, en el cual se señalaba que el Banco seguiría desarrollando programas de educación técnica, pero, claro está, en una menor proporción que antes (Psacharopoulos, 2006:333).

En definitiva, las políticas del Banco a partir de los años noventa se redirigieron a la expansión de la educación primaria. De esta manera, el Banco Mundial — debido al movimiento internacional que se estaba gestando para la promoción de la educación básica, a través de la preparación de la Iniciativa de la EPT y por los resultados de la economía de la educación, que concluían que la educación primaria en países en desarrollo tenía mayores tasas de retorno— empezó a dirigir su financiación a la expansión de la educación primaria para luchar contra la pobreza de ingresos. De esta manera, en 1990, el Banco Mundial unió sus fuerzas al PNUD, la UNESCO y UNICEF para impulsar la

iniciativa Educación Para Todos (EPT) (Banco Mundial, 1990a:2-3, 46; WCEFA, 1990:i).

Así pues, el Banco en los noventa realizó una enérgica campaña para expandir la educación primaria. Sin embargo, algunos investigadores del Banco, como señala Psacharopoulos (2006:334), argumentaron que la meta acordada en Jomtien de alcanzar una universalización de la educación primaria en un período de 10 años era poco realista e inalcanzable. Estos investigadores propusieron además una iniciativa alternativa, denominada “Educación Para Algunos”; es decir, una educación para aquellos grupos vulnerables que se encontraban fuera de la educación formal, y que representaba, por lo tanto, una educación selectiva en lugar de una educación global para todos. Además, este grupo de investigadores vislumbró el fracaso de la Iniciativa de la EPT. Los argumentos empleados se fundamentaban en la realidad de las finanzas de la cooperación internacional, es decir, en la escasez de recursos disponibles para apoyar semejante proyecto.

Posteriormente, a finales de la década de los noventa, el Banco Mundial publicó un documento que ordenaba su política educativa, titulado *Estrategia de Sector Educativo* (1999). Este documento basaba su contenido en las revisiones de las políticas y estrategias del Banco desde 1995, no sólo enfatizando la educación primaria como imprescindible, sino señalando a este nivel educativo como prioritario para los grupos más vulnerables dentro de un sector educativo (Banco Mundial, 1999:1; 1995:8-10; 1996:30; 2005:21). Tal documento, por otra parte, evitaba los dictados prescriptivos sobre cómo invertir en educación primaria o los mecanismos para proporcionar una educación técnica superior; sin embargo, transmitía unos criterios esenciales, como la expansión de la educación primaria de niñas y la focalización en los grupos más vulnerables. Estos argumentos eran precisamente los que el Banco se había resistido a publicar durante dos décadas. Con todo, el Banco continuó dirigiendo su ayuda a la educación superior, financiando universidades y escuelas superiores en países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 1999:1; 1996:36, 47). Asimismo, como ya se ha señalado en el subapartado anterior, a principios del nuevo milenio, la educación superior

retomó cierta prioridad en la política educativa del Banco Mundial.

En definitiva, desde 1990, el Banco Mundial, fundamentado en el enfoque del capital humano y en el de las necesidades básicas, se consolidó como el organismo multilateral que más recursos otorgó a la educación primaria. Sus programas educativos, reafirmados por iniciativas como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se centraron en la equidad de género y en la erradicación de la pobreza, fundamentalmente en la reducción de la pobreza de ingresos⁷⁶. Por consiguiente, en su Estrategia del Sector Educativo (formulada para el periodo 1995-1999), el Banco Mundial afirma que sus proyectos dirigidos a la educación básica y a la educación técnica superior ayudan a reducir la pobreza a través de la dotación de habilidades que permiten a los grupos más vulnerables participar plenamente en sus sociedades y en sus economías, incrementando su productividad individual, su salud y su planificación familiar (Banco Mundial, 1995:10; 1996:30-31; Tarabini, 2009:15).

3. Criterios formulados por los acuerdos internacionales en materia de educación

Los acuerdos alcanzados en diversos encuentros internacionales en materia de educación, realizados desde la iniciativa Educación Para Todos han proporcionado diferentes criterios a los gobiernos nacionales, fundamentalmente de los países en vías de desarrollo, para dirigir sus políticas educativas hacia la universalización de la educación primaria y la adopción de un nuevo concepto educativo (educación básica), con el objetivo último de contribuir a la erradicación de la pobreza. Asimismo, el impacto del enfoque de las necesidades básicas y del nuevo paradigma teórico de desarrollo humano, nacido en el seno del PNUD y del sistema de Naciones Unidas a partir del enfoque de las capacidades humanas, ha permitido que dichos encuentros mundiales consideren a la educación no sólo como un medio para luchar contra

⁷⁶ Los DELP, al igual que los ODM, serán analizados de manera detallada en los puntos 3.3 y 3.4 del presente capítulo.

la pobreza —como sostiene el enfoque del capital humano— sino como un fin y un derecho en sí misma.

De esta manera, a diferencia de los criterios de política que han proporcionado las organizaciones multilaterales —estudiados en el punto 2 del presente capítulo—, los criterios formulados en los encuentros mundiales representan, en muchas ocasiones, acuerdos concertados entre la cooperación internacional y los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, el análisis de estos criterios, que llevaremos a cabo en este punto, nos ayudará a comprender los marcos educativos generales por los que muchos países se han guiado desde la década de los noventa para luchar contra la pobreza.

Tabla 2: Acuerdos internacionales en materia educativa (1934-2005)

Año de	Año	Conferencia, encuentro, iniciativa
--------	-----	------------------------------------

Capítulo 4: Criterios y limitaciones de las políticas educativas como instrumento de las estrategias contra la pobreza

realización del encuentro	de meta	
1934	-	Conferencia Internacional de Educación Pública, Ginebra.
1948	-	Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York.
1951	-	Conferencia Internacional de Educación Pública, Ginebra
1952-54	-	Conferencias Regionales de Educación Gratuita y Obligatoria de la UNESCO en Bombay, El Cairo y Lima.
1959		Declaración de los Derechos del Niño, Naciones Unidas.
1960	1980	Encuentro de Representantes de Educación Primaria y Obligatoria de Estados miembros del Asia (Karachi Plan), UNESCO, Karachi.
1961	1980	Conferencia de Estados del África para el Desarrollo de la Educación en África (Plan de Adis Abeba) UNESCO, Adis Abeba.
1962	1970	Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Responsables de Planeación Económica (Plan de Santiago), UNESCO, Santiago.
1966	1980	Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Responsables de Planeación Económica de los Estados Árabes, UNESCO, Trípoli.
1967		Conferencia Internacional de la Crisis Mundial de la Educación, UNESCO, Nueva York.
1970	1980	Estrategia de Desarrollo Internacional Para la Segunda Década de Desarrollo de Naciones Unidas, Nueva York.
1974		Conferencia Internacional de la UNESCO
1975		Conferencia de Alfabetización, Persépolis.
1976		Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas.
1979		Año Internacional del Niño, Naciones Unidas.
1979	2000	Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Responsables de Planeación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, UNESCO, México.
1980	2000	Estrategia de Desarrollo Internacional por la Tercera Década de Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
1981		Convención Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Naciones Unidas
1985		Tercera Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Naciones Unidas, Nairobi.
1985	2000	Vigésima Tercera Conferencia General, UNESCO "Plan de Acción Para Erradicar el Analfabetismo" (Sofía, Bulgaria).
1990	2000	Conferencia Mundial de Educación Para Todos, Declaración de Jomtien (Jomtien, Tailandia).
1993	2000	Declaración de Delhi (Delhi, India)
1994	2015	Conferencia Internacional de Naciones Unidas Sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto).
1995	2015	La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social, Naciones Unidas, Copenhague.
1995	2015	Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Declaración de Beijing y Plataforma de Acción, Beijing.
1996	2015	Dando Forma al Siglo XXI, OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo.
1997		Conferencia Internacional Contra el Trabajo Infantil, Oslo.
1997		Consejo de la UNESCO
2000	2015	Foro de Educación Mundial, Declaración de Dakar, Dakar, Senegal.
2000	2015	Conferencia Mundial, Declaración del Milenio, Nueva York.
2001	2015	El Mapa del Camino Hacia la Aplicación de la Declaración del Milenio, Naciones Unidas.
2003	2015	Década de la Alfabetización, Naciones Unidas
2005	2014	Década de la Educación Para el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas.

Fuente: Elaboración propia con información de Clements, 2004 y UNESCO, 2005.

3.1 De la Conferencia de Jomtien de 1990 al Consejo de la UNESCO de 1997

El nacimiento en 1990 de la mayor iniciativa mundial destinada a universalizar la educación primaria y considerar la educación básica como un elemento fundamental para erradicar la pobreza, la Educación Para Todos, fue fruto de un esfuerzo internacional que se empezó a gestar ya en los años sesenta. No en vano, la primera descripción estadística que se publicó por la UNESCO en 1960 sobre los niveles de la educación a escala mundial fue muy desalentadora. Los niños de los países en desarrollo, con edades comprendidas entre los 6 y 11 años, se encontraban matriculados en porcentajes que ni tan siquiera alcanzaban la mitad de su población escolar. Sin embargo, los niños con los mismos rangos de edad pertenecientes a los países industrializados alcanzaban aproximadamente un 91% de matriculación. Así pues, la desigualdad educativa entre el Norte y el Sur del mundo era muy amplia, siendo tan sólo una muestra de la gran desigualdad económica y social entre ambas áreas. Tales diferencias educativas eran incluso más abultadas en relación al África Subsahariana, donde únicamente uno de cada veinte niños acudía a la escuela (UNICEF, 1999:7-10).

No obstante, desde el mundo en desarrollo, muchos países recientemente descolonizados ya consideraban a la educación como una estrategia fundamental para reducir las desigualdades y la pobreza mundial. Por ejemplo, en la década de los sesenta, Julius Nyerere, un ex maestro de escuela y primer presidente de la República Unida de Tanzania, declaró: “la educación no es una manera de escapar de la pobreza, es una forma de luchar contra ella” (UNESCO, 2000b:35). En este sentido, los países del Sur basados en paradigmas teóricos tales como el enfoque de la dependencia y el de la educación popular, presionaron a la UNESCO desde los años sesenta, como ya señaló en el punto 2.2 del presente capítulo, para establecer metas ambiciosas a fin de universalizar la educación primaria y erradicar el analfabetismo⁷⁷. El resultado fue espectacular: para 1980, el número de niños

⁷⁷ Las metas que se establecieron para universalizar la educación primaria en el mundo en

matriculados en regiones como el Asia y América Latina se había duplicado, y en regiones como África, se había triplicado. Sin embargo, el significativo aumento de la población mundial deslució estos resultados (Clements, 2004:20-28).

Además, la crisis por la deuda externa que experimentó el mundo en desarrollo durante los años ochenta interrumpió los avances educativos que se habían alcanzado desde la década de los sesenta. El debilitamiento económico de estos países a causa de su deuda externa y del descenso de los precios internacionales de sus materias primas —que provocó que sus ganancias por exportación en 1986 fueran las más bajas de los cincuenta años anteriores— comenzó a afectar drásticamente a su gasto público, incluido el de educación. El gasto real en educación per cápita en América Latina y el África Subsahariana, por ejemplo, se redujo en los años ochenta en un 40% y un 65%, respectivamente (Caldwell, 1986:171, 182).

Los niveles de pobreza, por tanto, se dispararon debido a un abandono de políticas que no sólo afectaba al sector educativo, motivadas en buena parte por la implementación de programas de ajuste estructural. El enfoque de la “contrarrevolución neoclásica”, surgido en esos años ochenta, promovió dichos recortes sociales para lograr equilibrios macroeconómicos que, según esta escuela, eran una condición necesaria para lograr el crecimiento y el bienestar. De esta manera, el acceso a la educación y la calidad de ésta empeoraron; por ejemplo, los maestros de una mayoría de naciones del África y de América Latina experimentaron reducciones en sus salarios, lo que agravó aún más la pobreza educativa (Dick, 1996:23; Caldwell, 1986:173-175).

Entre tantos reveses, los enfoques de las necesidades básicas y de las capacidades humanas proporcionaron un marco teórico que respaldaría en 1990 una iniciativa ambiciosa que se encargaría de renovar los compromisos educativos mundiales, formulados desde los años sesenta, para universalizar la

desarrollo tenían el año 1980 como fecha límite. Para América Latina, en donde la situación era más favorable, la UNESCO definió 1970 como año límite (Clements, 2004:38).

educación primaria y potenciar los sistemas educativos formales de todo el mundo en desarrollo. Esta iniciativa, denominada Educación Para Todos, adoptada en la Conferencia celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, fue el primer acuerdo internacional que estableció unos criterios concretos para dirigir las políticas educativas como estrategias de lucha contra la pobreza.

En efecto, la Declaración de la Conferencia de Jomtien proclamó que se debía alcanzar la universalización de la educación primaria para el año 2000⁷⁸. Con vistas a tal fin, la declaración coadyuvó a que la cooperación internacional y algunos gobiernos nacionales dirigieran prioritariamente sus políticas educativas a los ciudadanos más vulnerables dentro de cada región y país. Además, la Declaración afirmó que la educación orientada a la lucha contra la pobreza acarrearía otros impactos positivos, como el empoderamiento de la población femenina, la promoción de los derechos humanos, la protección del medioambiente, una mayor generación de ingresos y el control del crecimiento demográfico (UNICEF, 1999:2).

Como se adelantó en los puntos 2.3 y 2.4 del presente capítulo, los enfoques de las capacidades humanas, de las necesidades básicas y del capital humano influyeron en la elaboración de los objetivos y criterios de Jomtien. Así pues, el acceso a la educación básica —en otros términos, el cuidado y desarrollo del niño en su primera infancia, la educación primaria y el proceso de aprendizaje durante la adolescencia y la edad adulta— representaba, según la Conferencia de Jomtien, no sólo un medio para erradicar la pobreza, sino un fin en sí mismo. No obstante, la concepción de la educación como “un medio” para reducir la pobreza todavía se mantenía, fundamentalmente por la influencia de organizaciones como el Banco Mundial. Por ejemplo, el quinto objetivo de la Declaración de Jomtien consiste en “la ampliación de los servicios de educación básica [...], evaluando su impacto en [...] el empleo y la productividad” (véase Anexo 3).

Las alianzas estratégicas que se sucedieron a partir de Jomtien entre los

⁷⁸ Las metas propuestas en Jomtien se encuentran desarrolladas en el anexo 3.

organismos educativos nacionales y los actores de la cooperación internacional, representaron una muestra del significativo impacto de la Iniciativa de Educación Para Todos (UNICEF, 1999:60). Por consiguiente, puede afirmarse que, después del llamado “decenio perdido de los años ochenta”, la Conferencia de Jomtien contribuyó a que la educación volviera a ser considerada una prioridad por las agendas internacionales y nacionales de desarrollo.

Sin embargo, cinco años después, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, celebradas ambas en 1995, los propios patrocinadores de la iniciativa de EPT —UNESCO, Banco Mundial, UNICEF y PNUD— reconocieron que eran necesarios por lo menos otros diez años, hasta 2010, para alcanzar la meta que se habían propuesto de universalizar la educación básica. La lentitud con la que se progresaba y la disminución de los fondos de cooperación en los años noventa, corroboraron tal afirmación (Clements, 2004:39; Gamallo, 2005:2-3).

En cualquier caso, dicha Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague reafirmó el papel de la educación en la lucha contra la pobreza, declarando que la educación representaba el centro de las estrategias antipobreza. Del mismo modo, en esta Cumbre se abogó por el respeto y la recuperación de las culturas de los pueblos indígenas y la educación en sus lenguas originarias. Además, la Cumbre, en su afán de sugerir criterios de la lucha contra la pobreza, promocionó, en el área más técnica de la educación primaria y desde el enfoque del capital humano, el establecimiento de actividades educativas productivas para fomentar un pleno empleo y un empleo productivo (IISD, 1995:6-7). De esta manera, la cooperación internacional, más concretamente las organizaciones multilaterales, asumieron en la Cumbre de Copenhague que la EPT suponía un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano (UNESCO, 1999:5-10).

A raíz de la Cumbre de Copenhague, Naciones Unidas, en su Asamblea

General de diciembre de 1995, concretamente en su resolución 50/107, declaró el período de 1997 a 2006 como la Primera Década para la Erradicación de la Pobreza, indicando que la lucha contra este mal era un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad. Del mismo modo, el Informe General de la Secretaría General de Naciones Unidas de ese año otorgó a la educación primaria universal un papel primordial en esa iniciativa de erradicación de la pobreza (Naciones Unidas, 1995:13).

Un año después, en 1996, en la trigésimo cuarta reunión de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se adoptó un informe titulado *Dando forma al siglo XXI: La contribución de la cooperación al desarrollo*. Este documento representó el primer esfuerzo de fijación de un conjunto de metas cuantitativas de desarrollo, que incluían a los sectores de la educación, la salud y el medioambiente, y que estaban destinadas al alivio de la pobreza. El informe recogía varias metas que se habían discutido previamente en diferentes reuniones internacionales, como la meta de alcanzar una educación primaria universal para el año 2000 y, luego, para el 2010. No obstante, como sostiene Regino Gamallo (2005:1-2), dicha reunión de la OCDE estaba plagada de promesas económicas inalcanzables.

Posteriormente, en la Conferencia Internacional contra el Trabajo Infantil, celebrada en Oslo en 1997, se declaró: “que todo trabajo que interfiriera con la educación infantil es inaceptable”. Así pues, los gobiernos participantes sugirieron la creación de programas educativos que se ajustaran a calendarios preestablecidos de forma obligatoria para alcanzar una educación universal de alta calidad. Otro elemento que caracterizó esta Conferencia se centró en la educación femenina y su importancia en la lucha contra la pobreza (Gamallo, 2005:1-2).

Como hemos visto, a partir de la Conferencia de Jomtien se despertó un gran interés por el papel de la educación en la erradicación de la pobreza, palpable en diferentes cumbres y declaraciones internacionales. Tal interés alentó a la UNESCO a organizar en 1997 un Consejo, que reunió a

representantes de gobiernos, ONG y agencias multilaterales y bilaterales, con el objetivo de establecer unos criterios más concretos a la hora de implementar actividades educativas como estrategias de lucha contra la pobreza (UNICEF, 1999:12). Tal Consejo de la UNESCO continuó con una serie de reuniones adicionales en su vigésimo novena sesión, concretamente en su Conferencia General de octubre de 1997. Las reuniones acordaron llevar a cabo un proyecto de investigación en diez países asiáticos (Bangladesh, China, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Paquistán, Filipinas, Vietnam y Tailandia) para determinar el impacto de la educación en el fortalecimiento y empoderamiento de las personas más vulnerables. El PNUD y la UNESCO fueron los organismos encargados de realizar este estudio, denominado *La alfabetización como una herramienta para el fortalecimiento de los pobres* (UNESCO, 1997a:3-7; UNESCO, 1998:6, 25).

Como resultado del estudio, la UNESCO corroboró los argumentos expuestos en sus reuniones y sugirió abiertamente a sus países miembros y a las agencias bilaterales y multilaterales las siguientes recomendaciones: (1) fomentar procesos de participación educativa en las comunidades y grupos más vulnerables, adaptando su modo de vida a los planes de estudio y a sus necesidades de aprendizaje; (2) promover la participación de estos grupos en la elaboración y administración de sus planes educativos, como en la contratación de sus maestros; (3) impulsar la gestión del desarrollo local desde los establecimientos educativos, fundamentalmente cuando no existan entidades destinadas a tal fin; en otros términos, emplear a las escuelas como instituciones que empoderen a las comunidades, brindando, de este modo, un espacio para la participación de todos los organismos comunitarios⁷⁹; (4) fomentar en las comunidades más vulnerables el desarrollo de centros de educación preescolar y servicios de salud, a través de la dotación de terrenos, la prestación de subsidios para la edificación de infraestructuras y la formación de maestros preescolares y técnicos de salud para cumplir tal tarea; (5)

⁷⁹ Las escuelas, entre muchas de sus posibilidades —según las recomendaciones de la UNESCO— podrían asumir proyectos específicos en salud, higiene, nutrición, prevención de la degradación medioambiental y mejora en la tecnología tradicional.

impulsar actitudes educativas en los centros educativos para generar procesos de empoderamiento social y económico de las mujeres, creando las condiciones para el desarrollo de sus capacidades productivas, así como de su plena participación en todos los ámbitos comunitarios; (6) promover el trabajo productivo a través de la educación básica, principalmente por medio de la producción basada en la experiencia, para transferir conocimientos desde la escuela de una manera más asimilable, generando, a su vez, una creatividad inventiva⁸⁰; (7) fomentar la relación de contenidos de aprendizaje con servicios básicos de salud, nutrición y agricultura de la comunidad, a través de la instrucción para adultos y el aprendizaje para los estudiantes de primaria; y, por último, (8) impulsar el diseño de planes educativos locales que no excluyan a los más desfavorecidos (UNESCO 1999:137-162).

En resumen, todos estos criterios se basaron en los enfoques de las necesidades básicas, del capital humano, de la educación popular y del desarrollo humano, y se sintetizaron en la siguiente declaración:

“La educación puede ser un instrumento eficaz de cambio social, sólo cuando funciona como una fuerza de empoderamiento [...]. Al mismo tiempo, la educación fortalece a los individuos a través de habilidades esenciales como la alfabetización, la numeración, la comunicación, la resolución de problemas y el trabajo productivo [...]” (UNESCO, 1999:34-36).

Por último, cabe destacar el hecho de que los citados criterios recomendados en la Conferencia de la UNESCO se acabaron convirtiendo en el marco educativo de referencia internacional más importante de cara a la reducción de los niveles de pobreza del mundo en desarrollo, fundamentalmente mediante la

⁸⁰ La UNESCO establece que el trabajo productivo no se entiende en un sentido económico, sino como un trabajo que engloba ciertas actividades desarrolladas por niños en edad escolar básica. Por ejemplo, estudiantes cultivando en un jardín escolar o estudiantes elaborando una escoba, una silla, una red, etc. En otras palabras, según la UNESCO, las actividades educativas productivas son aquellas que pueden usarse o practicarse, y representan ejemplos de compromiso con un trabajo productivo, siempre y cuando este trabajo no se aproveche de ellos.

implementación de estas recomendaciones en intervenciones en el sector educativo con un especial énfasis en las poblaciones más vulnerables.

3.2 Foro Mundial sobre la educación de Dakar (2000)

Tres años después de la Conferencia General de la UNESCO de 1997, en abril del año 2000, se celebró en Dakar (Senegal) el segundo Foro Mundial sobre la Educación. Este encuentro, promovido también por la UNESCO, ofreció a los gobiernos nacionales, ONG y organismos multilaterales y bilaterales un espacio, como el generado en Jomtien, para consolidar la iniciativa de Educación Para Todos. En este sentido, sus participantes acordaron que para el año 2015 se debía universalizar la educación básica en el planeta. Pero, a diferencia de Jomtien, el Foro de Dakar estableció que la iniciativa de la EPT debía desarrollarse no por programas aislados, sino en el marco de una actividad sectorial, bien integrada con otras políticas sociales y económicas, y manifiestamente vinculada a la erradicación de la pobreza (UNESCO, 2000:19).

Además, la Declaración de Dakar, al igual que la de Jomtien, señala que la educación dirigida al cuidado y atención de los niños más pequeños, como el aprendizaje a lo largo de toda la vida, son elementos fundamentales en el desarrollo social y económico de un país. En este sentido, tal declaración desarrolló ciertos criterios, que se describen más adelante, para crear sinergias claras entre las políticas educativas y las estrategias de reducción de la pobreza, las cuales debían especificarse en cada país a la hora de su planificación y de su ejecución. Así pues, desde la declaración de Dakar se ha enfatizado que la disminución de la pobreza es la única vía para alcanzar los objetivos de la EPT (UNESCO, 2000:12, 21).

La Declaración de Dakar, por tanto, dio lugar a un enfoque multisectorial para la eliminación de la pobreza, según el cual las estrategias educativas nacionales deben ser fortalecidas con las de otros sectores para lograr aplacar estructuralmente la pobreza. Igualmente, los criterios contenidos en la

Declaración sugieren que las políticas y estrategias educativas deben integrarse en iniciativas internacionales generales de desarrollo, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), y también deben ajustarse para responder con flexibilidad y eficacia a las circunstancias y necesidades de los más pobres y marginados (UNESCO, 2005:15-20, 2002:12).

En resumen, los principales lineamientos de políticas que se establecieron en Dakar en relación a la educación como instrumento para erradicar la pobreza fueron los siguientes: (1) concertar las acciones educativas con las políticas sociales y las políticas económicas; (2) convertir las políticas educativas asistencialistas en políticas educativas de promoción de las capacidades humanas; (3) articular en cada localidad las políticas y programas educativos con las políticas y programas de generación de empleo, de salud y de desarrollo comunitario; (4) incluir en la educación contenidos y valores orientados a la solidaridad y a la mejora de la calidad de vida; (5) garantizar la equidad educativa en la distribución de los recursos públicos y de la cooperación internacional, asegurando que se cubra a las poblaciones más vulnerables; (6) promover programas de apoyo y acompañamiento a las poblaciones más vulnerables, garantizando así su plena participación en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de sus propios programas educativos; y (7) mejorar las condiciones de vida de los maestros como una de las condiciones imprescindibles para su profesionalización (UNESCO, 2000:16-33).

En síntesis, los objetivos que se plantearon en el Foro de Dakar se basaron en el enfoque de “desarrollo humano”, más concretamente en el de “capacidades humanas”, para crear unos vínculos más fuertes entre las políticas educativas, las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas públicas, haciendo hincapié en el fomento y mejora de la educación para los grupos más excluidos. Sin embargo, los objetivos estratégicos y criterios de Dakar, al igual que los de Jomtien, no relegaron el enfoque del capital humano. En efecto, si bien el enfoque de capacidades humanas fue el centro teórico de esta iniciativa, el Banco Mundial, como copatrocinador, influyó para que el enfoque

del capital humano estuviera presente en los criterios de Dakar, especialmente en la reducción de la pobreza de ingresos, a través de la educación productiva orientada hacia el empleo (UNESCO, 2005:20; WCEFA, 1990:1; véase Anexo 3).

3.3 Cumbre del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

Unos meses después de la realización de la Conferencia de Dakar, en septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una nueva declaración denominada Declaración del Milenio. Este hecho permitió que las prioridades en materia de desarrollo se expresaran y resumieran en una agenda internacional, que tanto los gobiernos nacionales como las agencias internacionales asumirían para luchar contra la pobreza mundial.

La Declaración del Milenio —suscrita por parte de 189 países (incluyendo 147 jefes de Estado o de gobierno)— consiste en una afirmación de valores, principios y objetivos para la agenda internacional del siglo XXI, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la construcción de la paz, el desarrollo social y la promoción de la democracia y de los derechos humanos. En efecto, la Declaración del Milenio se asienta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas (Birdsall y Vaishnav, 2005:257). Igualmente, la Declaración del Milenio toma como base los objetivos establecidos en diferentes conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas y la UNESCO en la década de los noventa, centradas en diferentes ámbitos del desarrollo social, entre las cuales se puede mencionar los encuentros internacionales en materia de educación analizados en los puntos 3.1, 3.2 y 3.3 del presente capítulo.

En este sentido, el Secretariado de las Naciones Unidas encomendó a un

grupo de trabajo (con representantes de diversas agencias de las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE) la formulación de unos objetivos concretos, así como de unos indicadores de seguimiento que debían implementar los compromisos de la Declaración del Milenio. El resultado son los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus respectivas dieciocho metas, aprobados por la Asamblea General en septiembre de 2001⁸¹ (Naciones Unidas, 2000:1; UNESCO, 2005:27-29, véase Anexo 3).

Así pues, para analizar las políticas educativas y su influencia en la lucha contra la pobreza resulta importante estudiar la naturaleza y los contenidos de los ODM, pues éstos representan en la actualidad el principal referente discursivo y político de la agenda internacional y del estudio del desarrollo.

Hay que destacar que los ODM son fruto de los cambios de la agenda internacional habidos al concluir la Guerra Fría hacia 1990. En este nuevo contexto varios aspectos son particularmente relevantes. En primer lugar, la cooperación internacional gana mayor capacidad para orientarse realmente hacia la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo, y para superar en parte el condicionamiento de los intereses geopolíticos y poscoloniales de los donantes. El final de la confrontación entre ambos bloques da paso a una nueva agenda internacional centrada en la globalización, basada en valores liberales, y que revaloriza el papel de las Naciones Unidas. Un segundo aspecto a destacar es la creciente conciencia sobre los desequilibrios y otros problemas generados por la globalización económica y, consiguientemente, sobre la necesidad de modificar la agenda política internacional para corregirlos, incorporando objetivos socioeconómicos y medioambientales. En efecto, conforme avanzaba la década de los noventa se hizo perceptible un

⁸¹ Los objetivos que componen los ODM son: (1) erradicar la extrema pobreza y el hambre, (2) alcanzar la educación primaria universal, (3) promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer, (4) reducir la mortalidad infantil, (5) mejorar la salud maternal, (6) combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades, (7) asegurar la sostenibilidad ambiental, y (8) desarrollar una asociación global para el desarrollo. Estos ocho objetivos se concretan en 18 metas concretas, que son cuantificables y que tienen un plazo de ejecución, generalmente el año 2015.

progresivo desgaste del enfoque favorable al mercado, expresado a través del “Consenso de Washington”, lo que ha dado lugar a un incremento de la pobreza y de la desigualdad, así como a crisis financieras en varios países en vías de desarrollo. Como consecuencia, los Estados y las organizaciones multilaterales aceptan la necesidad de adoptar acuerdos internacionales en el campo social y medioambiental, con los cuales aliviar los efectos negativos de la globalización, así como también las crecientes críticas que ésta recibe (Pérez de Armiño, 2008:168-170).

Por otra parte, el proceso político en torno a los ODM continuó una vez aprobados estos en septiembre de 2000, pues por delante quedaba la tarea de encontrar mecanismos para materializarlos. En este sentido, destaca la celebración en marzo de 2002, en Monterrey (México) de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, centrada en la financiación de las políticas requeridas para los ODM. En esta conferencia los países en vías de desarrollo se comprometieron a realizar diversas reformas políticas y económicas, basadas en políticas macroeconómicas “racionales” para mejorar el crecimiento económico, la buena gestión pública, la lucha contra la corrupción y la creación de un entorno propicio a las inversiones privadas. Por su parte, los países desarrollados se comprometieron a crear un sistema financiero y comercial internacional más justo, así como a incrementar la cantidad, calidad y eficacia de su ayuda; y también a aliviar la deuda externa y a realizar inversiones. Sin embargo, los resultados de la Conferencia fueron decepcionantes en varios sentidos. En primer lugar, si bien se asumió la meta de incrementar el volumen de la ayuda hasta el 0,7% del PNB de los países económicamente más desarrollados, este compromiso careció de un marco temporal concreto. Y, además, se afirmó que la fuente principal de financiación del desarrollo tenía que proceder del comercio y del capital privado (Pérez de Armiño, 2008:170-171; Sánchez, 2002:4, 6)

Otros hitos en el proceso posterior a la formulación de los ODM tienen lugar en marzo y septiembre de 2005, el primero a través del foro de alto nivel organizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el segundo con la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas. En el primer encuentro,

desarrollado en París, fue adoptado el más reciente acuerdo de colaboración de los países donantes destinado a aumentar el impacto de la ayuda internacional. En este sentido, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que nace en dicho encuentro, tiene por objeto la reforma de la prestación y gestión de la ayuda internacional, proponiendo nuevos mecanismos y modalidades de ayuda, especialmente dirigidos a un enfoque sectorial. Además, compromete a los países donantes y receptores a una serie de principios y metas para lograr que la ayuda sea eficaz a la hora de afrontar la pobreza y de alcanzar el cumplimiento de los ODM⁸² (Alemany *et al.*, 2008:5).

El segundo encuentro, la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, pasados cinco años de la formulación de los ODM, emprendió la primera revisión sobre el progreso en su implementación, revelando que estaba siendo desigual, lento e insatisfactorio. La Cumbre, además, estableció que para 2006 todos los países deberían tener diseñada una estrategia nacional con la que alcanzar los ODM (Pérez de Armiño, 2008:172-173).

Volviendo a los ODM, diferentes factores ponen de relieve su importancia como marco de referencia de la agenda internacional de desarrollo de nuestros días. Uno de ellos es que cuentan con un respaldo universal por parte de prácticamente todos los Estados del mundo, lo cual supone un fuerte respaldo al hecho de que la lucha contra la pobreza ocupe un papel destacado en la agenda internacional. Además, como se ha indicado párrafos más arriba, los ODM marcan numerosas metas concretas, susceptibles de seguimiento y con un marco temporal establecido. Estas características los convierten, además, en un instrumento útil para estimular la movilización pública, ejercer presión sobre los gobiernos y servir de criterio de evaluación de las políticas nacionales e internacionales (Sanahuja, 2005:32).

Por ejemplo, la primera de las dieciocho metas propuestas para alcanzar los

⁸² La Declaración de París ha sido aprobada por 25 países donantes, 80 países receptores y cerca de 25 instituciones multilaterales, y se pondrá en práctica hasta el 2010.

ODM consiste en “reducir a la mitad, entre los años 2000 y 2015, las personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día”, siendo quizá la más relevante de todas las metas, por cuanto guarda una estrecha relación con prácticamente todas las demás. En efecto, esta meta se relaciona especialmente con el alcance de la educación primaria universal, que constituye el segundo objetivo de los ODM. En este sentido, el logro del segundo objetivo de los ODM permitiría que el primer objetivo y la primera meta de los ODM fueran alcanzados (Torres, 2000:18).

Rosa María Torres (2005:17, 31, 57) señala que el cumplimiento del segundo objetivo, el relativo a la educación, facilitaría el logro de la mayoría de metas propuestas en la Declaración del Milenio, por ejemplo la eliminación de las desigualdades de género, la reducción de la mortalidad infantil y el cuidado del medioambiente. Cabe destacar que los indicadores del objetivo dos de los ODM son: la tasa neta de matriculación, el porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado de educación primaria y culminan el quinto grado de primaria y la tasa de alfabetización de las personas en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad. Sin embargo, cabe señalar a modo de crítica que el segundo objetivo no alude a la erradicación de la educación y a la alfabetización de adultos, relegando este tipo de educación a un segundo plano en las metas internacionales⁸³ (Naciones Unidas, 2005:78-80).

Igualmente, el logro del ODM de educación, a diferencia por ejemplo de los del sector de la salud, es absoluto y no relativo. El objetivo no puede ser alcanzado sólo mediante la reducción del porcentaje de niños sin escolarizar; y el mejor desempeño de algunos países no puede compensar el de otros de bajo

⁸³ Esta ausencia de la educación y alfabetización de adultos se revierte, de cierta manera, con las asambleas generales de Naciones Unidas de los años 2003 y 2005, que entre otros muchos temas sí dieron mayor importancia a tales aspectos. Así pues, la primera Asamblea abogó por mejorar la situación de la alfabetización de adultos y la educación no formal, y la segunda se orientó a fomentar la educación para un desarrollo sostenible. Los objetivos de estas iniciativas, además, se dirigen a contribuir a los objetivos de la Educación Para Todos a través de estrategias concretas, como la generación de ingresos en familias vulnerables y el fomento de la participación política con equidad de género (UNESCO, 2005:31-32).

rendimiento. Por lo tanto, el alcance del objetivo número dos requiere que todos los niños del planeta finalicen el ciclo de educación primaria (Roberts, 2003:40).

Asimismo, se puede indicar que los ODM sintetizan, en forma muy amplia y con ciertas restricciones, los objetivos y criterios educativos que se desarrollaron desde la Conferencia de Jomtien para afrontar y erradicar la pobreza. Además, como señala Torres (2009:15), la meta propuesta en la Declaración del Milenio para alcanzar dichos objetivos para el año 2015 sigue siendo una empresa ambiciosa y poco realista, a juzgar por los recursos financieros movilizados por la cooperación internacional.

Del mismo modo, como concluye Pérez de Armiño (2008:173-192), es necesario ser conscientes de las muchas limitaciones y contradicciones que presentan los ODM. Por ejemplo: (1) un retroceso conceptual, pues los ODM dejan de lado muchas de las dimensiones del desarrollo humano (como las relativas a la democracia, la participación o el empoderamiento de los vulnerables), para centrarse en la reducción de la pobreza (entendida bajo su conceptualización absoluta o mera falta de ingresos monetarios); (2) como ya se había mencionado párrafos más arriba, un retroceso programático respecto a las cumbres de los años noventa, pues los ODM olvidan muchos de los objetivos establecidos en las cumbres mundiales de la década pasada, al tiempo que reformulan a la baja varias de las metas cuantitativas adoptadas en aquellas; (3) una asimetría de la agenda y del compromiso entre los países ricos y pobres, ya que los objetivos fueron formulados por los países donantes del Norte y las organizaciones que controlan, reflejando sus preocupaciones e intereses, no mediante un diálogo global; (4) una adhesión a un neoliberalismo, palpable en diferentes aspectos de los ODM, particularmente del objetivo octavo, centrado en el crecimiento económico como fuente del desarrollo, la priorización del comercio y la inversión privada como fuente de financiación del desarrollo, y el papel subsidiario del Estado en el desarrollo; y por último (5) una adopción de un enfoque basado en la ayuda y en el mercado, pero no en los derechos humanos.

Este último, punto (5), según Pérez de Armiño (2008:173-192), es quizá la principal consecuencia del enfoque ideológico liberal que subyace a los ODM, y que plantea una cuestión de gran calado filosófico y político: el acceso de los servicios necesarios para satisfacer los objetivos planteados (sanitarios, educativos, entre los más importantes) deberá realizarse en el marco del mercado, en la medida en que el crecimiento económico incrementa el poder adquisitivo, limitándose los servicios públicos gratuitos o subsidiados sólo a los más pobres. Por consiguiente, se puede concluir que los ODM no asumen servicios como la educación desde un enfoque de derechos humanos, concretamente para garantizar su provisión a toda la población, como ha proclamado la Iniciativa de Educación Para Todos. En definitiva, el planteamiento de los ODM se corresponde a la visión dominante de que los derechos económicos, sociales y culturales no son auténticos derechos de obligado cumplimiento, sino una mera proclama de aspiraciones.

3.4 Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

Otra iniciativa internacional que, desde finales de los años noventa, ha influido decisivamente en la formulación de las políticas educativas en países en vías de desarrollo ha sido la elaboración de los llamados Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) —también conocidos por su denominación en inglés *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs).

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobaron en diciembre de 1999 tal iniciativa destinada a reducir los niveles de pobreza de los países económicamente más desfavorecidos. Cabe destacar que los DELP son documentos que los países en desarrollo deben elaborar para fundamentar y orientar sus políticas de cara a luchar contra la pobreza, como condición para recibir ayuda. Además, los países que quieren renegociar su deuda tienen que elaborar tales documentos. Por lo tanto, la elaboración de los DELP está vinculada a otra iniciativa liderada por el Banco Mundial, denominada Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados —HIPIC, por sus siglas en

inglés⁸⁴—. Tanto los DELP como la HIPIC se enmarcaron inicialmente en el enfoque de la contrarrevolución neoclásica y, posteriormente, en el enfoque favorable al mercado (Banco Mundial, 2004; Bonal y Tarabini, 2006:7).

Según Artur Colom (2002:8), son cuatro los puntos esenciales que definen a los DELP: (1) establecen un marco de trabajo y las orientaciones principales en materia de lucha contra la pobreza en un país; (2) son amplios, pues incluyen cuestiones relativas a políticas macroeconómicas, estructurales, sectoriales y sociales, todas las cuales tienen que ser coherentes con el objetivo de la reducción de la pobreza; (3) se requiere que se elaboren de manera participativa; y (4) son formalmente propiedad del país en cuestión, aunque en la práctica las agencias financieras internacionales ejercen un papel determinante⁸⁵.

Los DELP se han convertido en un instrumento importante para la cooperación internacional, pues, no en vano, su elaboración constituye una condición exigida por los donantes y las agencias financieras para movilizar la ayuda. Del mismo modo, es significativo que en su elaboración han ejercido una gran incidencia los técnicos proporcionados por las agencias externas a los gobiernos nacionales, lo cual ha convertido a esta iniciativa en un instrumento de condicionalidad e incidencia política de la cooperación internacional en los países del sur (Colom, 2002:2, 9).

Por otra parte, los DELP son documentos que tienen un alcance a largo plazo de carácter multisectorial. Sin embargo, su implementación ha prestado una importancia prioritaria al fortalecimiento de los sectores educativos. Así pues, los países que elaboran un DELP se comprometen a dirigir sus inversiones

⁸⁴ La iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), también patrocinada por el Banco Mundial y el FMI, surgió en 1996 para aliviar la insostenible deuda externa que padecían los países en vías de desarrollo. Los recursos condonados deben ir destinados a la inversión en políticas sociales para reducir los elevados niveles de pobreza de estos países.

⁸⁵ A pesar de la retórica oficial, los DELP elaborados por los países en vías de desarrollo, al fin y al cabo, son aprobados o rechazados por una comisión conjunta del FMI y del Banco Mundial (Colom, 2002:8).

educativas hacia la generación de procesos de empoderamiento, tanto a nivel individual como colectivo. Asimismo, como indica un informe del FMI (2002:10, 20), la generación de tales procesos desvela la finalidad última de los DELP, que no es otra que facilitar, a través de estos procesos de empoderamiento, el incremento de la capacidad de generación de ingresos de una población.

En este sentido, la metodología de implementación de los DELP insta a los sectores educativos a focalizar sus intervenciones hacia las poblaciones más vulnerables, porque tales poblaciones —fundamentalmente rurales y femeninas—, como señala el Banco Mundial (2004:1), obtienen las mayores tasas de retorno educativas en la educación primaria. Así pues, como vemos, el enfoque del capital humano es el que sustenta el cuerpo teórico central de la iniciativa de los DELP para erradicar la pobreza (Caillods y Hallak, 2004:12-14).

La metodología de los DELP persigue la integración de los objetivos y estrategias del sector educativo con los de otros sectores para, conjuntamente, reducir la pobreza estructural. En el marco de los DELP, tal tipo de integración se denomina como “desarrollo integrado”. Sin embargo, como señalan Françoise Caillods y Jacques Hallak (2004:31), la metodología de los DELP, precisa muy poco sobre “cómo integrar”. Además, según la Organización Internacional del Trabajo —OIT (2002:6, 9), esta metodología no contempla teorías concernientes al aprendizaje ni a la enseñanza, y tampoco profundiza en la participación de las poblaciones más vulnerables en los procesos educativos.

Por otra parte, como se adelantó en los puntos 3.2 y 3.3, los DELP se han formulado teniendo en cuenta otras iniciativas internacionales, especialmente en el área educativa, para sumar fuerzas a la hora de luchar contra la pobreza, entre las que destacan los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Iniciativa de Educación para Todos. En este sentido, como señalan Caillods y Hallak (2004:19), los DELP que se han implementado en los países en vías de desarrollo se han orientado especialmente a la consecución de los ODM. Caillods y Hallak (2004:58) también señalan que cuando se establecieron los objetivos y metas de la EPT y los ODM, la manera de determinar qué tipo de

estrategias debían permitir alcanzar estos objetivos no estaba totalmente clara, lo que originó que los DELP no pudieran integrarse correctamente en dichas iniciativas internacionales. Por consiguiente, los DELP no se enmarcaron en la totalidad de metas establecidas en la iniciativa EPT. Por ejemplo, la primera, tercera y cuarta metas de la EPT (educación de la primera infancia, acceso equitativo a la educación básica, educación de adultos, eliminación de disparidad de género y calidad educativa) y el tercer objetivo de los ODM (equidad de género) no se incluyeron en la implementación de los DELP. No obstante, las metas y objetivos que sí se incluyeron en casi todos los DELP fueron los concernientes al acceso y a la permanencia en la educación primaria (Bagai, 2002:1-2; UNESCO, 2002:112-114).

En suma, las metas educativas que se establecieron en los DELP se fijaron en términos muy generales, lo que ha dificultado su medición y evaluación y ha ocasionado que no se hayan realizado diagnósticos claros sobre la relación entre educación y pobreza. Del mismo modo, estas estrategias inscritas en el marco del capital humano no se plasmaron en acciones educativas concretas para reducir la pobreza (Bonal y Tarabini, 2006:7-9).

En este sentido, una adscripción tan radical de los DELP al enfoque del capital humano, según Caillods y Hallak (2004:29), hace que la metodología de los DELP presente grandes críticas. Por ejemplo, los supuestos de la existencia de un “mercado perfecto” y de una relación incuestionable entre educación y productividad en los países en vías de desarrollo.

No obstante, a pesar de las críticas a los DELP, el año 2002 surgió una nueva iniciativa denominada Iniciativa de la Vía Rápida (IVR), más conocida por su denominación en inglés *Fast Track Initiative* (FTI)⁸⁶. La IVR constituye una asociación mundial entre países donantes y países en vías de desarrollo y tiene como propósito acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del

⁸⁶ La IVR se puso en marcha a raíz del consenso alcanzado en Monterrey sobre la financiación del desarrollo emprendida por 22 donantes bilaterales, bancos de desarrollo y organismos internacionales.

Milenio (educación primaria universal de niños y niñas para el año 2015) y coadyuvar al logro de los objetivos de la Educación Para Todos. Esta iniciativa, impulsada por el Banco Mundial, ayudó a consolidar los DELP ya que propuso, entre muchas otras cosas, que cada país en vías de desarrollo elaborara un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza y, además, un plan sólido para su sector educativo, como condición para poder recibir mayor financiación internacional. De esta manera, a través de esta nueva iniciativa se intentaba que las metas de los acuerdos internacionales en materia de educación (EPT, ODM, DELP) alcanzaran una mayor integración. Por otro lado, la IVR volvió a reafirmar la educación primaria como el centro de las estrategias antipobreza en detrimento de otros niveles educativos (educación no formal y alfabetización de adultos) (Caillods y Hallak, 2004:140).

En síntesis, los DELP descansan sobre todo en el enfoque del capital humano y en el aumento de la generación de ingresos. Además, han puesto un énfasis especial en la inversión educativa como mecanismo de lucha contra la pobreza y única vía, a medio plazo, para romper el círculo vicioso entre la pobreza educativa y la pobreza de ingresos. Al mismo tiempo, su selección y priorización de los colectivos más vulnerables ha representado uno de sus mayores aportes de cara a implementar tanto las políticas educativas como las estrategias de lucha contra la pobreza (Bonal y Tarabini, 2006:7).

4. Cooperación internacional en el sector educativo

A fin de completar nuestro estudio de las políticas educativas apoyadas por la cooperación como instrumento de las estrategias contra la pobreza, en el presente punto abordaremos el posicionamiento de los programas educativos de las agencias internacionales, no solo multilaterales sino también bilaterales, en relación a los criterios y objetivos adoptados por los ODM y las distintas cumbres y declaraciones sucedidas desde la Conferencia de Jomtien. En este sentido, observaremos cómo la cooperación orientada a la educación se concibe como un ámbito interrelacionado con objetivos en otros campos (derechos humanos, equidad de género, lucha contra la pobreza e igualdad

social, especialmente con minorías étnicas). Asimismo, estudiaremos el papel estratégico que los donantes otorgan a la educación respecto a otros sectores, detallando los mecanismos y los volúmenes de ayuda, así como los niveles educativos que éstos priorizan.

4.1 Intervenciones de la cooperación internacional en el ámbito educativo y su formulación

Existe un abundante cuerpo de literatura sobre la evolución y la naturaleza de la asistencia externa orientada a la educación. Tal literatura, generada por agencias bilaterales y multilaterales, pese a fundamentarse en recomendaciones de política de conferencias e iniciativas internacionales, especialmente de las sucedidas desde la Conferencia de Jomtien, permite apreciar las distintas formulaciones, prioridades y metas que los donantes adoptan a la hora de otorgar ayuda a los sectores educativos, principalmente a la educación básica. Como veremos en este punto, la formulación de tales intervenciones se ha realizado teniendo en cuenta la interrelación que existe entre los objetivos educativos y los de otros aspectos del desarrollo.

Una de tales formulaciones, de especial interés para esta tesis, es la definición que se ha consensuado sobre la educación básica. Por ejemplo, la Declaración de Jomtien plantea una definición funcional que abarca:

“[...] tanto las herramientas esenciales de aprendizaje (la capacidad de leer y escribir, la expresión oral, las matemáticas y la resolución de problemas), como las de contenido básico del aprendizaje (conocimiento, aptitudes, valores y actitudes), requeridos por los seres humanos para ser capaces de sobrevivir, de desarrollar plenamente sus capacidades, de vivir y de trabajar con dignidad, de participar por completo en el desarrollo, de mejorar la calidad de sus vidas, de tomar decisiones informadas y de continuar aprendiendo” (artículo 1 de la Declaración de Jomtien).

No obstante, según señalan Clare Bentall *et al.* (2000:11), tal definición ha generado un problema a la hora de definir la educación básica en términos operacionales. Diversas agencias de la cooperación internacional y países en

desarrollo han adoptado distintas definiciones operacionales. Por lo tanto, el problema de definir y de codificar la ayuda a la educación básica representa una de las limitaciones más importantes a la hora de evaluar el progreso de la iniciativa de Educación Para Todos (EPT).

Sin embargo, la estrecha similitud existente entre las metas de la EPT adoptadas tanto en el encuentro de Jomtien como en el de Dakar; y la persistente visión de la educación básica como ámbito para satisfacer las necesidades de aprendizaje más elementales, sugieren que entre los donantes existe un núcleo de entendimiento común sobre lo que significa tal educación básica. Lo que parece variar, según Malcolm Skilbeck y Warren Mellor (2000:11), es el compromiso operacional en materia de asignación de recursos para diferentes categorías de ayuda. Como reflejo de tal visión común de la educación básica, la tabla nº 3 presenta algunas definiciones de la misma extraídas de documentos de formulación de políticas y de evaluaciones de diversas agencias externas, fundamentalmente presentes en América Latina⁸⁷.

⁸⁷ Es importante señalar que este apartado prioriza el análisis de las agencias internacionales con presencia en América Latina, porque los objetivos de la presente tesis doctoral se dirigen al estudio de las políticas educativas de un país de aquella región, concretamente de Bolivia. Hay que destacar que la metodología que se utilizó para identificar tales agencias (basada en sus volúmenes de ayuda) se analiza en el próximo subapartado.

Tabla 3: Definiciones de educación básica de diferentes agencias internacionales

Agencia*	Definición de educación básica: alcance y componentes
BID	"[...] programas que introducen reformas sustantivas en el <i>currículum</i> , en los métodos de enseñanza, en la estructura, en la organización y en el funcionamiento de la educación formal y no formal en el nivel de educación primario y secundario".
DANIDA	"[...] desarrollo de la primera infancia, educación primaria formal (elemental), educación no formal para niños fuera del colegio, así como educación para jóvenes y adultos".
JICA	"[...] fomento de la educación primaria, en especial de la educación en ciencia y en matemáticas".
BMZ/GTZ	"Enseñanza formal para niños y jóvenes menores de 15 años. Dependiendo del sistema escolar, cubre la educación preescolar, la escuela primaria y los primeros años de la secundaria. También incluye programas de educación para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y de los adultos que nunca asistieron a la escuela, o que abandonaron ésta antes de tiempo (fundamentalmente programas de alfabetización)".
Agencia de Cooperación de los Países Bajos	"Educación que abarca los siguientes componentes: (1) educación general y desarrollo de niños, comenzando incluso antes del nacimiento; (2) educación primaria formal y no formal; (3) educación de adultos que apunta al fortalecimiento de la habilitación económica, política y social; (4) educación orientada a niños fuera del colegio para darles el conocimiento básico y las aptitudes necesarias para llevar una vida productiva (programas específicos para niños de la calle, niños trabajadores, personas que abandonan el colegio y que no tienen trabajo, y jóvenes sin hogar); y (5) formación docente, desarrollo curricular, servicios de asesoría, gestión escolar y sistemas de financiación".
ASDI	"Educación que incluye a todos los grupos de edad y va más allá del <i>currículum</i> convencional y de los sistemas de prestación del servicio, por ejemplo, la alfabetización preescolar y de adultos, la capacitación en aptitudes no formales para jóvenes y programas compensatorios posteriores a la educación primaria para aquellos que abandonen la escuela".
UNICEF	"Educación que abarca los siguientes componentes: (1) desarrollo de la primera infancia; (2) universalización de la educación primaria de alta calidad; (3) reducción de las disparidades de género (y otras); y (4) alfabetización de adultos".
UNESCO	"Educación que abarca los siguientes componentes: (1) educación global de la primera infancia; (2) educación primaria gratuita y obligatoria de buena calidad; (3) educación para satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos; (4) alfabetización de adultos; (5) eliminación de disparidades de género; y (6) mejoramiento de la calidad de la educación".
Banco Mundial	"Educación que abarca los siguientes componentes: (1) educación primaria para niñas; (2) educación primaria para los más pobres; y (3) desarrollo de la primera infancia".
AECID	"Educación que satisface las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas".

(*) BID: Banco Interamericano de Desarrollo; DANIDA: Agencia Danesa de Desarrollo Internacional; JICA: Agencia Internacional de Cooperación del Japón; BMZ: Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico de Alemania; GTZ: Agencia Alemana para el Desarrollo Técnico; ASDI: Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo; AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Fuentes: BID (2003:3-4), BMZ (2000:5), DANIDA (2001:4), JICA (2002:2-3), MAEPB (2000:16), ASDI (2001:7), UNICEF (2002:8), UNESCO (2002a:12), Banco Mundial (1999:3), AECID (2007:19), CAD OCDE (2009), MAEPB (2003:20-22).

Como se puede observar, existen ciertas diferencias en las definiciones de educación básica, que van desde una definición bastante simple, como la

adoptada por la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA), hasta una muy amplia como la que adopta la cooperación de los Países Bajos. Sin embargo, a pesar de tales diferencias, la mayoría de las agencias incluyen una lista similar de elementos, la cual comprende: (1) el cuidado y el desarrollo de la primera infancia; (2) la educación primaria impartida a través de la enseñanza formal (con un número determinado de años por cada país); (3) la educación secundaria temprana; y (4) la educación para jóvenes y adultos fuera del colegio, que incluye particularmente programas de alfabetización, aunque éstos normalmente no desarrollen una capacitación vocacional, técnica, o profesional (MAEPB, 2003:22).

Asimismo, como sostiene Joel Samoff (2001), la lista citada se relaciona de forma directa con las seis metas del Marco de Acción de la Conferencia de Dakar. De alguna manera se podría decir que los componentes de la educación básica que las agencias externas incluyen en sus políticas y en sus definiciones representan, para ellas, el medio para alcanzar la EPT.

Por otro lado, para las ONG internacionales, la definición de la educación básica y de los componentes o actividades que ésta pueda abarcar no ha representado un problema a la hora de adoptar una definición única, tal y como ha sucedido con las agencias bilaterales y multilaterales. La Campaña Global de la Educación (GCE), una alianza mundial de ONG y de sindicatos activos en el área de la educación, publicó una serie de documentos en los que se comenta el progreso en el logro de las metas de la EPT, bajo la definición de educación básica proporcionada por la Declaración de Jomtien⁸⁸ (GCE, 2002; Watkins, 2000).

Por otra parte, desde la Conferencia de Jomtien, diversas agencias externas, países en vías de desarrollo y ONG nacionales e internacionales han asumido

⁸⁸ Entre los miembros del Consejo de la GCE que fue elegido en noviembre de 2002 figuran: Action Aid Alliance, African Networks Campaign for Education for All, Asia-Pacific Bureau for Adult Education, Brazilian National Campaign for the Right to Education, Campaign for Popular Education (Bangladesh), Education International, Global March Against Child Labour, Oxfam International, y South African National NGO Coalition.

que la educación, particularmente la educación básica, es uno de los medios más importantes para promover el desarrollo humano y para luchar contra la pobreza. Así pues, como se analizó en el punto 3 del presente capítulo, a lo largo de los años noventa y durante los primeros años del nuevo milenio, las distintas conferencias e iniciativas internacionales han impulsado la asistencia internacional a la educación.

Los ODM, en este contexto, representan la iniciativa más influyente a la hora de marcar la dirección de las políticas educativas, como de otras en el campo del desarrollo con las que aquellas guardan una estrecha interrelación. Tal relevancia se debe en gran parte al hecho de que los ODM han recogido algunas de las prioridades formuladas en las conferencias internacionales de los años noventa, así como algunos criterios de política establecidos por las agencias multilaterales. En este sentido, los ODM contienen metas relativas no solo a la educación, sino también a la pobreza y la alimentación, la salud y la igualdad de género, criterios que están incluidos en las declaraciones de políticas y en las estrategias de muchos donantes.

En efecto, al término de la década de los noventa, varias agencias vinculaban explícitamente su asistencia educativa con otras dimensiones del desarrollo, como los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, la lucha contra el VIH/SIDA, la promoción de la igualdad de género y la inclusión social de minorías étnicas (Bentall *et al.*, 2000:15-20) (ver tabla 4).

Tabla 4: Educación básica y su relación con los ODM según diferentes agencias

Agencia	Educación básica como derecho humano	Educación básica y erradicación de la pobreza	Educación básica e igualdad de género	Educación básica e igualdad social (minorías étnicas y grupos marginalizados)	Educación básica y VIH/SIDA
BID		x	x	x	
BMZ		x	x	x	
JICA		x	x	x	
DANIDA	x	x	x	x	x
Cooperación de los Países Bajos	x	x	x	x	
ASDI	x	x	x	x	
UNICEF	x	x	x	x	x
UNESCO	x	x	x	x	x
Banco Mundial		x	x	x	
AECID	x	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia en base a MAEPB, 2003:28; BID, 2003a; BMZ, 2000; DANIDA, 2001; JICA, 2002; MAEPB, 2000; ASDI, 2001; UNICEF, 2002; UNESCO, 2002a; Banco Mundial, 1999; AECID, 2007.

Así pues, como se observa en la anterior tabla, tres de los cinco elementos que todos los donantes han vinculado a la educación básica han sido: el alivio de la pobreza, la promoción de la igualdad de género y el quiebre de las desigualdades sociales, especialmente las desigualdades que padecen las minorías étnicas a las que se les ha negado una educación en lengua materna. No obstante, la educación básica, entendida en sí misma como un derecho humano y como un medio para erradicar el VIH/SIDA, no ha sido considerada por todos los organismos. Además, agencias con una presencia importante en América Latina, como DANIDA, UNICEF, UNESCO y AECID, fueron las únicas que a través de sus documentos de política han vinculado la educación básica con todos los fundamentos que impulsan los ODM.

Por otra parte, si se analiza el tipo de intervenciones que los donantes han puesto en práctica, desde los años noventa hasta los primeros años del nuevo milenio, se puede advertir que éste ha variado de forma notable según el tipo de donante. La tabla nº 5 resume las principales intervenciones en materia educativa que los organismos internacionales han llevado a cabo entre los años de 1990 y 2002, según lo manifestado en sus documentos de políticas y estrategias.

Tabla 5: Tipos de intervenciones educativas que los donantes declaran haber realizado (1990-2002)

Agencia	Política y estrategia gubernamental.	Reforma, planificación y administración del sistema educativo	Desarrollo de la capacidad local e institucional	Administración y capacitación de docentes y administradores	Elaboración de programas de estudio	Suministro y producción de libros, de textos y material didáctico	Infraestructura (edificios)
BID		x	x	x	x		x
BMZ	x	x		x	x	x	x
JICA		x		x	x		
DANIDA		x	x	x			
PB		x		x	x	x	
ASDI	x	x		x		x	x
UNICEF		x	x		x	x	x
UNESCO	x			x			
BM		x	x	x	x		x
AECID	x	x		x	x		

Fuente: Elaboración propia en base a AUCC, 2002; BID, 2003a; BMZ, 2000; DANIDA, 2001; JICA, 2002; MAEPB, 2000; ASDI, 2001; UNICEF, 2002; UNESCO, 2002a; Banco Mundial, 1999; AECID, 2007.

Hay que destacar que la tabla no refleja los montos o el número de actividades en las áreas mencionadas, sino simplemente los tipos de intervenciones que los donantes declaran haber realizado. Igualmente, hay que señalar que la variedad de intervenciones señaladas es mayor, pues algunos organismos mencionan como intervenciones importantes otras como: la participación de la comunidad, la descentralización del sistema educativo, la educación a distancia, el empoderamiento y la educación en lengua materna. No obstante, en la tabla no hemos recogido estas otras intervenciones, por considerarlas como simples actuaciones de apoyo dentro de las intervenciones que sí hemos señalado. En cualquier caso, cabe mencionar que la educación en lengua materna, así como los procesos de empoderamiento, han sido acciones establecidas como prioritarias por la BMZ de Alemania, UNICEF, DANIDA, AECID y ASDI (MAEPB, 2003:72-74).

La tabla anterior muestra que las intervenciones desarrolladas van desde un extremo estratégico (apoyo de políticas) hasta un extremo técnico y basado en la oferta (construcción de escuelas). Algunos organismos como la BMZ y UNICEF muestran un apoyo a todo el espectro de actividades, mientras que otros, como DANIDA y la UNESCO, se concentran en unas pocas áreas,

aunque en la actualidad este panorama está cambiando debido al cambio que se viene dando en el formato de la ayuda, que se está desplazando hacia la ayuda por sector (véase próximo subapartado). Además, si bien algunos organismos afirman que se han concentrado en el extremo estratégico del espectro, ninguno manifiesta hacerlo sólo en el más técnico y relativo a la oferta (AUCC, 2002:51). Ese hecho refleja una tendencia general hacia una ayuda orientada a aspectos más estratégicos, que asocian el apoyo internacional al desarrollo de políticas, al acompañamiento de reformas y a la puesta en práctica de capacidades institucionales; en lugar de orientarse hacia la asistencia puntual mediante proyectos de alcance limitado.

4.2 Modalidades y volúmenes de ayuda que se destinan a la educación

Como se mencionó en el anterior subapartado, los donantes, especialmente desde los años noventa, están experimentando una transformación en sus modalidades de ayuda, desde un enfoque dirigido a proyectos y programas hacia otro cada vez más estratégico y sectorial. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, como se señaló en el punto 3.3 del presente capítulo, es el más reciente acuerdo entre países donantes y organismos multilaterales para reformar la prestación y la gestión de la ayuda internacional, proponiendo nuevos mecanismos y modalidades, especialmente dirigidos a un enfoque sectorial. Se ha conformado así una nueva agenda en la cual se han consolidado las modalidades de ayuda que siguen este enfoque.

La evolución hacia dicha ayuda más estratégica y sectorial, especialmente en materia educativa, ha venido impulsada también por el deseo de superar diversas limitaciones y deficiencias de otros mecanismos previos de ayuda. Así, por ejemplo, Lene Buchert (2002) y Abby Riddell (2002) describen algunos de los problemas constatados por las agencias internacionales, tales como: (1) una falta de coordinación entre organismos externos, dado que no existía un marco institucional claro para enfocar actividades educativas en países en vías de desarrollo, lo que generalmente ocasionaba la duplicación y la superposición de actividades, así como de vacíos, en la cobertura de los

niveles educativos; (2) una deformación en las políticas gubernamentales y en las prioridades de gasto; (3) una fragmentación de proyectos y de programas educativos, que provocaba: una multiplicidad de acuerdos para la implementación de éstos y un establecimiento de numerosas unidades de gestión que generaban una fuerte carga administrativa a los gobiernos, por ejemplo, la elaboración de excesivos informes; (4) un deterioro en los compromisos y en el liderazgo de los países receptores de ayuda para implementar proyectos y programas; y (5) una insostenibilidad en los proyectos educativos, debido en parte a los limitados recursos nacionales, a la gestión deficiente del sector público y a la escasa previsión de los gastos corrientes.

Estos autores citan también diversos estímulos externos que motivaron igualmente el cambio hacia una modalidad de ayuda sectorial. Uno de ellos es el de las intervenciones sectoriales del Banco Mundial, que se implementaron a finales de la década de los noventa para mejorar el desarrollo económico y social de todos los sectores de los países en vías de desarrollo. Otro ha sido la necesidad de poner en práctica iniciativas como los Documentos Estrategia de Lucha con la Pobreza (DELP), que promovían un trabajo sectorial (Alemany *et al.*, 2008:10).

Asimismo, para comprender a cabalidad las diferentes modalidades de ayuda por su dimensión o ámbito de incidencia, la tabla nº 6 presenta una matriz que define cada una de ellas. Es importante señalar que algunas agencias que adoptan una modalidad de ayuda por sector o de apoyo al presupuesto, como el Banco Mundial y el BID, influyen notoriamente en el diseño de las políticas de los países, básicamente en clave neoliberal (AUCC, 2003b:94).

Tabla 6: Descripción de modalidades de ayuda otorgada por la cooperación

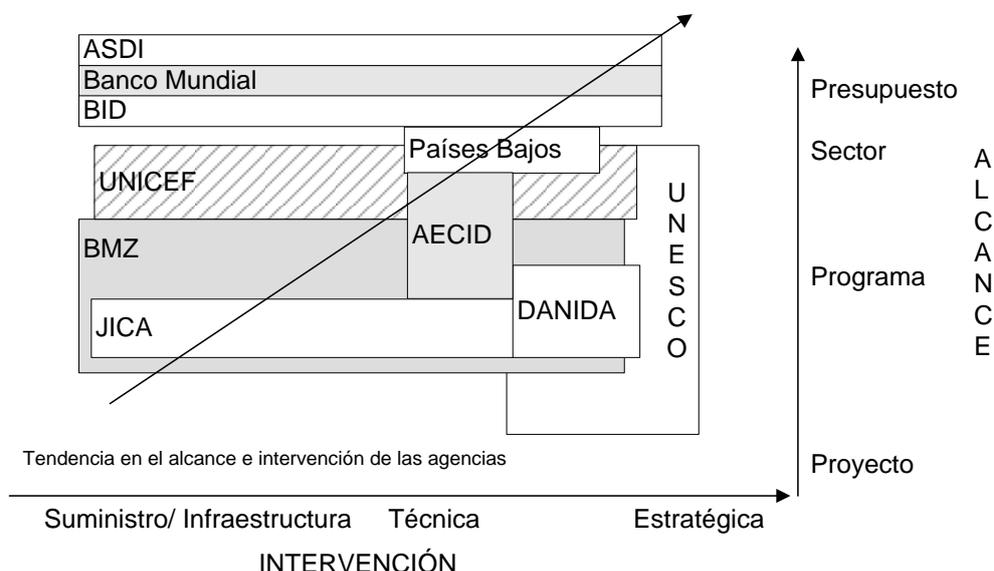
Característica	Enfoque de proyecto	Enfoque de programa	Enfoque sectorial SWAP	Apoyo al presupuesto
Alcance	Limitado a uno o dos componentes dentro de un sector o subsector; cubre un número limitado de regiones; usa una sola estrategia	Usualmente cubre todas las regiones de un país, toma en cuenta varios componentes de un sector, usa múltiples estrategias	Cubre todo un sector, por ejemplo el sector educativo	Cubre todos los sectores públicos
Propiedad del gobierno	Limitada; incluye la consulta sobre el diseño (usualmente con una unidad organizacional) y está sujeta a convenios firmados con el gobierno	Limitada a consultas sobre el diseño y sujeta a convenios firmados con el gobierno	Propiedad nacional, basada en un plan programa estratégico nacional. La propiedad incluye organismos del gobierno y no gubernamentales	Propiedad total del gobierno
Compromiso de agencias externas	Limitado a una o dos agencias externas	Puede involucrar a varias agencias externas (pero no a todas)	Todas las agencias comprometidas con un plan/programa de ayuda	Limitado a la definición de objetivos de ayuda
Canal de financiación	Directamente a las actividades del proyecto hechas por las agencias externas	Los fondos podrían fluir a través del gobierno, pero usualmente son dirigidos a actividades específicas	A través del gobierno (tanto lo dirigido a actividades específicas como lo que no); no necesariamente a través de financiación común	Directo al gobierno
Implementación	A través de unidades de ejecución separadas, podrían ser compartidas con el gobierno	A través de unidades de ejecución separadas, podrían ser compartidas con el gobierno	Por el gobierno	Por el gobierno
Plazo de compromiso	Usualmente a corto plazo, 3 a 5 años	Usualmente a corto o mediano plazo, 3 a 8 años	Idealmente a largo plazo, 5 a 10 años	Usualmente a corto plazo

Fuente: Elaboración propia en base a AUCC, 2002; BID, 2003a; BMZ, 2000; DANIDA, 2001; JICA, 2002; MAEPB, 2000; ASDI, 2001; UNICEF, 2002; UNESCO, 2002a; Banco Mundial, 1999; AECID, 2007; MAEPB, 2003:34.

Por otra parte, la figura nº 10 ilustra el comportamiento que los diferentes donantes han tenido desde los años noventa hasta principios del nuevo milenio en la adopción de las distintas modalidades de ayuda. Esta figura ha sido diseñada en base a los documentos que se citaron en las anteriores tablas, en otras palabras, según las declaraciones de política y de estrategia de los organismos internacionales. El tamaño relativo de los recuadros no refleja el volumen o el valor de la ayuda (ya sea de índole monetaria o en función de resultados), sino que muestra simplemente la declaración de las intervenciones tal como se presenta en la documentación disponible⁸⁹.

⁸⁹ De hecho, es bastante probable que un organismo representado por un recuadro grande contribuya con una menor cantidad de fondos que otro ilustrado con un recuadro más pequeño.

Figura 10: Modalidades de ayuda orientadas a la educación por donante (1990-2002)



Fuente: Elaboración propia en base a AUCC, 2002; BID, 2003a; BMZ, 2000; DANIDA, 2001; JICA, 2002; MAEPB, 2000; ASDI, 2001; UNICEF, 2002; UNESCO, 2002a; Banco Mundial, 1999; AECID, 2007.

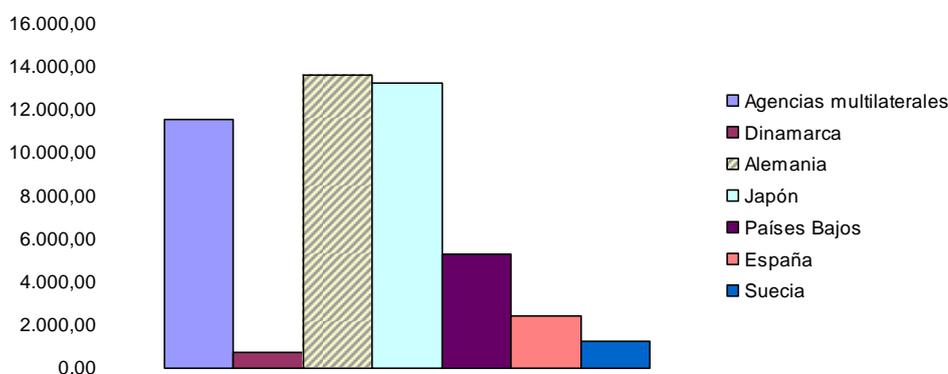
Así pues, según se muestra en la figura, la mayoría de los donantes han adoptado un enfoque de ayuda que se aleja de la financiación a través de proyectos individuales, y que se ha orientado hacia una asistencia más estratégica y bajo una modalidad de apoyo por programas y por sector (ASDI, 2006:5, 16; JICA, 2002:8; BMZ, 2000:17-21).

Por otro lado, el volumen global de flujos externos, concretamente de los destinados a educación, se ha ido incrementado desde los compromisos asumidos en la Conferencia de Jomtien. Sin embargo, la cuantificación de éstos ha representado un serio problema para la literatura especializada, debido en especial a las diferencias sistemáticas entre los organismos internacionales para calcular dichos fondos. No obstante, la información del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ayuda a identificar de cierta manera este tipo de flujos y, por tanto, permite una cuantificación de la cooperación orientada a los sectores educativos.

Por ejemplo, para el año 2006, los desembolsos netos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial orientados a la educación alcanzaron los 9.500 millones de dólares, el 7,92% del total de la AOD para ese año. El porcentaje destinado a la educación en América Latina fue similar a ese global. Además, hay que destacar que los desembolsos netos de la AOD mundial, en términos reales, tras disminuir a principios y mediados de los años noventa, han ido aumentando entre 1999 y 2004 a una tasa anual acumulativa del 5,4%. Sin embargo, en el año 2005 los desembolsos de la ayuda a la educación disminuyeron de 8.200 millones de dólares a 7.400. Afortunadamente, en 2006 la ayuda a este sector experimentó un notable incremento de casi el 28%, con lo que recuperó el nivel real de ayuda de 1990 (Entre Culturas, 2008:21, 23).

Asimismo, desde los años noventa y según el CAD, las agencias bilaterales y multilaterales que han destinado una mayor cantidad de fondos a sectores educativos en regiones como América Latina han sido: DANIDA, BMZ, JICA, la cooperación de los Países Bajos, ASDI, AECID, UNESCO, BID, Banco Mundial y UNICEF⁹⁰ (CAD OCDE, 2009). Por otro lado, si se acumula el total de fondos que estas agencias han comprometido desde 1990, no sólo a América Latina sino a todas las regiones en vías de desarrollo, la cooperación alemana y la japonesa serían los organismos internacionales con mayor apoyo financiero en materia de educación (ver figura 11).

Figura 11: Ayuda oficial al desarrollo destinada a educación (1990-2008) (ayuda comprometida en millones de dólares corrientes)

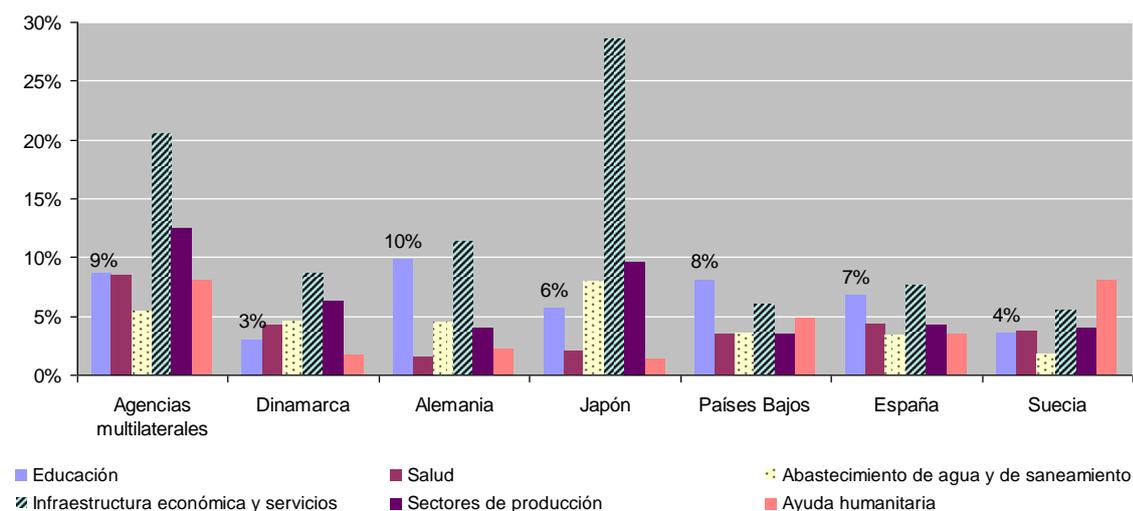


Fuente: CAD OCDE, 2009.

⁹⁰ La AECID empezó a tener cierta relevancia financiera, en materia educativa, en América Latina a partir del inicio del nuevo milenio.

Si comparamos el porcentaje destinado en América Latina a la educación respecto a otras áreas de la cooperación (infraestructura económica y servicios, salud, sectores productivos, abastecimiento de agua y de saneamiento, ayuda humanitaria), observamos que las agencias que más han priorizado aquella son el Banco Mundial, el BID, UNICEF, y las de Alemania y los Países Bajos: entre el 8% y el 10% de su ayuda comprometida ha ido a parar a la educación. Asimismo, entre estas cinco agencias, la cooperación de los Países Bajos ha sido la única que desde 1990, a través de sus fondos comprometidos, ha otorgado una mayor prioridad a la educación respecto a otros sectores (CAD OCDE, 2009) (ver figura 12).

Figura 12: Ayuda oficial al desarrollo comprometida por donantes y por sectores (1990-2008)



Fuente: CAD OCDE, 2009.

Por otra parte, en cuanto a los sectores educativos prioritarios, los donantes se orientan eminentemente hacia la educación primaria, seguida muy de cerca por la educación post secundaria, y por la educación y alfabetización de adultos (UNESCO, 2008:1) (ver tabla 7).

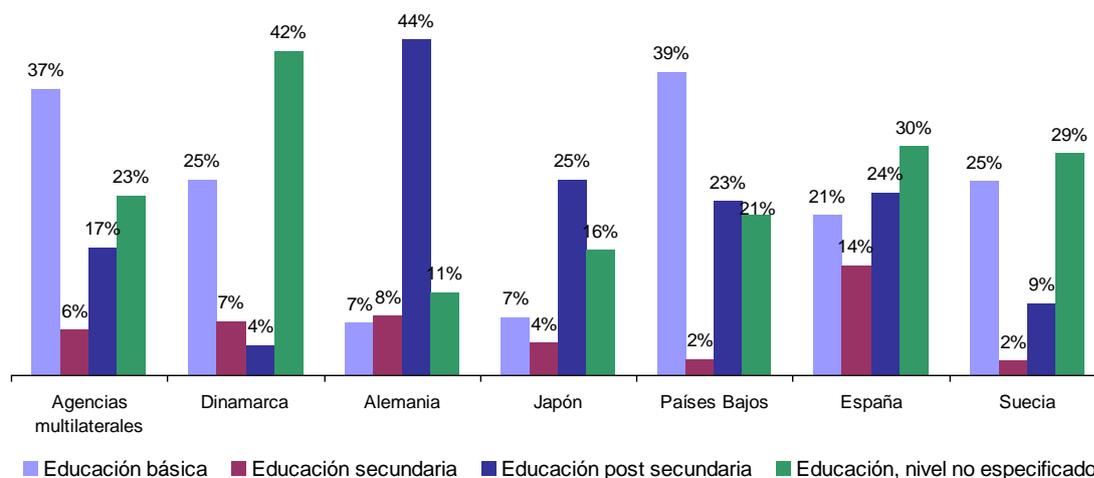
Tabla 7: Prioridades de apoyo a la educación por agencia (1990-2008)

	Educación básica				Educación secundaria	Educación post secundaria
	Preescolar	Educación primaria formal	Secundaria inicial o vocacional	Fuera de la escuela, jóvenes y/o adultos (alfabetización)		
DANIDA		x	x	x	x	
BMZ		x	x	x	x	x
JICA	x	x		x		x
Cooperación de los Países Bajos	x	x		x		x
ASDI		x		x		x
UNESCO	x	x	x	x	x	x
UNICEF	x	x		x		
Banco Mundial		x	x		x	x
BID		x	x		x	x
España		x	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia en base a AUCC, 2002:48; BID, 2003a; BMZ, 2000; DANIDA, 2001; JICA, 2002; MAEPB, 2000; ASDI, 2001; UNICEF, 2002; UNESCO, 2002a; Banco Mundial, 1999; CAD OCDE, 2009; AECID, 2007.

Como se puede observar en la tabla, referida al conjunto de los países en desarrollo desde los años noventa la UNESCO ha sido la única agencia que ha estado presente en el apoyo a todo el espectro educativo. Asimismo, según los documentos analizados, algunas agencias —como la alemana, la japonesa y la española— declaran priorizar la educación básica; pero sin embargo, las cifras de su ayuda oficial al desarrollo permiten constatar que en realidad prestan mayor atención a la educación post secundaria. Así pues, los donantes que sí priorizan la educación básica, tanto por el volumen de sus fondos como por sus planteamientos de política, son: la UNESCO, UNICEF, la cooperación de Dinamarca, la de los Países Bajos y la de Suecia (ver figura 13).

Figura 13: Ayuda oficial al desarrollo comprometida por donantes y por tipo de educación (1990-2008)



Fuente: CAD OCDE, 2009.

Por otra parte, a pesar de la ayuda oficial al desarrollo orientada a la educación, lo cierto es que la eficacia de tal ayuda ha sido escasa y sus resultados cuestionables, por cuanto todavía en la actualidad perduran unos altos niveles de pobreza educativa a nivel mundial. Ahora bien, la persistencia de tal pobreza educativa es imputable no solo a las deficiencias y limitaciones de la ayuda internacional, sino también a las de las políticas nacionales en materia educativa, razón por la que será en el comienzo del siguiente punto donde haremos un balance de la situación y de los logros obtenidos.

5. Resultados y limitaciones de las políticas educativas en la lucha contra la pobreza

A pesar del incremento desde finales de los años noventa de la ayuda oficial al desarrollo, especialmente dirigido a los sectores educativos, se puede aseverar que todavía en la actualidad perduran algunos síntomas de la pobreza educativa mundial. No obstante, este volumen de ayuda permitió que la tasa de matriculación, especialmente de la educación primaria en países en vías de desarrollo, aumentara del 83% al 87% entre 1999 y 2005. Sin embargo, como señala una evaluación de la UNESCO (2008:1), a pesar de que el número de niños sin escolarizar ha disminuido y el ritmo de esa disminución se ha acelerado después del año 2002, los resultados del aprendizaje son

insuficientes y desiguales⁹¹. Esto refleja cómo la escasa calidad de la educación está comprometiendo el logro de las metas de la EPT.

Además, la evaluación de la UNESCO señala que a pesar de que los donantes han privilegiado la escolarización formal en primaria y los programas de alfabetización, las políticas de educación de los países en vías de desarrollo han prestando solo una mínima atención al alfabetismo. Por tanto, uno de cada cinco adultos —y una de cada cuatro mujeres— son analfabetos (UNESCO, 2008:1).

Igualmente, las desigualdades de género en materia educativa no se han erradicado. En 2005, sólo un tercio de los países en vías de desarrollo alcanzaron avances importantes en este ámbito. Con respecto a la educación y a la atención de niños menores de tres años —a pesar de que las tasas de mortalidad infantil han disminuido desde los años noventa, de 92 por mil en 1995 a 78 por mil en 2008— la mayoría de los países económicamente más pobres no han adoptado las medidas necesarias para proporcionar un nivel de educación inicial⁹² (Smits *et al.*, 2007:7-10, 19; UNESCO, 2008:35).

Por otro lado, como se señaló en el punto 3.8 del capítulo 2, el origen étnico continúa siendo un obstáculo importante para universalizar la educación. Por ejemplo, un análisis reciente en América Latina dirigido por la UNESCO-OREALC (2007) revela tales diferencias. La tasa de logro educativo entre los adultos jóvenes pertenecientes a un pueblo indígena fue alrededor de veinte a treinta puntos porcentuales inferiores a la de los adultos no indígenas. De hecho, menos de la mitad de la población indígena de 15 a 19 años de edad superan la educación primaria, situación que se agrava en países de la región como Guatemala, Nicaragua, Panamá y Bolivia. En general, las disparidades

⁹¹ El número de niños escolarizados en la enseñanza primaria mundial aumentó de 647 millones a 688 millones entre 1999 y 2005. En el África Subsahariana aumentó en un 36% y en Asia Meridional y Occidental en un 22%.

⁹² Un 53% de todos los países, no sólo en vías de desarrollo, cuenta con programas oficiales de atención y educación de la primera infancia. Estos programas abundan mucho más en América del Norte, Europa Occidental, Asia Central y América Latina.

educativas entre la población indígena y no indígena son más marcadas que las existentes entre los hombres y las mujeres o entre las áreas urbanas y rurales.

Finalmente, hay que destacar que el impacto de la expansión educativa en la erradicación de la pobreza, entre los años de 1990 y 2004, ha sido positivo. El número de personas sumidas en la extrema pobreza —esto es, las personas que subsisten con menos de un dólar diario— ha disminuido en 260 millones. De este modo, la tasa de pobreza extrema en los países en vías de desarrollo ha disminuido de 29% en 1990 a 18% en 2004. Ciertamente esta reducción ha sido provocada por un impacto sostenido del crecimiento económico mundial. No obstante, la reducción de la pobreza ha ido acompañada de un aumento en la desigualdad. América Latina y África Subsahariana son las regiones en desarrollo donde el grado de desigualdad económica es más acusado⁹³ (Besley y Cordón, 2007:8-15).

En este contexto, como señala el reporte de la UNESCO (2008:19), la reducción del número de hogares que viven en la extrema pobreza como la expansión educativa, no necesariamente ha afectado a la distribución desigual de los activos económicos. Así pues, el informe concluye que a menos que se introduzcan políticas de compensación, sobre todo dirigidas a estudiantes procedentes de entornos menos favorecidos, las desigualdades socioeconómicas existentes incluso podrían reforzarse por la deficiente calidad de la educación, el bajo rendimiento educativo, las tasas de deserción escolar, los sistemas de enseñanza diferenciados y el acceso limitado a los niveles de educación superior.

En definitiva, se puede concluir que la pobreza y las carencias educativas siguen representando un obstáculo importante para millones de personas. Sin embargo, la iniciativa Educación Para Todos, como se mencionó en los tres apartados anteriores, estimuló un aumento significativo de la inversión

⁹³ El 20% más pobre de la población en América Latina, en 2004, sólo representaba el 2,7% del consumo nacional y en África subsahariana el 3,4%.

educativa a nivel mundial, ocasionando que el acceso educativo escolar se incrementara en las zonas del globo menos desarrolladas. No obstante, el resultado de esa inversión, según indica Robert Arnove (2005) en su estudio *La educación en América Latina, dependencia, subdesarrollo, y desigualdad*, fue insuficiente para acelerar la reducción de los niveles de pobreza y de desigualdad mundial. Los círculos académicos y organismos internacionales, que consideraron la educación como un elemento fundamental en la erradicación de la pobreza y de la desigualdad, ofrecieron una diversidad de explicaciones sobre el reducido impacto que aquella tuvo en éstas.

Una de las explicaciones —como señala Jandhyala Tilak (2002), teórico del enfoque de capacidades humanas— se centra en la inadecuada implementación de las políticas y los programas educativos como verdaderas estrategias de lucha contra la pobreza. Este autor sostiene que los países que ejecutaron los criterios emanados de los organismos internacionales generalmente dirigieron sus inversiones educativas hacia la reducción de la pobreza de ingresos, sin poner el mismo empeño en la reducción de la pobreza de capacidades. Por tanto, la ausencia de procesos de empoderamiento y el no contemplar la educación como una exigencia y un derecho humano, fundamentalmente para los grupos más vulnerables, habrían sido dos de las principales causas de que la pobreza mundial no haya disminuido más notoriamente a causa de la expansión educativa promovida desde la Conferencia de Jomtien.

Otro argumento en torno a los resultados en materia de reducción de la pobreza lo esgrime Xavier Bonal (2006), quien señala que, aunque muchas políticas y estrategias educativas de los países en desarrollo se dirigieron con mayor o menor intensidad a la reducción de la pobreza, éstas estuvieron sometidas a distintas limitaciones que, bien porque no fueron consideradas o por la imposibilidad de afrontarlas, dificultaron que la educación se ejerciera como una fuerza de empoderamiento para erradicar la pobreza.

Entre tales limitaciones dicho autor destaca las siguientes: (1) la frecuente descoordinación de la política educativa con otras políticas sectoriales; (2) la

necesidad de incrementar el número de años de educación para poder generar procesos de inclusión social; (3) la persistencia de elevadas desigualdades educativas que impiden una mejor distribución del ingreso; (4) los inadecuados procesos de descentralización educativa; (5) la infravaloración por parte de la cooperación internacional y de los gobiernos de países en desarrollo de los diagnósticos educativos que identifiquen las condiciones materiales mínimas para que las poblaciones más vulnerables inviertan en capital humano; (6) la infravaloración por parte de estos mismos actores de las políticas educativas de empoderamiento individual y comunitario; y (7) una organización curricular y pedagógica no acorde a las necesidades educativas de los grupos más marginados (Bonal, 2006:17-18; Bonal *et al.*, 2007:63, 66).

Por consiguiente, —como señalan Bonal (2006) y Tarabini (2005)—, debido a estas limitaciones, las políticas y estrategias educativas que están apropiadamente diseñadas para afrontar la pobreza, especialmente cuando adoptan los criterios y los lineamientos de la cooperación internacional, de hecho no cumplen con este cometido. No obstante, es importante señalar que dichas limitaciones pueden variar ampliamente según la situación cultural, política, geográfica o económica de los países.

En este sentido, el presente apartado estudia los límites antes enumerados, clasificándolos como externos e internos. Los límites externos son aquellos que se encuentran fuera del alcance de los sectores educativos; y los límites internos son los que se generan en la propia gestión de la política educativa pública, fundamentalmente en países en vías de desarrollo.

5.1 Limitaciones externas que enfrentan las políticas educativas para luchar contra la pobreza

El primer límite externo que dificulta que las políticas educativas se implementen de forma efectiva como estrategias de lucha contra la pobreza consiste en la descoordinación de las políticas educativas con otras políticas sectoriales. No obstante, el trabajo intersectorial fue uno de los lineamientos

más difundidos en iniciativas como la Educación para Todos (EPT) y los Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Pero la ausencia de estrategias concretas, en el marco de las iniciativas citadas, que acompañaran este criterio en torno a “cómo integrar”, provocó que muchos sectores educativos no se integraran con otros sectores para reducir conjuntamente la pobreza estructural de un país (Bonal, 2006:12-15; Bonal *et al.*, 2007:58-59).

Por tal motivo, aunque la cooperación internacional o los gobiernos nacionales destinaron, desde principios de los años noventa, muchos recursos y esfuerzos para extender y/o mejorar la educación, éstos cayeron en saco roto. Tales esfuerzos en el ámbito educativo no promovieron políticas educativas comunes con otros sectores (trabajo, salud, desarrollo local, entre muchos otros) para mejorar las condiciones de vida e incrementar las posibilidades de una mejor inserción social. Por ejemplo, como sostienen Teresa Bracho y Julianna Mendieta (2005:4), si una política económica y social no establece las condiciones mínimas para que sean aprovechadas las nuevas capacidades humanas producto de la inversión educativa, se consigue una población más educada pero igualmente pobre.

Una segunda limitación externa tiene que ver con los niveles educativos mínimos para generar la inclusión social y laboral. En este sentido, la CEPAL (1998), en su estudio *La brecha de la equidad*, argumenta que la globalización económica está conllevando un incremento de los niveles educativos que resultan necesarios para generar procesos de inclusión. La mayor cualificación que, en América Latina en particular, es precisa para acceder a un puesto de trabajo, representa un fiel reflejo de la necesidad que tienen los estudiantes de adquirir unos mayores niveles educativos para su inclusión en el mercado laboral. En resumen, la globalización económica hace que los salarios más elevados vayan a las personas cada vez más cualificadas. La CEPAL, además, señala que en América Latina son necesarios al menos 12 años de educación para lograr salir del umbral de la pobreza de ingresos. Por lo tanto, según este organismo, la universalización de la enseñanza básica no es una meta suficientemente ambiciosa para influir en la erradicación de la pobreza mundial.

Así pues, según la CEPAL, los objetivos establecidos en los ODM, los DELP y la iniciativa de la EPT para fomentar la universalización de la educación primaria (ocho años de educación) o la universalización de la educación básica (de diez a once años de educación) no serían medidas educativas suficientes para erradicar la pobreza en regiones como América Latina. En consecuencia, de acuerdo a la CEPAL, la mayoría de los sectores educativos del mundo en desarrollo precisarían incrementar su cobertura educativa a fin de que la educación constituya realmente un medio para escapar de los procesos de exclusión social.

No obstante, los especialistas académicos y los gestores públicos enmarcados en el enfoque del capital humano difieren de los argumentos de la CEPAL. Esta corriente sostiene, como señalan Psacharopoulos y Patrinos (2002:12, 14), que la promoción de la educación primaria en el mundo en desarrollo, concretamente para fines de lucha contra la pobreza, ofrece mayores tasas de retorno que la promoción de otros niveles educativos, particularmente fuera de los mercados laborales más convencionales; en otras palabras, la educación primaria fomenta una mayor productividad agrícola y la generación de mayores emprendimientos autónomos.

Sin embargo, un nuevo cuerpo teórico, enmarcado en la convergencia del enfoque de las capacidades humanas y del capital humano, sostiene que, para erradicar la pobreza, las políticas no sólo deben centrarse en la promoción de la educación primaria, sino en otros niveles educativos superiores. Por ejemplo, Kenneth King (2005) y Tilak (2005) argumentan que mientras la educación primaria y la alfabetización de adultos proporcionan las competencias necesarias para la obtención de empleo “por cuenta propia” o la generación de ingresos mediante alguna actividad agrícola, este tipo de educación no es sostenible en el tiempo porque incrementa las probabilidades de recaer en el analfabetismo funcional. Estos autores señalan, además, que si bien la enseñanza primaria imparte habilidades que permiten situar a las personas por encima de la línea de la pobreza de ingresos, esta ubicación apenas un poco por encima de tal línea no es sostenible en el tiempo (Tarabini, 2009:16).

Por consiguiente, la promoción conjunta de los niveles de educación primaria, secundaria y superior asegura que los individuos no recaigan por debajo del umbral de la pobreza de ingresos. Por otra parte, los niveles de educación secundaria y superior, como indican Jess Benhabib y Mark Spiegel (1994), consolidan los ingresos percibidos individualmente y mantienen el crecimiento económico a través de la innovación y la tecnología.

En general, según Sen (1999), la educación secundaria y la educación superior proporcionan capacidades y libertades humanas esenciales que facilitan el logro de otras libertades humanas. Sin embargo, como señala King (2005), los acuerdos educativos internacionales en materia de educación secundaria y superior, celebrados desde la década de los años noventa, no influyeron a favor de que las políticas nacionales e internacionales priorizaran ciclos educativos posteriores a la educación primaria, de cara a la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza.

5.2 Factores internos que dificultan la implementación de las políticas educativas como estrategia de lucha contra la pobreza

Otro tipo de límites o factores que dificultan que las políticas educativas se ejecuten como estrategias de lucha contra la pobreza, es generado por los propios sectores educativos, ya que su funcionamiento convencional con frecuencia ignora la importancia de la actividad educativa como medio de hacer frente a la pobreza. Así, Arnove (2005:76-85), indica que dos tendencias comunes en las nuevas políticas educativas de América Latina son la implementación de programas de créditos, que sustituyen a las políticas de becas, y el aumento de la oferta de la enseñanza privada.

Tales procesos imposibilitan que determinados grupos sociales (como son los pueblos indígenas y las poblaciones rurales femeninas) finalicen la educación secundaria y la educación superior. Así pues, fundamentado en la larga tradición de la educación popular, José Rivero (2006) señala que uno de los

límites que enfrentan las políticas educativas para erradicar la pobreza se centra en las desigualdades educativas que nacen de los propios Ministerios de Educación, desigualdades que, a su vez, perpetúan la interacción entre la pobreza educativa y la pobreza de ingresos.

Otra de las limitaciones de las políticas educativas consiste en la infravaloración, por parte de los gestores públicos de educación, de los costos de oportunidad que las familias más marginadas deben enfrentar para enviar a sus hijos a la escuela. Esta limitación, en particular, puede ser suficientemente decisiva como para dejar prácticamente sin efecto los beneficios de la intervención educativa en poblaciones vulnerables (Bonal, 2006:13-14).

Otro elemento que influye para que las políticas educativas no sean implementadas como estrategias de reducción de la pobreza tiene que ver con la ausencia de una descentralización de los sectores educativos nacionales, que se plasme en la elaboración regionalizada de planes estudio, la contratación de maestros y la administración de la gestión educativa. Esta limitación, por ejemplo, choca frontalmente con los criterios formulados en varias conferencias internacionales, como la de la UNESCO de 1997, que señalan la descentralización educativa como una de las estrategias vitales para afrontar la pobreza.

En este sentido, ya desde los años setenta, autores como Streeten (2000), representante de los enfoques de las necesidades básicas y del desarrollo humano, han subrayado la importancia de la descentralización educativa, particularmente en los países en vías de desarrollo, a la hora de paliar las limitaciones de los gobiernos centrales en cuanto a la planificación, dirección y evaluación de los sistemas educativos en todas las áreas geográficas de un país. Sin embargo, este autor también señala el peligro que reviste la mala utilización de la descentralización, fundamentalmente en lo que se refiere al posible abandono por parte de los gobiernos centrales de la responsabilidad de educar a toda la población del país.

En esta línea, Tilak (1994) añade que en muchos sectores educativos los recursos educativos locales sustituyen a los recursos nacionales. Así pues, la elevada dependencia respecto a los recursos locales contribuye, en gran medida, al incremento de las desigualdades educativas regionales. Así pues, para autores como Tilak y Streeten, los peligros de una inadecuada descentralización educativa son demasiado importantes como para ser pasados por alto.

Por otro lado, según Tarabini (2008:4), ninguna política educativa puede afrontar la pobreza si no se toman primero en cuenta los efectos de la pobreza sobre la educación, o si se infravalora el impacto de la educación en la generación de procesos de empoderamiento, tanto de manera individual como comunitaria. No obstante, los sectores educativos muchas veces siguen desconsiderando tales aspectos teóricos y técnicos, lo cual suscita el cuestionamiento de la centralidad de la educación como mecanismo de ruptura de la pobreza intergeneracional, y explica la razón por la cual con tanta frecuencia políticas orientadas a los colectivos más desfavorecidos presentan pobres resultados.

Para aquellos casos en que los organismos públicos que gestionan la educación tienen conocimiento de los impedimentos o factores económicos que inciden en la pobreza educativa, según indica Bonal *et al.* (2007:60), la corriente de pensamiento del capital humano propone ciertas estrategias educativas adaptadas a las condiciones económicas de los grupos más excluidos. El objetivo último de estas propuestas es el acceso de estos grupos a nuevos mercados. Pero esta línea de pensamiento, según observan Bonal *et al.* (2007), ignora los propios límites de cualquier mercado para adaptarse a las necesidades de tales grupos, así como los impedimentos que enfrentan las poblaciones vulnerables para subsistir en tales mercados.

Además, el discurso del enfoque del capital humano, expresado en iniciativas como los DELP, que promueve la “activación de los más vulnerables”, según Juan Carlos Tedeso (2004), suscita el problema de la implementación de prácticas selectivistas que se derivan de la focalización hacia los más

vulnerables. En otras palabras, los programas de focalización, debido a que tienen una cobertura limitada, alcanzan fundamentalmente a aquellos colectivos que por la intensidad de su pobreza difícilmente consiguen ser “activados” y sólo temporalmente son “asistidos”. Las políticas educativas basadas en este tipo de focalización por lo general no toman en cuenta las condiciones mínimas a partir de las cuales una familia pobre puede invertir, a largo plazo, en capital humano. Tampoco adoptan sistemas de gestión que permitan evaluar cuándo las políticas educativas resultan más eficaces como estrategias de lucha contra la pobreza (Bonal y Tarabini, 2006:12-15).

Esta cuestión conduce, según Bonal y Tarabini (2006) y Polo Verger (2007), a una última reflexión acerca de la necesidad de tener en cuenta las condiciones mínimas para que una familia vulnerable pueda invertir en capital humano; condiciones que no sólo engloban factores económicos sino también factores sociales, culturales y propiamente educativos. Y supone, por consiguiente, tener en cuenta varios aspectos comúnmente ignorados en el diseño de las políticas educativas. Para que éstas sean efectivas se requiere la implicación colectiva del Estado, la familia, la escuela y la sociedad civil. Esta implicación colectiva, como finalmente indica Bonal *et al.* (2005:85-87), “[...] añade la necesaria corresponsabilidad que necesita la acción educativa en beneficio de los sectores socialmente excluidos y abre la posibilidad de poder interrogarse si la escuela que reciben los más vulnerables es realmente la escuela que necesitan [...]”.

Por lo tanto, poner el énfasis, como indica Tedeso (2004), en los límites de las políticas educativas permite adentrarse en el análisis de las diversas formas en que la pobreza puede influir en el *habitus* de los niños ante la educación⁹⁴. Asimismo permite llamar la atención sobre la importancia de explorar las distintas culturas de la pobreza, así como preguntarse hasta qué punto la

⁹⁴ El *habitus* es uno de los conceptos centrales de la teoría sociológica de Pierre Bourdieu. Por tal se puede entender los esquemas de obrar, de pensar y de sentir asociados a la posición social. El *habitus* hace que personas de un entorno social homogéneo tiendan a compartir estilos de vida parecidos (Bourdieu, 1996:21).

organización escolar, el *currículum* o la pedagogía tienen en cuenta las condiciones sociales, culturales, económicas y afectivas del alumno pobre.

Como acabamos de ver, la educación afronta numerosas limitaciones en lo que se refiere a su utilidad como instrumento para la reducción de la pobreza, lo que podría llevar a pensar erróneamente que la inversión educativa no merece realmente la pena de cara a tal objetivo. Sin embargo, como dice Tedeso (2004), ésta no debería ser la conclusión, pues si bien es evidente que existen tales limitaciones, no sabemos lo que podría haber ocurrido si no hubiera tenido lugar una expansión educativa, especialmente desde la Conferencia de Jomtien (1990). Es razonable pensar que, sin tal expansión, los países en desarrollo estarían hoy afrontando tasas aún mayores de pobreza. Por otro lado, como concluye Tilak (2005), no se debe olvidar que el enfoque de las capacidades humanas considera la educación no sólo como un medio para reducir la pobreza, sino también como un fin en sí misma.

6. Conclusiones

Las políticas educativas de los países en vías de desarrollo dirigidas a reducir la pobreza nacen de las iniciativas en materia educativa de organismos multilaterales como la UNESCO y el Banco Mundial. Durante el período que media entre 1934 y 1975, tales iniciativas se dirigieron hacia la educación técnica y la educación superior como motores para promover el crecimiento económico y para luchar contra la pobreza. Por lo tanto, la educación técnico-superior cobró vital importancia en detrimento de la educación primaria y la alfabetización de adultos. Los enfoques de la modernización económica y del capital humano contribuyeron a promover esta tendencia.

No obstante, el discurso de las organizaciones multilaterales cambió en cierta manera en los años setenta, debido a la posición y las demandas de los países del Tercer Mundo así como a la transformación experimentada por las economías del Norte. La aparición de paradigmas teóricos como el enfoque de las necesidades básicas, que puso un mayor énfasis en la reducción de la

pobreza humana, y el enfoque de la educación popular, que exigía una transformación social a favor de las poblaciones más oprimidas, conllevó a orientar los recursos del Norte para satisfacer las demandas del Sur. A pesar de ello, el papel protagónico en las políticas educativas multilaterales seguía estando en la educación técnica y la educación superior, como resultado del papel dominante que disfrutaba el enfoque del capital humano.

Pero la década de los años ochenta representó un punto de inflexión que alteró dicha hegemonía de la educación técnica y superior como instrumentos esenciales en la lucha contra la pobreza. Diversos estudios del Banco Mundial sobre el impacto de la educación primaria en el crecimiento económico y sobre la rentabilidad de este nivel educativo, particularmente entre los grupos más vulnerables, dieron inicio a este cambio de paradigma, ocasionando que la educación técnica y superior perdiera centralidad en las políticas de la cooperación internacional. Además, las críticas de UNICEF a los programas de ajuste estructural —que habían debilitado a los sectores educativos del mundo en desarrollo y habían incrementado los niveles de pobreza en éste— situaron a la educación primaria como una alternativa central para promover el desarrollo y afrontar la pobreza.

En este contexto, la Conferencia de Educación Para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, materializó este cambio de discurso en las organizaciones multilaterales activas en el campo de la educación. La adopción por parte de la UNESCO de un enfoque emergente como era el del desarrollo humano, permitió a esta organización, conjuntamente con los principales organismos multilaterales, brindar los primeros criterios concertados en materia de política educativa para erradicar la pobreza, no sólo de ingresos sino también de capacidades. De esta manera, la UNESCO retomó a principios de los años noventa el liderazgo entre las organizaciones multilaterales de educación, el cual había perdido en los años setenta debido a, entre otras muchas razones, no haber adoptado el enfoque de las necesidades básicas.

En ese nuevo escenario, durante la década de los noventa, las políticas educativas del Banco Mundial experimentaron un cambio, por cuanto pasó a

focalizarse hacia los grupos más vulnerables y, consiguientemente, a dirigir sus prestamos prioritariamente a la educación primaria, en detrimento de la educación técnica superior. No obstante, a pesar de este cambio de paradigma del Banco Mundial, y a diferencia de la UNESCO y de UNICEF, el enfoque del capital humano ha continuado presente en aquella organización; no en vano, la productividad laboral y el énfasis en las tasas de retorno son los criterios prioritarios que el Banco apoya en el marco de la Educación Para Todos (EPT).

Por otra parte, la UNESCO, durante la implementación de la EPT en el transcurso de los años noventa, ha perdido el liderazgo de las organizaciones multilaterales de educación, a pesar de ser el principal patrocinador de esta iniciativa. El desgaste institucional que para la UNESCO ha significado el seguimiento de esta iniciativa a nivel mundial, así como la competencia que ha experimentado por parte de otros organismos de la cooperación internacional para ejecutar la iniciativa, hicieron que esta organización perdiera presencia.

Con todo, la UNESCO ha seguido contribuyendo de forma decisiva al debate sobre la relación entre la educación, la pobreza y el desarrollo. Así, por ejemplo, los encuentros educativos realizados durante los años noventa después de la Conferencia de Jomtien, patrocinados por las Naciones Unidas y la UNESCO, permitieron consolidar el objetivo de la educación femenina y la educación de pueblos indígenas, respetando y recuperando sus culturas y lenguas vernáculas, como mecanismos esenciales para afrontar la pobreza. Así mismo, cabe destacar que seguramente el encuentro internacional donde más criterios se establecieron, y de forma más integral, para luchar contra la pobreza fue en el Consejo de la UNESCO de 1997. Esta conferencia, de cara a establecer criterios para la erradicación de la pobreza combinó paradigmas como los del desarrollo humano, las necesidades básicas y el capital humano, así como incluso el enfoque de la educación popular, el enfoque de género en el desarrollo y el emergente concepto de “desarrollo con identidad”.

Sin embargo, después de diez años de ejecución de planes y programas educativos orientados a la EPT —apoyados por la cooperación internacional, fundamentalmente a través de una modalidad de ayuda por proyectos y por

programas— se constató sus escasos resultados a nivel mundial en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad. Esta constatación dio lugar a nuevas iniciativas, como el Foro Mundial de Educación para Todos, celebrado en Dakar en el año 2000, en el que se renovaron los compromisos educativos mundiales.

Posteriormente han tenido lugar otras dos iniciativas internacionales de gran relevancia en el campo educativo, la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la elaboración en multitud de países en desarrollo de Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Ambas iniciativas tienen una orientación diferente respecto a la de la EPT: mientras ésta se dirige integralmente a la educación básica, los ODM y los DELP se enfocan, principalmente, a la educación primaria como elemento central de lucha contra la pobreza, relegando a un segundo plano la alfabetización de adultos en tal cometido. Además, es significativo que los ODM no asumen que servicios como la educación constituyan un derecho humano, lo que implicaría la obligación de garantizar su provisión a toda la población, como sin embargo sí proclamó la Iniciativa de Educación Para Todos. En este sentido, cabe constatar que el planteamiento de los ODM se corresponde a la visión hoy dominante de que los derechos sociales, económicos y culturales no son auténticos derechos de obligado cumplimiento, sino una mera proclama de aspiraciones.

No obstante, hay que destacar que una gran parte de los donantes bilaterales y multilaterales yendo más allá de esa formulación de los ODM, han fundamentado su concepción de la educación básica en el principio de que ésta representa un derecho humano básico unido al alivio de la pobreza, a la igualdad de género, a la igualdad social (especialmente para las minorías étnicas y lingüísticas) y, en varias instancias, a la lucha contra el VIH/SIDA.

Por otro lado, todas las iniciativas internacionales coinciden en sostener enfáticamente que la educación femenina y el trabajo intersectorial (una perspectiva integrada entre la educación y otras políticas públicas) son mecanismos fundamentales para conseguir afrontar con éxito la pobreza de

ingresos y de capacidades.

Con todo, en contraste con muchas de las pautas formuladas en foros internacionales, el Banco Mundial, líder indiscutible de las organizaciones multilaterales de educación desde principios de los años ochenta, a través de los DELP ha logrado que en la práctica, las políticas educativas enfatizen sobre todo los criterios que nacen de la filosofía del capital humano (productividad laboral y reducción de la pobreza de ingresos).

Esta orientación promovida por el Banco Mundial se ha visto de alguna forma respaldada por un debate abierto respecto a la insostenibilidad de la educación primaria en la erradicación de la pobreza, el cual ha surgido como resultado de la evolución del enfoque del desarrollo humano, más concretamente el de las capacidades humanas. Según el banco, la combinación de los diferentes niveles y tipos de educación (alfabetización de adultos, educación primaria, educación secundaria y educación superior) es, en sí misma, un mecanismo de lucha contra la pobreza de capacidades y una manera sostenible de luchar contra la pobreza de ingresos, porque reducen la probabilidad de los grupos vulnerables de recaer por debajo de la línea de la pobreza.

Tal debate, desde finales de los años noventa, ha provocado que otras agencias del escenario educativo internacional hayan retomado la promoción de la educación técnica y la educación superior. Sin embargo, cabe constatar que los encuentros mundiales no han acompañado con criterios concretos este esfuerzo para, a través de la relación de distintos tipos de educación, promover el desarrollo y afrontar la pobreza.

Como hemos visto, la educación primaria ha recibido un amplio respaldo internacional como instrumento de lucha contra la pobreza desde la Conferencia de Jomtien, palpable en la formulación de criterios como los formulados por la UNESCO en 1997 así como en un apreciable volumen de ayuda orientada a tal fin. Sin embargo, la realidad indica que la pobreza persiste en los países en desarrollo. Así pues, es inevitable preguntarse por qué razón la educación no ha sido más eficiente en la reducción de la pobreza.

Entre las posibles explicaciones al respecto, varios autores citados en este capítulo sostienen que diversos países en desarrollo han adoptado criterios enfocados fundamentalmente a la reducción de la pobreza de ingresos, pero no, o no con la misma intensidad, hacia la pobreza de capacidades. Otro argumento expuesto señala que, aunque muchas políticas se diseñaron “correctamente” como instrumentos para afrontar la pobreza, éstas chocaron frontalmente con numerosas limitaciones que dificultaron lograr tal objetivo.

En este sentido, cabe señalar que los límites u obstáculos que han dificultado la implementación efectiva de las políticas educativas como estrategias de lucha contra la pobreza, han sido principalmente los siguientes: la descoordinación de la política educativa con otras políticas sectoriales, la falta de aumento de los años de escolarización hasta alcanzar el nivel educativo mínimo necesario para la inclusión social, la persistencia de elevadas desigualdades educativas que impiden una mejor distribución del ingreso, los inadecuados procesos de descentralización educativa, la infravaloración de la cooperación internacional y de los países en desarrollo de diagnósticos educativos que identificaron las condiciones materiales mínimas para que las poblaciones más vulnerables invirtieran en capital humano, la infravaloración de estos mismo actores de las políticas educativas de empoderamiento individual y comunitario, y, finalmente, una organización curricular y pedagógica no acorde a las necesidades educativas de los grupos más marginados.

En resumen, a pesar de los avances habidos en el plano teórico, de las iniciativas institucionales y de los esfuerzos financieros realizados, las políticas educativas siguen ofreciendo aún unos resultados deficientes en la lucha para la erradicación de la pobreza. Una de las principales razones de ello sigue siendo que, a pesar de todo, la comprensión alcanzada sobre cómo la pobreza influye en la educación, y viceversa, no se ha plasmado aún en políticas adecuadas y suficientemente efectivas.

PARTE II: DESARROLLO, POBREZA Y SITUACIÓN POLÍTICA EN BOLIVIA

CAPÍTULO 5: DESARROLLO Y POBREZA EN BOLIVIA

1. Introducción

El presente capítulo describe el panorama general de Bolivia en materia de desarrollo y de pobreza. Estudia, desde los años ochenta, la pobreza que padece el país andino, así como los intentos que se han realizado por impulsar su crecimiento económico y su desarrollo integral. El análisis de los aspectos relativos al desarrollo y a la pobreza, tanto en su concepción absoluta como relativa, nos servirán para identificar los desafíos que aún debe afrontar la educación en ese país.

Para abarcar el análisis descrito, el capítulo se divide en tres grandes apartados. El primero tiene como propósito describir el avance de los índices de desarrollo humano del país desde los años ochenta, así como la evolución de su crecimiento económico y diferentes reformas sociales implementadas con el apoyo de la cooperación internacional. Es importante señalar que el presente estudio se inicia en la década de los ochenta porque fue entonces cuando Bolivia adoptó un enfoque de desarrollo que estableció las bases de sus reformas sociales y de su modelo de crecimiento económico hasta principios del nuevo milenio. Además, antes de proceder a tal estudio, se ofrece un breve perfil de las características más generales del país andino.

El segundo gran apartado se ocupa de describir la pobreza en Bolivia, tanto en su concepción absoluta como relativa. La primera parte de este apartado

analiza el bajo nivel de ingresos y las necesidades básicas insatisfechas de la población boliviana. La segunda parte analiza la pobreza de capacidades, englobando la discriminación de género, la pobreza femenina y la pobreza indígena. En cuanto a esta última se hace un especial hincapié en la marginalización de la cultura y de las lenguas vernáculas de los pueblos indígenas.

Finalmente, el último apartado desarrolla un diagnóstico del sistema educativo en Bolivia. Más en concreto, analiza los síntomas de la pobreza o privación educativa, así como los factores que perpetúan ésta —económicos, educativos, culturales y sociales—.

2. Desarrollo, crecimiento económico y reformas

Bolivia ha experimentado, desde mediados de los años ochenta, varios períodos de crecimiento económico bajo los enfoques de desarrollo fundamentados en la contrarrevolución neoclásica y en el enfoque favorable al mercado. Ahora bien, a pesar del crecimiento económico del país y de la mejora de sus indicadores de desarrollo, la reducción de su pobreza de ingresos no ha estado acorde con estas mejoras. Además, las reformas institucionales y sociales apoyadas por la cooperación internacional tampoco han apoyado la reducción de esta pobreza de ingresos, dado que su impacto se ha centrado, fundamentalmente, en la mejora de los indicadores de desarrollo no monetarios.

No obstante, la llegada de Evo Morales al poder, en el año 2006, ha dado lugar a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo que ha permitido incrementar tanto las tasas de crecimiento económico como el índice de desarrollo humano. Tal modelo se ha configurado con la influencia de distintas escuelas de pensamiento, desde el estructuralismo latinoamericano, la escuela de la dependencia y diversas corrientes marxistas, hasta el enfoque de desarrollo endógeno. Sin embargo, a pesar de la adopción de este nuevo modelo y de sus impactos positivos en el crecimiento y en la promoción del desarrollo, tales

resultados todavía no se han traducido en una reducción de la pobreza de ingresos.

Pero, antes de iniciar el análisis de los procesos de desarrollo y crecimiento del país, así como de las reformas que han incidido en ellos, procedamos a esbozar brevemente el contexto económico y social del país,

2.1 Perfil general de Bolivia y sus índices de desarrollo

Bolivia se halla ubicada en el centro de América del Sur, entre los Andes y los llanos tropicales de la Amazonía. Tiene un territorio muy extenso, de algo más de un millón de km², y una población de nueve millones de habitantes. La Paz es su capital administrativa y la sede de su gobierno central, en tanto que Sucre es su capital constitucional. Este país mantiene, asimismo, una fuerte personalidad indígena, plasmada en sus diversas nacionalidades, lo que constituye una fuente tanto de problemas como de potencialidades. Es además un país medioambientalmente diverso, cuya agricultura se desenvuelve en condiciones adversas por la variedad de su topografía, sus temperaturas extremas y los inquietantes procesos de erosión que experimenta el suelo. En esta diversidad geográfica, el Altiplano boliviano, ubicado entre 4.100 y 3.800 metros sobre el nivel del mar (msnm), es donde se encuentra la ciudad de La Paz, con una altitud de 3.600 msnm. No obstante, el país cuenta con valles que se encuentran entre 1.500 y 2.500 msnm, y con llanos que no superan los 1.500 msnm.

Desde un punto de vista económico, la parte central de Bolivia, de tierras altas y valles, es la más pobre del país bajo distintos conceptos. Por ejemplo, posee tierras de topografía abrupta, frías y sujetas a heladas frecuentes, parte de las cuales son víctimas de la contaminación provocada por los desechos de la minería. Esta región, además, cubre gran parte de seis de los nueve departamentos que conforman el país, es decir, el sur de los departamentos de Cochabamba y La Paz, los departamentos de Potosí y Chuquisaca, Oruro y el

norte de Tarija⁹⁵. Los valles situados en el departamento de Cochabamba tienen buenas tierras para la agricultura, pero sufren sequías frecuentes. Finalmente, las tierras aledañas al departamento de Santa Cruz constituyen el principal potencial agrícola de Bolivia, siendo esta región una de las más importantes del país (MECyD, 2004:33; Bancoex, 2007:1-3).

La minería, por otra parte, representa uno de los sectores más importantes de la economía boliviana, aunque actualmente está en crisis a consecuencia del agotamiento de sus antiguos yacimientos y de la depresión de los precios internacionales de los minerales. Con todo, la minería boliviana ha introducido desde los años noventa nueva tecnología que le ha permitido reducir costos y hacer frente a la baja de los precios internacionales. Además, en la región denominada “escudo brasileño”, al este del país, se han detectado yacimientos minerales cuya extracción constituye una nueva alternativa.

El sector de hidrocarburos, por su parte, constituye el sector más importante de la economía boliviana. El ingreso de divisas por la exportación de gas natural a países como Argentina y Brasil es la principal fuente de divisas del país⁹⁶.

Finalmente, como sostiene el dossier estadístico de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia, UDAPE (2002), el sector industrial tiene una participación muy reducida en la producción nacional. En definitiva, la economía de Bolivia descansa en sus recursos naturales y energéticos, más que en su desarrollo industrial.

⁹⁵ El territorio boliviano está dividido políticamente en nueve departamentos: Chuquisaca, Beni, Pando, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, que se subdividen, a su vez, en provincias, secciones municipales y cantones. En el año 2007, según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística boliviano, la población alcanzó en los nueve departamentos, la cifra de 9,43 millones de habitantes (INE, 2009:1).

⁹⁶ Bolivia llegó a ser en el año 2004 la primera potencia gasífera de gas no asociado al petróleo o gas libre en América Latina, con un promedio de producción de 76,4 billones de pies cúbicos (UDAPE, 2009:1; Bancoex, 2007:3).

En este contexto, Bolivia se ubica en el grupo de países calificados por el informe del PNUD (2009) como de desarrollo humano medio, aunque por su posición según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (puesto 113 de 182 países), se encuentra más cerca de aquellas naciones con desarrollo humano alto. El mencionado informe, con datos del año 2007, muestra que Bolivia no está muy lejos de los promedios latinoamericanos en lo que se refiere a esperanza de vida y alfabetismo, e incluso la tasa bruta de matriculación combinada supera los promedios de la región⁹⁷. Además, en diciembre del año 2008, a través de determinadas políticas que se estudiarán en el capítulo 8, el país se declaró oficialmente libre de analfabetismo. Sin embargo, a pesar de tales avances en la esperanza de vida y los niveles de educación, el PIB per cápita boliviano muestra una notable diferencia respecto al promedio de la región.

Así pues, si se le quiere comparar con otras regiones del mundo, según los informes del PNUD (2006, 2007-2008), Bolivia estaría más cerca de los promedios de países pertenecientes al Asia Oriental y compartiría similitudes con el grupo más avanzado de países del Asia Meridional y del África Subsahariana. Del mismo modo, tendría similitudes con el grupo de países que ostentan un menor desarrollo humano en Europa Oriental y América Latina. Si se realiza una comparación similar con el índice de PIB per cápita, Bolivia se ubicaría en una posición similar a la de los países menos avanzados del Asia Oriental, de Europa Oriental y de los Estados Árabes, y apenas algo por encima del promedio africano. En síntesis, si bien tiene un índice de PIB per cápita muy inferior a la media latinoamericana, esta brecha es significativamente menor cuando se analiza el nivel del IDH agregado, el cual se compone, además, de indicadores de educación y salud.

⁹⁷ Los indicadores de desarrollo de Bolivia respecto a los promedios de la región de América Latina, según los informes del PNUD (2009) y la información del INE (2009), son los siguientes: esperanza de vida, 65,4 años frente a 73,4 respectivamente; alfabetización, 90,7% frente a 91,2%; tasa bruta de matriculación combinada, 86% frente a 83,4% (la tasa bruta de matriculación combinada representa la matriculación de los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria), y el PIB per cápita (\$PPA) 4.206 y 10.077.

Por tanto, el bajo nivel del PIB per cápita y, en menor medida, el rezago en la variable esperanza de vida, según el informe del PNUD (2009), explican la diferencia entre el IDH boliviano y el promedio de América Latina (0,729 respecto a 0,821). Además, como también se señala en el informe del PNUD (2002), existe un desequilibrio entre la mejora de sus indicadores educativos y los niveles de su PIB per cápita, pues países con similares niveles de educación tienen un PIB per cápita mayor. De modo que, como sugiere este último informe, existen factores vinculados con la reducida calidad educativa boliviana que explican tal situación.

En lo que se refiere al progreso del índice de desarrollo humano, se puede indicar que Bolivia ha aumentado su IDH sostenidamente entre los años 1975 y 2007, pasando de 0,512 a 0,729. No obstante, aunque el IDH ha aumentado, este incremento no ha tenido un comportamiento proporcional si se compara el progreso del componente de logro social (índice de avance o progreso social⁹⁸) con el componente de logro económico (índice del PIB per cápita⁹⁹). El índice de logro social se ha incrementado a un ritmo sostenido y elevado entre 1975 y 2007, la esperanza de vida ha aumentado de 47 a 65,4 años y la tasa de alfabetización y de matriculación combinada han pasado de 63% a 90,7% y de 56% a 86%, respectivamente¹⁰⁰. Por tanto, los avances de Bolivia en estos dos indicadores educativos, como se refleja en los informes del PNUD (1994; 1997; 2000; 2002; 2006; 2007-2008; 2009), han sido muy importantes; en cambio, el índice del PIB per cápita ha tenido un comportamiento extremadamente volátil en el mismo período y su crecimiento ha sido modesto —del 0,47% al 0,62%— (PNUD, 2009:186; Ocampo, 2008:5).

Por otra parte, para profundizar en un análisis global del desarrollo humano en Bolivia es importante evaluar su pobreza humana, porque es difícil obviar los problemas de exclusión y pobreza de una sociedad como la boliviana, en la

⁹⁸ Índice de avance social = (índice de esperanza de vida + índice de avance educativo) / 2, donde índice de avance educativo = (índice de alfabetización) * 2/3 + (índice de tasa bruta de matriculación) + 1/3.

⁹⁹ Índice de PIB per cápita = (log (PIBpc) — log (100)) / (log (40000) — log (100)).

¹⁰⁰ El índice de logro social ha pasado de un 53% en 1975 a un 75% en el año 2005.

que cerca del 60% de la población carece de ingresos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, la probabilidad de no sobrevivir a los 40 años es del 15,5%, sólo un 15% accede de manera sostenible a fuentes de agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad se sitúa en un 8%. En general, la población por debajo de la línea de pobreza moderada (\$2 diarios) alcanza el 59,3% y la población que se sitúa por debajo de la pobreza extrema (\$1 diario), el 32,7%. En suma, los datos que componen el Índice de Pobreza Humana (IPH-1), para el año 2007, otorgan a Bolivia un valor del 11,6%, valor que la sitúa en el puesto 52 de 182 países en la clasificación de la pobreza humana mundial¹⁰¹ (PNUD, 2006:293; 2007-2008:239; 2009:191; UDAPE, 2009:1).

2.2 Crecimiento económico, cooperación y reformas en Bolivia

Al empezar la década de los años ochenta, Bolivia enfrentó una crisis económica que desencadenó tasas de crecimiento negativo y un proceso hiperinflacionario que alcanzó la cifra del 14.000%, sólo superada por Alemania al finalizar la Segunda Guerra Mundial¹⁰². En este contexto, el 29 de agosto de 1985, el Gobierno boliviano de Víctor Paz Estenssoro, mediante el Decreto Supremo 21060 y en el marco del enfoque de la contrarrevolución neoclásica, puso en vigencia su denominada Nueva Política Económica. De esta manera, juntamente con los planes de ajuste estructural que el Banco Mundial y el FMI apoyaron, el Gobierno boliviano logró introducir programas de estabilización económica que dieron paso a un primer grupo de reformas estructurales en el país. Asimismo, se inició un proceso de expansión que dismanteló el “sistema económico de Estado” que había prevalecido desde hacía 30 años. Por consiguiente, la nueva política cimentó un modelo de desarrollo con enfoque favorable al mercado, que se mantuvo vigente hasta la llegada al poder del primer presidente indígena, Evo Morales, en el año 2006.

¹⁰¹ Los indicadores utilizados para medir el IPH están normalizados entre 0 y 100.

¹⁰² Las tasas de crecimiento de la economía boliviana entre 1980 y 1985, en promedio, registraron un (-1,2%).

Así pues, a partir de 1985, y en un periodo relativamente corto, Bolivia logró alcanzar una estabilidad macroeconómica, y a pesar de que en 1987 se produjo una fuerte caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación, su actividad productiva se recuperó progresivamente. Por tanto, entre 1985 y 1990, el crecimiento de su PIB registró una tasa promedio anual del 2,3%, y desde 1990 hasta el año 2000, una tasa promedio de 3,8%. Sin embargo, a partir de 1999, el crecimiento empezó a desacelerarse sobre todo a consecuencia del estancamiento de la demanda interna, ocasionado por los impactos negativos externos derivados de la crisis internacional y de factores políticos internos. De este modo, la tasa de crecimiento entre el año 2000 y el 2005 se situó en promedio en el 3,5%. Sin embargo, a partir del año 2006, con el nuevo Programa Nacional de Desarrollo del Gobierno de Evo Morales, que se detallará más adelante, la tasa de crecimiento subió del 4,42% en 2005 al 6,15% en 2008, la tasa más alta registrada en los últimos 30 años (BCB, 2001:11-13; CIA, 2008:1) (ver tabla 8).

Tabla 8: Tasa de crecimiento del PIB en Bolivia (1952-2009)

Períodos de crecimiento	PIB real (%)
1952-1960	-0,6
1960-1970	5,6
1970-1980	4,4
1980-1985	-1,2
1985-1990	2,3
1990-2000	3,8
2000-2005	3,5
2005	4,42
2008	6,15
2009	3,57
Total	3,19

Fuente: INE, 2002; 2009; BCB, 2001; Fundación Jubileo, 2009.

En resumen, desde 1985, Bolivia ha recuperado tendencias de crecimiento positivas y, de este modo, la vinculación entre el desarrollo humano y el crecimiento (círculo virtuoso) ha permitido mejorar algunos indicadores sociales. Sin embargo, esta tendencia ha resultado frágil si se considera su dificultad para reducir significativamente los niveles de pobreza de ingresos en el país. Además, aún en la fase de crecimiento económico sostenido que experimentó Bolivia desde los años ochenta, con una estabilidad en los precios

internacionales de sus productos de exportación, su estructura productiva no varió significativamente. A partir de los años noventa, la agricultura, la extracción de recursos naturales (minería e hidrocarburos), la industria manufacturera (agroindustria, textil y refinerías de petróleo) y el comercio han representado más del 50% de su valor agregado. Asimismo, en este período, los sectores más dinámicos de la economía boliviana han sido el transporte, la comunicación, el sector eléctrico y el sector hidrocarburífero, los cuales han doblado su participación en el PIB desde 1980, aunque lamentablemente sin efectos significativos en el empleo (UDAPE, 2002:13; INE, 2009:1).

Asimismo, desde la aplicación de los programas de ajuste estructural de 1985, Bolivia ha conocido un significativo apoyo financiero de la cooperación internacional, siendo considerado como “país de concentración” por varios donantes bilaterales y “país piloto” por los programas de algunos organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Esta situación se ha visto reforzada por el hecho de que Bolivia ha aplicado varias de las reformas y de las políticas que se han convertido en parte de la agenda internacional del desarrollo en los últimos 20 años (Consenso de Washington, Iniciativas de Alma-Ata, de Educación Para Todos, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza, entre las más importantes). Sin embargo, en los años noventa la dependencia de la inversión pública respecto a la financiación externa fue preocupante, pues ésta alcanzó en promedio un 50% de la inversión total (39% de créditos, en su mayoría concesionales, y 11% de donaciones) (Hernany *et al.*, 2001:204, 236).

Así pues, a partir de la política económica de los años ochenta se desarrollaron dos grandes etapas de reformas económicas y sociales; la primera se centró en la liberación interna y externa de la economía, y la segunda en la modificación radical de la frontera Estado-mercado y en el fomento de una mayor descentralización¹⁰³. Así pues, se promulgaron una serie de leyes económicas y sociales con la finalidad de atender más y mejor el desarrollo

¹⁰³ Entre estas transformaciones se incluyó la Ley de la Capitalización (privatización de empresas estatales) y la constitución de un sistema de regulación estatal.

local y regional de Bolivia. Del mismo modo, a partir de 1994 se inició un proceso de modernización administrativa del Estado con la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). Ambas leyes definieron una estructura de relaciones distintas entre la sociedad civil y el Estado, relaciones que ocasionaron, como señala Grover Barja (1999), que la planificación centralizada pasara a ser participativa, constituyendo a los gobiernos municipales como las instituciones fundamentales en la promoción del desarrollo regional y nacional de Bolivia.

Asimismo, la Ley de Participación Popular (LPP) estableció que el 20% de las recaudaciones impositivas nacionales fuese asignado a los municipios bajo un principio de distribución igualitaria por habitante, con el propósito de corregir los desequilibrios observados entre las áreas rurales y las áreas urbanas. Además, con la LPP se ha implementado un modelo de descentralización eminentemente municipalista¹⁰⁴. Sin embargo, este modelo no terminó de definir las funciones que los gobiernos departamentales o regionales debían adquirir para acelerar este proceso. Por ello, en 1995 la Ley de Descentralización Administrativa —como indica Marlene Berríos (1995)— completó el proceso de descentralización a nivel departamental, con un fuerte énfasis en la desconcentración de recursos y de responsabilidades del nivel nacional al nivel departamental.

Según señala un estudio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el balance de las reformas administrativas a nivel municipal ha sido favorable. Sin embargo, el estudio puntualiza que los

¹⁰⁴ La Ley de Participación Popular de 1994 reconoce en su artículo primero la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas de vecinos como organizaciones territoriales de base (OTB). Así pues, a través de la participación de la sociedad civil en las OTB, se establecen los comités de vigilancia, que no son otra cosa que un comité de ciudadanos responsables del control y seguimiento de la administración de los recursos y ejecución de los planes de los gobiernos municipales. La Ley de Participación Popular, asimismo, ha permitido la transferencia de la administración pública del gobierno central a los gobiernos municipales, concretamente respecto a la infraestructura física de educación y de salud y a la administración del micro riego y de los caminos vecinales.

resultados alcanzados son heterogéneos y desiguales dependiendo de los municipios analizados. Los municipios más beneficiados con este proceso, de acuerdo al estudio, han sido aquellos que en el pasado carecían de mecanismos legales para vincularse con recursos públicos que provenían del gobierno central. Este estudio también reconoce que el porcentaje de recursos del presupuesto nacional y de la inversión pública destinado al ámbito municipal rural se ha incrementado sustancialmente. Por lo tanto, el éxito de esta descentralización, fundamentalmente a través de la transferencia de recursos públicos a municipios pequeños en el área rural, explica por qué organismos como ASDI caracterizan a este proceso como “la manera boliviana de luchar contra la pobreza” (ASDI, 2004:21).

En síntesis, el cambio que experimentaron en Bolivia los mecanismos de asignación de recursos públicos, así como el impacto de las reformas estructurales implementadas desde 1985, consolidaron una estrategia de crecimiento basado en un sector privado exportador dinámico y diversificado. De esta manera, los gobiernos bolivianos intentaron aprovechar las ventajas comparativas del país en el comercio internacional y en un contexto macroeconómico estable. Dentro de este nuevo esquema, como indica UDAPE (2002), el predominio del crecimiento como objetivo de política económica se sustentó en el pensamiento de que éste debía generar excedentes suficientes, primero, y de forma prioritaria, para asegurar la dinámica de la inversión, y, por tanto, el crecimiento a largo plazo, y segundo, para destinar recursos a la satisfacción del déficit de consumo de ciertos grupos sociales. Estos excedentes debían provocar una reducción de la pobreza de ingresos. Esta visión secuencial en la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza se basó en lo que se conoce como la “teoría del goteo” o *trickle down policy*¹⁰⁵.

Por otro lado, sobre las políticas sociales que acompañaron el proceso de crecimiento económico boliviano, hay que puntualizar que entre 1985 y 1989

¹⁰⁵ Los teóricos denominados neoliberales afirman que la mejor manera de alcanzar la distribución de la riqueza y el bienestar de los individuos es mediante un crecimiento total de la riqueza, porque esto acaba beneficiando a toda la población (*trickle down policy*).

éstas se mantuvieron inicialmente relegadas a un segundo plano debido a la racionalización del gasto público que pretendía estabilizar la economía. No obstante, a partir de 1987 se intentó débilmente, a través del Fondo Social de Emergencias (FSE), atenuar los efectos sociales de la crisis económica con programas sociales de empleo a corto plazo. Pero, como se señaló párrafos atrás y se ratifica en los estudios de PRISMA (2000), a partir del decenio de 1990, el gobierno de Bolivia puso mayor énfasis en las políticas sociales, en parte como resultado de las orientaciones proporcionadas por la cooperación internacional.

Así pues, a partir de 1992 se ejecutó la Estrategia Social Boliviana, política social cuyas bases se fundamentaron en la acumulación de capital humano, y que permitió sustituir un enfoque asistencial de desarrollo por una visión más estratégica orientada a la lucha contra la pobreza. Más en concreto, a partir de 1993 se orientaron recursos públicos al área social mediante el desarrollo de programas sectoriales, entre los que destacaron la Reforma del Sistema de Salud (1993) y la Reforma Educativa (1994). Estas reformas buscaban, principalmente, mejorar la calidad y cobertura de los servicios de educación básica y de salud primaria. Por ejemplo, en educación se revisaron los contenidos educativos y se introdujo la educación bilingüe, en tanto que en salud se descentralizaron las prestaciones con un nuevo modelo orientado a la salud primaria (ASDI, 2004:4, 8).

Paralelamente, otros programas sociales centrados en las áreas rurales se dirigieron a luchar contra la pobreza. En este marco, se organizaron fondos financieros, como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Campesino, que promovieron inversiones públicas y actividades productivas. Asimismo, desde 1994 se dio particular interés a la reducción de las inequidades de género, a través de la promulgación de leyes y planes nacionales¹⁰⁶ (ASDI, 2004:22-23).

¹⁰⁶ Desde 1994, como se estudiará más detenidamente en el punto 3.2 del presente capítulo, se desplegaron acciones destinadas a introducir el tema de género en la agenda pública, así como a visibilizar y sensibilizar sobre el tema y su significado en la sociedad y el Estado. Se

Por otro lado, si se analiza el crecimiento económico y el avance de las políticas sociales en Bolivia, la cooperación internacional ha adquirido un gran protagonismo. Desde el año 1986, en pleno proceso de estabilización y ajuste estructural, la ayuda internacional ha crecido de forma exponencial. Durante los años noventa la ayuda externa alcanzó en promedio el 10% del PIB nacional boliviano. Tal es así que en círculos políticos del país emergieron algunos interrogantes acerca de la sostenibilidad del crecimiento económico boliviano. No en vano, la inversión pública, que representaba un factor crucial en el proceso de acumulación que experimentaba Bolivia, dependía en un 50% de los recursos de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, la inserción internacional de la economía boliviana presentaba déficit externos crónicos, por lo que la atracción de capitales y el ingreso de divisas externas eran cada vez más necesarios¹⁰⁷ (ver tabla 9).

Tabla 9: Inversión pública en Bolivia por fuentes de financiación (1990-1999)

	% de inversión pública										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Prom. 90-99
Recursos internos	45,6	54,2	46,9	41,0	43,1	48,0	44,9	58,9	57,9	55,7	49,6
Recursos externos	54,4	45,8	53,1	59,0	56,9	52,0	55,1	41,1	42,1	44,3	50,4
Créditos	42,2	35,4	43,7	45,3	46,3	42,9	43,6	31,8	30,4	32,8	39,4
Donaciones	12,3	10,4	9,4	13,7	10,6	9,2	11,5	9,3	11,7	11,5	11,0

Fuente: UDAPE, 2000; 2001; 2006.

lanzó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Paralelamente, se iniciaron reformas legales a través de la formulación del anteproyecto de ley y la promulgación, en 1995, de la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica y la introducción del principio de igualdad de oportunidades en la Ley de Participación Popular y de Reforma Educativa, a través de reuniones sucesivas con los sectores encargados de la formulación de estas leyes y la discusión del contenido de las mismas en lo que se refería a la equidad de género (PNUD, 2002a:37).

¹⁰⁷ Los flujos de financiación externa en forma de préstamos y de donaciones en la mayor parte de los años noventa (1990-1997) se cifraron en casi 5.400 millones de dólares. Además, estos fondos, como señala UDAPE (2002), han sido cruciales para garantizar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos interno y externo, así como el crecimiento de la economía boliviana.

No obstante, en comparación con lo ocurrido en los años noventa, la dependencia de recursos externos en el Gobierno de Evo Morales (de 2006 al presente) se ha reducido. Los recursos que el actual Gobierno obtiene por la venta del gas y sus nuevas políticas económicas, las cuales se analizarán en este mismo apartado, han provocado el incremento de la inversión pública y, por tanto, su menor dependencia de la cooperación internacional. En los años 2007 y 2008 la cooperación internacional financió solamente el 36% y el 30,51%, respectivamente, de la inversión pública (INE, 2007:4; 2008:4).

Por otro lado, en los años noventa, las agencias de cooperación que adquirieron un mayor protagonismo a través de sus volúmenes de ayuda fueron el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y entre los bilaterales, Japón, Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Suecia. Así pues, antes de la llegada de Evo Morales al poder, como indican Werner Hernany *et al.* (2001), Bolivia era considerado por los organismos internacionales como un buen ejecutor de los programas de ajuste y como un país con un alto grado de apropiación de los mismos.

En general, la cooperación internacional quedó satisfecha con las reformas de los años noventa, en especial las de salud y educación, y la de implementación del proceso de descentralización. Sin embargo, durante el Gobierno de Hugo Banzer y Jorge Quiroga (1997-2002), la cooperación manifestó dos grandes preocupaciones. Por un lado, como señala Adrea Schoemaker (2002), varios donantes se cuestionaban por qué diversas reformas tenían un avance tan lento. Por otro, como indica el estudio de CIDA (2001:43, 51), la cooperación mostró una mayor preocupación por la persistencia de la pobreza en el país. Después de más de diez años de estabilización y de reformas, con tasas de crecimiento positivas y un importante volumen de ayuda, Bolivia no tenía demasiado éxito en la lucha contra la pobreza de ingresos.

No obstante, como ya hemos señalado, pese a los dictámenes de la cooperación internacional sobre la escasa reducción de la pobreza, la comunidad internacional consideró a Bolivia un país ejemplar y exitoso por la aplicación de sus reformas. En síntesis, el hecho de considerarlo “buen

alumno” ocasionó que los organismos financieros internacionales le facilitaran acceder en 1998 a la Iniciativa de Alivio de Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados promovida por el Banco Mundial (De Grave, 2007:247). En este contexto, emergió un diálogo nacional con el objetivo de elaborar una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Esta iniciativa se desarrolló en un clima de optimismo entre el gobierno y los bancos multilaterales (Banco Mundial, BID), pero en un ambiente de insatisfacción por parte de muchos otros donantes, especialmente bilaterales, por la lenta ejecución que experimentaban las reformas sociales (Aguirre Badani, 2001:127,131).

En junio de 2001 se aprobó la EBRP, presentándose en círculos internacionales como un ejemplo, tanto por su contenido como por su proceso de elaboración, de cara a eliminar la pobreza. No obstante, en sus pocos años de vida (2001-2004), la EBRP transitó un camino arduo y difícil para ser implementada. El clima económico recesivo y el ambiente político que rodeó el proceso de implementación de la EBRP impidió su adecuada ejecución y, por lo tanto, ésta resultó ineficaz para luchar contra la pobreza en el país (De Grave, 2007:246-247; ASDI, 2004:111).

Asimismo, la EBRP compartió varias de las deficiencias observadas en estrategias de otros países. Por ejemplo, no logró articular adecuadamente la relación entre las causas de la pobreza identificadas por el Diálogo Nacional y las acciones y metas seleccionadas para combatirlas. Del mismo modo, dejó interrogantes sobre la sostenibilidad de su financiación. Algunos estudios de la EBRP, como los realizados por Michael Krakowski (2003), sostienen que la Estrategia boliviana no identificó las causas estructurales de la pobreza en Bolivia. En todo caso, señala Krakowski, queda claro que no se consiguió generar un sentido de apropiación de la EBRP, ni tampoco se garantizó la continuidad de la Estrategia frente a los cambios de gobierno. Sostiene que, sin embargo, la EBRP se diferenció de otras estrategias por el “diálogo nacional” que dio lugar a ella y por el importante papel que asignó a los gobiernos municipales para reducir la pobreza (Krakowski, 2003:56-57).

Finalmente, el Gobierno de Evo Morales, instaurado en enero de 2006, elaboró un Plan Nacional de Desarrollo (PND) con una concepción distinta “al enfoque de desarrollo favorable al mercado”¹⁰⁸. Todo parece indicar que este nuevo plan se nutre de enfoques como el estructuralismo latinoamericano, la escuela de la dependencia, el desarrollo autónomo y el desarrollo endógeno. Asimismo, este híbrido modelo de desarrollo asume un papel de dirección y planificación por parte del Estado, bajo el control social de organismos y movimientos sociales, al tiempo que requiere también la inversión extranjera directa.

El PND, por tanto, afirma a grandes rasgos la capacidad de planificación pública para distribuir los excedentes generados por la explotación de los recursos naturales, produciendo empleo y oportunidades para los sectores más vulnerables, especialmente indígenas. De igual forma, focaliza acciones para erradicar la pobreza en los municipios y comunidades rurales, asignando directamente recursos para obras de infraestructura y apoyo a la producción. Así pues, el sector energético actualmente representa la principal fuente de financiación del desarrollo boliviano y el principal motor de su crecimiento económico¹⁰⁹ (ASDI, 2007:6-9).

Por último, el nuevo modelo de crecimiento económico de Bolivia propone un cambio del modelo de desarrollo primario exportador por un nuevo modelo de desarrollo integral y diversificado con agregación de valor. Por tanto, otorga prioridad a la necesidad de industrializar los recursos naturales renovables y no renovables. En lo relativo a la inversión extranjera directa, el PND propone cambiar el modelo de dependencia de la financiación externa y de donaciones por un nuevo modelo sostenible basado en el ahorro interno. Así pues, la participación equitativa entre la inversión extranjera directa, la inversión

¹⁰⁸ El Plan Nacional de Desarrollo, que partió de las demandas de los campesinos-indígenas bolivianos, plantea resolver las contradicciones generadas por la expansión del capital monopolista en Bolivia (Orellana, 2006a:27).

¹⁰⁹ Las reformas que plantea este plan de desarrollo recaen también en la educación, porque desde 2006 se detiene en gran medida la implementación de la Ley de Reforma Educativa de 1994 y se establecen propuestas para instaurar un nuevo proceso educativo y una nueva ley de educación.

nacional privada y la inversión pública representa una de las características más importantes del nuevo PND boliviano (ASDI, 2007:23; UDAPE, 2009:1).

No obstante, diversos estudios realizados por varias organizaciones e investigadores como CEDLA (2006:15-18) y Lorgio Orellana (2006a:34), sostienen que los ejes centrales de la política económica puesta en práctica por el PND preservan las líneas maestras del régimen de acumulación neoliberal implementado en el pasado. Por lo tanto, el PND no expresaría un nuevo modelo de desarrollo macroeconómico porque la actividad de hidrocarburos y minera, básicamente, es financiada por la inversión extranjera y, en menor medida, por los créditos externos¹¹⁰. Asimismo, la ampliación de la participación del Estado en ciertos sectores (refinerías, comercialización de hidrocarburos), como la propiedad sobre los medios fundamentales de la producción, no es predominantemente estatal, sino del capital privado y transnacional. Por tanto, el predominio de esta forma de propiedad y de control sobre los factores objetivos de la producción en los sectores de la actividad primario-exportadora, es lo que permitiría explicar la continuidad de la política neoliberal. Además, tales estudios sostienen que el PND orienta los instrumentos de la política económica boliviana a la restricción de la demanda agregada y al fomento de las exportaciones, como también a la búsqueda de una inflación baja con una mínima fluctuación de precios, concretamente, para mantener la “competitividad del sector externo”.

Asimismo, según el estudio de Andreas Bieler *et al.* (2006:103), el argumento del Gobierno del MAS de regular los mercados financieros, de combatir la

¹¹⁰ En este sentido, como sostiene el CEDLA (2006:16), el que el Gobierno de Evo Morales señale que no es necesaria la firma de un nuevo convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) no es más que una declaración que busca un efecto político, pero que no provoca ningún cambio en la orientación de política económica. La suscripción de acuerdos de crédito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en menor medida, el Banco Mundial, permite al Gobierno boliviano mantener el nivel de financiación necesario para desarrollar obras de infraestructura vial y programas sociales paliativos de carácter micro productivo para aminorar la demanda social y continuar con las políticas macroeconómicas.

inflación y de generar estabilidad en los precios justificaría la reducción de los salarios que experimenta el país. Según estos autores, la política monetaria del Gobierno de Evo Morales se aproxima a la de los gobiernos neoliberales, estableciendo una subordinación del trabajo bajo el comando del capital. Asimismo, como sostiene Orellana (2006a:34), en el lenguaje esotérico del enfoque de la “contrarrevolución neoclásica”, hoy utilizado por el Gobierno de Evo Morales, subyace la perpetuación de una lógica de dominación de clase, sustancia de la denominada estabilidad macroeconómica¹¹¹. Cabe recalcar que tales críticas se formulan desde los sectores de izquierda más radical de oposición al Gobierno de Morales.

No obstante, los datos proporcionados permiten destacar que la implementación del PND ha posibilitado que las tasas de crecimiento económico, así como los índices de salud y educación —dos indicadores que ayudan a medir el índice de desarrollo humano— hayan experimentado un mayor avance en Bolivia desde el año 2006. No obstante, como se analizará detalladamente en el próximo apartado, el PND no ha logrado impactar significativamente en la reducción de la pobreza de ingresos, como tampoco ha logrado cambiar la matriz productiva del país, ya que el PND tenía previsto disminuir el peso de las actividades de explotación de gas natural, de minerales y de granos, por una mayor industrialización y diversificación. Los datos proporcionados por la CAINCO (2008:9) muestran que los sectores primarios bolivianos siguen generando el 28% del PIB y los sectores de servicios el 50%, tal como acontecía en 1990. Por lo tanto, el cambio de la matriz productiva y la reducción de la pobreza de ingresos constituyen dos de los grandes desafíos del actual Gobierno boliviano.

¹¹¹ El discurso que emplea el Gobierno de Evo Morales sobre su política monetaria y sobre la estabilidad macroeconómica es el siguiente: “[...] las estimaciones del tipo de cambio incorporadas en las proyecciones macroeconómicas del PND son consistentes con el sostenimiento de la competitividad cambiaria. Si se asume una inflación internacional moderada, y dado el objetivo de inflación interna baja, es posible mantener la competitividad con una depreciación nominal muy moderada del tipo de cambio [...]” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, MPD, 2006:213).

3. Pobreza absoluta y relativa en Bolivia

El carácter multidimensional de la pobreza obliga a estudiar no sólo un tipo de ella, sino una variedad de pobrezas. Por lo tanto, en el presente apartado, una vez vistos ya la pobreza humana y el índice de desarrollo humano en el punto 2.1., estudiaremos la incidencia de la pobreza en Bolivia en sus dos concepciones teóricas, la absoluta y la relativa. En cuanto a la primera, se hace referencia a la pobreza de ingresos y a las necesidades básicas insatisfechas que padece la población, y respecto a la segunda, o pobreza relativa, se describe la pobreza más allá de su pobreza de ingresos, es decir, con un enfoque más próximo a la pobreza de capacidades. Por consiguiente, para abordar este último punto se dedica una especial atención a la discriminación de género y la marginalización de la cultura y las lenguas vernáculas de los pueblos indígenas.

3.1 Pobreza de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas

Aproximadamente el 60% de los bolivianos se encuentra por debajo de la línea moderada de la pobreza, es decir, no tiene ingresos suficientes (dos dólares por día) para satisfacer sus necesidades básicas, y el 37% no puede cubrir ni tan siquiera sus necesidades alimentarias mínimas con un dólar diario (indigencia o pobreza extrema). Tal situación repercute en que la tasa de mortalidad infantil sea una de las más altas del continente latinoamericano: 49 por mil en 2008, frente 27 por mil que representa el promedio de la región (PNUD, 2006:293; UDAPE, 2009:1). No obstante, la mortalidad infantil y la pobreza de ingresos en Bolivia han disminuido desde los años noventa, aunque la disminución de la pobreza de ingresos se ha desarrollado a un ritmo muy lento y poco sostenido¹¹². Por ejemplo, en 12 años de crecimiento económico

¹¹² La mortalidad infantil en Bolivia en 1990 registraba una tasa de 125 por mil. Así pues, los avances alcanzados en la reducción de la tasa de mortalidad infantil desde 1990 demuestran que los seguros gratuitos de maternidad y niñez, especialmente potenciados desde la llegada de Evo Morales al poder, tuvieron un efecto importante en la salud de estos grupos

sostenido (1996-2008), la incidencia de la pobreza moderada y la incidencia de la pobreza extrema apenas han disminuido en un 5%. Por otro lado, como en otros países, la incidencia de la pobreza es mayor en el medio rural que en el urbano. Así, en 2008, la pobreza de ingresos extrema en el área rural boliviana alcanza al 53% de su población, pero si se analiza la pobreza moderada, este porcentaje se incrementa al 74% (ver tabla 10).

Tabla 10: Pobreza de ingresos en Bolivia (1996-2008)

% de población bajo la línea de la pobreza	1996	1999	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2008
Total									
Incidencia de pobreza moderada	64,0	63,5	66,4	63,1	63,3	59,6	59,9	60,1	59,3
Incidencia de pobreza extrema	41,2	40,7	45,2	38,8	39,5	36,7	37,7	37,7	32,7
Área urbana									
Incidencia de pobreza moderada	51,9	51,4	54,5	54,3	53,9	48,2	50,3	50,9	51,2
Incidencia de pobreza extrema	23,7	23,5	27,9	26,2	25,7	20,5	23,4	23,7	22,0
Área rural									
Incidencia de pobreza moderada	84,4	84,0	87,0	77,7	78,8	80,1	76,5	77,3	74,3
Incidencia de pobreza extrema	67,8	69,9	75,0	59,7	62,3	65,6	62,3	63,9	53,3

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: INE, 2009; UDAPE, 2009; 2010.

Por otro lado, la vinculación entre las carencias monetarias y las no monetarias en Bolivia, a través del estudio del índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ilustra de una manera más completa el alcance de la pobreza bajo una concepción absoluta. En este sentido, el nivel de la pobreza de ingresos (medida por la línea de la pobreza) es sensiblemente más elevado que el nivel de la pobreza no monetaria (medida por las carencias en educación, agua potable, saneamiento básico y calidad de la vivienda). Así pues, según el último censo de población y vivienda del año 2001 (CNPV 2001), el índice NBI alcanza al 58,6% de la población, frente a un 63,12% de la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza moderada. Sin

poblacionales (UNICEF, 2009:1).

embargo, esta tónica general se invierte en el campo: la población del área rural boliviana tiene un índice de necesidades básicas insatisfechas que supera ampliamente a la población rural que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza (90,9% frente al 77,69%, con datos del año 2001) (UDAPE, 2009:1; INE, 2009:1) (ver tabla 11)

Tabla 11: Necesidades básicas insatisfechas en Bolivia

%	1976	1992	2001
Nacional	85,5	70,9	58,6
Urbano	66,3	53,1	39,9
Rural	98,6	95,3	90,9

Fuente, UDAPE, 2009; INE, 2009.

Por lo tanto, la situación de la pobreza en Bolivia puede ser calificada como crónica o estructural, en la medida en que las carencias son tanto de ingresos como de necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, como indica el programa de base de datos MECOVI (2002), gestionado por el BID, la CEPAL y el Banco Mundial, sólo el 35% de los bolivianos pueden ser considerados como no pobres en las dos dimensiones, y un significativo 15% de la población tiene satisfechas ciertas necesidades básicas (educación, vivienda, agua y servicios sanitarios), pero aún no resuelve su problema de ingresos.

Es decir, un contingente importante de la población boliviana (15%) enfrenta problemas para traducir la satisfacción de sus necesidades básicas en oportunidades económicas. Sin embargo, y pesar del elevado índice de NBI, el país alcanzó durante los años noventa sustanciales progresos para proporcionar mejores condiciones de vida a su población. Así pues, la proporción de su población con necesidades básicas insatisfechas se redujo entre 1992 y 2001, especialmente en el área urbana. Los servicios de saneamiento, educación y salud fueron los que mayor cobertura alcanzaron. Por ejemplo, en el área rural, la educación fue el servicio que mayor cobertura alcanzó en el período citado, reduciéndose en un 19,2% (ver tabla 12).

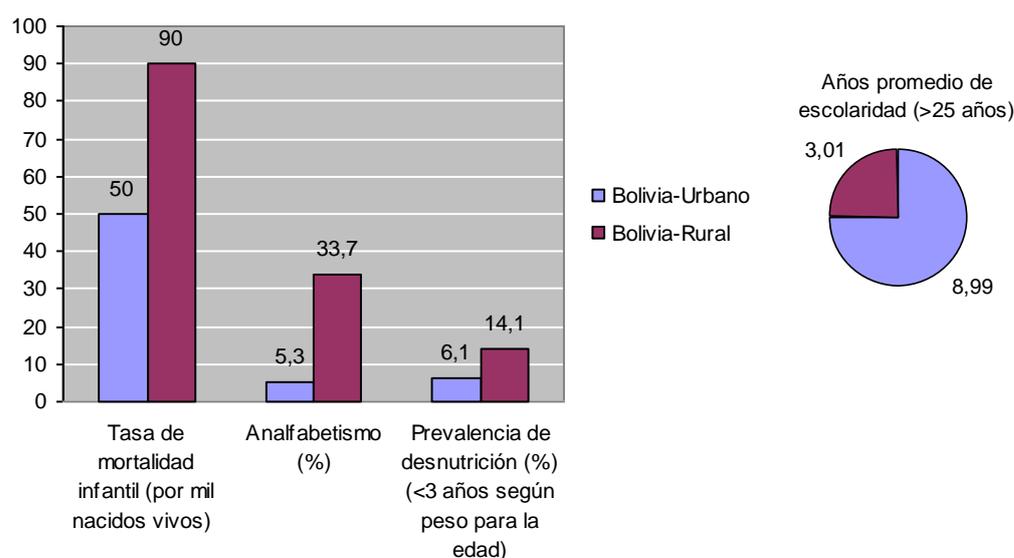
Tabla 12: Relación entre pobreza de ingresos y carencias no monetarias en hogares de Bolivia (1992-2001)

Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	1992			2001		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Índice agregado	70,9	53,1	95,3	58,6	39,9	90,8
Material de vivienda	48,2	22,5	83,6	39,6	15,6	75,7
Espacio de vivienda	80	76,3	85,1	70,8	68,9	76,3
Servicios de saneamiento	75,9	60	97,6	58	44,3	78,9
Servicios de energía	51,8	21,2	93,8	43,7	14,1	91,2
Educación	69,1	53,9	90,1	52,5	36,5	70,9
Salud	53,6	44,2	66,6	37,9	31	54,5

Fuente: MECOVI, 2002.

En resumen, pese a los progresos señalados en la satisfacción de necesidades básicas, importantes brechas en materia de desarrollo subsisten entre las zonas urbanas y las zonas rurales de Bolivia, presentando estas últimas unas cifras sensiblemente peores (ver figura 14). Por tanto, el perfil de la pobreza boliviana presenta dos características esenciales: (1) la presencia de regiones, principalmente rurales, con elevados déficits en el acceso a servicios básicos y reducidas oportunidades económicas; y (2), la existencia de zonas donde el problema se centra en el desaprovechamiento de los avances sociales acaecidos en las últimas décadas en Bolivia, para promocionar las oportunidades económicas de su población.

Figura 14: Brechas urbano-rurales (indicadores sociales en Bolivia) año 2002



Fuente: INE, 2002.

Por otra parte, y retomando el análisis de la pobreza de ingresos en Bolivia, resulta notoria la validación empírica que ha realizado la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia (UDAPE) respecto al impacto del crecimiento económico en la lucha contra la pobreza. Esta institución indica, en el documento *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, que en el periodo ubicado entre los años 1986 y 1997 el crecimiento promedio real per cápita anual (2%) de la economía boliviana redujo la pobreza de ingresos del país en un punto porcentual anual (UDAPE, 2001:26). Asimismo, si se analiza el periodo entre los años 1998 y 2008, el crecimiento promedio real per cápita (3,14%) redujo, en promedio, la pobreza de ingresos en un 0,8% anual (Fundación Jubileo, 2009:5, 20). Así pues, esta reducción del número de hogares pobres e indigentes sugiere que el vínculo entre crecimiento y pobreza de ingresos existe, aunque esta relación en Bolivia es ciertamente débil.

Además, la anterior apreciación sugiere un dato a ser considerado en el estudio de la pobreza boliviana: no sólo el ritmo de crecimiento boliviano durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio fue insuficiente para reducir más aceleradamente su pobreza de ingresos, sino que la disminución de esta pobreza ha sido menor en la última década. Así pues, la reducida capacidad del crecimiento económico para traducirse en tasas menores de pobreza se puede explicar por las condiciones de distribución del ingreso en la economía boliviana. En efecto, según estimaciones oficiales de medidas de desigualdad en Bolivia, Fernando Valdivia (2000), en su estudio *Medición de la pobreza*, observa un deterioro en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini habría aumentado entre 1990 y 1997, pasando del 0,53 al 0,56, cuando el promedio de la región se mantuvo en torno al 0,52¹¹³. Del mismo modo, durante los primeros años del nuevo milenio el coeficiente de Gini continuó

¹¹³ En el mismo sentido, aunque con otro tipo de datos, investigadores como Hernany *et al.* (2001:203-207), en su trabajo *Bolivia: efectos de la liberalización sobre el crecimiento, distribución y pobreza*, muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso empeoró notablemente entre 1989 y 1997. El incremento del coeficiente de Gini, según este estudio, se sitúa en torno al 12 y el 9%, considerando los ingresos laborales y los ingresos totales del hogar. Además, los autores atribuyen el aumento de la desigualdad en Bolivia a una mayor presencia de empleos que exigen una mayor cualificación.

incrementándose hasta alcanzar el 0,60 en 2005. No obstante, un año después, período que coincide con la llegada de Evo Morales al poder, el coeficiente comenzó a reducirse y, en 2007, alcanzó un 0,56 (UDAPE, 2009:1).

Por lo tanto, todo parece indicar que las políticas públicas implementadas por el nuevo Gobierno boliviano, a partir de 2006, si bien no han logrado impactar más decididamente en la reducción de la pobreza de ingresos, sí han favorecido la mejor distribución de éstos; asimismo, tales políticas han ayudado a elevar algunos de los indicadores de desarrollo humano del país (véase punto 2.1 del presente capítulo).

Finalmente, otro tipo de estudios, dirigidos por Miguel Urquiola (1994) y Ricardo Jordán y Rodrigo Martínez (2009:33, 22), corroboran las tendencias mencionadas sobre la pobreza urbana en Bolivia. Estos autores señalan, por ejemplo, que si bien el impacto del crecimiento sobre la pobreza boliviana nunca fue negativo, tampoco tal impacto ha sido equitativo, pues la población que se benefició del impacto del crecimiento fue aquella que contaba con un mayor capital humano. Por consiguiente, la pobreza tendió a concentrarse en hogares cuya cabeza de familia ostentaba un reducido capital humano y, por ende, una inserción laboral precaria en el sector informal.

Por otro lado, pese al crecimiento económico que Bolivia ha experimentado desde los años ochenta, ha habido una reducción en las oportunidades de obtención de empleo: en 1996 la tasa de oportunidad de obtención de empleo era de -0,8, mientras en 1999 era de -1,6. Asimismo, la tasa de desempleo abierto (población económicamente activa) pasó de 2,7% en 1996 a 5,4% en 2005; del mismo modo, a partir de 2006, inicio del Gobierno de Evo Morales, se ha producido un importante incremento de esta tasa, pues en 2009 alcanzó un 11% (UDAPE, 2009:1; CEDLA, 2009:1). Además, la trayectoria de la economía boliviana sugiere que el problema de la pobreza de ingresos no sólo radica en la falta de oportunidades de empleo, sino también en la baja productividad y remuneración del trabajo. Los ingresos laborales en Bolivia, generalmente, no permiten ni tan siquiera satisfacer las necesidades básicas de los hogares. A ello contribuye el hecho de que el aumento de la población que demanda

empleo contribuye a una disminución de salarios (Grossman, 2000:265-266).

Por otra parte, aludiendo a la productividad del trabajo en Bolivia, George Gray Molina (2001) señala que la estructura productiva boliviana carece de una clase media empresarial. Por un lado, la gran empresa concentra el 65% del PIB y genera menos del 10% del empleo, mientras que la microempresa emplea al 83% de la población activa, pero produce apenas una cuarta parte del valor agregado nacional. Así pues, el producto por trabajador da cuenta de la productividad aproximada de las unidades económicas en Bolivia y dibuja un panorama de la concentración de su renta. Por otra parte, en la microempresa el producto medio por trabajador no permite igualar el ingreso equivalente necesario para cubrir las necesidades básicas de un individuo. Por consiguiente, sostiene Gray Molina (2001:685): “en Bolivia la mayor parte de la población trabaja para ser pobre”.

En este sentido, según afirma Benjamín Grossman (2000:259-263) con datos de UDAPE (2009), no es exagerado sugerir que el ajuste estructural de los años ochenta ha ocasionado una mayor precarización de las condiciones de trabajo. En efecto, en el período entre 1989 y 2007, ocho de cada diez empleos nuevos han sido generados por el sector informal, predominando los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Asimismo, el sector privado empresarial, que debió haber relevado al sector público en la creación de empleo, se mostró incapaz de absorber esta mano de obra, que fue a engrosar los sectores informales y familiares, precisamente los sectores con menores niveles de productividad.

Por lo tanto, como señala Grossman (2000:277-279), la creciente informalización que ha experimentado el empleo urbano, si bien ha impedido un aumento del desempleo abierto, ha absorbido la fuerza de trabajo y ha reducido los niveles de productividad e ingresos con relación a los sectores modernos de la economía. Asimismo, la relación entre la baja productividad de los sectores tradicionales bolivianos (agricultura, minería, industria) y la escasa reducción de la pobreza de ingresos también ha limitado el crecimiento de la economía. El diferencial de productividad existente entre los sectores

tradicionales y los sectores dinámicos y modernos (hidrocarburos, transporte, comunicaciones, financiero, etc.) ha tendido a empeorar la distribución del ingreso en la economía boliviana.

En resumen, a lo largo de este subapartado hemos señalado que el crecimiento económico que ha experimentado Bolivia desde los años ochenta ha generado una distribución desigual del ingreso y sólo ha sido capaz de impactar marginalmente en beneficio de los pobres. Tal incremento marginal se ha dado en la medida en que éstos, aunque han incrementando su fuerza laboral, lo han hecho a través de su inserción en mercados de trabajo informal en condiciones precarias. Además, esta inserción se ha producido, particularmente, en los sectores más vulnerables de la economía, los cuales cuentan con unos niveles estructurales de baja productividad. Por lo tanto, parece acertado afirmar que la teoría del goteo del crecimiento económico, o *trickle down policy*, no se ha materializado en Bolivia, confirmándose la aseveración del enfoque del desarrollo humano que sostiene que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para eliminar la pobreza de ingresos y la insatisfacción de las necesidades básicas.

3.2 Pobreza y discriminación de género en Bolivia

Prosiguiendo con el estudio de la pobreza en Bolivia, el presente apartado se orienta al análisis de una pobreza más centrada en su concepción relativa. Por tanto, el estudio de la discriminación de género como una de las causas del fenómeno de la pobreza ayuda a explicar la gravedad de este fenómeno en el país. En efecto, Bolivia, como la mayoría de países en vías de desarrollo, mantiene unas enormes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. El informe del PNUD (2009:196) lo coloca, en su Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), en el puesto 91 de 182 países. Al mismo tiempo, Bolivia con un IDG de 0,728, en la región supera únicamente a Guatemala, Nicaragua y Haití¹¹⁴.

¹¹⁴ El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) equivalente a “1” corresponde a una situación de completa igualdad entre hombres y mujeres, y “0” corresponde a una situación de

Por otra parte, la descomposición del citado índice ofrece puntos de análisis adicionales en cuanto a la inequidad de género específicamente en las áreas de salud, de educación y de distribución de ingresos. Por ejemplo, el índice de género en materia de salud se sitúa en Bolivia en el 0,747, en materia de educación en el 0,865 y en la distribución de ingresos en el 0,57 (PNUD, 2007-2008:328). De esta manera, aunque el grado de disparidad educativa es elevado, la inequidad por género en la distribución de ingresos es aun más considerable. El informe de género de Bolivia del PNUD (2002a:66) arguye que esta disparidad de ingresos se debe estrictamente a razones de orden cultural, puesto que, por el contrario, la participación femenina en el mercado laboral (urbano) es una de las más elevadas si se la compara con la de otros países de la región y del mundo, ya que la brecha de género¹¹⁵ en el empleo en Bolivia alcanza a 1,54¹¹⁶.

No obstante, otro índice del PNUD (2009:201) denominado Índice de Potenciación de Género (IPG) —que da cuenta de la participación económica, política y profesional de las mujeres— asigna en 2007 a Bolivia un valor de 0'511, lo que le ubica en el puesto número 78 de 182 países, por lo que se le ha otorgado el calificativo de “país desigual”¹¹⁷. Así pues, la participación

completa inequidad.

¹¹⁵ La brecha de género es la diferencia entre las tasas masculina y femenina en la categoría de una variable.

¹¹⁶ La brecha de género en el empleo de Suecia, por ejemplo, alcanza con datos del año 2002 una cifra de 1,51. Países en vías de desarrollo como Paquistán y Argentina, alcanzan niveles en esta brecha de género de 2,56 y 2,12 respectivamente (cuanto menor sea la “brecha”, más cerca estaremos de la igualdad).

¹¹⁷ El IPG pretende captar la desigualdad de género en esferas clave de la participación económica y política y de la adopción de decisiones. Así, se centra más en las oportunidades que se ofrecen a las mujeres que en sus capacidades. En cierta forma puede decirse que el IPG resulta más un indicador de empoderamiento que de bienestar. Para ello se utilizan los siguientes indicadores: (1) para reflejar la participación económica y la facultad de adopción de decisiones: el porcentaje de participación de mujeres y hombres en puestos administrativos y ejecutivos y el porcentaje de participación en empleos profesionales y técnicos; y (2) para recoger la participación política: el porcentaje de mujeres y hombres en los escaños

política es uno de los factores que ubican al país en esta tan desigual situación. Sin embargo, como se analizará más adelante, la participación política de las mujeres está experimentando un notable incremento en los últimos años. En lo que respecta a la participación económica, profesional y técnica, el IPG muestra un elevado nivel de equidad, situación que confirma la ubicación de Bolivia cerca de países como Suecia (ver tabla 13).

Tabla 13: Índice de Potenciación de Género en Bolivia

Año	Valor	Participación política	Participación económica y profesional	Ingreso
2002	0,449	0,370	0,928	0,048
2007	0,511	-	0,936	-

Fuente: PNUD; 2002a:67; 2009.

Sin embargo, la elevada participación laboral de las mujeres bolivianas es inversamente proporcional a la segregación sexual de sus ocupaciones¹¹⁸. Por ejemplo, según el índice de segregación ocupacional por sexo en el trabajo, en una escala de 0 a 0,5, donde 0,5 representa inequidad total, Bolivia alcanza un índice cercano a este máximo. Este índice, además, se ha incrementado entre 1992 y 2007 de 0,294 a 0,461. Esto quiere decir que, si bien la equidad de género en la participación laboral progresó positivamente, la equidad relativa a la calidad de ésta tendió más bien a disminuir¹¹⁹ (Crales, 2000:8; Gálvez,

parlamentarios.

¹¹⁸ La segregación ocupacional por sexo es la tendencia a que hombres y mujeres se empleen en diferentes ocupaciones, separados unos de otros en la estructura ocupacional. Esta separación significa exclusión social de las mujeres porque se ubican, en términos generales, en ocupaciones con menor estatus y en condiciones de trabajo menos favorables (Guzmán, 2003:27-28).

¹¹⁹ La categoría en el empleo en Bolivia para el año 2006 presentó la siguiente composición: 34% de los trabajadores se concentró en la categoría de trabajador por cuenta propia; 27% en la de trabajador familiar o aprendiz sin remuneración y 24% en la de empleado. Los hombres registraron una mayor presencia como trabajadores por cuenta propia (38%), le siguió la categoría de empleado (26%), trabajador familiar (17%), obrero (12%), y patrón o empleador (6%). En cambio, en el caso de las mujeres, éstas registraron una mayor presencia como trabajadoras familiares o aprendices sin remuneración (39%), le siguió la categoría de trabajador por cuenta propia (30%), empleado (21,7%), empleo doméstico (5%), obrero (2%), y patrón, empleador o socio (2%) (Coordinadora de la Mujer, 2008:43-44).

2001:25-26; PNUD, 2002a:67, PNUD, 2009:201).

Asimismo, el estudio de Thelma Gálvez (2001:12) *Aspectos económicos de la equidad de género*, concluye que la distribución de la carga y responsabilidad económica recae de manera prácticamente equitativa entre hombres y mujeres (esto sin tomar en consideración el trabajo doméstico). No obstante, los beneficios de este esfuerzo se distribuyen especialmente entre los hombres, entre otras cosas porque ellos tienen en sus manos virtualmente la totalidad de las decisiones políticas.

Con todo, desde la década de los noventa Bolivia ha avanzado en la reducción de la brecha de equidad de género: su IDG pasó de 0,549 en 1993 a 0,728 en el año 2007 (Naciones Unidas, 2001:6; PNUD, 1996:157; 2009:196). En lo que respecta al adelanto educativo, se aprecia una significativa disminución de la asimetría entre hombres y mujeres en la matrícula inicial, primaria y secundaria, pues la brecha de las tasas de matriculación entre hombres y mujeres pasó de 10,9% en el año 1993 a 6,1% en el año 2007. Sin embargo, no se puede decir lo mismo cuando se compara el grado de avance de algunos componentes económicos del IDG. Por ejemplo, en lo que respecta a la distribución de los ingresos, la disminución de la brecha entre hombres y mujeres, desde la década de los noventa, no tuvo grandes progresos, pues pasó de 2.598 dólares en 1997 a 2.024 dólares en 2007 (INE, 2001; PNUD, 1996:157; 1999:140; 2009:196) (ver tabla 14).

Tabla 14: Brechas de género de tasas de matriculación combinada y de participación del ingreso proveniente del trabajo en Bolivia

Tasas de matriculación combinada	Hombre	Mujer	Brecha de género	Ingreso percibido estimado (PPA en US\$)	Hombre	Mujer	Brecha de género
1993	73,1%	62,2%	10,9%	1997	4.187	1.589	2.598
2007	89,7%	83,6%	6,1%	2007	5.222	3.198	2024

Fuente: PNUD, 1996; 1999; 2009.

Por su parte, desde la década de los noventa, el Índice de Potenciación de Género (IPG) ha tenido un avance positivo, de 0,380 en 1993 a 0,511 en 2007. Un análisis de los diferentes componentes de este índice muestra, en primer

lugar, cómo el mayor porcentaje de avance, por ejemplo entre 1993 y 2001, se dio en la participación económica y profesional de las mujeres bolivianas (70%). Del mismo modo, se evidenció un apreciable avance en la participación política (15,5%) (INE, 2001).

Por otro lado, a pesar que los índices de género propuestos por el PNUD tendieron a reducirse en Bolivia, en los años noventa la feminización de la pobreza sigue siendo un fenómeno alarmante, especialmente entre la población rural. Según datos del año 2007 provistos por el Viceministerio boliviano de la Mujer (VMM, 2007:19), las elevadas tasas de fecundidad, los bajos niveles de educación, la escasa cobertura de salud y la precariedad de los empleos inciden en la pobreza femenina boliviana. Así pues, la tasa de fecundidad registrada en Bolivia (4,4 hijos) ha incidido en la perpetuación de la pobreza en el país¹²⁰. En tal sentido, se comprueba que las mujeres bolivianas más vulnerables son las que cuentan con las mayores tasas de fecundidad. Por ejemplo, las mujeres analfabetas alcanzan unas tasas de fecundidad de 6,9 hijos, y las mujeres indígenas monolingües de 6,5 hijos¹²¹.

En cuanto a la salud se refiere, el 52,92% de las mujeres del área urbana dan a luz en un centro de salud; pero en el área rural este porcentaje desciende al 22,03%. En relación al empleo, a pesar de los incrementos en la participación económica, ya mencionado en este subapartado, el porcentaje de mujeres en edad de trabajar alcanza a un 50,72%, pero la tasa de empleabilidad remunerada sólo cubre el 36,45% de esa población. Asimismo, en el área rural la participación económica de las mujeres desde los años noventa se ha comportado de forma contraria a las tasas de participación económica urbana, porque desde principios de los años noventa disminuyó de 52,35% en 1990 a 40,18% en 2007¹²² (VMM, 2007:9, 21; PNUD, 2009:196)

¹²⁰ Cabe señalar que la población femenina representa al 50,16% de la población total boliviana.

¹²¹ La tasa de analfabetismo de las mujeres en Bolivia alcanzó hasta el año 2007 el 14%, pero la mayor tasa de analfabetismo se encontró en el área rural, donde alcanzó el 37,91%.

¹²² Los ingresos promedio que obtienen las mujeres en Bolivia las sitúa en una situación de desventaja respecto a la de los hombres. A nivel nacional existe una diferencia de 483

Además, según datos del Informe del Viceministerio de Género de Bolivia (2007), las mujeres rurales participan en el mercado laboral con una fuerza de trabajo estacional, tanto en la producción agrícola tradicional de pequeña escala o de subsistencia, como en la agricultura moderna de exportación. Del mismo modo, en los casos en que se contrata a las mujeres de forma individual, normalmente éstas ganan la mitad del sueldo del varón. Asimismo, el 38,8% que se declara trabajadora independiente no recibe remuneración por su trabajo. En promedio, las mujeres rurales ganan la mitad de lo que ganan los hombres. La mayor diferencia se presenta en la agricultura, donde las mujeres reciben apenas el 29% de las ganancias masculinas y la mujer indígena gana incluso menos de la mitad de lo que ganan las mujeres no indígenas.

Por otra parte, las mujeres están representadas en el mercado laboral boliviano mayoritariamente en determinadas ramas que han ocupado tradicionalmente: servicios comunales, servicios sociales y personales, hostelería, comercio y educación. Los hombres, en cambio, están asociados a sectores como la construcción, el transporte y la explotación de minerales (CEPAL, 2005:9).

Asimismo, la incidencia de la pobreza de ingresos según la situación de empleo es alta tanto para mujeres como para hombres, con una incidencia mayor para las mujeres en casi todos los grupos de situación de empleo, con excepción de los trabajadores por cuenta propia. Del mismo modo, según el área geográfica, se evidencia una alta incidencia de pobreza en las mujeres en categorías específicas como obreras, trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras familiares, registrándose las más altas en el área rural (ver tabla 15).

Bolivianos (Bs.) frente a 889 Bs. (60 dólares frente a 111 dólares), a nivel urbano la diferencia se sitúa de 773 Bs. frente a 1.351 Bs. (97 dólares frente a 169 dólares), y en el área rural se registra la mayor diferencia de 95 Bs. frente a 346 Bs. (12 dólares frente a 43 dólares) (VMM, 2007:23; tipo de cambio con año base del 2003).

Tabla 15: Incidencia de pobreza de ingresos moderada en Bolivia según categoría de empleo y género (2006)

Situación en el empleo	Total		Urbano		Rural	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Obrero	56%	71%	56%	71%	56%	72%
Empleado	27%	22%	27%	22%	26%	22%
Cuenta propia	69%	57%	57%	55%	78%	61%
Trabajo familiar	81%	83%	60%	68%	88%	86%
Empleado de hogar	30%	51%	35%	54%	29%	31%
Otros (patrones)	29%	19%	29%	19%	31%	17%
Total	54%	56%	41%	43%	72%	74%

Fuente: Coordinadora de la Mujer, 2008.

Resumiendo, la población femenina boliviana, en especial la rural, tiene un largo camino por recorrer para alcanzar niveles de desarrollo humano acordes con los promedios de la región. Desde la década de los años noventa se han ido incrementando las capacidades relativas a la educación y la salud, pero no en una proporción sostenible y acelerada como para poder eliminar la pobreza de ingresos de Bolivia. Finalmente, sobre la capacidad de generación de ingresos por las mujeres bolivianas, se puede indicar que desde los años noventa el aumento de ésta fue limitado y no reflejó el incremento de la participación económica que experimentaron las mujeres en las áreas urbanas.

Por otra parte, cabe destacar que la debilidad institucional que ha venido afectando a Bolivia ha impedido que sus políticas públicas hayan incorporado de forma amplia y efectiva un enfoque de género¹²³. Las prioridades de política, durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio, estuvieron orientadas a los derechos de las personas. Así, las políticas públicas de género se centraron más bien en el reconocimiento de los derechos de las mujeres que en la redistribución de sus ingresos (Farah *et al.*, 2006:5, 12).

Por otro lado, desde el cambio de gobierno del año 2006, se pueden distinguir dos momentos en la institucionalidad pública de género en Bolivia. El primero se caracterizó por una negación radical de los avances de género acontecidos

¹²³ Desde 1994, tras la apertura y funcionamiento de la Subsecretaría de Asuntos de Género y Generacionales (SAGG), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible, se sucedieron nueve equipos directivos de este órgano, cada uno de ellos con la misión de elaborar un nuevo plan. No obstante, éstas eran removidas antes de implementar dichos planes.

desde los años noventa. En efecto, se consideró que el enfoque de género implementado se fundamentaba en un concepto occidental vinculado a políticas neoliberales, el cual por tanto no abarcaba ni recuperaba las culturas indígenas y originarias. El segundo momento se distingue —más bien— a raíz de la elaboración del Plan Quinquenal de las Mujeres 2008-2012, en el marco de los lineamientos del PND y de sus programas sectoriales¹²⁴ (Coordinadora de la Mujer, 2008:17-19). Este plan, además, se fundamenta en la nueva Constitución Política del Estado, marco jurídico que, a su vez, sienta las bases para un delineamiento de políticas públicas de género en Bolivia. No obstante, como sostiene un estudio de la Coordinadora de la Mujer (2008:19), el enfoque de género propiciado por el Gobierno de Evo Morales, aunque contiene fines de inclusión e igualdad, se aleja de aspectos más transversales por su excesiva centralidad en los pueblos indígenas y originarios.

Sobre las medidas legislativas adoptadas para proteger los derechos de las mujeres en Bolivia, desde fines de los años ochenta, éstas han recibido influencias de diversas corrientes de pensamiento; desde aquellas que tienen un fuerte asidero en dos condiciones asociadas a la mujer —la reproducción biológica y la maternidad— hasta aquellas que derivan de los principios de la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, desde hace aproximadamente tres décadas, se han introducido leyes y reformas legales que reconocen la igualdad y la protección de las mujeres en los ámbitos de la salud, la violencia, la participación política, los derechos civiles y familiares, y la regulación laboral de las trabajadoras del hogar. Además, es importante señalar que la nueva

¹²⁴ El marco conceptual en que se basa el Plan Quinquenal 2008-2012, propone cuatro ejes: (1) el reconocimiento de las relaciones injustas entre hombres y mujeres de base patriarcal, asumiendo ésta no sólo como una herencia colonial, sino como fruto de un patriarcado y un machismo boliviano, indígena y popular. Se le asigna el mismo valor político al concepto de género que al concepto de clase; (2) la recuperación del “par andino” (*chacha/warmi*) —superando su mitificación— como relación complementaria entre hombres y mujeres; (3) la revalorización del modelo de comunidad indígena, justificando que la comunidad se encuentra constituida por mujeres y hombres; y (4) la redistribución del trabajo dentro del hogar, la redistribución de los beneficios del trabajo y de la producción, y el reconocimiento desde el Estado de la necesidad de formular políticas reparadoras.

gestión gubernamental ha incrementado, en materia de género, un cuerpo legislativo importante, especialmente establecido en la nueva Constitución¹²⁵. Los artículos de esta nueva Constitución que incluyen la igualdad de género y los derechos de las mujeres expresan, entre los elementos más importantes: (1) la positivización del principio de igualdad y de no discriminación; (2) las garantías normativas y protectivas para el logro de la equidad de género bajo la perspectiva de los derechos de las mujeres; y (3) el reconocimiento y valorización del trabajo doméstico (CPE, 2008).

Sin embargo, la legislación actual en materia de género en Bolivia enfrenta todavía dificultades en su aplicación. La falta de formación de recursos humanos, la escasa difusión de información y conocimientos de las reformas legales, por parte de los funcionarios y la población en general, y los excesivos procedimientos burocráticos, en particular en el sistema de administración de justicia, son algunos de los factores que inciden en una deficiente aplicación de las leyes. Asimismo, a pesar de la implementación de las reformas legales, que han constituido parte de las estrategias para promover la igualdad de las mujeres en relación a los hombres, aún subsisten normas discriminatorias (Coordinadora de la Mujer, 2008:19-20).

Por otra parte, como se ha señalado en párrafos anteriores, la participación política de las mujeres en Bolivia se ha incrementado desde los años noventa. La Ley 1779 de de Reformas y Complementación al Régimen Electoral de

¹²⁵ Entre las leyes y los decretos supremos más importantes en materia de género, se puede mencionar los siguientes: la Ley 975 para la Protección de la Maternidad (1988), la Ley 1551 de Participación Popular (1994), la Ley 1565 de Reforma Educativa (1994), la Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica (1995), la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996), el Decreto Supremo 24864 para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997), la Ley 1779 de Reforma y Complementación al Régimen Electoral (1997), la Ley 996 de Reformas al Código de Familia (1998), la Ley 2273 para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2001), la Ley 2426 del Seguro Universal Materno Infantil (2002), la Ley 2450 de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar (2003), la Ley 3460 de Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus Sucedáneos (2006); y la Ley 3773 de Solidaridad con Víctimas de Agresiones Sexuales (2007) (Coordinadora de la Mujer, 2008: 125-128).

1997, conocida como “Ley de Cuotas”, incorporó la obligación de promover la igualdad de oportunidades de género en los militantes de los partidos políticos, así como impulsó la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular. Esta ley fijó que al menos el 30% de los candidatos a diputados debían ser mujeres. Asimismo, se aprobaron también otras disposiciones legales para incorporar a la mujer en listas de los partidos políticos para elecciones municipales y nacionales, debiendo alcanzar en algunos casos tal participación al 50% (Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004) (Farah *et al.*, 2006:12-16).

Así pues, todas estas medidas han desempeñado un papel fundamental para que las mujeres bolivianas participen en los espacios públicos y en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, como sostienen Farah *et al.* (2006), tales medidas no han sido asumidas por su carácter correctivo (luchar contra las desigualdades políticas que padecen las mujeres), sino simplemente por su carácter concesional (cumplir con los objetivos internacionales de equidad de género y con la presión de organismos femeninos de la sociedad civil boliviana).

En las elecciones nacionales de 2005, el país eligió a 1 senadora de un total de 27 senadores; 3 diputadas uninominales de un total de 72; y 17 diputadas plurinominales de 75¹²⁶. Estas cifras reflejan que no se llegó a cumplir la cuota del 30%¹²⁷. Sin embargo, en las elecciones de diciembre de 2009 esta cuota sí se alcanzó: 47% de participación femenina en el Senado, con 17 senadoras de un total 36 senadores; y 25% en la Cámara de Diputados, con 33 diputadas de

¹²⁶ Son llamados diputados plurinominales a aquellos que son elegidos de forma plurinomial, es decir, legisladores que no son elegidos por el voto directo de los ciudadanos, sino de acuerdo a su orden de inscripción o voto interno por su partido en las listas de candidatos plurinominales.

¹²⁷ En el poder ejecutivo, el primer Gobierno de Evo Morales contó con 4 mujeres ministras de un total de 20 ministros. Por otra parte, las mujeres bolivianas han incrementado su participación como candidatas al cargo de alcalde, del 29,4% en 2000 al 35,9% en 2005. De esta manera, un 8,5% de alcaldes en Bolivia son mujeres.

130. Por tanto, la vigente Asamblea Legislativa Plurinacional tiene una representación femenina de un 30%, es decir, 50 mujeres asambleístas de un total de 166 (Coordinadora de la Mujer, 2008:30; 2009:1; Farah *et al.*, 2006:16, 25).

Finalmente, se puede concluir que la representación política de las mujeres a nivel nacional y a nivel local esta experimentado grandes avances, pero que, sin embargo, esta participación aún encuentra resistencias culturales, institucionales, familiares, comunitarias y organizacionales; de modo que el ejercicio de las mujeres en la función pública boliviana todavía no es pleno.

3.3 Pobreza y marginalización de los pueblos indígenas en Bolivia

Prosiguiendo con el estudio de la pobreza boliviana bajo una concepción relativa, a continuación analizaremos la marginalización y discriminación que padecen los pueblos indígenas. Pero antes de entrar en el análisis es preciso recordar que Bolivia es uno de los países de América Latina con una población mayoritaria de habla originaria nativa, solamente superado por México y Perú (Albó, 1999:3, 8). El país, además, cuenta con una gran variedad y riqueza étnica, cultural y lingüística, que se refleja en la existencia de 36 pueblos indígenas que se ubican en todo su territorio. Entre los pueblos más importantes se encuentran el Quechua y el Aymara, los cuales habitan principalmente los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca. Sin embargo, la mayor diversidad étnica se encuentra en la región amazónica boliviana, en donde viven 24 pueblos indígenas, sobre todo en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando¹²⁸ (Valenzuela, 2004:16).

¹²⁸ Los 36 pueblos indígenas identificados según Albó (1999) y Valenzuela (2004) son: el Aymara, el Quechua, el Uru (Chipaya-Murato), el Guaraní, el Chiquitano, el Guarayo, el Ayoreo, el Tapiete, el Weenhayek (Mataco), el Paiconeca, el Araona, el Baure, el Canichana, el Cavineño, el Cayuvaba, el Chacobo, el Chimán, el Itonama, el Jaoquiniano, el Leco, el Machineri, el More, el Mosestén, el Movima, el Mojeño, el Nahua, el Pacahuara, el Sirionó, el Tacana, el Toromona, el Yaminahua, el Yuquí, el Yuracaré, el Ese Ejja, el Guarasugwe y el Afroboliviano.

Sin embargo, el idioma oficial y de uso predominante en Bolivia es el español, aunque existen distintos grados de apropiación de éste por parte de la población indígena, existiendo aún comunidades monolingües de habla nativa en áreas rurales. Por lo tanto, la diversidad lingüística es una de las características inherentes al país. En cualquier caso, según el censo del INE (2001), se puede afirmar que el castellano, el quechua, el aymara y el guaraní son los idiomas más hablados tanto en el ámbito rural como en el urbano (ver tabla 16).

Tabla 16: Población boliviana según idioma que aprendió a hablar en su niñez por zona geográfica (a partir de los 4 años)

Bolivia	Urbano %	Rural %	Total
Quechua	30,4	69,6	21,0%
Aymara	40,1	59,9	13,8%
Guaraní	22,4	77,6	0,6%
Otro nativo	27,8	72,2	0,4%
Castellano	79,5	20,5	64,2%
Total	63,2	36,8	100,0%

Fuente: INE, 2001.

Los pueblos indígenas bolivianos, además de su lengua, conservan sus tradiciones, su cultura y su religión¹²⁹. Asimismo, de acuerdo con el censo de población y vivienda (CNPV) (2001), el 62% de la población boliviana se auto identifica como miembro de algún pueblo indígena y señala su pertenencia a alguno de los siguientes pueblos: 30,7%, quechua; 25,2%, aymara y 6,1% a alguno de los 33 grupos étnicos restantes. Por otra parte, los quechuas y aymaras representan la inmensa mayoría rural andina (alrededor del 90%), pero en el oriente y sur de Bolivia los diversos grupos indígenas, que son minoría respecto a la población total, viven mucho más entrelazados con otros inmigrantes andinos, conocidos como “collas” (Albó, 2006:14-16).

Por otro lado, la definición y el tamaño de la población indígena en Bolivia es un tema controvertido. La información oficial proporcionada por el Instituto

¹²⁹ Aproximadamente el 40% de la población indígena boliviana no habla el castellano y conserva sus tradiciones, vestimentas, lenguas y estilos de vida (Albó, 2006:14-16).

Nacional de Estadística INE (2001) revela, como ya se señaló el párrafo anterior, que el 62% de la población boliviana (de 15 o más años de edad) se identifica como perteneciente a algún pueblo indígena. Sin embargo, como sostiene Ángela Meentzen (2007:169), lo excepcional en el censo boliviano fue que partió de una sobrevaloración de la población indígena en términos de cifras oficiales. El CNPV de 2001 no ofrecía ninguna opción para una autoidentificación como mestizo, razón por la cual los censados tuvieron que optar entre una identidad como blancos o la pertenencia a un pueblo indígena. Por otro lado, otro informe de la misma institución (INE, 2003:164) rebaja el porcentaje que representa la población indígena al 49% del total, acudiendo a criterios basados en el idioma, la actividad económica y la localización geográfica. A pesar de estas diferencias en las cifras, la información recogida por los censos y las encuestas ha representado un avance importante, por cuanto han incorporado preguntas que amplían los criterios para la identificación de esta población.

El estudio de Ramiro Molina y Xavier Albó (2006), titulado *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, propone una definición de la condición étnico-lingüística boliviana. Esta combina la declaración de autopertenencia con el idioma que se emplea y con el idioma materno. Este concepto asigna una mayor importancia a la autopertenencia y considera parte de la población indígena a todas las personas que declaran pertenecer a algún pueblo indígena u originario, pero también incluye a los que declaran no pertenecer y hablan idiomas nativos y/o han aprendido a hablarlos desde su niñez. Así pues, la utilización de este criterio muestra la multiplicidad de las características lingüísticas y adscriptivas de la población, y constituye una propuesta valiosa para identificar la multiculturalidad que caracteriza a la sociedad boliviana.

El concepto de Molina y Albó, además, permite identificar a los pueblos indígenas de las tierras bajas bolivianas (el oriente boliviano) que están perdiendo su idioma nativo o que no aprendieron a hablar en él, pero por la cualidad de adscripción recuperan su identidad indígena. Estos autores señalan también que, en Bolivia, hablar en idiomas nativos en algunas ciudades no necesariamente es una condición necesaria para considerarse

indígena. Por tanto, el uso del criterio de autopertenencia proporciona elementos que permiten identificar a la población indígena boliviana.

En el presente subapartado se adopta la definición de la condición étnico-lingüística boliviana para medir la pobreza de ingresos y de capacidades de los pueblos indígenas en Bolivia.

Según se señaló en el punto 3.1 del presente capítulo, el 32% de la población boliviana padece de una pobreza extrema de ingresos. Ahora bien, con datos de 2007, el 47,2% de la población indígena, a diferencia del 25% de la población no indígena, padece de esta pobreza —es decir que no dispone ni siquiera de un dólar diario para cubrir sus necesidades básicas—. Así, la incidencia de la pobreza extrema en la población indígena es casi el doble que en la no indígena (Naciones Unidas y UDAPE, 2006:32; UDAPE, 2010) (ver tabla 17).

Tabla 17: Pobreza de ingresos según condiciones étnicas en Bolivia

	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Incidencia de pobreza moderada (%)	64,0	63,6	63,5	66,4	63,1	63,3	63,1	59,6	59,9	60,1	59,3
Indígena	n.d.	n.d.	73,1	76,0	69,4	71,0	70,1	67,9	69,3	66,5	n.d.
No Indígena	n.d.	n.d.	45,1	54,1	51,9	53,3	49,1	49,7	46,0	51,8	n.d.
Incidencia de pobreza extrema (%)	41,2	38,1	40,7	45,2	38,8	39,5	34,5	36,7	37,7	37,7	32,7
Indígena	n.d.	n.d.	50,6	56,1	46,0	48,7	42,0	47,4	48,8	47,4	n.d.
No Indígena	n.d.	n.d.	21,8	31,1	25,9	27,5	19,4	24,2	21,3	25,2	n.d.

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: UDAPE, 2010.

Por otro lado, según la tabla, si se hace referencia a la pobreza moderada (dos dólares diarios para cubrir necesidades básicas), con datos del 2007, un 66% de la población indígena sufriría la misma, frente a un 51% de la población no indígena. Además, el estudio *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia* de Rodrigo Valenzuela (2004:5) estima que el 67% de los jefes de hogar que hablan idiomas nativos sufren una pobreza moderada, en comparación con

el 37% entre los jefes de hogar que sólo hablan el castellano. Por consiguiente, este autor concluye que la diferencia étnica y lingüística en los hogares bolivianos constituye un factor explicativo de su pobreza.

Del mismo modo, el estudio de Lykke Andersen *et al.* (2003:34-35) sostiene que las personas que sólo hablan castellano obtienen entre un 15% y un 27% más ingresos que las personas que cuyo idioma materno es indígena y que no hablan otro. Por lo tanto, los hogares indígenas tienen una menor probabilidad de salir de la trampa de la pobreza de ingresos, habida cuenta de su dificultad en la inserción laboral, especialmente debido a la discriminación que padecen y por su menor dotación de capital humano.

Respecto a la evolución de la pobreza de ingresos moderada entre las personas indígenas en la década de los noventa y principios del nuevo milenio, hay que destacar que la reducción de ésta fue del 6%. Por el contrario, resulta significativo que la población no indígena no experimentó reducción alguna, sino un incremento del 6% en dicha tasa. Una explicación puede ser que la población indígena partía de unos porcentajes mucho más altos, con lo que es más lógico que haya disminuido. No obstante, el incremento de esta tasa en la población no indígena puede deberse a la reducción de las tasas de empleo urbano en el país.

En suma, como señalan Harry Patrinos y Guilleto Hall (2005:5), ser indígena aumenta la probabilidad de caer en la trampa de la pobreza de ingresos (16% en 1990 y 13% en 2004). Por lo tanto, no sorprende que el ingreso laboral de la población indígena se vea superado en 2,2 veces por el ingreso de los trabajadores no indígenas, un ratio que entre las mujeres alcanza el 2,4. Estudios como el de Wilson Jiménez y Fernando Landa (2004:12, 23-26), *Pobreza indígena en Bolivia*, analizan algunos de los determinantes que explican estas diferencias salariales. El bajo capital humano, por ejemplo, es el principal determinante, que otorga el 70% de la explicación de este fenómeno. El estudio señala también que las bajas percepciones de los retornos educativos, a través de ingresos o salarios, agravan tal situación.

Sin embargo, las tasas de participación laboral de los trabajadores indígenas son más altas que las registradas por la población no indígena, y su desempleo también es más bajo, debido probablemente, como lo señalan Jiménez y Landa (2004), a la concentración de estos pueblos en áreas rurales y a su focalización económica en la agricultura tradicional. De esta manera, cerca del 84% de los trabajadores indígenas tiene un trabajo informal, comparado con un 67% de los trabajadores no indígenas; por otra parte, alrededor del 80% de las mujeres indígenas se encuentran autoempleadas, mientras que el autoempleo entre mujeres no indígenas alcanza al 53% (CIMDM, 2003:12-13).

Además, la pobreza de ingresos indígena, especialmente la urbana, guarda una relación directa con la inserción laboral precaria que los pueblos indígenas tienen en el sector informal de la economía, el cual proporciona unas escasas oportunidades de acceso a fuentes de ingresos sostenibles en el tiempo. En cambio, la pobreza indígena rural viene facilitada por la inadecuada infraestructura productiva, la reducida productividad agrícola y pecuaria, y la dificultad de acceso a mercados de bienes agropecuarios. Por tanto, a pesar de la mayor participación laboral de la población indígena, ésta ocupa el 67% de los empleos más vulnerables y precarios, y el 28% de los empleos semicualificados. Por último, sólo el 4% de los trabajadores indígenas ocupan puestos de trabajo que requieren una cualificación superior (Valenzuela, 2004:21).

Por otra parte, la desnutrición crónica también refleja la enorme brecha que separa a la población indígena de la no indígena. En 1989, la desnutrición de la población boliviana entre 0 a 3 años alcanzaba el 38,3%. Durante la década de los noventa y principios del nuevo milenio esta cifra se redujo hasta llegar al 24,2%. Pero este incremento no ayudó a reducir la actual brecha (de 1,8) entre población indígena y población no indígena; en otras palabras, por cada niño no indígena desnutrido hay 1,8 niños indígenas desnutridos. Asimismo, el 78% de los hogares indígenas que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza no cuentan con acceso a agua potable y el 72% carecen de servicios sanitarios (CIMDM, 2003:35).

En otro ámbito, el estudio del INE (2003) indica que la población indígena presenta brechas educativas significativas respecto a la población no indígena. Por ejemplo, el 53% de los niños indígenas finalizan ocho años de educación primaria, frente a un 69,2% de los niños no indígenas. Por lo tanto, la relación indígena-no indígena respecto a la educación primaria completa es del 0,77. Asimismo, la relación entre la tasa de alfabetización de personas indígenas y no indígenas, hasta el año 2008, alcanzó a 0,93; en otras palabras, por cada cien personas no indígenas que sabían leer y escribir, existían 93 personas indígenas con esas capacidades. Sobre la mortalidad infantil, como se mencionó en el punto 3.1 del presente capítulo, este índice alcanza a 49 defunciones antes de los cinco años por cada mil nacimientos, pero si nos referimos a la población indígena, ésta tiene tasas que casi doblan a las de la población no indígena (87 frente a 45) (CIMDM, 2003:21, 23; INE, 2009:1).

Finalmente, se puede concluir que los pueblos indígenas bolivianos sufren una pobreza de ingresos que impide desarrollar sus capacidades humanas, lo que perpetúa, a su vez, la pobreza humana del país. Además, la marginalización que padecen estos pueblos se manifiesta en su precaria inserción en el mercado laboral, ya sea ésta formal o informal, y por su reducida representación política. Hay que subrayar que a pesar del incremento de la participación política de los pueblos indígenas, especialmente desde la llegada de Evo Morales al poder, ésta sigue siendo limitada (véase capítulo 6, punto 3.1).

Por otra parte, en lo referente a las políticas públicas en materia de integración de los pueblos indígenas, cabe observar ya antes de la llegada de Evo Morales al poder se habían formulado algunas de ellas. No obstante, todas ellas tuvieron una corta existencia o fueron sustituidas, poco tiempo después, por otras de sentido contrario¹³⁰. Sin embargo, no todos los gobiernos aplicaron tales políticas, y cuando lo lograron hacer se orientaron principalmente hacia la

¹³⁰ Entre 1990 y 2006, seis diferentes instancias de seis distintos ministerios estuvieron al frente de las políticas para los pueblos indígenas, sin que ninguna de ellas sobreviviera más allá de tres años.

diversidad cultural y a la lucha contra la pobreza de ingresos¹³¹. En contraposición, desde 2006, el gobierno de Morales, con su PND, califica su política general como “indígena”, razón por la cual elimina los organismos especiales para la implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, y elimina las políticas específicas para los mismos (Meentzen, 2007:169-170).

Cabe destacar que el inicio de la adopción de medidas legislativas para proteger los derechos de estos pueblos tuvo lugar en 1953 con la Ley de Reforma Agraria, que se sentó las bases del tratamiento del tema indígena, campesino y agrario¹³². La Reforma Agraria pretendía eliminar las diferencias étnicas y culturales e integrar a los pueblos indígenas en la sociedad nacional. Luego de aproximadamente cuarenta años, en 1991, el Congreso Nacional ratificó la suscripción del Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” (Ley 1257 de 1991)¹³³. Así pues, la aprobación de tal Convenio fue el primer paso para el reconocimiento de los derechos indígenas en la legislación boliviana (Molina y Vadillo, 2007:29).

Tres años después, en 1994, se cambió el texto constitucional en su artículo 1, que hasta entonces establecía lo siguiente: “Bolivia, libre, independiente y

¹³¹ Entre las políticas públicas dirigidas a la integración económica, social y política de los pueblos indígenas anteriores a la asunción del poder por Evo Morales, se pueden citar las siguientes: la Reforma Agraria de 1956, el Pacto Militar Campesino de 1964, el Reconocimiento de la Educación Intercultural Bilingüe de 1992, la Reforma Educativa de 1994, la Participación Popular de 1994, el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República de 1994, la Descentralización Administrativa de 1995 y, finalmente, la creación de instituciones encargadas de implementar políticas públicas orientadas a pueblos indígenas en los años 1996, 1997, 2000 y 2002.

¹³² En la legislación boliviana, la Ley de Reforma Agraria, con un espíritu integracionista, cambió la denominación de “indio” por la de “campesino”.

¹³³ El Convenio 169 de la OIT se constituyó en la referencia central para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. A pesar de que su redacción es genérica y deja un margen para que los gobiernos, en cooperación con los pueblos indígenas, definan las medidas legislativas nacionales para su aplicación, el Convenio establece una serie de derechos mínimos que debe regir en cada país.

soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática y representativa”. Dicho artículo se modificó por: “Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, multiétnica y pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos” (CPE, 1994). El nuevo artículo constituyó un principio constitucional que rigió y orientó la definición política del Estado, el cual fue desarrollado en las diferentes leyes, decretos, políticas, programas y proyectos de gobierno, y en la estructura administrativa del Estado.

Asimismo, este artículo se complementó con el artículo 171, que reconoce derechos específicos para los pueblos indígenas: establece que los pueblos indígenas son sujetos de derechos, y no solamente un conjunto de individuos pertenecientes a un grupo étnico. Del mismo modo, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras comunitarias de origen (TCO), garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales; asimismo, instituye el reconocimiento de la identidad cultural, eliminando las concepciones integracionistas y de asimilación de las Constituciones anteriores. Del mismo modo, el artículo 171 reconoce el derecho a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Finalmente, da plenas facultades a las autoridades comunitarias indígenas para que puedan ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias para solucionar alternativamente sus conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que éstas no sean contrarias a la Constitución y a las leyes vigentes (CPE, 1994).

Otra de las leyes que se establecieron a favor de los pueblos indígenas fue la Ley 1551 de Participación Popular (1994), que definió como sujetos de la participación popular a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas y a las juntas vecinales. De tal forma, se reconoció: la existencia jurídica y política de los pueblos indígenas, el respeto a sus propias formas de organización y autoridad, y la participación institucionalizada en el control de la administración pública. Posteriormente, se aprobó el mismo año la Ley 1565 de Reforma Educativa, que propició una transformación global de la educación en el país, tomando en consideración la enorme diversidad multicultural y regional

de Bolivia. Así pues, gracias a esta ley, se implementó la educación intercultural bilingüe y los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), encargados de formular políticas educativas bilingües (Molina y Vadillo, 2007:36-39).

Dos años después, en 1996, se promulgó la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que establece que las TCO son tierras de dominio exclusivo de los pueblos indígenas. Posteriormente, el año 2000, se aprobó un Decreto Supremo 25894 que reconoce oficialmente las lenguas indígenas. Es importante señalar que las lenguas vernáculas bolivianas, a pesar de formar parte de las políticas públicas bolivianas desde 1994, dejan de ser legalmente marginadas sólo a partir del año 2000.

Asimismo, el año 2004 se promulgó la Ley 2771 de Partidos Políticos, Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. A través de esta ley se abrió la posibilidad de participación política, electoral, a las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Un año después, en 2005, se promulgó la Ley 3058 de Hidrocarburos y la participación y consulta a los Pueblos Indígenas (Molina y Vadillo, 2007:45, 49). Finalmente, como se analizará detalladamente en el próximo capítulo, concretamente en el punto 4, en 2009 se aprobó, luego de un *referéndum* nacional, la nueva Constitución boliviana que amplía, respecto a la anterior, los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas en Bolivia.

En resumen, como sostiene Ángela Meentzen (2007:193), Bolivia es el país que posee la más amplia legislación sobre derechos indígenas. Sin embargo, las leyes no suelen cumplirse, razón por la cual muchas de ellas existen sólo en el papel. Desde 1990, el movimiento indígena, como se analizará en el punto 3 del capítulo 6, se ha convertido en un visible protagonista político, y con ello los derechos indígenas han logrado una alta prioridad en la agenda política nacional. Pero en la mayoría de los casos estas políticas sólo fueron posibles gracias al apoyo explícito, técnico y financiero de donantes internacionales. Sin embargo, como ya se señaló párrafos más arriba, no se desarrollaron políticas públicas nacionales articuladas y continuas para los

pueblos indígenas.

Por último, autores como Meentzen (2007:194) sostienen que el actual Gobierno de Evo Morales no cuenta con enfoques coherentes en las políticas públicas para los pueblos indígenas, a pesar de los notables cambios habidos en sus condiciones estructurales. Como señala esta autora, sin un organismo coordinador, encargado específicamente de asistir a los pueblos indígenas, el Gobierno boliviano tendrá serias dificultades para implementar una política articulada y coherente al servicio de éstos, a pesar de las importantes modificaciones legales, de la retórica oficial y de los abundantes recursos financieros provenientes de las exportaciones de gas natural. Por lo tanto, habrá que esperar y observar si el discurso oficial y la nueva legislación llegan a plasmarse en políticas públicas coherentes y articuladas para beneficio de los pueblos indígenas, con estrategias nacionales y planes de acción explícitos, a mediano y largo plazo, orientados a luchar contra su pobreza de ingresos y de capacidades.

4. El sistema educativo y la pobreza educativa en Bolivia

La educación, como se ha señalado en el marco teórico de la presente tesis doctoral — capítulos 2, 3 y 4— constituye un derecho humano fundamental que permite desarrollar ciertas capacidades humanas que, a su vez, facilitan alcanzar una vida más tolerable. Por lo tanto, la privación de ésta, o “pobreza educativa”, constituye una parte integral de la pobreza humana. Al mismo tiempo, las características de tal privación educativa (reflejadas en sus índices negativos) están fuertemente ligadas a la pobreza de ingresos, así como a factores culturales, sociales y netamente educativos. Sobre estas bases, el presente apartado estudia el sistema educativo boliviano para comprender los síntomas de la pobreza educativa en Bolivia y las interrelaciones de estos síntomas con la pobreza de ingresos y los otros factores antes mencionados.

4.1 Diagnóstico de la educación boliviana

El estudio de los síntomas de la privación educativa en Bolivia requiere un análisis tanto de la estructura de su Sistema Educativo (SE) como del comportamiento que han experimentado sus principales índices en las últimas décadas. Así pues, el SE boliviano, en plena transformación gracias a las nuevas políticas educativas que viene implementando el Gobierno de Evo Morales, está conformado por un sistema mixto en el cual el Estado, junto a instituciones privadas, se encarga de proveer los servicios educativos. Bajo esta estructura, la oferta educativa escolarizada en Bolivia está dirigida a un grupo poblacional comprendido, principalmente, entre los 4 y los 17 años de edad, por medio de tres niveles educativos: inicial o preescolar (4 a 5 años), primario (6 a 13 años) y secundario (14 a 17 años)¹³⁴. Tales niveles tienen el objetivo de formar a los niños con habilidades científicas, técnicas, sociales y artísticas para que puedan insertarse en el mercado laboral o continuar con estudios superiores¹³⁵ (MECYD, 2004:46).

Por otro lado, aunque la provisión de educación en establecimientos educativos “fiscales” (públicos) es universal y gratuita, de acuerdo con la anterior Constitución Política del Estado de Bolivia, vigente hasta el año 2009, sólo la educación primaria tenía el carácter de nivel educativo obligatorio. La nueva Constitución, refrendada en el año 2009, sostiene que la educación boliviana es obligatoria hasta el bachillerato.

Durante los años noventa, y de acuerdo con la anterior Constitución, los compromisos internacionales suscritos por Bolivia, en el marco de la Declaración Mundial de Educación Para Todos (EPT) y de la Convención de

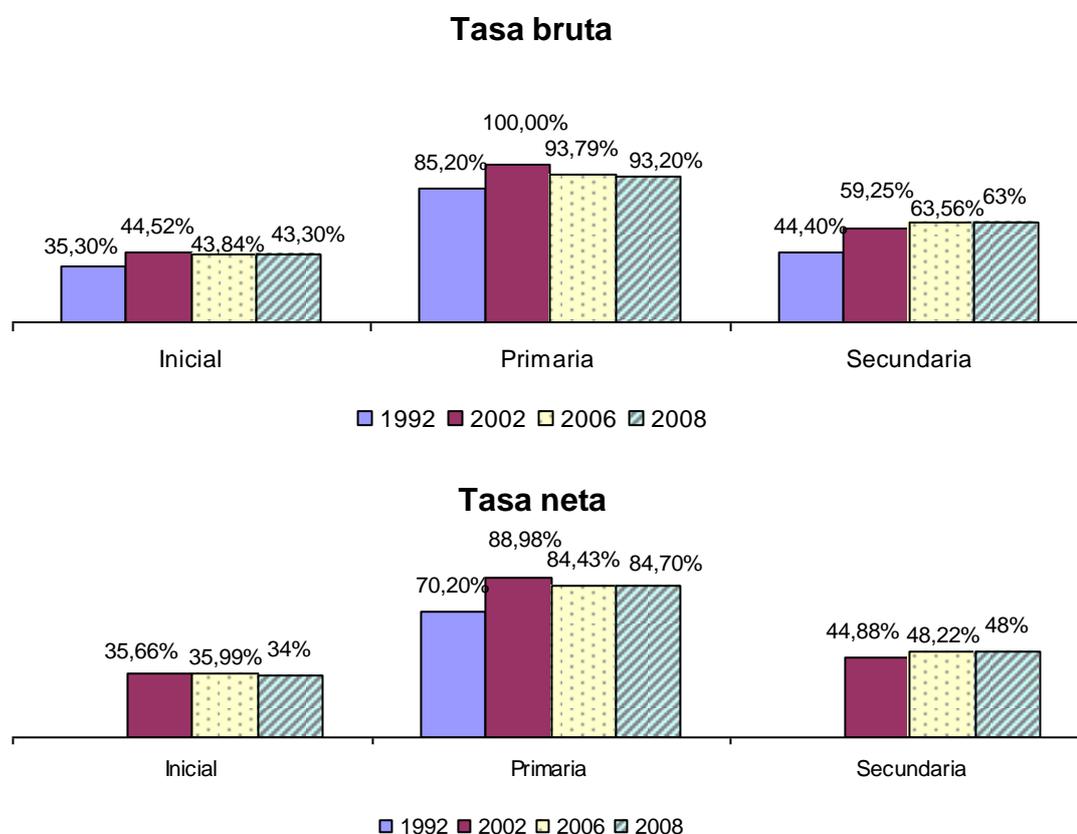
¹³⁴ El nivel primario tiene una duración de ocho años y está organizado en tres ciclos: el primer y segundo ciclo, con tres años de duración cada uno, y el tercer ciclo, con dos años de duración. El nivel secundario, asimismo, se divide en dos ciclos, con dos años de duración cada uno.

¹³⁵ No obstante, existe una elevada proporción de niños y jóvenes inscritos en las escuelas bolivianas con una edad que supera la edad reglada por sus ciclos escolares. Por ejemplo, en el año 2005, el 59,8% de los alumnos inscritos en 4° de secundaria tenía más de 17 años de edad (ASDI, 2006:15).

Derechos del Niño, dirigieron las políticas educativas bolivianas para que éstas priorizaran el nivel educativo primario. Por tal razón, las tasas de cobertura bruta de la educación primaria boliviana han alcanzado en el año 2008 cifras del 93,20%, frente al 63% de la educación secundaria y el 43,30% de la educación preescolar o inicial¹³⁶ (INE, 2009; UDAPE, 2010). No obstante, desde los años noventa, la cobertura en todos los niveles educativos ha mejorado considerablemente, pero todavía existen diferencias sustanciales entre las tasas bruta y neta en Bolivia, lo que refleja que las necesidades educativas de la población no son atendidas en el momento que corresponde (ver figura 15).

¹³⁶ Los datos diferenciando entre las tasas bruta y neta de escolarización permite valorar en qué medida se atienden las necesidades de la población en el momento que corresponde. Así pues, para entender la diferencia entre estas tasas, hay que destacar que la “tasa bruta de escolarización” es el número de alumnos matriculados en un determinado nivel de enseñanza, independientemente de su edad, expresado en porcentaje de la población del grupo de edad oficial para ese mismo nivel; a su vez, la “tasa neta de escolarización” es el porcentaje de alumnos respecto del grupo de edad oficial de un determinado nivel de enseñanza (Angulo y Mogrovejo, 2002:12).

Figura 15: Cobertura bruta y neta en los niveles inicial, primario y secundario en Bolivia (1992, 2002, 2006, 2008)



*No existen datos de las tasas netas de educación inicial y secundaria para el año 1992 y los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.
Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE) —MECyD, 2004—; INE, 2009; López y Murillo, 2006.

Asimismo, entre 1992 y 2008, el promedio de años de estudio en la población boliviana de 19 años en adelante se incrementó de 6,1 a 8,7, sobrepasando el promedio de la región. No obstante, este aumento ha sido más acentuado en el área urbana que en el área rural; en el área urbana los años de estudio pasaron de 7,9 a 10,2, mientras que en el área rural sólo pasaron de 3,4 a 5,2. De la misma manera, ha disminuido la brecha en los años de estudio entre los grupos con elevados y con reducidos ingresos. Por ejemplo, en el año 1992, una persona perteneciente a un quintil de ingresos superior, con 28 años de edad, alcanzaba diez años más de escolaridad que una persona de un quintil inferior. Esta brecha se redujo a cinco años de educación para el año 2008 (INE, 2009:1; UDAPE, 2010). Asimismo, entre 1992 y 2005, la tasa de analfabetismo en el área urbana disminuyó de 8,9% a 6,4% y, en el área rural,

de 36,5% a 25,8%. En general, la tasa de analfabetismo global entre 1992 y 2008 disminuyó en un 6,7% (MECYD, 2004:49-52; UDAPE, 2009:1; 2010) (ver tabla 18).

Tabla 18: Años de estudio y tasa de analfabetismo en Bolivia (1992-2008)

	1992	2001	2008	Promedio América Latina (2008)
Años de estudio*	6,1	7,7	8,7	7,1
Años de estudio rural	3,4	4,2	5,6	
Años de estudio urbana	7,9	9,2	10,2	
Tasa de analfabetismo **	20,0%	13,3%	9,3%	8,8%

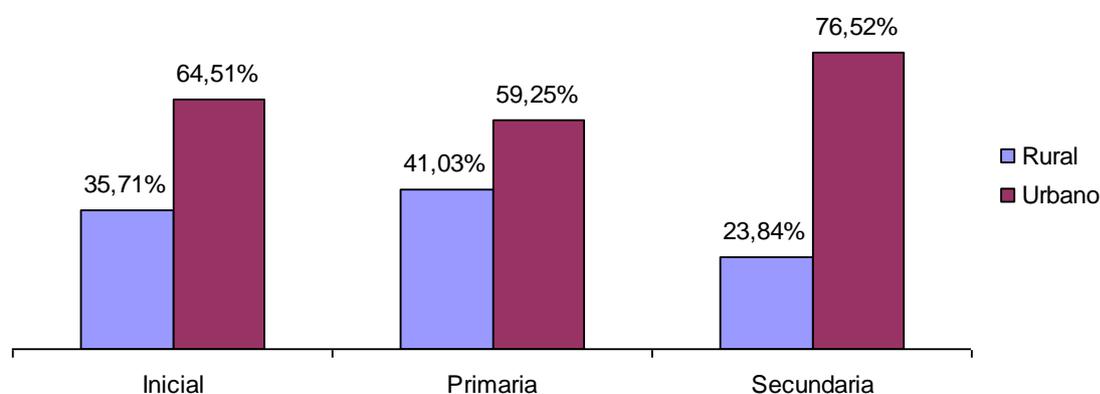
(*): Población de 19 años o más, (**): Población de 15 años o más

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE) —MECYD, 2004—; UDAPE, 2009; 2010; PNUD, 2009.

Por otra parte, entre los ámbitos urbano y rural, la cantidad de alumnos matriculados en niveles de educación preescolar y primaria no difiere tanto como entre los matriculados en la educación secundaria (ver figura 16).

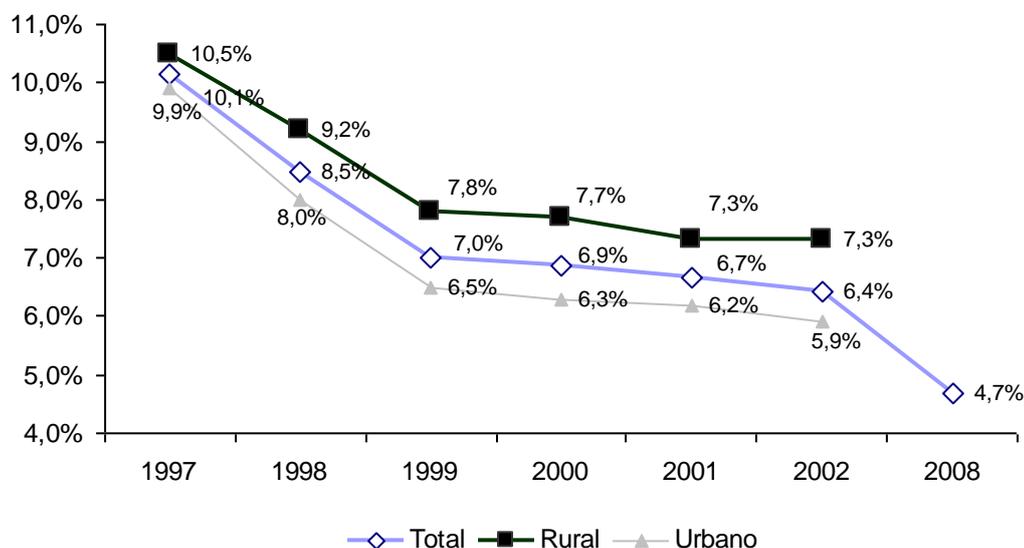
Figura 16: Tasa de matrícula bruta por nivel de educación según área geográfica en Bolivia (2006)



Fuente: Elaborado con información del SIE —Ministerio de Educación y Culturas (MECYD).

Respecto a la tasa de abandono de los tres niveles educativos, se puede indicar que entre los años 1997 y 2008 se registró una disminución. Este índice en 2008 alcanzó un nivel de 4,7%, sin bien en el área rural sigue alcanzando niveles muy elevados (7,3%) (ver figura 17).

Figura 17: Evolución histórica del abandono escolar en Bolivia (niveles de educación inicial, primaria y secundaria) por área geográfica (1997-2002) y tasa de abandono total (1997-2008)



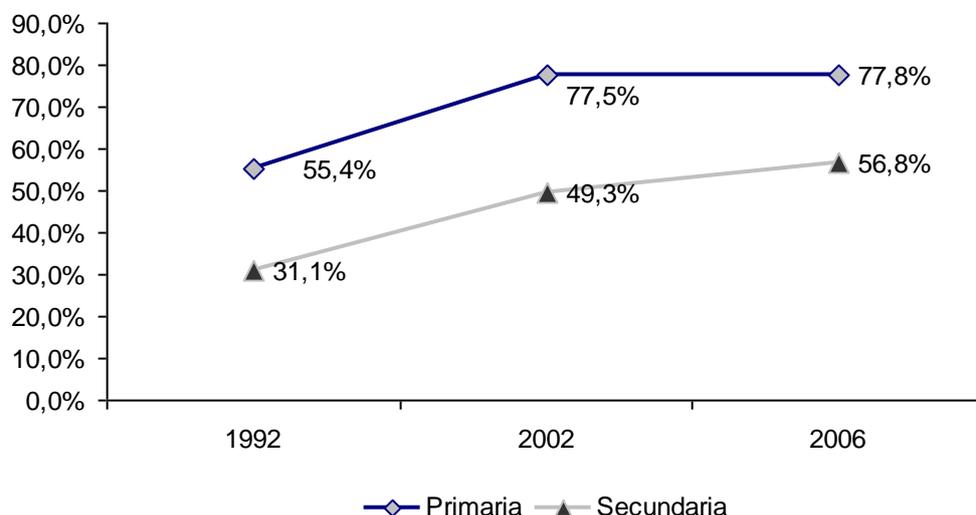
Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.
Fuente: Elaborado con información del SIE —MECYD, 2004—; INE, 2009; UDAPE, 2010.

Por otro lado, los alumnos bolivianos empiezan a abandonar las escuelas a partir de los 10 a 11 años de edad, fenómeno que afecta en mayor medida a los niños de familias de ingresos bajos del área rural o de grupos étnicos originarios. Por otro lado, los hombres abandonan las escuelas sobre todo al inicio del tercer ciclo de primaria y durante el primer curso de secundaria, mientras que las mujeres abandonan el sistema educativo al finalizar los primeros ciclos de la educación primaria. Con todo, la deserción escolar es más preocupante en la educación secundaria; sólo el 43% de los jóvenes con 17 años de edad que vive en el área rural y el 67% de los que viven en el área urbana asisten a la escuela (ASDI, 2006:15-16, Banco Mundial, 2006a:47).

Respecto a las tasas de término de la educación, según los datos del Sistema de Información Educativa (SIE, 2005) y UDAPE (2009), la cantidad de niños y jóvenes que culminan la primaria y la secundaria se ha ido incrementando desde 1992. Esta cifra alcanzó en 2006 el 77,8% para la educación primaria y el 56,8% para la educación secundaria. No obstante, aunque los niveles de culminación de la educación en los últimos años han mostrado mejoras, como se muestra en la figura nº 18, éstos aún registran tasas muy bajas. Así pues, las tasas de término del nivel primario están por debajo de otros países de la

región, como Argentina, México, Uruguay, Chile y Costa Rica (ASDI, 2006:16).

Figura 18: Evolución histórica de la tasa de término por nivel de educación (2001-2005) (en porcentajes)



Fuente: SIE, 2005; UDAPE, 2009.

Además, las tasas de término en el área rural son mucho más bajas que las registradas a nivel nacional. Por ejemplo, el 49,1% de los alumnos rurales completa la primaria, mientras que en el área urbana lo hace el 84,9%. En la educación secundaria sólo el 22,9% de los alumnos rurales culminan este nivel educativo, en comparación con el 60,1% de los alumnos urbanos (MECYD, 2004:107; ASDI, 2006:16-17). Del mismo modo, el Ministerio de Educación (2003:28) señala que el 66% de los niños que pertenecen a quintiles de ingreso superiores concluyen la primaria, mientras que sólo el 13% de los niños de quintiles inferiores, sobre todo rurales, alcanzan ese objetivo.

Por último, si se analiza el rendimiento escolar en la educación boliviana, hay que destacar que, de acuerdo con los resultados del SIMECAL (Sistema de Medición de la Calidad Educativa en Bolivia), los alumnos del tercer y cuarto grado de primaria presentan resultados significativos. Sin embargo, tales resultados son todavía pobres en asignaturas relacionadas con el lenguaje y las matemáticas¹³⁷. Asimismo, las evaluaciones del SIMECAL evidencian que

¹³⁷ El SIMECAL pudo evidenciar en el año 2001, a través de una prueba de aptitud académica, que los alumnos de cuarto grado de secundaria tienen grandes deficiencias en lenguaje, ya

existe un gran contraste entre el rendimiento escolar del área urbana y el del área rural (MECYD, 2004:110). Por lo tanto, los resultados de las escuelas urbanas están significativamente por encima de los del área rural. De igual manera, los colegios públicos presentan un peor desempeño escolar que los establecimientos privados.

En definitiva, entre los factores que el MECyD (2004:111) identifica como los principales elementos asociados a un bajo rendimiento escolar se encuentran: las características socioeconómicas y socioculturales de las familias de los alumnos (pobreza de ingresos, etnia, lenguas vernáculas y situación geográfica), las características cualitativas y físicas de las escuelas (infraestructura educativa), y las bajas expectativas de las familias sobre el retorno educativo.

En síntesis, a pesar de los importantes avances educativos sucedidos desde los años noventa, persisten todavía grandes desafíos —como el alcance de una mayor cobertura en los niveles de educación inicial y secundaria, y la mejora del rendimiento escolar y calidad de todo el sistema educativo— que impiden que Bolivia esté libre de una pobreza educativa estructural. Finalmente, en cuanto a equidad geográfica y socioeconómica se refiere, se puede concluir que aún existen grandes disparidades de cobertura, calidad y rendimiento escolar entre las escuelas urbanas y las rurales. Por lo tanto, cabría afirmar que los síntomas de la pobreza educativa se encuentran más enraizados en las zonas rurales del país.

que tan sólo un 30% de los jóvenes tiene un nivel de vocabulario y sintaxis alto, en tanto que menos del 50% tiene un nivel aceptable en la comprensión de lectura. En el caso de las matemáticas, la situación es aun más alarmante, dado que sólo el 30% de ellos tiene un rendimiento alto en geometría y menos del 30% en aritmética, álgebra y estadística aplicada.

4.2 Factores económicos que inciden en la pobreza educativa en Bolivia

Para iniciar el estudio de los factores económicos que inciden en los índices negativos de la educación boliviana, tomamos como base el enfoque del capital humano (tasas de retorno social y privado) a fin de explicar el círculo entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa. Como se analizó en el marco teórico (capítulo 3, punto 2.1), la estimación de las “tasas de retorno” constituye una técnica de análisis costo-beneficio para la medición del rendimiento de la inversión educativa. Por ejemplo, la “tasa de retorno social” es una estimación de la rentabilidad obtenida por la sociedad al invertir en recursos humanos y no en activos o recursos materiales, la cual constituye una información útil para la toma de decisiones en la asignación de recursos públicos. Asimismo, la “tasa de retorno privada” es una estimación de la rentabilidad individual, por la cual se establece una relación entre la acumulación de años de educación y la expectativa individual del aumento de ingresos por esos años estudiados.

Así pues, según investigaciones de teóricos de la economía de la educación, como Psacharopoulos y Patrinos (2002:18), la educación primaria boliviana tuvo mayores tasas de retorno que otros niveles educativos. Por ejemplo, con datos de 1990, la tasa de retorno privada mostraba que los alumnos que culminaban el último nivel de primaria tenían un retorno 20% mayor que aquellos que no la aprobaban; igualmente, quienes finalizaban el último nivel de secundaria tenían un retorno 6% mayor que aquellos que sólo aprobaban el último nivel de primaria. Finalmente, los individuos que culminaban la educación superior tenían un retorno 19% mayor que quienes sólo finalizaban el último nivel de secundaria. Por otro lado, la tasa de retorno social también registró niveles más elevados para la educación primaria y la educación superior, con cifras del 13% y 6%, respectivamente.

Asimismo, investigadores como Lykke Andersen y Manfred Wiebelt (2003:9-11), utilizando la regresión de Mincer¹³⁸, señalan que los retornos educativos

¹³⁸ Este modelo se explica en el marco teórico de la presente tesis doctoral, en el capítulo 3,

en las áreas urbanas bolivianas son más bajos que en las áreas rurales. Sin embargo, el estudio realizado por el Banco Mundial (2006a:25), *La educación primaria y secundaria en Bolivia, desafíos 2006-2010*, señala que si bien a comienzos de los años noventa las tasas de retorno de la educación primaria boliviana eran superiores a las de otros niveles educativos, esta situación ha cambiado ligeramente a finales de los años noventa y principios del nuevo milenio. La educación superior en estos últimos años se habría convertido en el nivel educativo que reporta mayores retornos. No obstante, las tasas de retorno de los primeros grados de la educación primaria siguen superando a los últimos grados de la educación primaria y secundaria (ver tabla 19).

Tabla 19: Tasas de retorno educativo privado en Bolivia

CICLO	Promedio anual de la tasa de retorno
Primaria, años 1 a 6	12,40%
Primaria, años 7 y 8	4,90%
Secundaria	9,10%
Superior	17,50%

Fuente: Banco Mundial, 2006a.

A su vez, el 11% de los graduados de la educación secundaria entre 18 y 25 años de edad se encuentran desempleados, en tanto que el 53% de éstos están subempleados y no tienen un contrato laboral. Por lo tanto, como concluye el estudio del Banco Mundial (2006a), en los próximos años es probable que las tasas de retorno de la educación secundaria caigan por el incremento de sus graduados en un mercado laboral boliviano que los subemplea precariamente. Por consiguiente, el Banco sugiere que si no se plantean acciones inmediatas para mejorar la calidad de la formación en este nivel educativo, no habrá incentivos para que los jóvenes terminen la primaria, ni la secundaria (Banco Mundial, 2006a:25).

Por otra parte, y dejando de lado los retornos educativos, existen otros costos de oportunidad que las familias consideran como factores decisivos para enviar a sus hijos a las escuelas. Entre éstos se puede mencionar los ingresos que los hogares bolivianos dejan de percibir por la asistencia de sus niños a las aulas.

Por tanto, la participación de los estudiantes bolivianos en un mercado laboral informal es otro de los grandes factores que mantiene a éstos fuera de las escuelas, especialmente, en zonas rurales con elevados índices de pobreza. Cerca del 20% de niños entre 10 y 14 años de edad trabajan y estudian, lo cual se corresponde con la edad en la que comienzan a abandonar el sistema educativo, como se explicó en el subapartado anterior (ver tabla 20).

Tabla 20: Matriculación y participación en el mercado laboral en Bolivia por edad

Edad	Trabaja y no asiste a la escuela	No trabaja y no asiste a la escuela	Asiste a la escuela y no trabaja	Asiste a la escuela y trabaja
7	1%	6%	87%	7%
8	1%	3%	86%	10%
9	1%	2%	84%	13%
10	1%	3%	80%	16%
11	2%	2%	80%	16%
12	3%	3%	74%	19%
13	5%	3%	77%	14%
14	9%	7%	67%	17%
15	12%	7%	61%	20%
16	16%	8%	61%	16%
17	19%	10%	53%	17%

Fuente: MECOVI, 2002.

Es decir, el ingreso que perciben los hogares bolivianos determina en cierta medida las tasas de abandono del sistema educativo, pero también establece el gasto en que incurren las familias para enviar a sus miembros más pequeños a las escuelas. Además, este contexto económico determina la decisión de escoger entre una educación privada o una educación pública. Así pues, en la educación pública boliviana, el gasto de la familia es un complemento al gasto que realiza el Estado, ya que el Estado y las familias comparten el costo de la educación; en tanto que en la educación privada la totalidad de los costos corren por cuenta del hogar. Por último, fuera del contexto de la familia, la calidad de la enseñanza es otro factor que pesa a la hora de escoger una escuela privada (MECYD, 2004:155).

El 89,7% de la población escolar boliviana está matriculada en un establecimiento público, en tanto que el restante 10,3% lo está en un establecimiento privado (INE, 2005). Al mismo tiempo, en vista de que los distintos gastos concernientes a la educación pueden tener tratamientos

diferentes según se trate de la educación privada o la educación pública, en el presente subapartado se analiza el gasto familiar de la educación considerando tres tipos: (1) el gasto directo o costo que engloba la matrícula y las cuotas escolares; (2) el gasto indirecto o gastos adicionales en que los hogares deben incurrir para enviar a sus niños a las escuelas, como uniformes, textos, útiles escolares y transporte; y (3) otros gastos adicionales para apoyar el funcionamiento de los establecimientos educativos, como aportes a las directivas y aportes económico adicionales para mejorar la infraestructura educativa (ver tabla 21).

Tabla 21: Estructura del gasto de los hogares bolivianos en educación (2005)

Ítems	Educación privada %	Educación pública %
Cuotas escolares y matrícula	65,4	2,1
Fotocopias	5,1	14,8
Transporte	10,9	20,9
Otros gastos (*)	7,4	18,7
Uniformes	3,6	15,9
Textos y útiles	6,4	23,9
Aportes a la directiva de padres y madres	0,2	1,1
Contribución para pago de maestros	0,1	0,6
Aportes para mejoras de infraestructura	0,2	0,8
Otros gastos relacionados	0,8	1,3
Total	100,0	100,0

(*): La información de la Encuesta de Hogares no detalla los gastos que estarían dentro del rubro "otros gastos".

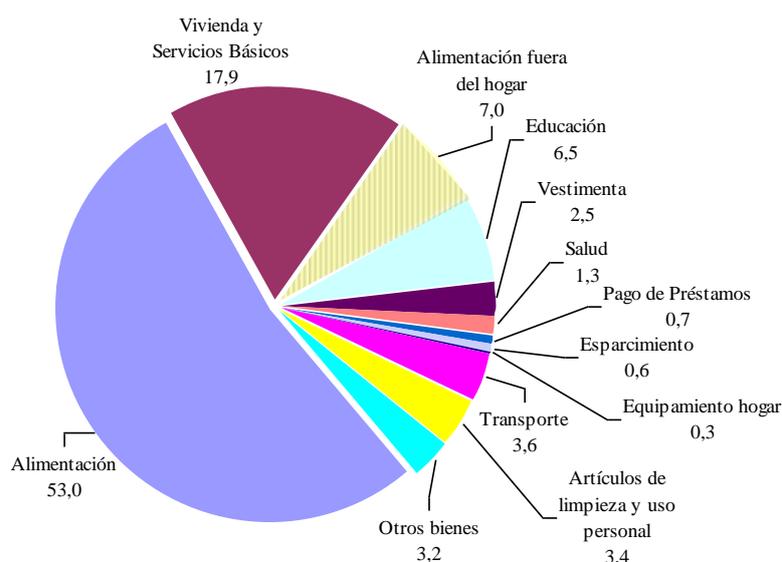
Fuente: INE, 2005.

Según se aprecia en la tabla anterior, existen hogares bolivianos que pagan cuotas escolares y matrículas incluso en la educación pública. Si bien no se cuenta con más datos al respecto, este hecho podría explicarse por algunos cobros al margen de las normas. Por ejemplo, pese a que el Estado boliviano ha realizado esfuerzos en los últimos años para dotarles de más maestros e infraestructura, persisten unos elevados niveles de déficit en las escuelas, principalmente unos bajos ratios de docentes por alumnos, lo que conlleva que en algunas escuelas los padres y madres de familia aporten dinero cada mes para cubrir el pago de docentes o para refaccionar la infraestructura dañada. Estos aportes representarían, según la tabla anterior, aproximadamente entre

el 0,6% y el 0,8% del gasto educativo familiar¹³⁹.

Asimismo, a fin de conocer cómo se distribuyen los recursos en los hogares bolivianos y cuáles son sus principales prioridades, la Encuesta de Hogares del INE (2005) concluye que la alimentación es el gasto mensual que las familias bolivianas priorizan, con un 53,0%, seguido por los gastos en vivienda y servicios básicos, con un 17,9%, y por la alimentación fuera del hogar, con un 7%. Sin embargo, la educación constituye el cuarto rubro de gasto que las familias consideran prioritario, con un 6,5%, superando los gastos en vestimenta e incluso en salud (ver figura 19).

Figura 19: Distribución promedio del gasto mensual por hogares en Bolivia (2005) (en porcentajes)



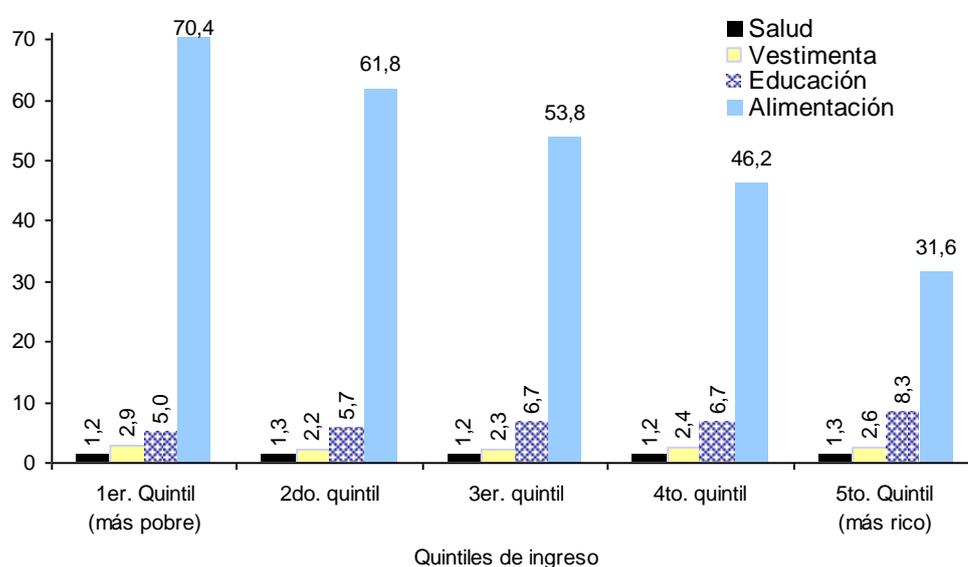
Fuente: INE, 2005.

Asimismo, la Encuesta de Hogares del INE (2005) muestra que la estructura de gastos comporta grandes variaciones entre hogares de distintos quintiles según ingreso. Las familias bolivianas del quintil más pobre dedican un 70,4% de su gasto a la alimentación y un 5% a la educación; sin embargo, las familias del quintil más rico dedican un 31,6% de su gasto a la alimentación y un 8,3% a la educación. Además, si se analiza esta estructura de gasto según el área

¹³⁹ El análisis de la infraestructura educativa se realiza en el siguiente subapartado.

geográfica, las familias rurales tienen un comportamiento muy similar al gasto de las familias del quintil más pobre (68,4% destinado a la alimentación y 4,2% a la educación). Si se analiza por condición étnico lingüística, el gasto de las familias indígenas, tiene un comportamiento similar al gasto incurrido por las familias del segundo y tercer quintil, dedicando un 57,5% a la alimentación y un 6,3% a la educación (ver figura 20). En general, el gasto educativo de las familias no indígenas e indígenas no varía mucho, de 6,9% a 6,3%.

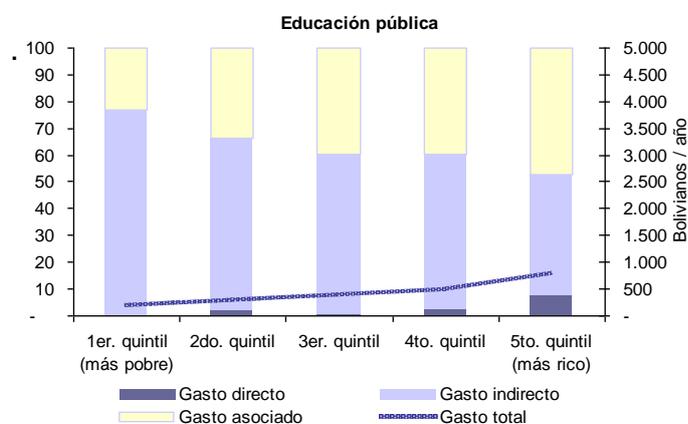
Figura 20: Distribución promedio del gasto mensual en educación, alimentos y vestimenta según quintiles de ingreso (2005) (en porcentajes)



Fuente: INE, 2005.

Por otra parte, conforme aumentan los ingresos de los hogares, las familias con estudiantes en establecimientos públicos experimentan una disminución en la composición y nivel de su gasto educativo indirecto (uniformes, textos y útiles, fotocopias), en tanto que se advierte un incremento en sus gastos correspondientes a los aportes adicionales al colegio (gastos asociados y directos) (ver figura 21).

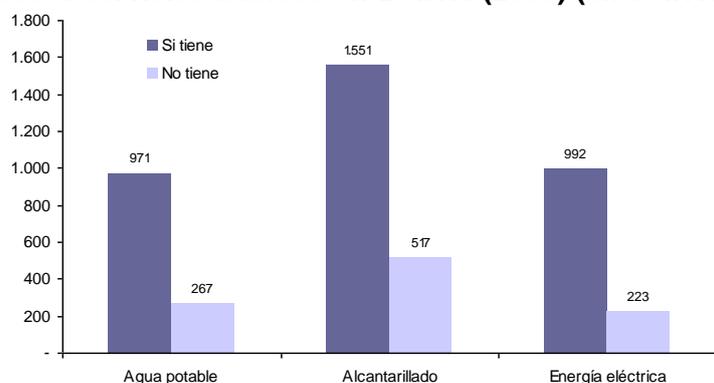
Figura 21: Composición y nivel de gasto por niño en Bolivia según tipo de educación y quintil de ingreso (2005) (en porcentajes)



Fuente: INE, 2005.

Además, el acceso de las familias a los servicios básicos (agua, alcantarillado y energía eléctrica) tiene consecuencias relevantes en el aprendizaje de los niños bolivianos, considerando que los miembros más pequeños del hogar pasan gran parte del día en sus hogares y es ahí donde realizan sus actividades académicas (deberes escolares, lectura y trabajos manuales). Así pues, un ambiente cómodo, en donde no falte una iluminación adecuada puede incidir favorablemente en el aprendizaje del niño. En general, los hogares bolivianos que disponen de servicios básicos (agua potable, energía eléctrica y alcantarillado) tienen un mayor gasto educativo por niño que aquellos que no disponen de tales servicios (ver figura 22).

Figura 22: Gasto promedio anual en educación por niño, según acceso a servicios básicos en Bolivia (2005) (en bolivianos)



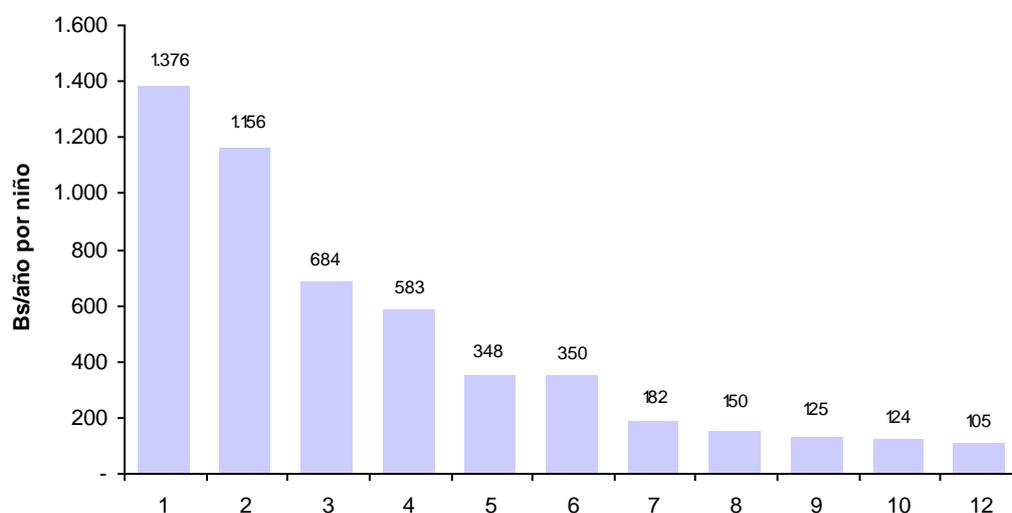
Fuente: INE, 2005.

De este modo, según la anterior figura, el acceso a servicios básicos es un reflejo del nivel económico de los hogares. Las familias con mayores ingresos envían a sus niños a establecimientos privados o bien gastan más en textos, útiles, uniformes y otros gastos asociados. En el caso de los hogares que cuentan con energía eléctrica, el mayor gasto educativo se explicaría, en cierta medida, por el uso de materiales educativos adicionales que implican la utilización de medios electrónicos (casetes, videos, programas de computadora, etc.).

Asimismo, el número de niños en un hogar boliviano determina el gasto educativo en que se incurre¹⁴⁰. Por lo tanto, cuanto mayor es el número de hijos en un hogar en Bolivia, mayor es el esfuerzo que realizan los cabezas de estas familias para financiar la educación de sus hijos. Por consiguiente, el gasto por niño es menor en la medida en que se incremente el número de hijos en el hogar. Por ejemplo, un hogar con tres hijos gasta por año por la educación de cada uno de ellos la suma de 684 Bs. (85 dólares), cifra que apenas cubre la mitad de lo que se gasta en un hogar que sólo tiene un hijo. De este modo, el gasto por niño en aquellos hogares bolivianos que tienen entre seis y más hijos llega a montos extremadamente bajos (ver figura 23). Pero es importante matizar que tal situación en parte se debe a que los hermanos menores pueden compartir materiales, libros, etc., heredados de los hermanos mayores, lo cual alivia el problema.

¹⁴⁰ El 46% de los hogares bolivianos está conformado por tres a cinco miembros y el 17% de los hogares bolivianos alcanzan 6 o más miembros (INE, 2005).

Figura 23: Gasto promedio anual en educación por niño en Bolivia, según el número de niños en el hogar entre 5 y 17 años (2005)



Fuente: INE, 2005.

Finalmente, hay que destacar que el gasto en educación es más alto en los hogares bolivianos cuyos jefes de hogar han alcanzado mayores niveles educativos (INE, 2005). Por tanto, considerar prioritario el tema de ayudas o facilidades educativas a los grupos más vulnerables de la población boliviana, que coincidentemente corresponden a las familias con una mayor cantidad de hijos y menores años de escolaridad, representa un desafío que las políticas educativas bolivianas deberían considerar para reducir los síntomas de su pobreza educativa.

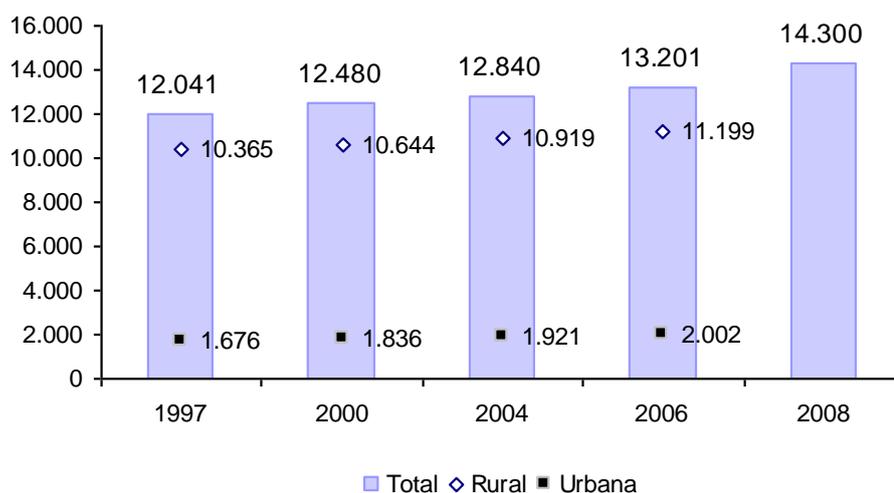
4.3 Factores educativos que inciden en la pobreza en Bolivia

Otros factores que inciden en la pobreza educativa son los factores netamente educativos. En Bolivia, tales factores han representado impedimentos reales para que la educación haya impactado más decididamente en la erradicación de sus pobrezas de ingresos y de capacidades. Sin embargo, el Ministerio de Educación, especialmente desde 1997 y en coordinación con los municipios bolivianos, ha realizado inversiones en la construcción, ampliación, refacción y equipamiento de escuelas públicas en el marco de su Reforma Educativa de 1994. La infraestructura escolar, por tanto, ha aumentado progresivamente.

Así, en el periodo que va entre los años 1997 y 2008 se han construido 2.259 edificios escolares públicos, permitiendo el funcionamiento de un total de 14.300 locales educativos¹⁴¹ (ASDI, 2006:6; MEyC, 2009a; UDAPE, 2010).

Al mismo tiempo, la mayoría de los edificios escolares, tanto los nuevos como los antiguos, se encuentran en el área rural (84,3%), a consecuencia de la gran dispersión geográfica en ésta. Así pues, existe una relación aproximada de 5,59 edificios educativos en el área rural por cada uno en el área urbana. Por ejemplo, en el año 2006, de los 13.201 edificios educativos bolivianos, 11.199 se encontraban en el área rural y 2.002 en el área urbana (ver figura 24).

Figura 24: Edificios escolares públicos según área geográfica en Bolivia (1997-2008)



Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional
Fuente: SIE, 2005; UDAPE, 2009; 2010; MeyC, 2009a.

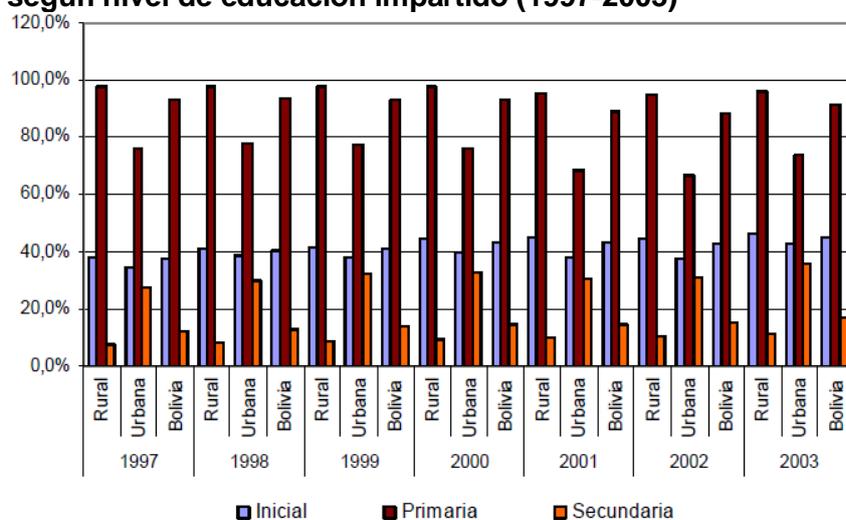
Sin embargo, aunque el incremento de los locales educativos ha sido importante, la oferta educativa en Bolivia todavía es insuficiente y varias comunidades en el área rural aún no cuentan con unidades educativas¹⁴². Además, de acuerdo con el último inventario de infraestructura educativa del año 1999, un promedio de 60% de los locales educativos no dispone de servicios básicos (energía eléctrica, agua y alcantarillado) (ASDI, 2006:6).

¹⁴¹ Según el Ministerio de Educación de Bolivia, el edificio escolar o local educativo es el espacio físico que alberga a una o más unidades educativas.

¹⁴² En 2006 se registraron 15.596 unidades educativas (UDAPE, 2009).

Igualmente, como se señaló en el punto 4.1 del presente capítulo, en los últimos años la oferta educativa boliviana se ha concentrado en el nivel educativo primario. Así pues, en el año 2003, 12.982 unidades educativas, de un total de 14.241, brindaron este nivel, es decir un 91,2%; mientras que sólo 6.443 de las 14.241 unidades educativas, o un 45,2%, atendieron el nivel educativo inicial; y finalmente 2.391 unidades educativas, o un 16,8%, cubrieron el nivel educativo secundario. Además, si se compara la cobertura educativa de los tres niveles educativos entre el área rural y el área urbana existe una gran diferencia en la cobertura de la educación secundaria. Por ejemplo, 1.263 unidades educativas del área rural, o un 11,4% del total de estas, cubren la educación secundaria, mientras que 1.128 unidades educativas de las zonas urbanas, o un 35,5% del total de estos centros, atienden el nivel secundario (MECYD, 2003:20-29) (ver figura 25).

Figura 25: Porcentaje de unidades educativas en Bolivia según nivel de educación impartido (1997-2003)



Fuente: MECYD, 2003.

Además, es importante notar que muchas de las unidades educativas en el área rural que brindan educación en el nivel primario todavía no ofrecen todos los grados de este nivel educativo. Por tanto, la importante caída de la matrícula cuando los estudiantes empiezan a cumplir los 12 años de edad se atribuye, entre otras muchas causas, a la falta de una adecuada oferta escolar, sobre todo en el área rural. Alrededor de 13.000 escuelas bolivianas atienden a

niños desde el 1° al 3° grado de primaria y sólo 8.000 atienden desde el 4° al 6° grado de primaria; finalmente, menos de 5.000 escuelas ofrecen el último ciclo de primaria, es decir los grados 7° y 8° de primaria. Tal situación muestra que aquellas escuelas que ofrecen los últimos grados de primaria resultan escasas (MECYD, 2003:28-30).

El Sistema de Información Geográfica boliviano (SIG), por otra parte, informa que los alumnos que no asisten a las escuelas viven en promedio al doble de distancia de los alumnos que sí asisten a ella. En efecto, no es sorprendente apreciar que los niños bolivianos que generalmente caminan grandes distancias para asistir a sus centros educativos tengan probabilidades significativamente mayores para desertar del sistema escolar. Además, estos alumnos son, precisamente los estudiantes que provienen de las familias económicamente más vulnerables, generalmente son indígenas y sus padres y madres ostentan los niveles educativos más bajos de la población (Banco Mundial, 2006a:21-23).

Otro problema que se añade a los anteriores es el hecho de que gran parte del sistema educativo boliviano se base en el denominado “modelo multigrado”, en el cual los alumnos de distintos grados comparten una sola aula y un solo profesor¹⁴³. Este modelo está implantado principalmente en el área rural, cuya elevada dispersión geográfica y reducida infraestructura educativa, física y humana, imposibilita a la administración la asignación de un solo docente por grado. Alrededor del 60% de las escuelas públicas en Bolivia son del tipo multigrado y aproximadamente el 26% de los alumnos del nivel primario cursan sus estudios en este tipo de escuelas (Banco Mundial y BID 2004:16; MECYD, 2004:22).

Sin embargo, como ya se señaló párrafos más arriba, desde los años noventa en Bolivia se ha incrementado la inversión pública para mejorar la oferta educativa. Los recursos externos (créditos y donaciones) que ha percibido el país —por el alivio de su deuda externa en el período entre los años de 1994 y

¹⁴³ Es importante recalcar que la relación docente-alumno en Bolivia es de 1 a 24.

2004— se han destinado especialmente a la inversión educativa (construcción de nuevas escuelas, materiales de enseñanza y proyectos educativos). No obstante, el mayor gasto educativo de Bolivia se ha empleado principalmente para cubrir un gasto corriente, es decir, salarios para directores, docentes y todo el personal administrativo del sistema educativo (MECYD, 2004:84-85).

Precisando la anterior aseveración, según la información del Ministerio de Educación, en el año 2004 se destinaron 4.127 millones de bolivianos (517 millones de dólares) al gasto educativo desde el nivel inicial hasta el nivel educativo superior. De este total, 20,3% se destinó a las universidades públicas, 71% al pago de sueldos de maestros, 5,6% a la inversión en infraestructura educativa, y 3,1% a los gastos administrativos del Ministerio de Educación y a su red descentralizada. Además, estos porcentajes mantuvieron un comportamiento similar desde el año 1998, destinándose más de la mitad de los gastos corrientes a la educación primaria (MECYD, 2004:85-87) (ver tabla 22). Por lo tanto, una mayor inversión en infraestructura física es una necesidad apremiante del sistema educativo boliviano.

Tabla 22: Gasto público corriente en Bolivia por nivel de educación (%) (1998-2002)

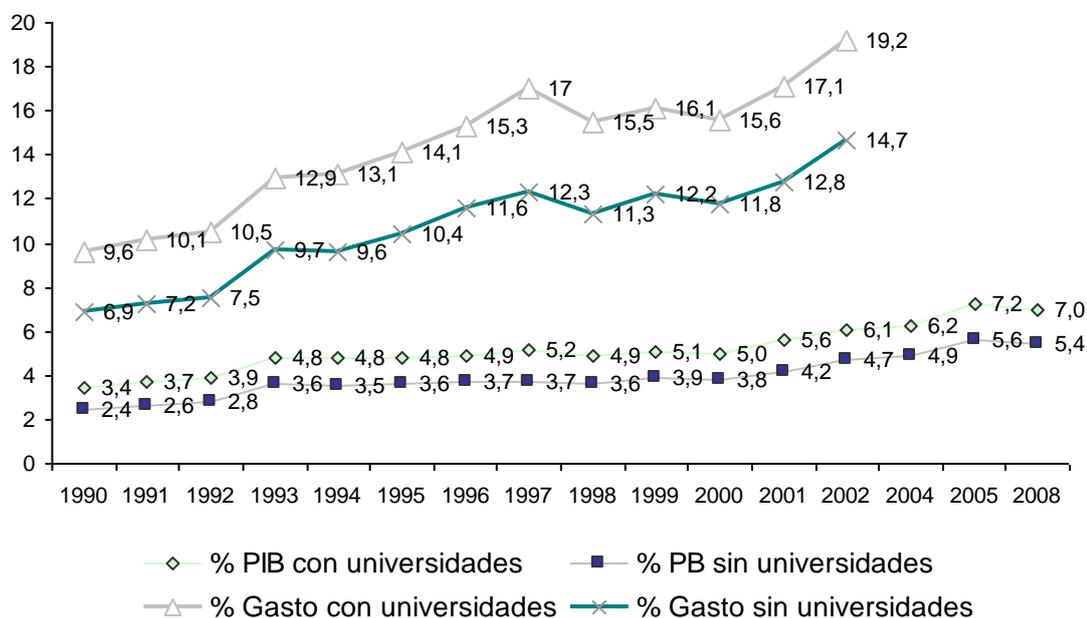
Nivel educativo	1998	2000	2001	2002
Inicial	3,3	3,4	3,3	3,4
Primario	54,3	52,5	52,1	59,3
Secundario	11,5	11,5	12,1	13,7
Terciario*	30,9	32,7	32,5	27

*Incluye nivel terciario universitario y no universitario.

Fuente: Banco Mundial y BID, 2004.

Por otra parte, el aumento de la inversión educativa boliviana que tuvo lugar desde los años noventa hasta casi la primera década del nuevo milenio se puede reflejar en el gasto educativo como porcentaje del PIB. Así pues, tomando en cuenta el gasto de las universidades, el gasto educativo boliviano se ha incrementado del 3,4% en 1990 al 7% en 2008, mientras que el gasto educativo sin considerar a las universidades ha crecido del 2,4% en 1990 al 5,4% en 2008. Este comportamiento positivo también se refleja si se observa la evolución del gasto educativo respecto al gasto total del Gobierno (ver figura 26).

Figura 26: Ejecución del gasto en educación en Bolivia 1990-2008 (% del PIB) y gasto total del gobierno 1990-2002 (en %).



Fuente: MECYD, 2003; UDAPE, 2009.

Sin embargo, aunque el gasto educativo en Bolivia ha mejorado, su gasto total por alumno se encuentra aún por debajo del promedio de la región, ya que, por ejemplo, este país gasta en educación primaria aproximadamente 1.300 Bs. Al año (163 dólares) por alumno, un monto tres veces inferior al gasto realizado por países como Brasil y Paraguay, y un monto cinco veces inferior al realizado por países como Argentina y Chile. Es decir que Bolivia se sitúa entre los últimos países de la región en cuanto a gasto por alumno/año se refiere. Respecto a otros niveles educativos, la educación inicial boliviana gasta cerca de 700 Bs. (87 dólares) por alumno, alrededor de 1.200 Bs. (150 dólares) por alumno en el nivel secundario y aproximadamente 4.800 Bs. (602 dólares) en el nivel superior (MECYD, 2003:15). Además, en porcentajes del PIB per cápita boliviano, el gasto en educación primaria equivaldría al 13,0%, el gasto en educación secundaria correspondería al 10,3% y el gasto en la educación universitaria, al 64,7% (Contreras y Talavera, 2004:110).

Por otra parte, como antes se señaló, el gasto corriente (sobre todo salarios para los docentes), representa el grueso del gasto educativo en Bolivia. De

modo que resulta importante detallar cuáles son las características de esta infraestructura educativa humana, o recursos humanos educativos, que recibe la mayor atención financiera por parte de las políticas educativas bolivianas. En este sentido, hay que destacar que las categorías de los docentes en Bolivia se dividen en: normalistas, egresados, interinos y titulados por antigüedad¹⁴⁴. En esta estructura es relevante mencionar que los profesores interinos, carentes de formación pedagógica, componen casi el 20% del total de maestros bolivianos. Además el volumen de docentes se ha ido incrementando gradualmente desde 1998 (ver tabla 23).

Tabla 23: Docentes bolivianos por categoría de titulación según año 2003 y número total de docentes en 1998 y 2008

Categoría	Capital	Provincia	Rural	TOTAL	Total (%)
Normalista	50%	17%	33%	43.409	47%
Egresado	23%	32%	45%	26.959	29%
Titulado antigüedad	44%	25%	31%	4.260	5%
Interino	21%	23%	56%	17.826	19%
Total docentes en 2003	36%	23%	41%	92.454	100%
Total docente en 1998				82.400	
Total docentes en 2008				105.100	

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional
Fuente: MECYD, 2004; UDAPE, 2010.

Aunque los maestros bolivianos reciben salarios del gobierno central, es su administración a nivel departamental la que se encarga de asignarlos a las diversas escuelas en las distintas regiones del país. Una vez asignados, los cargos docentes están bajo la responsabilidad del gobierno departamental y no del Ministerio de Educación. Esto contribuye a que, cuando hay cambios demográficos que requieren la relocalización de docentes, ésta no sea fácil de realizar.

¹⁴⁴ Los normalistas son las personas que han concluido exitosamente su formación en un instituto normal superior (INS), antiguamente Escuelas Normales; los egresados son aquellos que no han recibido todavía su diploma oficial; los titulados por antigüedad son aquellos que enseñaron en calidad de interinos durante varios años y a los que se les acredita la obtención de un título de maestro; y los interinos que son aquellos profesores que ejercen la docencia sin tener ninguna formación pedagógica.

Por tanto, la inadecuada asignación docente que depende de dos aparatos administrativos continúa siendo, según el Banco Mundial (2006a), uno de los elementos más críticos para la mejora de la calidad educativa en Bolivia. Además, las diferencias que se producen entre los distintos niveles de las administraciones educativas (centrales, departamentales y municipales) ocasionan que en muchas escuelas existan limitaciones en la dotación de materiales educativos básicos, porque ni los directores de escuelas ni los alcaldes asumen esta responsabilidad (Banco Mundial, 2006a:32).

Finalmente, a manera de conclusión, cabe señalar que el incremento de la infraestructura educativa acaecido desde principios de la década de los noventa no ha sido suficiente para afrontar la demanda educativa y, por lo tanto, combatir más decididamente las tasas de abandono que experimentan los últimos grados de la educación primaria. Además, la importante presencia de docentes sin formación académica y su deficiente designación ha imposibilitado la mejora de la calidad educativa en las escuelas, fundamentalmente en aquellas que operan bajo una modalidad tan especial como la educación multigrado.

4.4 Feminización de la pobreza educativa en Bolivia

Entre las causas generadoras de la pobreza educativa figuran diversos factores sociales. Entre ellos destacan, como estudiaremos en este subapartado, la desigualdad educativa entre hombres y mujeres, así como la discriminación y feminización de la pobreza, que perpetúan los índices negativos de la educación en Bolivia. En este sentido, hay que destacar que las brechas educativas entre hombres y mujeres son todavía elevadas en el país. Por ejemplo, según los datos de los últimos CNPV (1992 y 2001), a pesar de que los años promedio de educación con los que cuentan las mujeres pasaron de 5,2 a 6,7, el promedio de los años de educación de los varones supera al registrado por éstas, en especial en el área rural. Además, el incremento en los años de educación tanto de varones como de mujeres ha beneficiado en especial a los primeros, y se refleja, por ejemplo, en la mayor disminución de la

tasa de analfabetismo de los varones durante los años noventa (ver tabla 24).

Tabla 24: Años de estudio y tasa de analfabetismo por sexo en Bolivia (1992-2001)

Área	CNPV** 1992			CNPV2001		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Años de estudio (área rural)	3,4	4,3	2,4	4,2	5,2	3,1
Años de estudio (área urbana)	7,9	8,9	7,1	9,2	10,1	8,5
Total: años de estudio*	6,1	7,0	5,2	7,7	8,2	6,7
Tasa de analfabetismo ""	20%	11,8%	27,7%	13,3%	6,9	19,4%

(*): Población de 19 años o más, ("): Población de 15 años o más.

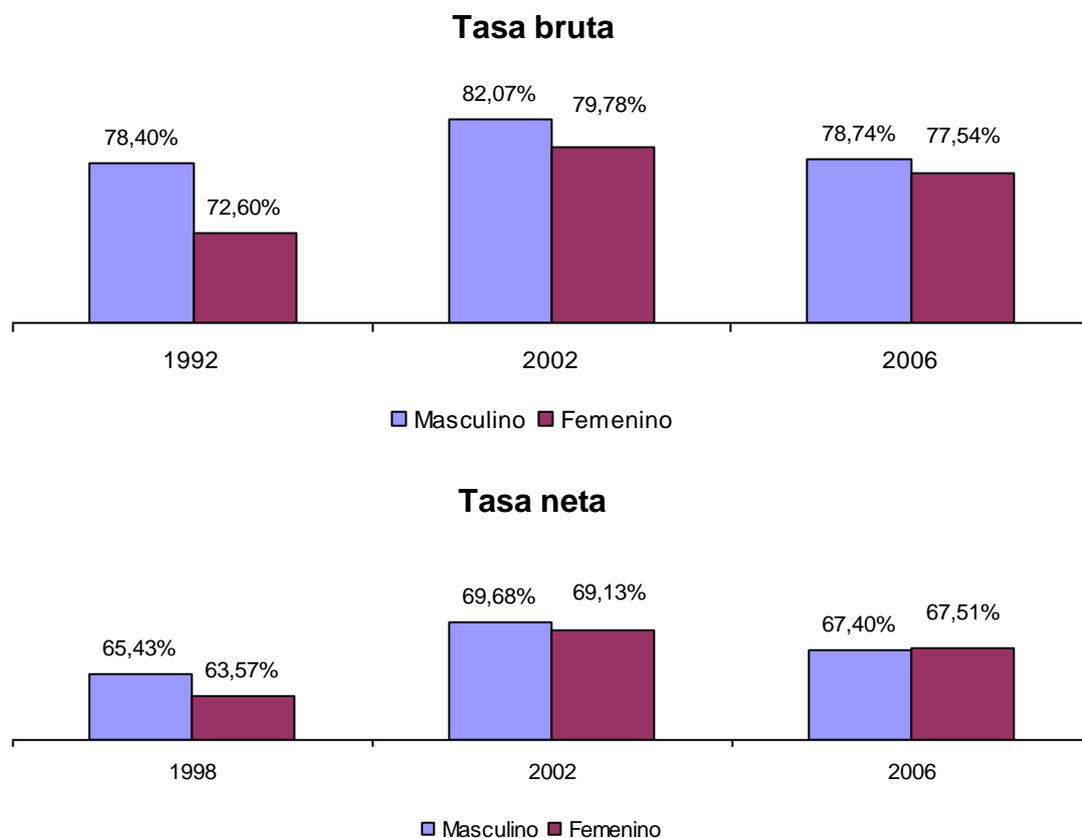
(**): Censo Nacional de Población y vivienda.

Fuente: MECyD, 2004.

Sin embargo, desde la década de los años noventa, la tasa de matriculación de las niñas respecto a los niños ha tendido a equipararse. Incluso analizando sólo la cobertura educativa nacional neta de los tres niveles educativos (inicial, primaria y secundaria) se podría aseverar que la brecha de género se ha cerrado¹⁴⁵ (ver figura 27). No obstante, en el área rural la brecha de género respecto a la tasa de asistencia neta todavía es positiva, sobre todo en el nivel secundario, donde asciende a 6,1 puntos porcentuales (en otras palabras, 6,1% más de hombres que de mujeres) (Fundación Jubileo, 2008:3). Sobre las tasas de término educativas, según el Ministerio de Educación (MECYD, 2004) existen 3,4 puntos porcentuales en la brecha de género en el nivel de educación primaria, mientras que para el nivel secundario, la brecha estaría prácticamente cerrada. Tal situación se produce fundamentalmente porque los hombres abandonan la escuela más rápidamente que las mujeres, especialmente al inicio del tercer ciclo de primaria y durante el 1° curso de secundaria. Además, las mujeres tienen rendimientos escolares más altos que los hombres (MECYD, 2004:107; ASDI, 2006:15-16).

¹⁴⁵ Se entiende como "brecha de género" a la diferencia entre la tasa de asistencia escolar de varones y la tasa de asistencia de mujeres. El signo positivo de dicha diferencia indica una brecha en detrimento de las mujeres.

Figura 27: Evolución de cobertura bruta y neta de los niveles educativos inicial, de primaria y de secundaria por sexo en Bolivia



*No existen datos de tasas netas para el año 1992.

Fuente: Elaborado con información del Sistema de Información Educativa (SIE) —Ministerio de Educación y Culturas, 2004— y del INE, 2009.

Por lo tanto, desde la década de los años noventa, la brecha de género en la asistencia educativa ha tenido un comportamiento favorable en comparación al experimentado por las brechas de género relacionadas con la esperanza de vida y la distribución de ingresos. No obstante, el número de años de escolaridad de las mujeres bolivianas es todavía inferior al de los hombres, especialmente en el área rural (PNUD, 2002a:68-69, MECYD, 2004:57). Con todo, la disminución de la asimetría en la matrícula entre hombres y mujeres, así como la mayor participación femenina en el mercado laboral, no ha contribuido a mejorar la distribución de ingresos entre hombres y mujeres, ni ha logrado mejorar más decididamente la participación política de las mujeres.

Por otra parte, como indican Psacharopoulos y Patrinos (2002:22), con datos de 1989, la mayor tasa privada de retorno registrada por la educación boliviana

se encuentra en la educación recibida por las mujeres, que es de un 7,7%, frente a un 7,3% registrado por los varones. Sin embargo, estas tasas de retorno de la educación entre las mujeres no se han visto reflejadas en la reducción de la brecha de género en cuanto a la distribución de ingresos en el mercado laboral. Sobre este aspecto, Andersen y Wiebelt (2003:11), aunque coinciden con los resultados de Psacharopoulos y Patrinos —que han comprobado que una mujer rural que completa la educación primaria tiene un 80% más de ingresos que un varón rural que no ha finalizado la educación primaria—, señalan que estos resultados no son muy relevantes. Andersen y Wiebelt (2003:2) señalan que la población femenina rural en Bolivia es en su mayoría indígena y, según sus estudios, la población indígena tiene tasas de retorno inferiores a la población no indígena (con datos de 1989, de 6,2% frente a 8,4%, respectivamente).

Además, a escala nacional, y en cuanto al empleo se refiere, los sectores con mayor presencia femenina son precisamente aquellos en los cuales las posibilidades de obtener un buen ingreso se reducen; tal es el caso de las vendedoras de comercio, empleadas de oficina y trabajadoras no cualificadas. En otras palabras, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo se efectúa en sectores con bajos retornos de ingresos, lo cual está relacionado también con los bajos niveles de capital humano con los que cuenta la población femenina (PNUD, 2002a:69).

Igualmente, como señala el informe del PNUD (2002a:72-74), fuera de la participación femenina en los sectores con un menor retorno salarial, los ingresos de las mujeres en todas las ramas de actividad son inferiores a los de los hombres. Esto demuestra que a igual nivel de capacidades entre hombres y mujeres (similares niveles educativos), estas últimas no reciben la misma valoración salarial, incluso en el mercado informal. Además, como concluye un estudio realizado por el Viceministerio de Género de Bolivia en colaboración con la CEPAL (2005:8), en Bolivia está extendida una consideración cultural que sostiene “que las mujeres por su condición de reproducción, están menos aptas para el trabajo, dado que se considera que la maternidad y el trabajo doméstico reducen la eficiencia en el uso del tiempo y el desempeño de las

capacidades [...]”.

Finalmente, en el área urbana, las diferencias de acceso educativo entre hombres y mujeres son menores que las registradas en el área rural. Los motivos de estas diferencias, como explican Calla *et al.* (1999:39-45), se deben a las enormes distancias que los estudiantes rurales deben recorrer para llegar a sus unidades educativas; al cuidado de hermanos menores para que los padres y madres puedan generar ingresos fuera del hogar, generalmente en trabajos agrícolas; al costo indirecto de la educación, que es mayor en el área rural; a aspectos culturales, como el peligro físico de alejarse de los hogares para asistir a las escuelas, y la baja percepción sobre el retorno educativo femenino. Por lo tanto, las desigualdades educativas de género, especialmente en el área rural, constituyen factores que perpetúan la pobreza educativa y la pobreza femenina en Bolivia.

4.5 Pueblos indígenas bolivianos y su marginalización educativa

Finalmente, en el presente apartado se analiza un último factor que incide en la pobreza educativa en Bolivia, consistente tanto en la marginalización y la discriminación de los pueblos indígenas, como en la pobreza que padecen. En tal sentido, un informe del Banco Mundial y el BID (2004:121) señala que en Bolivia el origen étnico es una variable que se correlaciona con el abandono educativo. Así pues, la población indígena boliviana tiene en promedio una menor cantidad de años educativos que la población no indígena, concretamente tres años de estudio menos. Además, sólo el 47,6% de la población total indígena boliviana alcanza por lo menos ocho años de educación, mientras que el 76% de la población no indígena alcanza estos niveles educativos (ver tabla 25).

Tabla 25: Porcentaje de la población boliviana con 8 o más años de estudio

Población 15 años o más	1999	2002	2008
Nacional	50,7	49,4	60,8
Indígena	37,5	38,1	47,6
No indígena	72,7	62,7	76,6
Urbano	67,5	64,8	73,3
Indígena	56,4	54,9	61,7
No indígena	78,4	72,5	82,5
Rural	17,4	21,3	34,7
Indígena	16,2	19,4	30,5
No indígena	26,0	26,3	47,9

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: UDAPE, 2009; 2010.

No obstante, pese a estas diferencias, la población indígena boliviana ha ido incrementando sus años de estudio gracias a las reformas acaecidas desde los años noventa, incremento que se ha experimentado sobre todo en el área rural. No obstante, la población indígena en el área urbana alcanza mayores niveles de educación que en el área rural (ver tabla 26).

Tabla 26: Años de estudio promedio en Bolivia por origen étnico (población de 15 años o más)

	2000	2002	2008
Nacional	7,7	7,5	8,7
Indígena	6,0	6,3	7,2
No indígena	9,7	8,9	10,5
Urbano	9,4	9,2	10,2
Indígena	8,0	8,3	8,9
No indígena	10,5	10,0	11,2
Rural	4,2	4,4	5,6
Indígena	3,8	4,2	5,1
No indígena	5,3	5,2	7,2

Los datos de 2008 son proporcionados por UDAPE con un carácter provisional.

Fuente: UDAPE, 2009; 2010.

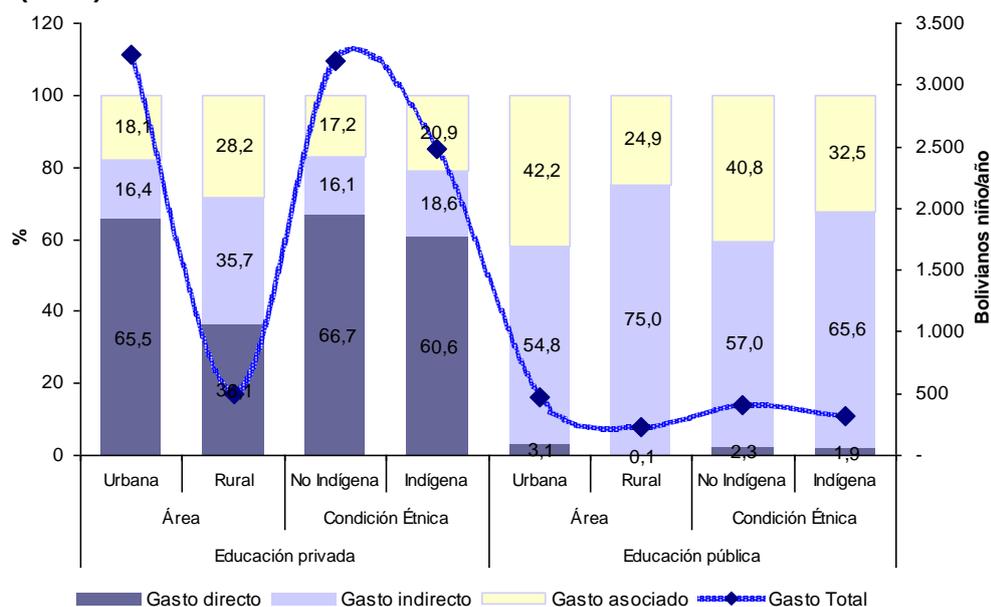
Asimismo, como se ha señalado en el punto 3.3 del presente capítulo, el 47,2% de la población indígena padece de una pobreza extrema. Andersen y Wiebelt (2003:12) señalan que en las áreas rurales bolivianas la población indígena tiene unos ingresos entre un 70% y un 80% menores que la población no indígena; así como que la habilidad de hablar adecuadamente el español significa obtener en promedio entre un 15% y un 27% más de ingresos. Por su parte, señalan también que las mujeres indígenas ganan menos de la mitad

que las mujeres no indígenas. En síntesis, según Psacharopoulos (1992) —en su estudio *Ethnicity, education, and earnings in Bolivia and Guatemala*, con datos de 1989— las tasas de retorno de la educación boliviana son menores para los indígenas en todos sus niveles educativos (del 6,2% para la población indígena frente al 8,4% para la población no indígena).

De este modo, los pueblos indígenas tienen una menor probabilidad de salir de la trampa de la pobreza, habida cuenta de su desventaja en la inserción en el mercado laboral. Las causas, como se ha detallado en el punto 3.3 del presente capítulo, son la discriminación laboral y la menor dotación de capital humano. Respecto a esta última causa, las distancias que deben recorrer los niños indígenas para asistir a sus centros educativos, los convierten, en especial a las niñas, en la población más susceptible de abandonar el sistema educativo. Además, hasta antes del año 2008 la relación entre la tasa de alfabetización de personas indígenas y no indígenas alcanzaba el 0,93; en otras palabras, por cada cien personas no indígenas que sabían leer y escribir existían 93 personas indígenas con estas capacidades (CIMDM, 2003:17, 19).

Por otro lado, se puede indicar que el gasto que emplean las familias indígenas en la educación de sus hijos es similar al que emplea la población no indígena. De esta manera, los gastos indirectos de educación (uniformes, textos, útiles escolares, fotocopias y transporte) constituyen alrededor del 6,5% del gasto total familiar indígena, porcentaje similar a la que incurre la población mestiza y blanca. Por tanto, aunque la composición del gasto en educación entre hogares no indígenas e indígenas no es sustancialmente diferente, existen diferencias de magnitud entre el área urbana y rural (ver figura 28).

Figura 28: Nivel y composición del gasto educativo por niño según área y condición étnica y según educación privada y pública (2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta de Hogares, INE, 2005.

Por otro lado, como señala el estudio de la CEPAL (2005a:71-88), el 54% de la población indígena boliviana termina la educación primaria frente al 72% de la población no indígena. Esta cifra se reduce en la educación secundaria al 37,3% y al 54%, respectivamente. Sin embargo, como señalamos en párrafos anteriores, la cobertura educativa de los pueblos indígenas se ha incrementado en las últimas décadas, aunque sus ganancias laborales por cada año adicional de escolaridad se han ido reduciendo debido a la discriminación que experimentan en el mercado laboral, una brecha que además se ha ido ampliando en la medida que se ha ido incrementando el nivel educativo de los indígenas. Así pues, cada año de educación en Bolivia implica un 9% de aumento en las ganancias para la población no indígena y sólo un 6% para la población indígena (ver tabla 27). Este bajo retorno educativo es el más bajo respecto a los países de la región con poblaciones indígenas importantes.

Tabla 27: Aumento promedio en las ganancias provenientes del mercado laboral por cada año adicional de escolaridad en Bolivia (en porcentajes, 2002)

País	No indígenas	Indígenas
Bolivia	9	6
Ecuador	8	7
Guatemala	13	12
México	10	8
Perú	12	13

Fuente: Patrinos y Hall, 2005.

A todo esto se añade, como indica un estudio del Ministerio de Educación (2004:105-106), que los niveles de calidad educativa de los estudiantes indígenas son sustancialmente peores que los registrados por los estudiantes no indígenas, lo que pone en evidencia los problemas de oferta escolar que padece Bolivia, sobre todo en el área rural. Por ejemplo, durante los años noventa, la participación de alumnos indígenas en pruebas estandarizadas mostraron sus diferencias de desempeño académico respecto a los alumnos no indígenas (ver tabla 28). Asimismo, las escuelas indígenas presentan las tasas más altas en deserción, repetición y fracaso escolar (Patrinos y Hall, 2005:8). Por tanto, la precariedad de los servicios educativos dirigidos a la población indígena causa, en cierta manera, una reducida acumulación de capital humano en aquella, lo que a su vez influye en su reducida generación de ingresos.

Tabla 28: Puntajes (notas promedio) en las pruebas de matemáticas de niños indígenas y no indígenas en Bolivia (5º grado de primaria)

País	No indígenas	Indígenas	Brecha
Año 1997 (nota máxima: 20)	16	14	12%

Fuente: Patrinos y Hall, 2005.

A pesar de todo ello, desde los años noventa la educación indígena ha experimentado avances significativos. La institucionalización de la educación intercultural bilingüe (EIB) a través del proceso de Reforma Educativa de 1994 propició el reconocimiento, compartido por todas las organizaciones educativas, de una educación destinada a luchar contra los síntomas de su pobreza. Así pues, éste ha sido un hecho fundamental en la historia educativa del país porque, por primera vez, sus políticas reconocieron la heterogeneidad

sociocultural del país. Este marco legal y de políticas permitió que algunas lenguas maternas originarias se integraran en el proceso educativo con el propósito último de integrar a los pueblos indígenas en la sociedad boliviana.

Sin embargo, según las investigaciones mencionadas, todo parece indicar que desde el proceso de instauración de la educación intercultural bilingüe, y a pesar del incremento de capital humano de los pueblos indígenas, la discriminación y la marginalización de éstos y de sus lenguas vernáculas, especialmente palpables en el mercado laboral, siguen representando una de las características más significativas para la persistencia de la pobreza de ingresos en Bolivia. Asimismo, como exponen Contreras y Talavera (2003:65-68), los avances educativos desde los años noventa, más allá de haber contribuido al fortalecimiento y asociación política de los pueblos indígenas, no han sido suficientes para romper el círculo vicioso entre la pobreza de ingresos y la pobreza educativa que padecen estos pueblos.

Finalmente, se puede concluir que la pobreza educativa en Bolivia no sólo representa una de las características más importantes de la pobreza de capacidades en el país, sino que representa en sí misma su pobreza de capacidades.

5. Conclusiones

Bolivia es un país que ha experimentando, desde los años ochenta, reformas estructurales enmarcadas en modelos de desarrollo como la contrarrevolución neoclásica y el enfoque favorable al mercado. El Banco Mundial otorgó a Bolivia el calificativo de “buen alumno” por seguir las recetas de la cooperación internacional y los criterios propuestos por diversos acuerdos internacionales (Educación Para Todos, Alma Ata, Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio). Las condonaciones de la deuda externa de las que se benefició Bolivia en la última década reflejan tal situación.

No obstante, a partir del año 2006, con la llegada de Evo Morales al poder, los

modelos de desarrollo adoptados por el país han sufrido, en cierta medida, un cambio dirigido hacia un modelo de desarrollo humano con influencias de escuelas de pensamiento como el estructuralismo latinoamericano, el enfoque de la dependencia, corrientes marxistas y el desarrollo endógeno. Este modelo híbrido, a su vez, otorga al Estado boliviano un nuevo y mayor papel para planificar su desarrollo.

En este sentido, tales modelos, incluidos los de los años noventa, han permitido reducir el rezago de Bolivia en materia de desarrollo humano. Los informes del PNUD lo sitúan como un país de desarrollo humano medio. Además, los progresos que Bolivia ha alcanzado desde los años noventa en materia de capital humano —promovidos especialmente por reformas como la descentralización administrativa, la participación popular, y las reformas de salud y de educación— han sido los responsables en el recorte de este rezago en materia de desarrollo.

Por ejemplo, la Reforma Educativa boliviana de los años noventa y el nuevo enfoque educativo del Gobierno de Evo Morales han propiciado una mayor acumulación de capital humano, claramente expresado por la evolución positiva de muchos de sus indicadores educativos —tasas de matriculación, tasas de abandono, tasa de término y rendimiento escolar—. Asimismo, la implementación de la educación intercultural bilingüe —ahora educación intracultural, multicultural y plurilingüe— ha contribuido a incrementar, a través del empoderamiento comunitario y de género, la participación política de la población indígena. Igualmente, hay que destacar que la interacción de la Reforma Educativa de 1994 con otras reformas de los noventa, como la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, ha permitido que la población indígena boliviana participe por primera vez en la elaboración de planes, no sólo educativos, sino de desarrollo regional y municipal.

No obstante, el impacto de las reformas bolivianas ha sido limitado en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza de ingresos. En este sentido, en Bolivia existe una relación débil, pero proporcional, entre crecimiento económico y reducción de la pobreza de ingresos. Por otra parte, la

distribución del ingreso no ha sido equitativa en las últimas tres décadas; aunque desde la gestión gubernamental de Evo Morales se ha producido un punto de inflexión al respecto. Con todo, la población femenina e indígena continúan siendo las más afectadas en la distribución del ingreso en el país.

Así pues, ser mujer en Bolivia implica recibir menos ingresos y poseer un nivel y una calidad ocupacionales más precarios que los de un varón, a pesar que las mujeres bolivianas ostentan mayores niveles de retorno educativo que los hombres, incluso en el área rural. Sin embargo, los retornos educativos de las mujeres indígenas son inferiores a los retornos de las mujeres no indígenas.

Además de lo dicho, pese a que la cobertura educativa de los pueblos indígenas se ha incrementado en las últimas décadas, sus ganancias laborales por cada año adicional de escolaridad se han ido reduciendo. De este modo, ser indígena o hablar únicamente una lengua vernácula incrementa las probabilidades de ser pobre. Por consiguiente, la discriminación de género y la marginalización por el origen étnico son aspectos que caracterizan al mercado laboral boliviano, ya sea éste formal o informal.

Por otro lado, la todavía escasa cobertura educativa perpetúa la relación entre pobreza de ingresos y pobreza educativa, e impide que una pobreza se desligue de la otra. En este sentido, la escasa oferta educativa en Bolivia para la educación secundaria y las grandes distancias que los estudiantes rurales deben recorrer para asistir a sus centros educativos —entre otras dificultades— refuerzan la insuficiente expectativa que sus familias tienen sobre los retornos educativos de la educación post primaria. Tal situación afecta principalmente a las niñas indígenas, que son las primeras en abandonar el sistema educativo para cuidar a sus hermanos y ayudar en tareas familiares, lo que a su vez permite a sus madres generar ingresos fuera del hogar. En el caso de los niños, éstos también abandonan la escuela para iniciar una temprana vida laboral, pero a diferencia de las niñas, abandonan la escuela en los últimos grados de la educación primaria y durante los primeros grados de la educación secundaria.

En definitiva, las reformas políticas implementadas en Bolivia, en especial las educativas, no han logrado impactar más decididamente en la reducción de la pobreza de ingresos del país. Por lo tanto, la positiva evolución de la educación en el país no ha contribuido a incrementar la generación de ingresos de la población. Asimismo, estas reformas, una de ellas en plena implementación hoy en día, no han logrado erradicar la pobreza educativa que padecen sus poblaciones más vulnerables (población femenina rural y población indígena).

No obstante, no todo ha sido tan desalentador en el proceso de expansión educativa sucedida desde los años noventa. Alrededor de quince años después de este ejercicio de derechos, fundamentalmente por parte de los pueblos indígenas, la elección de un presidente indígena y la aprobación de una nueva Constitución —procesos que se explicarán en el próximo capítulo—, son un fiel reflejo del impacto de la Reforma Educativa en la promoción de las capacidades humanas del país, capacidades que todavía, como se ha repetido a lo largo de todo este capítulo, no termina de traducirse en la generación de ingresos.

CAPÍTULO 6: CONTEXTO POLÍTICO DE BOLIVIA

1. Introducción

El presente capítulo completa la segunda parte de esta tesis, centrada en el estudio del contexto general del país: si el capítulo anterior se centró en la situación y en las políticas en materia de desarrollo y pobreza, éste se centrará específicamente en el estudio del escenario político del país, prestando particular atención a las transformaciones políticas que Bolivia está experimentando durante la última década.

Tal análisis consta de tres apartados. El primero proporciona, con una perspectiva histórica, un esbozo sociopolítico de Bolivia que va desde el período precolonial hasta los movimientos sociales que llevaron al dirigente indígena Evo Morales al poder. De este modo, se examinan los antecedentes históricos de tales movimientos, poniendo especial énfasis en el discurso del “nacionalismo indígena aymara”. Asimismo, se analizan los antecedentes de la oposición regionalista, fuerza política que representa a una gran parte de la población mestiza y blanca de Bolivia.

El segundo apartado estudia los modelos políticos e ideológicos del denominado Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), fuerza política que sustenta al gobierno de Evo Morales, y de la oposición

regionalista al mismo, nacida del discurso de la Nación Camba. Este apartado analiza también las alianzas y las tensiones que se han originado, fundamentalmente en esta última década, primero, en relación a las alianzas que el MAS ha tenido que forjar en sus primeros años de gobierno; y, segundo, en relación al discurso político separatista de la citada oposición, que representa a la región oriental y sur de Bolivia.

Por último, el tercer apartado resume a grandes rasgos el proceso de constitución de la Asamblea Constituyente, proceso iniciado en el año 2006 y que estableció las bases para la instauración de una nueva Carta Magna en Bolivia. Asimismo, estudia los aspectos generales de esta nueva Constitución, prestando una especial atención a sus componentes educativos.

En suma, este capítulo ofrece un panorama general del escenario y del proceso político boliviano, el cual ha llevado a que en tan sólo una década se haya pasado de una República unitaria a una República plurinacional. Tal transformación ha conllevado, además, un cambio en el modelo de desarrollo del país y en la orientación de las políticas que se venían implementando desde la década de los años noventa, como, por ejemplo, la Reforma Educativa.

2. Historia política de Bolivia

Las movilizaciones sociales que llevaron a Evo Morales al poder en el año 2006 tuvieron un componente mayoritariamente indígena. No obstante, la organización y la lucha social de los pueblos indígenas no se inició a principios del nuevo milenio, cuando comenzaron las grandes convulsiones sociales y las demandas regionalistas de una sociedad civil criolla en el país. Se iniciaron ya en la época colonial y, de forma particularmente destacada, se consolidaron ideológicamente en los años setenta con el discurso de la “Nación Aymara”. El presente apartado traza la evolución de la historia política del país, poniendo un énfasis especial en la resistencia indígena y en la oposición regionalista, así como en la doctrina y el discurso de la Bolivia indígena.

2.1 Evolución política de Bolivia desde el período precolonial hasta mediados del siglo XX

El territorio que actualmente ocupa Bolivia constituyó una de las zonas de mayor importancia del imperio precolombino del Tawantinsuyu Andino, que se expandió más allá de las actuales fronteras del país, desde el sur de Colombia hasta el norte de Chile. Dentro del Tawantinsuyu existía un doble flujo de ordenamiento territorial. Uno subía de abajo hacia arriba y estaba conformado por *ayllus* o comunidades que no estaban delimitadas por territorios contiguos¹⁴⁶. Estos *ayllus*, mediante alianzas a veces resultantes de pugnas internas, se agrupaban en niveles superiores, abarcando territorios cada vez más amplios, hasta llegar a federaciones y confederaciones.

El otro ordenamiento territorial descendía desde arriba hacia abajo a partir de los espacios que el Imperio Inca fue asociando a su estructura territorial estatal, o Tawantinsuyu, que en quechua significa las cuatro regiones o cuatro *suyus*¹⁴⁷. El encuentro entre ambos flujos, federaciones y *suyus*, no tendía a destruirse sino a articularse mediante alianzas. Asimismo, más allá del Tawantinsuyu, en las tierras bajas y tropicales de la actual Bolivia, había numerosos pueblos de diversos orígenes, culturas y lenguas, con formas organizativas menos complejas y muy variadas, y con relaciones mucho menos estables entre ellos y con el vecino Tawantinsuyu (Albó y Barrios, 2006:15).

El sistema colonial español se instauró en la región andina sobre la base organizativa del Tawantinsuyu. Al mismo tiempo, este orden colonial se caracterizó por tener un sistema político dual entre un reino hegemónico

¹⁴⁶ Un *ayllu* es una forma de comunidad familiar extensa originaria de la región andina que trabaja en forma colectiva en un territorio de propiedad común. El *ayllu*, además, representa una agrupación de familias que se considera descendiente de un lejano antepasado común (Albó, 2009:9).

¹⁴⁷ Los cuatro *suyus* que conformaron la estructura territorial estatal del Tawantinsuyu fueron: el Chinchay Suyu o Chinchasuyo al norte, el Qulla Suyu o Collasuyo al sur, el Antisuyu o Antisuyo al este y el Contisuyu o Contisuyo al oeste.

español y un territorio conquistado de nativos. En este nuevo orden político se mantuvo a las autoridades originarias hasta un segundo nivel de gobierno. Tales autoridades, denominadas *kurakas* o *jilaqatas*, recibían de los españoles el nombre de “caciques”, traído del Caribe. Ejercían autoridad sobre unidades étnicas comparables, por ejemplo, a los actuales municipios bolivianos, con subdivisiones internas por *ayllus* o comunidades. Estas unidades presentaban los mayores niveles de pobreza de la Colonia. Los *kurakas* o *jilaqatas*, además, tenían cierta autonomía política y cultural, y hacían el papel de puente de los indígenas con los corregidores españoles (nivel mínimo de gobierno colonial), específicamente para la entrega de tributos en especie, plata y trabajo (Albó, 2006:5-6).

Posteriormente, el ordenamiento territorial en la colonia experimentó dos importantes cambios. Además de las unidades étnicas ya mencionadas, la reforma toledana a fines del siglo XVI incluyó, a nivel intermedio, las grandes provincias, cada una con un corregidor, así como las audiencias, entre ellas la de Charcas, base territorial de la futura Bolivia. El otro cambio lo ocasionó la reforma borbónica de mediados y fines del siglo XVIII, que priorizó el nivel de “intendencias”, comparable a las anteriores provincias, pero con un mayor control de los intereses coloniales como la recolección de tributos y la sustitución de autoridades indígenas por otras de origen criollo. Visto desde una perspectiva metropolitana, se trató de un intento de profesionalización y de planificación regional económica. Pero, en el contexto colonial, fue percibido por las autoridades indígenas como un quiebre del anterior “pacto colonial” que daba cierto equilibrio al sistema dual previo (Albó y Barrios, 2006:16-17).

En este contexto, y como reacción a esa tendencia borbónica que debilitaba el anterior pacto entre *jilakatas* y corregidores españoles, bajo el liderazgo del *jilakata* Túpac Katari, se desató en 1780 en la región de Potosí una cadena de movimientos locales para la emancipación indígena. En 1781 se sumaron a este movimiento pueblos indígenas quechuas del sur, lo que permitió expulsar temporalmente a las tropas reales españolas de algunas regiones. Asimismo, el 13 de marzo de 1781, el ejército aymara dirigido por Katari sitió durante varios meses la actual ciudad de El Alto, entrada estratégica a la ciudad de La

Paz. Sin embargo, el ejército español pudo reducir esta rebelión con la ayuda de la población mestiza y criolla, y Túpac Katari fue capturado y descuartizado. Katari, justo antes de ser ejecutado, prometió: “Volveremos y seremos millones”, afirmación que se convirtió en el lema de la resistencia anticolonial y de posteriores movimientos indígenas revolucionarios que han perdurado hasta la actualidad (Hylton y Thomson 2005:42). Esta revuelta es, pues, el origen de los movimientos emancipadores indígenas de la actual Bolivia y constituye una referencia histórica de la lucha indígena, no sólo para el país sino para toda América Latina.

Posteriormente, a finales del siglo XVIII, se extendió un descontento compartido entre la población criolla y mestiza de toda América Latina, motivado por la situación de colonizados a la que les sometía la metrópoli. Así pues, en dicho período se iniciaron las guerras de independencia, lideradas por Simón Bolívar, José de San Martín, José Artigas y Bernardo O’Higgins. Ya en 1809, el Alto Perú (hoy Bolivia) proclamó su independencia del Reino de España, aunque tuvieron que pasar 15 años de guerra civil para que Bolivia se conformara como una República. Esta guerra culminó el 9 de diciembre de 1824 con la batalla de Ayacucho, liderada por Antonio José de Sucre, caudillo libertador que logró la rendición de las fuerzas realistas españolas. Es preciso señalar que en esta guerra de independencia la participación de las fuerzas indígenas fue muy reducida, debido a la represión que sufrieron éstas en rebeliones anteriores y a la violencia que se les infligió. Un año después, en 1825, se declaró la independencia de Bolivia.

No obstante, la nueva República boliviana, que tomó la base territorial de la anterior Audiencia de Charcas (perteneciente al Virreinato del Perú), mantuvo un esquema dual (o sistema político conformado por un reino hegemónico español y un territorio conquistado de nativos) respecto a la población indígena, puesto que este nuevo Estado sólo podía subsistir con los tributos indígenas, que fueron rebautizados como “contribución territorial”¹⁴⁸. Este sistema dual fue

¹⁴⁸ El pago de tributos de los pueblos indígenas representaba el 50% del presupuesto del nuevo Estado boliviano.

instaurado contra las disposiciones del libertador Simón Bolívar, que escribió la primera Constitución boliviana sin la participación de los líderes de otras regiones que constituían el nuevo país.

En la segunda mitad del siglo XIX se aceleró la expoliación de tierras a los pueblos indígenas bolivianos, dando fin al esquema dual que financiaba el presupuesto estatal. La minería pasó a ocupar el lugar de los tributos indígenas en la financiación pública¹⁴⁹. Sin embargo, la extinción del esquema dual no se tradujo en la incorporación de los pueblos indígenas a una proclamada ciudadanía nacional; por el contrario, contribuyó a una mayor marginación y subordinación de éstos. Por ejemplo, el número y superficie de nuevas haciendas feudales se duplicó entre las guerras de Bolivia con Chile (1879) y con Paraguay (1932) (Roca, 2005:88).

Posteriormente, en las dos últimas décadas del siglo XIX se consolidaron dos enclaves capitalistas íntimamente ligados al mercado internacional: el occidente de Bolivia (1880-1952), centrado en la explotación del estaño, y el oriente (1880-1915), basado en la de la goma, actividades que permitieron emerger nuevas elites criollas. Éstas, que habían heredado los privilegios económicos de la colonia, no se ubicaron en el sur del país, donde se situaba la capital Sucre. De esta forma, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro y La Paz se convirtieron en los nuevos centros económicos, en particular la última, cuya región se convirtió en el centro económico más importante de Bolivia gracias a la actividad minera.

En este contexto, los círculos criollos de La Paz, a través de la Revolución Nacional de 1899 y con la ayuda de las comunidades indígenas del altiplano del país que reclamaban la restitución de sus tierras comunitarias, arrebataron la sede de gobierno de la ciudad de Sucre. En plena revolución, la élite paceña

¹⁴⁹ En septiembre de 1868, la Asamblea Constituyente Nacional decretó que todas las tierras que pertenecían a las comunidades indígenas pasarían a ser propiedad del Estado. Tras ello, tales tierras pasaron rápidamente a manos de los grandes latifundistas. Por lo tanto, para el año 1950, el 6% de las haciendas con más de mil hectáreas abarcaban el 92% de las tierras fértiles de Bolivia.

se apoderó del Estado apoyándose en la promesa a otras regiones de Bolivia de la instauración del federalismo y a los pueblos indígenas de la devolución de sus tierras. No obstante, el partido liberal, que representaba la clase criolla minera y terrateniente, una vez en el poder procedió a sofocar las reivindicaciones federalistas de las élites regionales, especialmente de Cochabamba y Santa Cruz, al tiempo que intensificó el establecimiento de haciendas a costa de las tierras comunales indígenas (Soruco *et al.*, 2008:6-10).

Al mismo tiempo, debido al miedo generalizado de los criollos a la participación política indígena, la elite paceña articuló con las demás regiones del país un proyecto nacional liberal que excluía a los indígenas. La guerra de razas, primero, y el denominado “problema del indio”, con un enfoque paternalista orientado a la civilización del indígena (y no a su exterminio), permitieron la construcción de consensos políticos criollos en torno a la élite paceña. La retórica del peligro de una guerra de razas, por tanto, actuó como un poderoso dispositivo que desplazó la demanda federalista de las regiones, especialmente del oriente boliviano, liderado por la región de Santa Cruz (Soruco *et al.*, 2008:10).

En este contexto de marginalización de los pueblos indígenas, la resistencia de éstos se expresó a través de un movimiento fragmentado, predominantemente aymara, cuya relación con el Estado osciló entre la negociación y la rebelión, principalmente en defensa de sus tierras comunitarias y de su acceso a la educación¹⁵⁰. De este modo, varios levantamientos con potencial revolucionario se sucedieron en la primera mitad del siglo XX, por ejemplo en las regiones de Pacajes (1914), Caquiaviri (1918), Jesús de Machaca (1921), Chayanta (1927), Pucarani (1934) y los Andes y Ayopaya (1947).

¹⁵⁰ A la población indígena excluida de la participación política también se le negó el derecho a la educación. Incluso veinticinco años después de la creación de Bolivia, menos del 20% de la población indígena podía hablar la lengua oficial del país, el castellano (Dunkerley, 1984:23).

2.2 De la Revolución Nacional de 1952 a la crisis de los años ochenta

Tras la derrota de Bolivia por Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935), su clase política delineó un nacionalismo que años después se consolidaría en la Revolución Nacional de 1952. Asimismo, se desarrollaron varias organizaciones de izquierda para impulsar el levantamiento de las clases oprimidas y de los pueblos indígenas bolivianos, como el Partido de Izquierda Revolucionario y el Partido Obrero Revolucionario. La citada Revolución Nacional, realizada en 1952 bajo el liderazgo del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), rompió con el control político y económico que ejercían en Bolivia los grandes terratenientes y oligarcas del estaño, y promovió la inclusión sociopolítica y el despertar de sus pueblos indígenas (Dunkerley, 1984:5-12).

Así, el Gobierno boliviano dirigido por el MNR comenzó a implementar varias medidas populares: (1) el 31 de octubre de 1952 nacionalizó las minas y las colocó bajo el control de una nueva compañía estatal, la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL); (2) decretó la disolución del Ejército, reemplazándolo por las milicias mineras y campesinas; (3) también decretó el voto universal, incorporando a los pueblos indígenas a la vida política boliviana, y (4), además, aprobó la Reforma Agraria, creando el Ministerio de Asuntos Campesinos y promoviendo la organización de sindicatos en el sector agrícola. Además, el mismo año en el que el MNR llegó al poder, 1952, el Gobierno boliviano contribuyó a la creación de la Central Obrera Boliviana (COB). Así pues, la sindicalización obrera se incrementó rápidamente en Bolivia —para 1956 se habían sindicalizado 150 mil obreros—. Por último, incorporó a los líderes sindicales más representativos de Bolivia en su gabinete.

Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos, en plena guerra fría, comenzó a preocuparse cada vez más por la tendencia de izquierdas que se iba afianzando en la revolución boliviana. Por ello, como señala Stephen Zunes (2007:1) en su estudio *El legado de la usurpación estadounidense de la Revolución boliviana de 1952*, la penetró ideológica y financieramente. El

Gobierno boliviano no estaba dispuesto a enfrentarse o romper las relaciones con los Estados Unidos, pero tampoco lo estaba a enfrentarse con el creciente poder de los trabajadores y campesinos, de modo que procedió a mitigar su posición de izquierda más radical, reduciendo gradualmente los proyectos y ambiciones políticas que colocaban a los pueblos indígenas como protagonistas de la revolución boliviana.

Al mismo tiempo, Bolivia recibía una amplia ayuda financiera por parte de los Estados Unidos, lo que a su vez profundizaba su dependencia económica respecto a aquel país. Entre 1954 y 1964, en términos per cápita, Bolivia fue el país en vías de desarrollo que recibió más ayuda norteamericana, la cual representaba un tercio de su presupuesto nacional. Asimismo, la influencia de los Estados Unidos en el Gobierno boliviano contribuyó al fortalecimiento de las élites criollas y a la reinstauración de las Fuerzas Armadas para, de cierta forma, contrarrestar a las milicias indígenas y obreras que se habían formado al inicio de la revolución (Zunes, 2007:1).

En resumen, hay que destacar que en el período anterior a 1952, importantes reivindicaciones y luchas indígenas tuvieron lugar en el escenario político boliviano, formándose los primeros sindicatos campesinos, principalmente en el altiplano boliviano. Con la Revolución, estas organizaciones crecieron exponencialmente, mientras las comunidades indígenas comenzaron a ser incorporadas en la política nacional boliviana. Así pues, la relación entre el Estado boliviano y el sindicalismo campesino indígena se caracterizó por el surgimiento de nuevas alianzas y conflictos, todos éstos gracias a la autonomía que los movimientos indígenas adquirieron tras la Revolución Nacional (Stefanoni, 2002:9).

Posteriormente, el 21 de agosto de 1971, el general Hugo Banzer Suárez logró, tras un golpe de Estado, derrocar al Gobierno militar de Juan José Torres, gobierno que a su vez tenía grandes influencias de izquierda. Banzer Suárez representaba la corriente política ultraderechista que se oponía a la Revolución Nacional (es decir, la nacionalización de empresas estatales y la inclusión de los pueblos indígenas en la vida política nacional). El general Banzer organizó

dicho golpe con ayuda del Comité Cívico de Santa Cruz (organización cívica de la segunda región económicamente más importante de Bolivia), de modo que el nuevo gobierno favoreció la emergencia de una nueva clase política y económica boliviana que provenía de dicha región de Santa Cruz, centrada especialmente en el sector agrario y en la explotación del gas. Además, el Gobierno de Banzer, por medio de las políticas regresivas de distribución de tierras, las facilidades para la obtención de créditos y las regalías obtenidas por la explotación del gas, sentó las bases para que la nueva élite de Santa Cruz se consolidara en el poder político boliviano¹⁵¹ (Stefanoni, 2002:12).

Paralelamente, bajo la dictadura de Banzer, el movimiento indígena se volvió a reorganizar. En 1970 —un año antes del golpe de Estado—, el dirigente sindical Genaro Flores fue elegido secretario general de la Federación Campesina de La Paz Túpac Katari, y días antes del golpe fue elegido secretario de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). De este modo, en plena dictadura, la nueva corriente indígena se vio forzada a la clandestinidad, en la que se organizó como “Confederación Túpac Katari”. Esta corriente, también llamada “katarista”, se organizó en áreas urbanas a través de asociaciones culturales y políticas. Es importante destacar —como señala Fausto Reinaga (1969) en su trabajo *La revolución india*— que desde sus orígenes este movimiento se autoidentificó como indígena y no simplemente como campesino. Por tanto, esta corriente empezó a rescatar el concepto de lo que significaba ser indígena; una de las consignas del movimiento fue: “Como indios nos explotan, como indios nos liberaremos” (Reinaga, 1969:385).

El nuevo movimiento katarista rechazó el discurso que había propuesto la Revolución Nacional de 1952: una asimilación de los pueblos indígenas a través del mestizaje y de la adopción de una corriente de pensamiento marxista y sindicalista, propuesta principalmente por el Partido Obrero Revolucionario

¹⁵¹ Entre los años de 1970 y 1974, las exportaciones nacionales del petróleo y el gas, seguidos por el algodón crecieron de un 7% a un 37%. Este crecimiento provenía exclusivamente de la región de Santa Cruz (Assies, 2006:94).

(POR). Además, tales corrientes propuestas por el POR, según el movimiento katarista, seguían sometiendo a los pueblos indígenas como campesinos subordinados a las clases trabajadoras. En una esfera netamente política, este discurso se expresó a través del Partido Indio de Bolivia (PIB), fundado en 1968 por Fausto Reinaga. El Manifiesto del PIB proponía: “[...] ante el frente nacionalista y ante el frente comunista, el indio forma otro frente. Es el tercer frente o el Frente Indio. El indio se enfrenta al “cholaje” (blanco-mestizo) nacionalista y comunista [...]” (Reinaga, 1969:386-387). Así pues, este discurso no era ya de asimilación del indio, sino de liberación. Lo que hacía falta, según el PIB, era el poder indio: la conquista del poder a través de una acción revolucionaria para poder reconstituir los imperios precolombinos aymaras y quechuas.

Posteriormente, en 1977, una apertura del espacio político en Bolivia permitió que la Confederación Túpac Katari dejara la clandestinidad. Al año siguiente se conformó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Genaro Flores, líder de la Confederación Túpac Katari, fue elegido como el primer secretario general de la CSUTCB, que selló simbólicamente la ruptura del movimiento de los sindicatos campesinos con un Estado nacionalista y con un pacto militar que se había forjado durante la Revolución Nacional. Inmediatamente después, la CSUTCB se afilió a la Central Obrera Boliviana, reestableciendo de esta manera una alianza campesino-obrera que había iniciado la Revolución del año 1952 (Stefanoni, 2002:13, Rivera, 1984:156).

En este resurgir de los movimientos indígenas, dos organizaciones nacieron en la esfera política boliviana a fines de los setenta: el Movimiento Indígena Túpac Katari (MITKA) y el Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTK). El primero de ellos mantuvo un discurso más indigenista, mientras que el MRTK conservó un discurso más similar al de los partidos de izquierda bolivianos. Tal diferencia se reflejó en las elecciones de 1979: el MRTK apoyó a un frente de partidos de izquierda boliviano, la Unidad Democrática y Popular (UDP), que obtuvo un 24% de los votos; mientras que el MITKA sólo alcanzó el 0,71% de éstos. Finalmente, la UDP, después de haber ganado tres elecciones entre los

años de 1978 y 1980, y luego de tres sucesivos golpes de Estado, asumió el Gobierno boliviano en 1983. El apoyo del partido indígena fue fundamental para lograr tal objetivo. No obstante, este gobierno heredó una gran deuda pública y una grave crisis económica. La hiperinflación, por ejemplo, llegó al 14.000%. Debido a esta crisis, el presidente boliviano y máximo líder de la UDP, Hernán Siles Zuazo, anunció el 6 de agosto de 1985 la convocatoria a unas nuevas elecciones (Lavaud, 2002:1).

Tales elecciones fueron ganadas por el candidato del MNR, Víctor Paz Estensoro, mientras la UDP se desintegraba. Paradójicamente, el presidente que había iniciado la Revolución Nacional de 1952 se convirtió en el presidente que inauguró la era neoliberal en Bolivia.

2.3 Contexto político en los ochenta y noventa: reformas neoliberales y resistencias sociales

Durante la presidencia de Paz Estensoro, de 1985 a 1989, Bolivia adoptó un enfoque de desarrollo basado en la contrarrevolución neoclásica. El Gobierno boliviano, bajo este nuevo enfoque impulsado por organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por países como Estados Unidos, empezó a cerrar y privatizar empresas administradas por el Estado, especialmente mineras. Por lo tanto, se sucedieron despidos masivos, principalmente de trabajadores mineros, proceso que el gobierno denominó como “relocalización”, aun cuando a éstos nunca se les reubicó u ofreció nuevos trabajos. Este cambio de modelo de desarrollo provocó una masiva migración interna a medida que ex trabajadores, fundamentalmente mineros, buscaban alternativas para subsistir. La ciudad de El Alto fue uno de los destinos para miles de inmigrantes, mientras que otro fue la zona cocalera del Chapare. De este modo, como señalan Marta Harnecker y Federico Fuentes (2008:36), debido a la fuerte influencia minera sindical que llegó a esas regiones, no sorprende que estas dos áreas de inmigración se convirtieran posteriormente en los principales centros de resistencia al neoliberalismo.

Por otro lado, durante la presidencia de Paz Estensoro se presentaron divisiones internas en diversas organizaciones sindicales e indígenas. Por ejemplo, en la CSUTCB se presentó una división entre los kataristas aymaras, que mantenían un discurso que promovía un nacionalismo indígena, y otras corrientes sindicales como la del Movimiento Campesino de Base (MCB), que proponían limitarse solamente a las demandas económicas sindicales. Estas diferencias se manifestaron también entre los campesinos y los obreros dentro de la COB. Un ejemplo de estas discrepancias se reflejó en 1985 en las discusiones internas que la COB sostuvo sobre su apoyo a una campaña de alfabetización: mientras que los kataristas de la CSUTCB proponían que la campaña fuese bilingüe, la COB —apoyada por el MCB y, particularmente, por la Confederación de Maestros de Bolivia— defendía que el programa de alfabetización debía desarrollarse exclusivamente en lengua castellana (Lavaud, 2002:1).

Ese mismo año, la facción katarista que lideraba Flores perdió el control de la CSUTCB; además, esta organización empezó a atravesar por sus mayores conflictos internos debido a las alianzas que había suscrito con diferentes partidos de izquierda, los que, a su vez, empezaban a dividirse. Al mismo tiempo, los kataristas también se dividieron, fraccionando muchas de sus organizaciones políticas, entre las más importantes, el MRTK y el MITKA¹⁵². Los resultados de las elecciones del año 1989 reflejaron la debilidad institucional que los movimientos indígenas empezaban a padecer. Los candidatos de ideología katarista alcanzaron en conjunto sólo un 2,8% de los votos, que en un 65% provinieron de la región de La Paz, demostrando de esta

¹⁵² A principios de la década de los ochenta, se levantó un grupo armado denominado Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK), movimiento guerrillero con ideología indigenista y maoísta, que fue desarticulado en la misma década. La mayoría de sus ideólogos y militantes se insertaron en la legalidad política a través de diferentes partidos, luego de cumplir largas condenas por atentados insurgentes. Es el caso de Álvaro García Linera, actual Vicepresidente de la República de Bolivia, y de Felipe Quispe Huanca, diputado por el partido Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), quienes representan dos ejemplos de esta asimilación de movimientos armados insurgentes a la legalidad política.

manera que el katarismo había sido reducido únicamente a una expresión política aymara (Altiplano boliviano), sin ningún tipo de fuerza política fuera de La Paz. Así pues, a finales de los años ochenta, los movimientos indígenas mantuvieron una división dentro de la CSUTCB: unos apoyaban un discurso pluricultural y multicultural, y otros promovían la autodeterminación indígena (Stefanoni, 2002:13).

Paralelamente, en el oriente boliviano se empezaba a consolidar en los años ochenta un nuevo movimiento indígena alrededor de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), al mismo tiempo que se iba fortaleciendo en los valles bolivianos, concretamente en el Chapare, un movimiento cocalero dirigido por nuevos dirigentes indígenas, como Evo Morales.

Como se señaló párrafos más arriba, el movimiento cocalero tenía una tradición sindical minera, la cual empleó para reivindicar la defensa del cultivo y comercialización de la hoja de coca. Los argumentos que este movimiento empleó para tal defensa, y que actualmente siguen manteniendo, se centran en: (1) la importancia cultural del consumo de la hoja de coca por sus propiedades alimenticias y sanitarias, y por uso religioso, especialmente por parte de los pueblos indígenas de tierras altas y valles de Bolivia; (2) la generación de ingresos superiores a los de otros cultivos; y (3) la escasez de mercados para comercializar cultivos alternativos. No obstante, durante los años ochenta, mucha de la producción de la hoja de coca fue destinada al narcotráfico, situación que obligó al Gobierno boliviano, con apoyo militar de Estados Unidos, a controlar y a restringir dichas plantaciones, lo que provocó confrontaciones con el movimiento cocalero (Blanes, 1993:5-6).

Posteriormente, en la década de los noventa, durante tres mandatos gubernamentales presididos por Jaime Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada y Hugo Banzer Suárez, se consolidó el enfoque de desarrollo instaurado por el presidente Víctor Paz Estensoro, el cual evolucionó hacia el enfoque favorable al mercado. En tales mandatos, especialmente en el de Sánchez de Lozada, se sucedieron las privatizaciones de empresas estatales

más importantes de Bolivia. Además, como se señaló en el capítulo 5 (puntos 2.2, 3.2 y 3.3), se produjeron varias reformas sociales en educación y en salud, así como cambios legislativos para promover la participación social y la descentralización administrativa, al tiempo que se pusieron en práctica políticas públicas orientadas a luchar contra la discriminación de género y a fomentar la integración de los pueblos indígenas. No obstante, diversas organizaciones sindicales e indígenas se opusieron durante toda la década a tales reformas, arguyendo que éstas no resolvían el problema estructural de la pobreza boliviana.

Asimismo, durante los años noventa, aunque la región de Santa Cruz era tradicionalmente el centro más activo de las demandas autonomistas, el regionalismo no estuvo ausente de otros departamentos. Por ejemplo, Tarija, que recibió un fuerte impulso económico al descubrirse reservas de gas en 1998, promovió las mayores demandas regionalistas de la década¹⁵³. En este contexto, la participación de los dirigentes políticos pertenecientes a los departamentos del oriente y del sur de Bolivia fue muy notable en los sucesivos gobiernos. De hecho, cabe destacar que dos de los tres presidentes de aquella década pertenecían a los departamentos de Tarija y Santa Cruz.

Por otra parte, retomando el análisis de la organización de los movimientos sociales, en los años noventa, el movimiento cocalero, junto a un renovado movimiento campesino organizado en la CSUTCB y un movimiento indígena apoyado por la CIDOB, empezó a articular el que se convertiría en el movimiento indígena más importante de Bolivia. Este movimiento tomó la decisión de conformar el año 1995 una fuerza política que posteriormente dio origen al Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) (Lavaud, 2002:1; Prada, 2002).

¹⁵³ La participación de Tarija en las reservas de gas en Bolivia aumentó de 1998 a 2002 de un 24,5% a un 87,5%. De este modo, el departamento fue considerado como una de las regiones con mayores reservas de gas en América del Sur.

A diferencia del discurso más radical del nacionalismo indígena, este nuevo movimiento ha incorporado el concepto de una Bolivia plurinacional que rompe con el discurso de la autodeterminación de los pueblos indígenas, así como con el discurso de la Revolución Nacional que promovía una Bolivia mestiza. Así pues, el nuevo movimiento indígena, si bien no rechaza del todo corrientes de pensamiento provenientes del katarismo aymara (nacionalismo aymara), incorpora en su filosofía algunas corrientes de pensamiento marxistas, dando lugar a un nuevo nacionalismo indígena amparado en un concepto de Estado plurinacional, el cual promueve la coexistencia entre minorías étnicas o afro bolivianos, blancos, mestizos y pueblos indígenas, cada uno con una identidad propia.

2.4 Contexto político en Bolivia desde el año 2000: la llegada de Morales al poder y su primera gestión gubernamental

La privatización de innumerables empresas estatales, como se señaló en el subapartado anterior, fue el suceso que mayor oposición despertó en las organizaciones sociales bolivianas a principios del nuevo milenio. Concretamente, la gestión que realizó el Gobierno de Hugo Banzer Suárez para privatizar en la región de Cochabamba el sector del agua —que debía ser administrado por la empresa Aguas del Tunari, subsidiaria de la transnacional Bechtel— provocó el año 2000 la primera gran convulsión social protagonizada por las organizaciones sociales indígenas en Bolivia, que se denominó Guerra del Agua (Orellana, 2006:31).

La consiguiente paralización del proceso de privatización del sector del agua en la región de Cochabamba demostró cómo se iban fortaleciendo los movimientos indígenas de Bolivia. Un año después, la CSUTCB, liderada por Felipe Quispe, ex guerrillero indígena del EGTK, demandó el cumplimiento de uno de los acuerdos con los que se había comprometido el Gobierno de Hugo Banzer Suárez, consistente en dotar de maquinaria agrícola a las comunidades indígenas del Altiplano. Al no cumplirse este compromiso, se sucedieron los bloqueos de carreteras por parte de los indígenas y, dados los antecedentes de

La Guerra del Agua, el Gobierno dictó un estado de sitio, uno de los últimos de la historia contemporánea de Bolivia.

De este modo, desde el año 2000 se empezó a articular un vigoroso movimiento social que incrementó el peso de la organización política que había ido conformado los pueblos indígenas bolivianos a partir de 1995. Es interesante señalar que este proceso de transformación de un movimiento social en una fuerza política no fue dirigido por líderes políticos, sino por líderes sociales y sindicales indígenas, entre ellos el dirigente cocalero Evo Morales (Defensor del Pueblo, 2008:28, 30).

Paralelamente, el debate sobre las autonomías cobró creciente fuerza. Las élites empresariales de Santa Cruz, basándose en el discurso de la Nación Camba, que se analizará en el punto 3.2 del presente capítulo, impulsaron las demandas regionalistas en el país. Tal discurso, caracterizado por su fuerte componente étnico, ganó una amplia difusión como respuesta a la crisis política boliviana que se inició el año 2000, protagonizada por la rebelión y movilización indígena liderada por Felipe Quispe. En este contexto, además de reflejar una confrontación en términos de clases, el debate político boliviano experimentó una etnización, produciéndose un enfrentamiento entre dos discursos: uno que promovía una Nación Aymara y otro una Nación Camba (Lacombe, 2005:12).

El debate sobre las autonomías sirvió de bandera política no sólo en la región de Santa Cruz, sino también en otros tres departamentos del oriente y sur de Bolivia: Beni, Pando y Tarija. Estos cuatro departamentos, denominados de la Media Luna por la figura que forman en el mapa de Bolivia, unieron fuerzas amparándose en varios aspectos que los hacen comunes: una población mayoritariamente blanca y mestiza (74% en promedio), abundantes recursos hidrocarburíferos y una importante producción agrícola y ganadera (Assies, 2006:88).

Meses después de las citadas convulsiones sociales, el Gobierno de Hugo Banzer —que había renunciado a la Presidencia por una grave enfermedad y había traspasado su mandato a su Vicepresidente, Jorge Quiroga— cerró los

principales mercados de la hoja de coca en Bolivia y redujo su producción. Esta medida dio origen a nuevos conflictos entre el Gobierno boliviano y la Confederación de Cocaleros liderada por Evo Morales. El resultado de tal confrontación fue la detención y encarcelamiento de 80 dirigentes cocaleros, entre ellos su líder, y la muerte de otros diez (Defensor del Pueblo, 2008:30).

En este período, como señala Lorgio Orellana (2006:32), comenzó realmente la crisis de los partidos tradicionales y la aparición de un nuevo liderazgo indígena, la del dirigente Evo Morales. Sin embargo, en las elecciones presidenciales bolivianas del año 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, que representaba al partido de centro-derecha más tradicional de Bolivia, el MNR, alcanzó la victoria con un 22,5% de los votos, frente a un 20,9% de votos para Evo Morales¹⁵⁴.

Morales, ya en el Parlamento, lideró la defensa del cultivo y comercialización de la hoja de coca y canalizó diversas demandas de la CSUTCB, entre ellas la dotación de maquinaria agrícola. No obstante, debido al constante bloqueo de carreteras y a las manifestaciones promovidas por Morales, el Gobierno de Sánchez de Lozada decidió expulsar del parlamento boliviano a este dirigente. Tal expulsión, sin embargo, no hizo más que fortalecer su liderazgo. Morales presentó ante el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad de su expulsión del Parlamento; meses después, dicho Tribunal dictaminaba que aquella expulsión había sido improcedente, lo que le permitió regresar al Parlamento (Orellana, 2006. 41, Stefanoni, 2002:28).

En 2003, el Gobierno de Sanchez de Lozada planteó establecer un impuesto al salario y otro a los bienes inmuebles, medidas que motivaron de inmediato el levantamiento de los movimientos sociales con objeto de frenarlas. En ese contexto, la Policía Nacional protagonizó un motín en la ciudad de La Paz. Paralelamente, el sector campesino organizó bloqueos de caminos y diversas organizaciones vecinales de la ciudad de El Alto cercaron la ciudad de La Paz,

¹⁵⁴ El MAS, pese a perder las elecciones, a partir del año 2002, logró colocar un importante grupo de diputados y senadores indígenas en el Parlamento boliviano.

intentando revivir el cerco a esta ciudad liderado por el caudillo indígena Túpac Katari, al que ya se hizo referencia. A esta revuelta social se sumaron organizaciones sociales como la CSUTCB, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y la Confederación de Gremiales, todas ellas articuladas bajo el liderazgo político de Evo Morales (Defensor del Pueblo, 2008:30; Stefanoni, 2002:37).

Sin embargo, el hecho que verdaderamente movilizó y unificó a todo el movimiento social fue la oposición a los planes del Gobierno de Sanchez de Lozada de exportar el gas boliviano a Estados Unidos a través de Chile en condiciones desfavorables para el país (Defensor del Pueblo, 2008:30). Simultáneamente, en febrero del año 2003, los comités cívicos del oriente y del sur del país se reunieron para acordar que si el Gobierno de Sánchez de Lozada no consultaba con estas regiones sobre la exportación del gas, éstas declararían su autonomía regional (Assies, 2006:88).

Asimismo, otras convulsiones sociales se desencadenaron entre febrero y octubre de 2003. La más importante de ellas se desató en septiembre de aquel año, cuando las juntas de vecinos de la ciudad de El Alto paralizaron esta ciudad durante cinco semanas. La intervención del ejército para impedir tal paralización tuvo como saldo más de setenta muertos y un centenar de heridos. Dos semanas después, ante la brutal represión ejercida por el Gobierno de Sanchez de Lozada, la ciudad de La Paz se sumó a los bloqueos y a las huelgas. Para octubre de ese año, 2003, la movilización había logrado convertirse en uno de los hitos más importantes para el movimiento social boliviano, puesto que logró construir una agenda de oposición común: exigir que no se exportara gas por Chile y que se nacionalizara la explotación de los hidrocarburos (Defensor del Pueblo, 2008:30-31).

Paralelamente, en plena Guerra del Gas, en la Plaza 24 de Septiembre de la ciudad de Santa Cruz, su Comité Cívico, dirigido por Rubén Costas, presentó una declaración que contenía 15 puntos en los que se reivindicaba la refundación de Bolivia. Unas semanas más tarde, el 17 de octubre, el

presidente Sánchez de Lozada se vio forzado a renunciar debido al cúmulo de todos los acontecimientos sucedidos, siendo sucedido constitucionalmente por el vicepresidente Carlos Mesa. Ese mismo día, el Comité Cívico de Santa Cruz hizo una declaración en la que se preguntaba si seguirían perteneciendo a Bolivia (Barrios, 2005:16).

En aquel período, el MAS con apoyo de países como Venezuela y Cuba exigió al Gobierno boliviano que cumpliera con la agenda que el pueblo boliviano, representado por sus organismos sociales, había consensuado: la recuperación y nacionalización de los hidrocarburos, el cambio del modelo económico, la instauración de una Asamblea Constituyente, que permitiera modificar la Constitución boliviana, y llevar adelante un juicio de responsabilidades contra el ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. En un principio Carlos Mesa fue imparcial ante tales propuestas, pues sostenía que su gobierno era sólo un gobierno de transición, destinado a convocar nuevas elecciones. Sin embargo, en mayo de 2004, convocó un *referéndum* nacional sobre la venta del gas, motivado por la oposición popular a que este hidrocarburo se vendiera a través de Chile (CEDLA, 2006:18-19; Orellana, 2006:31-32).

En vísperas de tal *referéndum*, el bloque autonomista de la región del oriente y sur de Bolivia, representado por los comités cívicos de la Media Luna, lanzó una agenda contraria a la de los movimientos sociales e incrementó sus acciones para difundir su campaña autonomista. El 22 de junio del año 2004, el Comité Cívico cruceño realizó una importante manifestación en su ciudad, estableciendo su primera agenda política denominada "Agenda de junio"¹⁵⁵. Durante este encuentro, el presidente del Comité Cívico propuso un nuevo contrato social para una nueva Bolivia bajo un modelo de libre mercado, de inspiración neoliberal, para insertar al país en el proceso de globalización

¹⁵⁵ La Agenda de Junio exigía al gobierno boliviano la realización de un *referéndum* de autonomía, y su apoyo para que la producción y la exportación del oriente boliviano no se vieran afectadas por los conflictos sociales que se estaban sucediendo en toda Bolivia (Assies, 2006:88).

económica.

El *referéndum* propiciado por Carlos Mesa se realizó un mes después, el 18 de julio de 2004, pero como señala Miguel Urioste (2004:115) se desarrolló bajo un ambiente de conspiraciones y rumores acerca de un inminente golpe de Estado. A pesar de ello, más de 2,5 millones de ciudadanos bolivianos votaron (de un total de 4 millones registrados), lo que fue considerado por todos los partidos políticos como una victoria de Carlos Mesa.

Sin embargo, como señala Assies (2006:90), muchas de las preguntas de aquel *referéndum* fueron ambiguas, y no se incluyó ninguna pregunta directa sobre la nacionalización del gas. Así, el *referéndum* dio lugar a diversas disputas políticas en cuanto a su interpretación, y también provocó varias discusiones sobre las propuestas para efectivizar una Ley de Hidrocarburos. Por otro lado, en diciembre del año 2004, el Gobierno de Carlos Mesa disminuyó los subsidios estatales para el consumo de carburantes a fin de desincentivar el contrabando de estos productos y de reducir el déficit fiscal.

Ante tales medidas, el Comité Cívico de Santa Cruz se presentó como el defensor de la economía popular, desencadenando movilizaciones en la región de Santa Cruz, destacando una en la que se llegó a ocupar varias dependencias gubernamentales por parte de miembros de la Unión Juvenil Cruceñista (Barrios, 2005:16-17). Esta manifestación culminó con la realización de un cabildo o asamblea popular abierta el 28 de enero de 2005, cita a la que asistieron más de 350.000 personas. En este cabildo, el Comité Cívico de Santa Cruz proclamó el derecho a elegir a su propio prefecto o gobernador departamental. Paralelamente, recogió miles de firmas para realizar un *referéndum* sobre la autonomía de esta región. Como respuesta a este tipo de manifestaciones, cuyos protagonistas no sólo pertenecían a Santa Cruz sino también a los otros departamentos de la Media Luna, el presidente Mesa estableció la convocatoria a elecciones de prefectos departamentales el 12 de junio del año 2005.

Mientras tanto, como se señaló párrafos más arriba, Evo Morales dirigía en el occidente boliviano diversas movilizaciones orientadas a exigir una ley de hidrocarburos. Así pues, en este contexto de múltiples presiones políticas, Carlos Mesa presentó su primera carta de renuncia, que no fue aceptada por el Congreso boliviano (Assies, 2006:91).

Posteriormente, las tensiones políticas se agudizaron con nuevas movilizaciones instigadas por el Comité Cívico de Santa Cruz, que llegaron a su punto culminante en marzo de 2005. Tal situación provocó que Mesa presentara su segunda carta de renuncia el 15 de ese mes, carta que tampoco fue aceptada por el Congreso boliviano. Además, aunque Mesa no estaba de acuerdo con el proyecto de ley de hidrocarburos por ser muy ambiguo, Hormando Vaca Díez, en ese momento presidente del Senado y del Congreso de Bolivia, promulgó dicha ley (Assies, 2006:91-92).

Paralelamente, las organizaciones indígenas de las tierras bajas y altas de Bolivia reclamaron en mayo de 2005 la convocatoria inmediata a una Asamblea Constituyente y la suspensión de cualquier *referéndum* sobre autonomías que pudiera paralizar tal convocatoria. El Comité Cívico de Santa Cruz, por otro lado, estableció que el 12 de agosto se celebrara el *referéndum* sobre autonomías para que esta consulta popular pudiera coincidir con las elecciones a prefectos departamentales. Carlos Mesa, bajo una enorme presión política, y luego de haber perdido el apoyo del MAS, presentó su dimisión por tercera vez el 6 de junio. Esta vez su fue renuncia aceptada por el Congreso boliviano en medio de rumores de un supuesto autogolpe. Constitucionalmente le correspondía sucederle al presidente del Senado y, en segunda instancia, al presidente de la Cámara de Diputados. No obstante, bajo la presión de las movilizaciones populares, ambos renunciaron y el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, asumió la presidencia con la misión de organizar las elecciones presidenciales durante los siguientes 180 días¹⁵⁶ (García *et al.*, 2005:6, 43).

¹⁵⁶ A principios de julio, una reforma de la Constitución hizo posible convocar a elecciones presidenciales bolivianas para el 4 de diciembre.

Meses después, una nueva crisis política surgió cuando los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba, a través de sus comités cívicos, reclamaron, amparándose en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 (CNPV 2001), cuatro y dos escaños adicionales respectivamente en el Congreso boliviano. No obstante, al no alcanzarse un acuerdo en dicho Congreso, el presidente Eduardo Rodríguez promulgó un decreto según el cual se dio tres escaños adicionales a Santa Cruz y uno a Cochabamba. Ello implicó que La Paz perdiera dos escaños, Potosí uno y Oruro otro. Asimismo, Rodríguez Veltzé aplazó las elecciones presidenciales hasta el 18 de diciembre del año 2005.

En tales elecciones, con una fuerte oposición de la Media Luna apoyada abiertamente por la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia, Evo Morales obtuvo el 53,7% de los votos, mayoría absoluta que le llevó directamente a la silla presidencial. El ex dirigente cocalero fue el primer candidato boliviano que alcanzó, desde los años ochenta, la presidencia a través del voto directo, ya que en anteriores elecciones fueron necesarias coaliciones políticas para poder alcanzar ese cargo. En resumen, la participación y el apoyo de los movimientos sociales a la fuerza política del MAS, y concretamente al dirigente Evo Morales, permitió el ascenso del primer presidente indígena de Bolivia. No obstante, si bien Morales ganó en las tierras altas, PODEMOS, el partido de oposición a los movimientos sociales, fue el más votado en los departamentos de la Media Luna, y el ex presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, Rubén Costas, fue elegido como prefecto de Santa Cruz.

Ya durante la Presidencia de Evo Morales, en julio del año 2006, se realizaron unas elecciones para aprobar la Asamblea Constituyente y elegir a 255 constituyentes, quienes debían elaborar una nueva Constitución Política. En tales elecciones el MAS obtuvo el 50,72% de los votos, mientras que el segundo partido, PODEMOS, alcanzó sólo el 15,32%. Al mismo tiempo se realizó también un *referéndum* sobre las autonomías departamentales, en el cual, si bien el “sí” ganó en los cuatro departamentos de la Media Luna (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), a nivel nacional el “no” se impuso con el 57,58%

(Harnecker y Fuentes, 2008:126-127). Por lo tanto, las demandas de autonomía fueron temporalmente frenadas por el nuevo Gobierno de Evo Morales, gobierno que, de esta forma, ganó su primera batalla política a la oposición regionalista de la Media Luna liderada por el Comité Cívico de Santa Cruz.

No obstante, a partir de diciembre del año 2007, las prefecturas de los departamentos pertenecientes a la Media Luna fueron aprobando sus estatutos autonómicos, los cuales cuestionan los dos elementos constitutivos del Estado boliviano: la integridad del territorio y la propiedad común de los recursos naturales. En efecto, esos estatutos sostenían que la propiedad y el manejo de los recursos naturales —particularmente la tierra, los hidrocarburos y los bosques— deberían ser de exclusiva potestad del gobierno departamental. Con ello, se borraba toda posibilidad por parte del Estado de aplicar leyes de tierras en la región de la Media Luna, o de mantener “nacionalizados” los hidrocarburos (Urioste y Kay, 2005:46; Soruco *et al.*, 2008:36, 147).

Urgido por tal situación, el Presidente Evo Morales convocó a los prefectos de los nueve departamentos de Bolivia a una mesa de diálogo. Los prefectos aceptaron la invitación, pero con la condición de que en la agenda de las conversaciones entrara la devolución del impuesto directo a los hidrocarburos que el gobierno había reducido a las prefecturas¹⁵⁷. Así pues, apenas iniciado el año 2008, a partir del 7 de enero y a lo largo de las cuatro semanas siguientes, la mesa de concertación trabajó intensamente, lo que motivó que en esos días se hablara de la “compatibilización” entre el proyecto constitucional, que se estaba elaborando en la Asamblea Constituyente, y los estatutos autonómicos. Sin embargo, las discusiones entre el Jefe de Estado y los máximos representantes departamentales fueron infructuosas y no dieron resultado alguno (FES-ILDIS y fBDM-NIMD, 2008:19, 33).

¹⁵⁷ El 24 de octubre del año 2007 el gobierno de Evo Morales había aprobado el Decreto Supremo N° 29322, alterando la distribución departamental del impuesto directo a los hidrocarburos: las prefecturas, que recibían el 57%, redujeron su participación a sólo un 24,4%, mientras que los municipios incrementaron esta participación del 34,5% al 67%.

El fracaso de aquel diálogo deterioró todavía más el ya difícil escenario político. Rubén Costas, presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, emitió el 30 de enero del año 2008 la convocatoria del *referéndum* departamental para la ratificación y puesta en vigencia del Estatuto Autonómico del departamento de Santa Cruz. Esa actitud fue rápidamente seguida por las primeras autoridades políticas de los departamentos del Beni, Pando y Tarija. Estas autoridades convocaron a sendas consultas populares, aumentando la confrontación política entre el Gobierno de Evo Morales y la Media Luna. Sorpresivamente, y contra todo pronóstico, la conducta de los prefectos fue acatada y respaldada por los órganos electorales departamentales, los que —al margen de cualquier consideración institucional y jurídico-constitucional— optaron por organizar los eventos referendarios departamentales (Soruco *et al.*, 2008:154; FES-ILDIS y fBDM-NIMD, 2008:34-37).

El posterior endurecimiento de las relaciones políticas entre el gobierno y los líderes del oriente y sur de Bolivia indujo al Gobierno del MAS a retomar el diálogo con estos movimientos políticos, restituyendo al Congreso Nacional su condición de escenario de representación popular, así como de campo de acción de partidos y organizaciones en la intermediación entre el Estado y la sociedad civil. De esa manera, el 18 de febrero de 2008 se abrió un renovado intento de conversación, bajo la conducción del Vicepresidente Álvaro García Linera. Tal esfuerzo se prolongó hasta el 28 de febrero, cuando el edificio del Congreso quedó otra vez sitiado por las fuerzas sociales del occidente boliviano, impidiendo el ingreso de gran parte de los diputados y senadores de la oposición al Congreso. Las fuerzas oficialistas habían decidido forzar con esta acción la aprobación de la ley que permitía la convocatoria al *referéndum* nacional destinado a viabilizar la ratificación del proyecto de Constitución entregado por la Asamblea Constituyente¹⁵⁸ (Böhrt, 2008:4).

¹⁵⁸ Esa tarde el Congreso boliviano aprobó tres leyes, orientadas a: (1) determinar que los *referéndum* departamentales para los estatutos autonómicos debían ser convocados por el Congreso Nacional, invalidando de esta manera los intentos de *referéndum* departamentales; (2) convocar el *referéndum* nacional para aprobar el texto íntegro de la nueva Ley Fundamental para el 4 de mayo del año 2008 y convocar paralelamente un *referéndum* dirimidor sobre un

Asimismo, el aumento de la polarización política motivó la aprobación de una ley que permitía la realización de un *referéndum* para refrendar la nueva Carta Magna. Esta situación hizo temer al Gobierno de Evo Morales una peligrosa tempestad política de larga duración, capaz de afectar la unidad nacional, quebrantar la paz social e, incluso, alterar la seguridad personal de miles de personas. El clima de incertidumbre, sin embargo, no duró mucho tiempo. El 7 de marzo del año 2008, apenas una semana después de la concentración organizada en la plaza Murillo en la ciudad de La Paz para festejar la promulgación de las leyes que facilitarían la vigencia práctica del proyecto de Constitución, la Corte Nacional Electoral emitió en la ciudad de Cochabamba dos resoluciones suspendiendo la organización de los *referéndum* aprobatorios del proyecto de la Carta Magna. La Corte revocó, asimismo, todas las decisiones organizativas adoptadas por el órgano electoral de Santa Cruz para la ratificación de su Estatuto Autonómico (FES-ILDIS y fBDM-NIMD, 2008:38, 45; SPE, 2009:2-3).

Ambas resoluciones abrieron la posibilidad de detener las consultas populares y, por esa vía, contener también la polarización política que experimentaba Bolivia. Sin embargo, el proceso para la organización del *referéndum* de Santa Cruz continuó, mientras que las consultas nacionales —pese a estar respaldadas por una ley del Congreso— se detuvieron. Por lo tanto, en Santa Cruz se siguió con la campaña a favor de un estatuto que pretendía garantizar su autonomía, en abierto desafío al presidente Evo Morales. Así pues, el 4 de mayo del año 2008 se celebró el *referéndum* en Santa Cruz para la ratificación o rechazo de su Estatuto Autonómico, que fue aprobado. No obstante, éste fue tildado por el Gobierno del MAS como secesionista y sus resultados no fueron reconocidos por la Corte Nacional Electoral boliviana, por no ampararse en un marco legal nacional¹⁵⁹ (Urioste y Kay, 2005:46; Soruco *et al.*, 2008:36, 147;

artículo del proyecto de Constitución (Nº 398, artículo sobre la extensión de latifundios expropiables, asunto que no tuvo consenso en la Asamblea Constituyente); y (3) modificar las leyes que norman el funcionamiento del proceso constituyente. Al día siguiente, el 29 de febrero, se promulgaron y publicaron las tres leyes.

¹⁵⁹ El *referéndum* autonómico departamental del año 2008, realizado en el departamento de

Parlamento Latinoamericano, 2009:15).

Días después, el 8 de mayo del año 2008, el Senado, controlado por la oposición, aprobó de forma sorpresiva una ley que facultaba a convocar un *referéndum* para revocar el mandato presidencial de Evo Morales y de los nueve prefectos de Bolivia. Así pues, los mandatos del Presidente y del Vicepresidente, que debían concluir en enero del año 2011, podían ser revocados si en este *referéndum* se superaba los votos que el MAS había recibido en las elecciones de diciembre del año 2005 (53,64%). La misma lógica se aplicó para la revocación de los prefectos¹⁶⁰ (SPE, 2009:3; Parlamento Latinoamericano, 2009:16).

Tal situación de incertidumbre facilitó que el 1 de junio de 2008, Pando y el Beni aprobaran también sus estatutos autonómicos; y que el 22 de junio de ese mismo año lo hiciera Tarija. De esta manera, se cerró el ciclo de consultas autonomistas consideradas ilegales por el Gobierno de Evo Morales. En el *referéndum* revocatorio del 10 de agosto de 2008 se ratificó al presidente Evo Morales con un respaldo del 67,4%, y a los prefectos autonomistas de la Media Luna. Sin embargo, quedaron revocados los prefectos de La Paz y Cochabamba, opositores al régimen del MAS. Días más tarde, el 28 de agosto del año 2008, el gobierno convocó al *referéndum* que debía realizarse el 7 de diciembre para aprobar la nueva Constitución. Sin embargo, el 1 de septiembre de ese mismo año, la Corte Electoral suspendió dicha convocatoria argumentando impedimentos legales que impedían su celebración (Gamboa,

Santa Cruz, obtuvo una victoria del 85,5% para el “sí” a la siguiente la pregunta: “¿Decide usted la ratificación y puesta en vigencia del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz, aprobado el 15 de diciembre de 2007 por la Asamblea Provisional Autónoma para que de manera inmediata se constituya en la norma institucional básica del departamento y sea de cumplimiento obligatorio para todos los que habitan y ejercen la función pública en el departamento?”.

¹⁶⁰ El presidente Morales, cuyos colaboradores manifestaron su malestar por esta decisión legislativa, tenía diez días para vetarla, y si no se pronunciaba sobre el tema, el Congreso boliviano estaba facultado para convocar este *referéndum* revocatorio. Evo Morales decidió no vetar esta ley y convocar al *referéndum* revocatorio para el 10 de agosto del año 2008. Esta fue la primera vez en la historia boliviana que se aprobó un *referéndum* de estas características.

2009:1).

El 5 de octubre del año 2008, bajo la observación de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), Evo Morales y los prefectos autonomistas concluyeron, tras 18 días de negociación, un proceso de diálogo, aunque sin la firma de acuerdos, en el que se avanzó en la apropiación de las reformas autonomistas por el proyecto de la nueva Constitución. El 9 de octubre, asimismo, se inició un nuevo diálogo entre el bloque gubernamental y los partidos del Congreso sobre posibles reformas al proyecto de la nueva Carta Magna¹⁶¹ (Parlamento Latinoamericano, 2009:17-18; Mejía, 2008:1).

Así pues, el 21 de octubre, tras llegar a un acuerdo con la oposición, el presidente Evo Morales convocó para el 25 de enero del año 2009 el *referéndum* que tenía como propósito refrendar la nueva Constitución. El propio Evo Morales encabezó una marcha en La Paz, con miles de sus seguidores, para presionar al Congreso boliviano para la aprobación de tal convocatoria (SPE, 2009:5). Aceptada la demanda de Evo Morales, el texto del proyecto de la nueva Constitución fue publicado y se le dio gran difusión para que la población boliviana lo evaluara. La Corte Nacional Electoral, por otro lado, fue el órgano público que se encargó de organizar el *referéndum* constitucional sobre la base del Código Electoral boliviano.

El cómputo nacional del *referéndum* arrojó los siguientes resultados: 61,43% de los ciudadanos bolivianos, tanto del área rural como del área urbana, votaron a favor de la Constitución; por el “no” sufragó el 38,57%. Además, el voto aprobatorio al proyecto constitucional excedió el 50% en los departamentos de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí, mientras que en la Media Luna este voto fue inferior al 50%. En el área rural el “sí” se impuso de manera

¹⁶¹ El 20 de octubre, miles de seguidores del presidente Morales llegaron a La Paz para exigir al Congreso Nacional la ejecución de la ley sobre el *referéndum* constitucional. Los partidos opositores —PODEMOS, el MNR y Unidad Nacional (UN)— alcanzaron un acuerdo con el MAS para modificar y corregir el proyecto de la Constitución Política boliviana; esto se hizo en el Congreso entre el 20 y 21 de octubre de ese año.

contundente; en cambio, en las grandes ciudades, el “no” fue el gran vencedor. El resultado de este *referéndum* nacional determinó el acatamiento obligatorio de la nueva Constitución (SPE, 2009:11).

Finalmente, se puede concluir que los movimientos sociales, originados a principios de la última década, han permitido la asunción del primer presidente indígena en Bolivia, como también la aprobación de una nueva Constitución que amplía los derechos de los pueblos originarios del país (véase punto 4.2 del presente capítulo). Además, la reciente victoria electoral de Evo Morales, del 6 de diciembre de 2009, con un 64,22% de los votos, le ha permitido al MAS, en su segundo período gubernamental (2010-2015), tener el control de la Asamblea Legislativa y penetrar en la Media Luna, lo que a su vez posibilita una implementación más rápida de la nueva Carta Magna. Así pues, todo parece indicar que las dificultades que el Gobierno del MAS enfrentó a la hora de aprobar las leyes que dieran cumplimiento a la nueva Constitución, fundamentalmente por las tensiones políticas con la oposición regionalista y por la no adecuación de los estatutos autonómicos al nuevo marco jurídico, podrían ser superadas con la nueva mayoría congresal que ha alcanzado el segundo Gobierno de Evo Morales.

3. Modelos y discursos políticos en Bolivia

El nacimiento del MAS y el liderazgo de Evo Morales pueden ser considerados como los sucesos políticos más importantes de Bolivia después de su Revolución Nacional de 1952. La llegada al poder del primer presidente de origen indígena y su liderazgo —que agrupó no sólo a un movimiento político indígena sino también a una izquierda boliviana caracterizada por la división y confrontación de los partidos políticos que la representaban— avalan tal consideración.

Para profundizar en el estudio del nuevo contexto político boliviano analizaremos en primer lugar el modelo político del MAS, así como sus alianzas con otras organizaciones, tanto estatales como de la sociedad civil,

que otorgan a esta fuerza política la legitimidad necesaria para gobernar un país partido en dos (uno, el oriente y sur, que representa al mestizo y al criollo boliviano; y otro al occidente, donde se ubica la mayor población indígena de Bolivia). En segundo lugar estudiaremos la oposición regionalista al Gobierno de Evo Morales, nacida del discurso de la Nación Camba.

3.1 Modelo político, composición y alianzas del MAS

Los gobiernos bolivianos anteriores a Evo Morales trataron de neutralizar las luchas sociales que emergieron en el país andino desde la década de los ochenta. Sin embargo, el nuevo concepto de gobierno del MAS, que emerge de la propia movilización social, ha roto con el modelo político de aquellos ejecutivos. No obstante, como señala Orellana (2006:33), es inapropiado afirmar que los militantes del MAS son revolucionarios marxistas, pese a que esta fuerza política haya aglutinado a una mayoría de los partidos de izquierda¹⁶². Orellana sostiene también que el Gobierno del MAS, tal y como los anteriores gobiernos del país, respeta y defiende la propiedad privada y las instituciones de un Estado capitalista. Por ejemplo, en el plan de Desarrollo de Evo Morales se incentiva la inversión extranjera directa, se promueve la seguridad jurídica de empresas extranjeras y se establecen directrices para trabajar en sociedad con empresas transnacionales (CEDLA, 2006:17-18).

Por lo tanto, a diferencia de la filosofía de los movimientos sociales que llevaron a Evo Morales al poder —y que exigían una nacionalización de los hidrocarburos bolivianos sin ningún tipo de indemnización—, el nuevo Gobierno del MAS se proclamó defensor de la propiedad privada y promotor de una nacionalización responsable, que el propio Morales indicó que no significaba

¹⁶² Marta Harnecker y Federico Fuentes (2008:98-136) señalan que tan sólo un sector del MAS proviene de corrientes de pensamiento que defienden la teología de la liberación, así como el pensamiento “guevarista”. En este sentido, tal sector considera que el MAS representa una revolución democrática y cultural, porque se orienta a transformar una República unitaria en un Estado plurinacional a través de un cambio de estructuras políticas, económicas, culturales y sociales.

expropiación (MAS-IPSP, 2006:36). Según el programa político del MAS, expresado en su documento MAS-IPSP (2006), las diferencias entre el Gobierno de Evo Morales y los anteriores gobiernos radicarían en la composición de su movimiento, en la dirección de su política y en la orientación ideológica de sus reformas. Entre éstas destacan, por ejemplo, la inclusión de dirigentes sociales en el gabinete ministerial, la nacionalización parcial del sector de hidrocarburos y el cambio ideológico en transformaciones que se venían implementando desde los años noventa, como las reformas de salud, de educación, de comunicaciones y de vivienda (Harnecker y Fuentes, 2008:100).

Por otro lado, la composición del nuevo gobierno está nutrida fundamentalmente de dirigentes de izquierda e intelectuales de la clase media boliviana. No en vano, los miembros del MAS provienen, básicamente, de clases medias urbanas y rurales. Aunque es cierto que el gabinete ministerial tiene en sus filas a dirigentes sociales indígenas, artesanos y mineros, éstos proceden mayormente de estratos relativamente privilegiados (Orellana, 2006:34).

Por otro lado, uno de los principales objetivos del programa político del MAS es la activación de la microempresa y la pequeña industria. En consecuencia, las pequeñas unidades de producción, las cooperativas mineras, los campesinos indígenas y los trabajadores de diferentes gremios se hallan simbólicamente representados en el gabinete ministerial del nuevo gobierno boliviano. Además, como expone el Vicepresidente Álvaro García Linera (2006) en su artículo *El capitalismo andino-amazónico*, el Gobierno boliviano pretende promover una industrialización en los sectores antes citados, para que se desarrolle una nueva burguesía andina y amazónica. En una entrevista realizada por Maristella Svampa y Pablo Stefanoni (2007:154), García Linera sostiene que esta forma de promoción del capitalismo se nutriría ideológicamente de los dictados de Karl Marx, que sostienen que es necesario un proceso de desarrollo precapitalista para alcanzar luego el socialismo.

En la citada entrevista García Linera señala también que el proyecto político del MAS se dirige a modernizar la economía boliviana a través de planteamientos teóricos que van más allá de los del enfoque del estructuralismo latinoamericano. Indica que el denominado como “capitalismo andino-amazónico”, que se viene implementando en Bolivia, desarrolla a la vez tres procesos de modernización de la economía, mientras que el desarrollismo alumbrado en su día en el entorno de la CEPAL sólo promovía una vía de modernización, la más convencional. Esas tres vías de modernización de la economía boliviana por las que apuesta el MAS se centran en la industria moderna convencional, la microempresa urbana artesanal y la industria indígena comunitaria. Tales procesos de modernización, según García Linera, deben ser financiados mediante la transferencia de los excedentes del Estado procedentes de la explotación minera y de hidrocarburos. Las relaciones de Bolivia con un país vecino como Brasil, concretamente con el Gobierno de Luiz Lula da Silva, (principal cliente del gas boliviano) proporcionan todas las condiciones para alcanzar estos procesos de modernización.

De esta manera, el nuevo Gobierno boliviano se propone redistribuir los impuestos que pagan las empresas estatales y transnacionales (a las cuales se les ha impuesto unas regalías más altas como tributo por la explotación del gas y otros productos) hacia los sectores de las clases medias e indígenas. La tesis del capitalismo andino-amazónico, por tanto, actualiza aquella máxima de la modernización que promovía la transformación del pequeño productor en capitalista y la transformación de una sociedad de pequeños productores en una sociedad capitalista, ideas cuya actualización se ve en este caso legitimada por un fuerte discurso indigenista de identidad cultural, que se ha convertido en el elemento distintivo de “lo nacional” y “lo popular” en Bolivia durante los últimos años. En resumen, el programa político del MAS apunta a la industrialización mediante la transformación de los recursos naturales, el desarrollo del mercado interno y la exportación de materias primas y productos industriales.

Otro de los ejes del discurso político y de la práctica del MAS gira en torno a la inclusión política y a la soberanía de los pueblos indígenas, recogiendo así las

demandas de las movilizaciones de reivindicación étnico-cultural de los últimos años. En este sentido, el MAS ha buscado acabar, por medio de la conformación de una Asamblea Constituyente, con un Estado que, según dicha fuerza política, ha continuado replicando los abusos que en el período colonial se infligía en contra de los pueblos indígenas (MAS-IPSP, 2006:6).

De este modo, hay que destacar que las reformas estructurales planteadas por el MAS buscan la creación de un Estado y de una sociedad capitalistas modernos, así como la inclusión y el empoderamiento político y económico de los pueblos indígenas, generando procesos de igualdad que, a su vez, eliminen la discriminación racial que incide en la perpetuación de la pobreza en el país (MAS-IPSP, 2006:19-20, 154, 163).

En este sentido, el Gobierno del Mas ha puesto en práctica diversas políticas de redistribución del ingreso y de la tierra, financiadas gracias al aumento de los ingresos que ha proporcionado el aumento de las regalías exigidas a las empresas que explotan el gas, como se señaló en el punto 3.1 del capítulo 5. Tales políticas redistributivas han permitido una disminución del Índice de Gini, esto es, de la desigualdad socioeconómica. Entre otras políticas, por ejemplo, se han otorgado bonos educativos para impedir la deserción escolar, bonos maternos infantiles para asegurar la atención médica de las madres gestantes y de los niños hasta los tres años, bonos dignidad para personas mayores de 65 años, así como títulos de tierras, especialmente para comunidades indígenas. No obstante, todas estas políticas no han permitido reducir de una manera más efectiva el porcentaje de la población boliviana que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, que desde la llegada al poder del MAS solo se ha reducido en un 1% (véase capítulo 5, punto 3.1).

Asimismo, como se señaló en los puntos 3.2 y 3.3 del capítulo 5, las políticas que el Gobierno del MAS ha adoptado para generar procesos de empoderamiento de los sectores vulnerables se han orientado a la implementación de planes como el Plan Quinquenal de las Mujeres 2008-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), éste último calificado como una macropolítica indígena. Sin embargo, como se argumentó en el punto 3.2 del

anterior capítulo, las medidas con un enfoque de género del Gobierno de Evo Morales, aunque orientadas a fines de inclusión e igualdad, no cuentan con un carácter suficientemente transversal e integrador, habida cuenta que se centran excesivamente en los pueblos indígenas y originarios. Con todo, el empoderamiento de las mujeres y de los indígenas se ha acelerado, especialmente gracias a los avances en materia de capital humano. No obstante, como se analizó en el punto 3.2 del capítulo 5 y como se estudiará más adelante, la participación política de las mujeres y de los indígenas, aunque ha experimentado mejoras importantes, todavía enfrenta grandes desafíos en materia de equidad.

En resumen, cabe subrayar que el modelo de desarrollo socioeconómico y de lucha contra la pobreza por el que apuesta el Gobierno de Morales se basa en un tipo de economía en la que coexistan las empresas estatales, las empresas extranjeras y las empresas nacionales privadas, sean estas microempresas urbanas o comunitarias indígenas rurales. Sin embargo, la industrialización interna que promueve el PND aún no se ha llevado a cabo, lo que en cierta manera podría explicar el aumento del desempleo en Bolivia y, por tanto, la tímida reducción de su población por debajo de la línea de la pobreza de ingresos¹⁶³.

Un aspecto importante que es preciso analizar para comprender la naturaleza del MAS y de sus políticas es el relativo a las alianzas políticas internas que conforman éste movimiento político. No en vano, aunque el MAS se autodefine como indígena-popular, según sus dirigentes no sólo expresa los intereses de los pueblos indígenas o de la población que fue marginada y excluida durante siglos, sino también los de una clase media que se opuso a los modelos de desarrollo que se plasmaron en medidas económicas neoliberales (Stefanoni, 2006:37).

¹⁶³ La tasa de desempleo abierto en Bolivia (población económicamente activa), como se señaló en el punto 3.1 del capítulo 5, se elevó del 10,2% al 11,0% entre el 2008 y el 2009 (CEDLA, 2009:1).

En efecto, uno de los principales factores que permitieron que el ex dirigente cocalero obtuviese cerca del 54% de los votos en las elecciones presidenciales del año 2005, según el estudio de Harnecker y Fuentes (2008) basado en entrevistas a líderes del MAS, tuvo que ver con la legitimidad política que esta fuerza había logrado entre sus bases principales, en otras palabras, en la estructura social campesina indígena. De esta manera, el Gobierno de Evo Morales no representaría a un importante movimiento popular si no hubiera integrado ideológicamente en su programa de reformas a los sectores más marginados de la sociedad boliviana (Orellana, 2006:34). Ahora bien, otro factor importante fue la alianza que el MAS alcanzó con los movimientos sociales que emergieron a partir del año 2000, así como con ciertos movimientos políticos, particularmente del sector más progresista de la izquierda boliviana. Harnecker y Fuentes señalan que, antes de las elecciones del año 2005, el MAS había establecido alianzas con más de 50 organizaciones, entre las que destacaban: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación de Cocaleros, la Confederación Rural de Maestros —que agrupa a entre 50 y 60 mil docentes— y organizaciones sociales que representaban al sector fabril, al sector minero y al sector transporte.

Se puede afirmar que, a la hora de establecer tales alianzas y acuerdos, el MAS priorizó a los movimientos sociales bolivianos, luego a los líderes municipales, y finalmente a los intelectuales bolivianos de clase media. Ahora bien, a partir del año 2005, las alianzas establecidas entre el Gobierno de Morales y las organizaciones sociales evolucionaron de distintas maneras. Así, por ejemplo, las organizaciones de los cooperativistas mineros, y la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia, que en un primer momento fueron aliados importantes del Gobierno del MAS, acabaron rompiendo su alianza por divergencias sobre el alcance de la nacionalización de empresas estatales y sobre el nuevo enfoque educativo del ejecutivo. No obstante, aún existe una representación de las organizaciones mineras en el Congreso Nacional y, sobre todo, en la Cámara de Diputados.

No obstante, es importante subrayar que este sistema de alianzas no se desarrolló en el oriente y sur de Bolivia (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), a diferencia del occidente boliviano, debido a que en aquellas regiones el MAS es más débil. Tal debilidad se debe fundamentalmente a que en ellos la población indígena es menor, así como al hecho de que los indígenas que emigraron de occidente hacia oriente acabaron asimilando la cultura mestiza de esta zona (Harnecker y Fuentes, 2008:131). De esta manera, la estrategia de alianzas del MAS en el oriente y en el sur de Bolivia se basó en una coordinación con partidos de izquierda regionales más que en una identificación con la población indígena.

En el marco de las alianzas desarrolladas por el MAS figuran también las Fuerzas Armadas, que han apoyado el discurso nacionalizador del Gobierno de Morales y presionaron a éste, en los primeros meses de su gestión, para llevar adelante la nacionalización de la explotación de los hidrocarburos en Bolivia. Por su parte, el Gobierno ha asignado a las Fuerzas Armadas un papel prioritario para el desarrollo del país, lo que se ha traducido, por ejemplo, en la reimplantación del servicio militar obligatorio para que cumpla una función de formación técnica. La coordinación entre el Alto Mando Militar y el Gobierno del MAS ha permitido que, entre las nuevas funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas, figuren la construcción de carreteras, puentes e infraestructura en general, la intermediación para el pago de ayudas y de bonos en regiones alejadas, y la alfabetización. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas forman parte de un proceso de transformación del modelo económico y social en Bolivia, sin que representen hoy una amenaza, a través de un golpe de Estado, para la continuidad del régimen de Evo Morales (Harnecker y Fuentes, 2008:159).

Las alianzas del Gobierno del MAS se reflejan también en la composición de su gabinete. Por ejemplo, su primer gabinete estuvo compuesto por campesinos, indígenas, sindicalistas, clase media intelectual y empresarios. Además se contó con una presencia importante de mujeres en cuatro carteras: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, este gabinete no representó exclusivamente al mundo indígena, porque estuvo compuesto por intelectuales

comprometidos con el proceso de cambio, algunos de militancia popular, asesores de organizaciones campesinas y representantes de ONG. Por consiguiente, el primer gabinete de Morales tuvo menos de la mitad de ministros que pueden considerarse indígenas y/o representantes de movimientos sociales (7 de 16) (Stefanoni y Do Alto, 2007:24, 57). Por esta razón, como señalan Harnecker y Fuentes (2008:145), tal gabinete no colmó las expectativas de las mayoría de los militantes indígenas del MAS.

Del mismo modo, cabe añadir que los indígenas representan sólo el 25% de los funcionarios de los Ministerios, Viceministerios y Direcciones del gobierno. No obstante, en la Cámara de Diputados y en el Senado, los sectores campesinos indígenas sí son mayoría; es más, en el Congreso el discurso político de la bancada del MAS proviene del mundo eminentemente rural.

Por último, los políticos que ocupan cargos públicos, algunos de los cuales no pertenecen formalmente a esa fuerza política, provienen de diversas corrientes de pensamiento —maoístas, estalinistas, trotskistas, guevaristas, socialdemócratas y kataristas— (Harnecker y Fuentes, 2008:146-147). Pese a ello, en el Gobierno de Evo Morales no se presentan grandes discrepancias doctrinales, lo que se explica, como señala Stefanoni y Do Alto (2007), por el hecho de que todos sus militantes han asumido el liderazgo indígena, y muy concretamente el de Evo Morales, como una base ideológica aglutinante de tales corrientes.

3.2 Discurso de la Nación Camba y oposición regionalista al Gobierno de Morales

Las tensiones políticas que se han ido desarrollando en Bolivia durante la última década, como señalamos en el punto 2.4 del presente capítulo, no sólo han sido provocadas por los movimientos indígenas, sino por una oposición regionalista liderada por el Comité Cívico de Santa Cruz, organismo que a su vez ha articulado ciertas demandas de autonomía e independencia de cuatro departamentos del oriente y sur de Bolivia: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

Asimismo, del mismo modo que ya analizamos el nacionalismo indígena en los puntos 2.2 y 2.3, es importante estudiar ahora el discurso político de tales fuerzas de oposición regionalista.

El movimiento denominado Nación Camba constituye el sector político más radical y más representativo de las tesis autonomistas en Bolivia. Éste surgió en los años setenta entre las élites agro-empresariales de la ciudad de Santa Cruz, muchas de ellas promotoras del separatismo del oriente boliviano. El movimiento, no obstante, fue formalmente fundado el año 2001 por dirigentes de las tierras bajas bolivianas, como Sergio Antelo (2003), líder regional que además consolidó su pensamiento político e ideológico con publicaciones como *Los cruceños y el derecho a la libre determinación*. Carlos Dabdoub, otro dirigente regional del oriente boliviano, actualmente (primavera de 2010) funcionario de la Prefectura de Santa Cruz, es otro destacado miembro de la cúpula del movimiento político de la Nación Camba (Soruco *et al.*, 2008:142).

El discurso político de la Nación Camba tiene desde sus inicios un fuerte contenido racista, especialmente, en contra de los inmigrantes indígenas aymaras y quechuas procedentes de las tierras altas bolivianas. Pero, además, como señala el estudio de Willem Assies (2006:99) *La Media Luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social*, el discurso de la Nación Camba “[...] es una mezcla fascinante de elementos tomados del discurso de los movimientos indígenas internacionales y de movimientos de liberación nacional, como los sucedidos en: Timor, Québec y Kurdistán”. Así pues, ese discurso adopta elementos globales, pero subrayando ciertos componentes identitarios, así como también ideas como la autonomía y la secesión. Así pues, la Nación Camba, como señala Assies, se presenta como un movimiento político progresista, moderno e impulsor de aspectos productivos necesarios para integrarse a la globalización económica. Tal enfoque se contrapondría al discurso de la Nación Aymara y de los movimientos indígenas más radicales que lo sustentan, que la Nación Camba, a través del Comité Cívico de Santa Cruz, considera como conservadores, atrasados, globalofóbicos y poco productivos (Assies, 2006:99-100).

El ideólogo principal de la Nación Camba, Sergio Antelo, defiende la existencia de dos naciones claramente diferenciadas desde el punto de vista geográfico y étnico-cultural, naciones que, indica, no se crearon sino que preexisten incluso desde antes de la formación del Estado boliviano. Esta concepción de las dos Bolivias, una indígena y otra blanca-mestiza, fue en realidad formulada ya en los años 70 por el katarismo aymara, y es hoy sostenida por otro discurso radical, el de Felipe Quispe, ex guerrillero del MGTK y luego secretario de la CSUTCB. Además, Antelo sostiene que Santa Cruz es una nación sin Estado, argumento en el que sustenta su proyecto separatista para esa región (Antelo, 2003:59-165).

Por otro lado, el discurso separatista también defiende que los recursos naturales del departamento de Santa Cruz, principalmente la tierra, son propiedad exclusiva de la Nación Camba. En este sentido, como afirma Sergio Antelo, bajo el argumento de que todo lo que contiene el país es supuestamente para todos los bolivianos, se ha producido una invasión étnica de un oriente salvaje por parte del occidente boliviano (Antelo, 2003:53). Pero, cabe señalar que este discurso del imaginario “oriente salvaje con tierras sin dueño”, como indican Soruco *et al.* (2008), parecería asumir que los indígenas de tierras bajas nunca hubieran poblado el oriente boliviano.

Por lo tanto, el discurso de la Nación Camba, aludiendo a la idea de un “espacio salvaje”, ignora los derechos de propiedad de los pueblos indígenas de las tierras bajas, al tiempo que rechaza la inmigración de los pueblos indígenas de tierras altas. Así pues, es evidente que el discurso de la Nación Camba ignora la importancia de los pueblos indígenas en el oriente boliviano, los cuales tienen un peso demográfico menor que en otras áreas, representando solo un 26% de la población. Es más, uno de los rasgos más radicales del discurso político de la Nación Camba es su postura anti-indio y “anti-colla”¹⁶⁴. Esta postura radical anti-indio evoca el debate que a fines del

¹⁶⁴ El término “colla” proviene del Collasullo, antiguo territorio precolombino ubicado en las tierras altas de la actual Bolivia. Las actuales poblaciones del occidente de Bolivia, no sólo indígenas, son denominadas como “collas” por sus pares del oriente y sur del país.

siglo XIX y principios del siglo XX las élites intelectuales bolivianas de las tierras altas entablaron en torno a la pregunta ¿qué hacer con el indio? (Soruco *et al.*, 2008:145-147).

En efecto, el racismo anti-indígena de la Nación Camba expresa el profundo miedo al indio, siempre latente en las élites bolivianas y en particular en las de Santa Cruz. En esta línea, Narciso Binayan Carmona, otro de los líderes de este movimiento político, publicó un artículo en el periódico *La Nación* de Buenos Aires en 1998, bajo el título de *Separatismo en Bolivia*, en el que señalaba “[...] si los indios toman el poder nos separamos, que los blancos y los mestizos del Altiplano vengan con nosotros, y nos declaramos independientes o nos unimos a la Argentina o al Paraguay” (Soruco *et al.*, 2008:146). En definitiva, el planteamiento central de la Nación Camba gira en torno a la supremacía de los blancos y de los mestizos en una Bolivia mayoritariamente india.

Estas demandas autonomistas han supuesto una de las principales líneas de oposición al Gobierno de Evo Morales, el cuál no ha podido gestionar aquellas sin evitar grandes tensiones políticas. Según señala Stefanoni (2006:38-39), el MAS cometió grandes errores en este ámbito. Uno de ellos consistió en considerar a la “oligarquía” de Santa Cruz como la única dirección política del oriente boliviano, ignorando así a los movimientos políticos populares del oriente y del sur, no dirigidos por aquella, pero que también defendían el proceso autonómico. Así pues, el MAS se opuso abiertamente al mismo, a pesar de haber constituido una de las propuestas de su programa inicial. Tal oposición del MAS tuvo como consecuencia la derrota de la reivindicación autonomista en el *referéndum* celebrado en 2006, pero igualmente implicó que grupos sociales autonomistas del oriente boliviano no pasaran a apoyar a esa fuerza.

Otro tipo de tensiones políticas surgidas entre el gobierno y el oriente boliviano han tenido que ver con el sector educativo. Así, por ejemplo, el ministro de educación del Gobierno de Morales, Félix Patzi, al llegar el MAS al poder en el año 2006, se enfrentó con la Iglesia católica y con la oposición dirigida por los

partidos autonomistas, haciendo declaraciones en las que sostenía que la educación iba a ser eminentemente pública, laica y especialmente dirigida a los pueblos indígenas. Tal situación dio lugar a que la Iglesia católica, que en los años anteriores había sido un aliado del movimiento popular, rompiera con el MAS. Igualmente, provocó que la oposición política del oriente y del sur tuviera más argumentos para oponerse al régimen de Morales. En efecto, el discurso de los partidos de derecha pasó a relacionar la posición educativa del nuevo Gobierno con la anulación de la propiedad privada, afirmando que “El gobierno no sólo cerrará los colegios y universidades privadas, sino también vulnerará la propiedad privada de la población boliviana”. Igualmente, sostuvieron públicamente que “el comunismo” anularía a la Iglesia. La reacción de la población católica boliviana fue inmediata, a través de la realización de marchas y huelgas organizadas por la Iglesia y por sus organizaciones sociales (Harnecker y Fuentes, 2008:135; Albó y Barrios, 2006:6).

A manera de conclusión, hay que destacar que la idea de la autonomía en Bolivia emerge, especialmente, de las élites empresariales de Santa Cruz, élites que defienden el discurso de la Nación Camba y extienden el debate sobre la autonomía también a los departamentos pertenecientes a la Media Luna. Por lo tanto, el debate intelectual que defiende la autonomía de las regiones del oriente y del sur de Bolivia, la organización de los cabildos que promueven tal propuesta y la aprobación de los Estatutos Autonómicos constituyen los elementos más representativos de la oposición política ejercida a los movimientos sociales del occidente boliviano y al régimen indígena de Evo Morales.

4. Nueva Constitución Política del Estado boliviano

Bolivia, después de atravesar una verdadera convulsión política en los últimos años, vive aún inmersa en un proceso post constituyente, que se viene desarrollando en medio de esperanzas, tensiones políticas, esfuerzos de concertación y también intentos por anular al contrario. En efecto, la nueva Constitución boliviana, aprobada en un *referéndum* nacional en febrero del año

2009, constituye el principal instrumento político y jurídico del Gobierno de Evo Morales. Sin embargo, nació entre apoyos y rechazos de distintos sectores sociales, y actualmente (primavera de 2010) se enfrenta a serias descalificaciones de quienes sostienen no haber sido tomados en cuenta en su redacción y de quienes no reconocen su legitimidad a pesar de haber sido refrendada. Es más, incluso dentro del MAS se admite la existencia de falencias en su redacción, hecho que hace aun más difícil su implementación. Se puede afirmar, así pues, que el proceso de la Asamblea Constituyente que derivó en la redacción de esta Carta Magna evidenció una vez más la visión dividida que tienen los bolivianos de su propio país.

En este apartado analizaremos el desarrollo de dicha Asamblea Constituyente, que dio lugar a la elaboración de la nueva Constitución, así como los elementos más importantes de esta última, con especial atención a los relativos a la educación.

4.1 Asamblea Constituyente

El propósito de realizar una Asamblea Constituyente en Bolivia se sustentó en la idea de lograr un pacto social entre todos sus habitantes, pacto que a su vez debería forjar una visión compartida de Bolivia. De esta manera, en las elecciones de julio de 2006 fueron elegidos 255 asambleístas para elaborar una nueva constitución. Esta Asamblea Constituyente llevó adelante sus sesiones entre el 6 de agosto de 2006 y el 15 de diciembre de 2007. Durante estos dieciséis meses el proceso constituyente se sumió en una confrontación política que se caracterizó por las acusaciones descalificadoras entre los asambleístas del MAS y los de la oposición (FES-ILDIS y fBDM-NIMD, 2008).

Algunos de los sucesos de confrontación política que marcaron el proceso constituyente acaecieron en el Liceo Militar de la ciudad de Sucre, capital constitucional de Bolivia. En sus dependencias, al finalizar el mes de noviembre de 2007, las fuerzas policiales impedían el asalto de la población civil al recinto militar mientras se procedía a la “aprobación en grande” del proyecto de

Constitución¹⁶⁵. Otro suceso que reflejó la conflictividad de este proceso fue la revisión del proyecto constitucional —en medio de un cerco de cooperativistas mineros, campesinos y juntas vecinales que apoyaban al MAS— en la ciudad de Oruro. Cabe aclarar que las sesiones de la Asamblea Constituyente se trasladaron a la ciudad de Oruro por los citados conflictos sucedidos en la ciudad de Sucre (Böhrt, 2008:2).

Según Carlos Böhrt (2008:2), la exacerbación de los antagonismos políticos en la Asamblea Constituyente fue lo que impidió que sus resultados fueran alcanzados sin la suficiente meditación teórica e, incluso, que sus contenidos normativos fuesen improvisados. De esta manera, las sistemáticas impugnaciones de legalidad y legitimidad del proyecto, formuladas por amplios sectores de la Media Luna, se acompañaron por protestas de gran parte de la población y por los líderes políticos de la ciudad de Sucre. Pero las cosas no quedaron en la simple protesta; pocos días después, como se señaló en el punto 2.4 del presente capítulo, los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando hicieron conocer los proyectos de sus estatutos autonómicos, mostrando así que más allá de las simples especulaciones políticas y académicas, el país se encontraba objetivamente dividido en dos posiciones antagónicas.

En la campaña política para alentar o desalentar la aprobación del proyecto de Constitución, como se señaló en el punto 2.4 del presente capítulo, el clima político y social boliviano nuevamente se tornó hostil entre los partidarios y los detractores del nuevo texto constitucional. Tal situación originó que las campañas políticas previas al *referéndum*, que debía dar validez a la nueva Constitución, estuvieran plagadas de enfrentamientos entre ambas partes (Gamboa, 2009:1-2).

¹⁶⁵ En el lenguaje parlamentario boliviano se denomina “aprobación en grande” a la fase en la que se discute y aprueba el texto completo del proyecto de ley, o de Constitución en este caso. Cabe recordar que los enfrentamientos en Sucre, especialmente motivados por la demanda de su sociedad civil para exigir que la ciudad de Sucre fuese designada como capital plena de Bolivia, ocasionaron tres muertos, lo que reforzó los cuestionamientos no sólo en contra del proyecto de la Constitución, sino en contra de la propia Asamblea.

La campaña por el “sí” fue encabezada por el mismo Evo Morales junto a miembros de su gobierno y de diversas organizaciones, entre ellas la Federación de Cooperaciones Mineras de Bolivia (FENCOMIN), la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), entre las más importantes (Gamboa, 2009:4, 18-20).

Entre los opuestos a la nueva Constitución destacaron principalmente los dirigentes de la Media Luna, que veían aquella como el instrumento que daría inicio a una dictadura “aymara centrista”, lo que, a su vez, provocaría la centralización del poder ejecutivo, así como la centralización de los recursos de los departamentos. Este bloque, además, argumentaba que en los departamentos donde ganara el “no”, se desconocería la nueva Constitución, respetando de esta manera la voluntad del pueblo. La respuesta del Gobierno de Evo Morales fue tajante: el resultado del *referéndum* sería acatado a nivel nacional (SPE, 2009:10).

Además, en plena campaña política, se originaron tensiones también entre el Gobierno del MAS y la Iglesia católica. Así, por ejemplo, el presidente Morales mencionó que la Iglesia había participado en la redacción de algunos artículos del texto de la nueva Constitución, especialmente los referentes al ámbito educativo. Sin embargo, la Iglesia, a través de su Cardenal, Julio Terrazas, rechazó rotundamente que hubiera existido dicha participación.

Finalmente, la nueva Carta Magna, como se señaló en el punto 2.4 del presente capítulo, fue aprobada por la mayoría de la población boliviana por medio de un *referéndum* realizado en febrero de 2009. De esta manera, el proceso de la Asamblea Constituyente, a pesar de las tensiones políticas que tuvo que atravesar, permitió la elaboración de un nuevo marco jurídico en Bolivia.

4.2 Aspectos generales de la nueva Constitución boliviana

Es preciso señalar que existen tantas lecturas de la nueva Constitución boliviana como materias integran su contenido. Se puede, por ejemplo, leer el texto constitucional con un enfoque económico; también bajo una óptica de diseño institucional; e incluso desde sus contenidos sociales, y así sucesivamente. Cada aproximación convierte al texto constitucional en un objeto de estudio particular. Así pues, en el presente apartado, centrado en el análisis de la Constitución, en particular pretendemos identificar, por un lado, los avances democráticos y sociales que representa la nueva Carta Magna y, por otro, los retrocesos y peligros que conlleva para la democracia boliviana.

Los primeros cambios que conlleva la actual Constitución frente a la anterior, especialmente en lo referente a los fundamentos constitucionales, son la caracterización del Estado como plurinacional, intercultural y comunitario; el principio de la preexistencia de los pueblos indígenas; y la consagración constitucional del dominio de sus territorios ancestrales por los pueblos indígenas. Así mismo, otros principios importantes que introduce son el denominativo “pueblos indígenas originarios campesinos”, la concepción de la soberanía bajo una forma directa y delegada, el concepto de pluralismo jurídico, y la elevación del Órgano Electoral al mismo rango que los tres poderes del Estado (Mejía, 2008:1; CPE, 2008:1-4).

Por otro lado, siguiendo la redacción de los diversos textos constitucionales bolivianos, desde el de 1878 hasta el de 1967, el país se caracterizaba por proclamarse como una República unitaria, democrática y representativa. El año 1994 —algo más de cuarenta años después de la reforma agraria y de la eliminación de las relaciones de servidumbre que ataban a su población indígena—, como se señaló en el punto 3.3 del capítulo 5, se modificó el primer artículo de la Constitución boliviana para reconocer, en los puntos referidos a la caracterización del país, su naturaleza multiétnica y pluricultural, con lo cual el texto constitucional pasaba a reflejar la complejidad de la estructura social boliviana.

Por lo tanto, al reconocerse constitucionalmente en los años noventa la existencia de múltiples etnias, dotadas cada una de ellas de una historia y de una identidad, se abrieron las puertas para que estos pueblos participaran en la construcción de una nueva Bolivia. Además, esta participación se conectó rápidamente con leyes como la de Participación Popular y la de Reforma Educativa. Han transcurrido quince años desde aquellas reformas, en las que lo “pluricultural” y lo “multiétnico” elevados a rango constitucional contribuyeron a fortalecer la identidad de los pueblos indígenas, su autovaloración, su cohesión y su organización interna. En esos años, sin embargo, como se señaló en el punto 2.4 del presente capítulo, se han sucedido distintas convulsiones sociales, y ha quedado en evidencia que tal reconocimiento de la diversidad del país, con todo lo positivo que implicaba, no bastó para fortalecer la construcción de una sociedad nacional. Ello ha llevado a que, en la nueva Constitución, la naturaleza plurinacional y multiétnica no esté referida a la sociedad boliviana, como sucedía en el texto constitucional de 1994, sino que ahora es el propio Estado el que es definido como plurinacional e intercultural.

Además, el primer artículo de la nueva Constitución también describe a la República Boliviana como comunitaria, a la vez que plurinacional, y lo hace con una sintaxis tal que lo plurinacional-comunitario pareciera ser un concepto único. Sin embargo, más adelante, en el artículo 11, para poder introducir las diversas formas del ejercicio de la democracia, el texto constitucional vincula la noción comunitaria con la forma de gobierno, separando el término comunitario de lo plurinacional. Así pues la nueva Constitución —según sus artículos 1, 9, 11 y 30— permite deducir que con el apelativo “comunitario” esta Carta Magna denota las formas colectivas de organización social y de tenencia de la tierra aún vigentes en muchos de los pueblos indígenas, especialmente en los del Altiplano aymara y en zonas específicas del norte de Potosí y de Chuquisaca.

No obstante, el denominativo de República comunitaria, como señala Böhr (2008:15) antes que aportar claridad, introduce ambigüedad y amenaza abrir una puerta a futuros conflictos sociales estimulados por las diversas interpretaciones a que podría dar lugar. Por ejemplo, caben al menos tres consideraciones sobre el significado de lo comunitario: (1) es una forma de

organización social colectiva, especialmente aymara, lo que no necesariamente involucra a toda la población de Bolivia; (2) el contenido, el alcance y la importancia que los diferentes pueblos indígenas le asignan a una forma de organización comunitaria varía sustancialmente, y (3) el carácter plurinacional del Estado consiste precisamente en el reconocimiento de la identidad cultural, de las formas de organización social y de desarrollo económico de cada uno de los pueblos indígenas, incluida la propiedad colectiva de la tierra, cuando ésta corresponda (APAC y Fundación AVINA, 2006, 16, 27-32).

De la misma manera, es importante destacar que la nueva Constitución, desde su primer artículo y a lo largo de gran parte de su texto, incorpora y autoriza el régimen de las autonomías. La República plurinacional boliviana, en adelante, queda descrita como un Estado descentralizado y autonómico. Por esta razón, en el marco de la conflictiva situación política prevaleciente en Bolivia, especialmente en lo que respecta a la vigencia del autogobierno y de la autodeterminación, es razonable sostener que la inclusión de la autonomía en los fundamentos constitucionales es uno de los avances que ofrece esta nueva Constitución.

Asimismo, el segundo artículo de la nueva Constitución introduce el principio de la preexistencia de los pueblos indígenas, otorgando así el reconocimiento constitucional a su condición de pueblos originarios anteriores a la conquista y a la colonización española. La adopción de este principio, por tanto, implica reconocer los fundamentos históricos que las comunidades indígenas originarias tienen para regirse por sus propias normas. Además, íntimamente vinculada a esta preexistencia está la cuestión del dominio ancestral que los pueblos indígenas tienen sobre su territorio. De esta manera, cualquier ejercicio de identificación de los pueblos indígenas tendría que prestar atención, de una u otra manera, tanto a su origen histórico como a su territorio (APAC y Fundación AVINA, 2006).

Por otro lado, la Constitución introduce el concepto de economía plural, definiéndolo en los siguientes términos:

Artículo 306. I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos. II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo [...].

Este concepto de economía plural representa el marco económico que es defendido por el modelo de desarrollo del MAS. Asimismo, entre las nuevas funciones económicas del Estado, las cuales constituyen las directrices económicas del Gobierno de Evo Morales, se encuentran por ejemplo:

[...] interceder en los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios; ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía; participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social, e impulsar el desarrollo [...]; promover la integración de las diferentes formas económicas de producción, con el objeto de lograr el desarrollo económico y social; y promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medioambiente [...]. (NCPE, artículo 316).

Otro aspecto que llama la atención en la nueva Constitución es la eliminación del artículo 165 de la anterior Constitución sobre el “dominio de la nación sobre las tierras”. Este artículo fue sustituido por el artículo 349, el cual sostiene que:

Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. II. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.

De esta manera, este artículo muestra *strictu sensu* que el derecho originario de la nación sería cambiado por otra figura ficticia, la “propiedad y dominio directo del pueblo boliviano” sobre la tierra, manteniéndose, sin embargo, la plena potestad del Estado para otorgar y quitar derechos a las personas sobre ella.

En cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, el alcance de la nueva Constitución es más amplio e integral con relación al de la Constitución abrogada porque incluye los derechos de índole política, social, económica y cultural, que no estaban mencionados en el artículo 171 de la anterior Constitución. Por lo tanto, de un análisis comparativo entre el artículo 171 de la anterior Constitución y el artículo 30, párrafo II, de la nueva Constitución, se puede concluir que los derechos genéricamente mencionados en la antigua Constitución, han sido explicitados y desarrollados. Por ejemplo, los derechos sociales basados en varios nuevos artículos (30, 8, 10, 12 y 13) señalan entre sus grandes logros que los bolivianos tienen derecho a: (1) vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas; (2) recibir una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo; y (3) tener un sistema de salud universal y gratuito que respete la cosmovisión indígena y las prácticas tradicionales.

Como es sabido, en muchos países occidentales solo los derechos civiles y políticos se consideran como auténticos derechos de obligado cumplimiento, al tiempo que se tiende a olvidar los derechos sociales y económicos, considerándolos como retóricos o aspiracionales. Por el contrario, la defensa de la plena validez de los derechos socioeconómicos ha sido durante décadas mantenida por los países socialistas, organizaciones de izquierda, movimientos sociales y numerosos juristas. En términos generales podría decirse que la postura sobre el reconocimiento de los derechos humanos socioeconómicos, como tales derechos que generan obligaciones a los estados, constituye una línea divisoria importante entre el pensamiento y las políticas de derecha y de izquierda. Desde estas consideraciones se entiende mejor la importancia del hecho de que la nueva Constitución boliviana haya avanzado en la codificación de esos derechos socioeconómicos.

En este sentido, la nueva Constitución desarrolla en particular los derechos económicos de los pueblos indígenas (artículos 30 II, 6, 11, 16 y 17). Por ejemplo, en el marco de esta ampliación de derechos se menciona la titulación colectiva de tierras, la propiedad intelectual colectiva de los saberes, las ciencias y los conocimientos de estos pueblos, así como su uso, promoción y desarrollo. Asimismo, se señala la participación de los pueblos indígenas en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios, la gestión territorial indígena autónoma, así como el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables que existen en sus territorios.

Además, como se señaló en el punto 3.2 del capítulo 5, los artículos 15, 79, 172 de esta nueva Constitución incluyen la igualdad de género y los derechos de las mujeres. En este sentido, expresan entre sus características más importantes: (1) la positivización del principio de igualdad y de no discriminación; (2) las garantías normativas y protectivas para el logro de la equidad de género bajo la perspectiva de los derechos de las mujeres; y (3) el reconocimiento y valorización del trabajo doméstico.

Por otra parte, debido a los objetivos planteados en la presente tesis doctoral, es oportuno que profundicemos en particular en los cambios que ha impuesto esta nueva Constitución en el sector educativo. En este sentido, según el artículo 78 de la nueva Constitución, la educación boliviana se redefiniría como universal, democrática, participativa, de calidad, intercultural, plurilingüe, y el sistema educativo, entre otros rasgos, se redefiniría como abierto, humanista, científico, técnico y tecnológico, productivo, territorial, teórico, práctico, crítico y solidario. Ese artículo dispone, además, que el Estado garantiza la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística para hombres y mujeres, relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo.

La nueva Constitución establece también en sus artículos 79 y 80 que la educación fomentará el civismo, el diálogo intercultural y los valores éticos morales; tendrá como objetivo fundamental la formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica en la vida y para la

vida. La educación estará, asimismo, orientada a la formación individual y colectiva, al desarrollo de competencias, aptitudes y habilidades físicas e intelectuales que vinculen la teoría con la práctica productiva, a la conservación y protección del medio ambiente y la biodiversidad. Además, la educación, según los artículos expuestos, debería contribuir al fortalecimiento de la unidad e identidad de todos los bolivianos como parte del Estado plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario.

Por otro lado, la nueva Constitución boliviana establece en su artículo 81 que la educación es obligatoria hasta el bachillerato; que la educación pública es gratuita en todos sus niveles hasta el nivel superior; y que a la culminación de los estudios del nivel secundario se otorgará el diploma de bachiller, con carácter gratuito e inmediato. La anterior Constitución establecía en su artículo 177 que la educación pública era gratuita y que sólo el ciclo primario era obligatorio. Por lo tanto, todas estas características educativas incluidas en la nueva Constitución constituyen avances en los derechos humanos, la interculturalidad, el pluralismo y la formación integral de las personas, con proyección a su inserción laboral en mercados altamente competitivos.

Sin embargo, si se compara detalladamente ambas Constituciones, se puede establecer diferencias más precisas entre ambas, pudiendo así apreciarse el cambio de paradigma educativo que se ha dado en Bolivia. En primer lugar, la nueva Carta Magna establece en su artículo 77, parágrafo I, que la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado. Por el contrario, la anterior Constitución, en su artículo 177 parágrafo I, calificaba a la educación como la más alta función del Estado. Por lo tanto, este cambio supone un compromiso prioritario por parte del Estado para sufragar financieramente la educación.

Asimismo, la nueva Constitución garantiza en su artículo 86 la libertad de conciencia, de fe y de enseñanza de religiones en los centros educativos, así como la enseñanza de la espiritualidad de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. La anterior Constitución, por otro lado, garantizaba, en

sus artículos 177 y 182, la libertad de la enseñanza religiosa bajo la tuición del Estado. Cabe valorar este cambio como un avance importante en el reconocimiento de las culturas indígenas.

La nueva Constitución, además, establece en su artículo 78, entre otras características, que la educación es unitaria, pública, comunitaria, descolonizadora, liberadora y revolucionaria¹⁶⁶. Ahora bien, esta caracterización ha sido objeto de numerosas críticas. Así, por ejemplo, según señala Carlos Alarcón (2008:159), el derecho de un educación libre de adoctrinamiento ideológico no está garantizado en la nueva Constitución. Este autor sostiene que el Estado boliviano, en su condición de titular de esta función suprema y en aplicación de sus características de Estado unitario, público, comunitario, descolonizador, liberador y revolucionario, puede influir en el adoctrinamiento ideológico de los alumnos. En esta línea, según sostiene el estudio del CEDIB (2006:6-7) dirigido por la Confederación de Maestros de Bolivia, una de las debilidades de la actual Constitución boliviana radica en la vulneración del derecho de toda persona a elegir la enseñanza que mejor se acomode a sus creencias y a sus valores culturales, ideológicos, religiosos, éticos o de cualquier otra naturaleza. En cualquier caso, haya o no conculcación de ese derecho, lo que resulta más evidente y destacable es que se ha realizado una conceptualización diferente de la educación, en la medida en que el nuevo marco jurídico la ve como un instrumento para la transformación social.

Por último, la nueva Constitución reconoce y garantiza en su artículo 83 la participación social y comunitaria de los padres y madres en el sistema educativo, mediante organismos que representen a todos los niveles del Estado y de los pueblos indígenas. Por lo tanto, según Alarcón (2008:159), si la

¹⁶⁶ El concepto “descolonizadora” entronca con la visión indigenista de revalorización de sus culturas precolombinas y de lucha contra un Estado criollo que les ha excluido. La condición de “liberadora” entronca con postulados del enfoque de la educación popular de Paulo Freire. El de “revolucionaria” se refiere a que la ecuación se ve como un medio de transformación social. Estos conceptos son detenidamente analizados en el capítulo 8, a través del planteamiento y posicionamiento de diversas organizaciones sociales y políticas bolivianas.

participación comunitaria habilita la injerencia de organizaciones sociales de distinto objeto y naturaleza en la definición, ejecución y control de políticas educativas, esta regulación conlleva un riesgo para los valores democráticos, entendidos éstos como valores occidentales de carácter individual. Así pues, las distorsiones en el sistema educativo se producirán como consecuencia de los intereses políticos y sectoriales que sean promovidos, patrocinados o impuestos por la dirigencia de estas organizaciones¹⁶⁷. Sin embargo, como sostiene Félix Patzi (2008:50), la concepción de derechos de los pueblos indígenas que se implanta en Bolivia choca de alguna forma con ese esquema occidental, pues habla de derechos no individuales sino colectivos. Esto podría justificar esa alusión de la nueva Carta Magna al papel de las organizaciones representantes de los indígenas¹⁶⁸.

En definitiva, este breve análisis de las características de la nueva Constitución Política del Estado boliviano nos ha proporcionado un esbozo general de los cambios que el MAS y otros movimientos sociales han introducido en los últimos años en un Estado que no incluía a los pueblos indígenas como actores protagónicos de su desarrollo. Tales cambios, incluidos los habidos en el plano educativo, constituyen los elementos determinantes del nuevo contexto político boliviano bajo el liderazgo del Gobierno de Evo Morales.

5. Conclusiones

El contexto político que ha vivido Bolivia en la última década puede ser considerado como uno de los más conflictivos e importantes de su historia, especialmente en lo que se refiere a las tensiones y alianzas que se han sucedido desde la llamada Guerra del Agua del año 2000. En este escenario, los movimientos sociales que han emergido de una sociedad civil

¹⁶⁷ Por otro lado, según Alarcón (2008), una cuestión distinta tiene que ver con la participación de organizaciones conformadas por representantes netamente educativos de una naturaleza y finalidad exclusivamente educativa.

¹⁶⁸ Los derechos colectivos y el sistema comunal de los pueblos indígenas son analizados con detenimiento en el capítulo 8.

mayoritariamente indígena han tomado un protagonismo central en la política nacional. Asimismo, la fuerza política que pudo articular a todas estos movimientos sociales, fundamentalmente concentradas en las tierras altas bolivianas, fue el denominado Movimiento al Socialismo, resultando para ello crucial el liderazgo de su máximo dirigente, Evo Morales. El principal fruto de dicho proceso político ha sido la aprobación en referéndum, en febrero de 2009, de una nueva Constitución Política.

La gran influencia de la cultura de los pueblos indígenas de las tierras altas —reflejado por el katarismo aymara— estructuró una de las bases ideológicas más importantes del Movimiento al Socialismo. Pero esta visión política aymara choca frontalmente con la visión de otra Bolivia que no se considera indígena. Esta otra Bolivia, denominada Media Luna, se jacta de ser el motor económico de Bolivia y de poseer una población mayormente mestiza y blanca. Así como el katarismo aymara representa una de las líneas ideológicas más importantes del movimiento indígena de Evo Morales, la formulación de la Nación Camba constituye la línea ideológica más representativa de la Bolivia mestiza.

Sin embargo, es importante señalar que si bien la base ideológica del MAS se centra en el katarismo aymara, esta fuerza política tiene líneas de pensamiento adicionales que estructuran su modelo político y de desarrollo, y que van desde corrientes revolucionarias guevaristas, pasando por el marxismo, el maoísmo y el troskismo, hasta llegar al pensamiento cepalino. La variedad de ideologías de este movimiento político, por tanto, convergen en la llamada “revolución democrática cultural”, que tiene como eje común la lucha contra el modelo neoliberal. Esta revolución, denominada también democrática descolonizadora, pretende modificar las estructuras de poder, la composición de las elites y las instituciones del Estado. Así pues, el gran mérito del liderazgo de Evo Morales y, a su vez, la gran debilidad del MAS, es haber conformado un movimiento político unido a partir de diferentes corrientes de pensamiento.

En definitiva, la revolución democrática cultural se enfrenta al modelo político del oriente y sur de Bolivia, el cual aboga por una Bolivia bajo un modelo de libre mercado, de inspiración neoliberal, e inmersa en un proceso de

globalización económica. Tal enfrentamiento de modelos se ha librado desde la llamada Guerra del Agua y se ha intensificado con el proceso de la Asamblea Constituyente y con motivo de las continuas elecciones que ha experimentado Bolivia desde la última década. No obstante, las victorias que ha cosechado el MAS le han dado la legitimidad para gobernar una Bolivia con una visión predominantemente indígena.

Ahora bien, la nueva Constitución ha desarrollado derechos fundamentales que chocan de alguna forma con un esquema occidental, pues hablan de derechos no individuales sino colectivos, al tiempo que se sustenta en una visión esencialmente indígena (aymara) que no refleja la realidad política y social de la otra Bolivia. Además, aunque el principio de autonomía, que exige la Bolivia mestiza y blanca, se encuentra reconocido en la nueva Carta Magna, su aplicación no estará libre de nuevas tensiones políticas, como tampoco lo estará la elaboración de las leyes que deberán dar aplicación a la misma, entre las cuales se encuentra la nueva ley educativa.

PARTE III: POLÍTICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

CAPÍTULO 7: REFORMA DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA DE LOS AÑOS NOVENTA

1. Introducción

Bolivia ha experimentado el desarrollo de cuatro importantes reformas educativas de naturaleza integral. La primera de ellas tuvo lugar a comienzos del siglo XX, bajo el Gobierno liberal del Presidente Pando. Esta reforma buscó construir un sistema de educación público, poniendo un especial énfasis en la educación técnica y en la formación laboral. No obstante, no tomó en cuenta la gran diversidad lingüística inherente en Bolivia.

El segundo proceso de transformación educativa tuvo como marco de referencia la Revolución Nacional de 1952. Esta reforma fue liderada por el presidente Víctor Paz-Estensoro y permitió que el año 1955 se estableciera el Código de la Educación Boliviana, norma que amplió la cobertura de la educación primaria en el área rural, pero con un enfoque totalmente orientado a la educación monolingüe en castellano (Contreras, 1994:15-16).

La tercera gran reforma educativa boliviana se inició a principios de los años noventa, durante el primer Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Se caracterizó por instaurar una educación intercultural bilingüe (EIB) y constituir organizaciones y espacios públicos que facilitaran la participación de los pueblos indígenas, hasta entonces excluidos del sistema educativo. La cuarta y

actual reforma es la que viene siendo implementada por el Gobierno de Evo Morales desde el año 2006. A esta cuarta reforma dedicaremos el próximo capítulo, de forma que en el presente nos limitaremos a analizar solo las tres primeras.

La tercera parte de esta tesis doctoral, que aquí iniciamos, se centra en el análisis de las diversas políticas y reformas educativas habidas en el país, y en su utilización como instrumentos de lucha contra la pobreza. El presente capítulo, en particular, estudia la tercera gran reforma de la educación iniciada en los años noventa, tratando de descubrir los enfoques o mecanismos de lucha contra la pobreza que adoptó en su elaboración y a lo largo de toda su implementación, así como la influencia que la cooperación internacional tuvo en dicho proceso. Con ello, este capítulo trata de dar respuesta a la primera parte de la hipótesis general presentada en el capítulo 1¹⁶⁹.

Cinco apartados componen la estructura de este capítulo. El primero explica las políticas e intervenciones que prepararon el proceso de Reforma Educativa boliviana (REb). El segundo estudia los enfoques de desarrollo que adoptó dicha transformación educativa en el decenio de 1990 y primeros años del nuevo milenio, así como los componentes que definieron y caracterizaron este proceso. El tercer apartado describe la estructura institucional y la financiación de la reforma, al tiempo que presta particular atención a la ayuda internacional movilizada en apoyo de la reforma, identificando las agencias externas y las modalidades de ayuda más representativas. Por su parte, el cuarto apartado, tomando como base los criterios emanados de los acuerdos internacionales en materia de educación y las políticas de las agencias internacionales, analiza la influencia que la cooperación internacional ha ejercido sobre las políticas educativas bolivianas, a lo largo de sucesivas fases, para que éstas logran adquirir un enfoque de erradicación de la pobreza.

¹⁶⁹ Tal primera parte de la hipótesis afirmaba que la cooperación internacional, desde principios de los años noventa hasta los primeros años del nuevo milenio (2005), indujo a la primera Reforma Educativa boliviana a adquirir un enfoque de lucha contra la pobreza, esencialmente con un énfasis sobre el fortalecimiento del capital humano.

Finalmente, el sexto apartado estudia los obstáculos que la REb ha experimentado a la hora de implementarse como una estrategia de lucha contra la pobreza, así como los resultados que ha alcanzado al respecto. Para realizar este análisis, nos basamos en el marco teórico desarrollado en el punto 5 del capítulo 4, referido a los factores que limitan a las políticas educativas a la hora de afrontar la pobreza, y en el punto 4 del capítulo 5, que contiene un diagnóstico del sistema educativo boliviano.

2. Precedentes de la Reforma Educativa boliviana (REb) de los años noventa

El presente apartado describe las propuestas y las intervenciones educativas que en Bolivia, ya desde los años setenta, con el apoyo de la cooperación internacional, permitieron sentar las bases de la transformación educativa implementada en el decenio de 1990.

2.1 Políticas e intervenciones que prepararon el proceso de reforma

A principios de los años setenta, concretamente en 1973, el Gobierno boliviano realizó una extensa evaluación de su sector educativo. Una peculiaridad de esta intervención radicó en la participación y asistencia técnica de un organismo educativo multilateral, la UNESCO (Contreras y Talavera, 2004:39). Esta intervención internacional tuvo que ver con el cambio de políticas que la UNESCO estaba experimentando en dicho periodo. En este sentido, como se señaló en el punto 2.2 del capítulo 4, el gran esfuerzo filosófico que realizó su director general Amadou-Mahtar M'bow para atender las demandas de los países del llamado Tercer Mundo, estimuló a identificar las necesidades educativas de sus países miembros; tal fue el caso de Bolivia.

Así pues, esta evaluación conjunta podría señalarse como la génesis de la REb de los años noventa, porque permitió identificar algunas de las causas más importantes de la pobreza educativa del país, las cuales, según esa evaluación, debían ser eliminadas por reformas estructurales del sector. Entre tales causas figuraban: la ausencia de planes educativos a largo plazo, la escasa integración entre los sistemas educativos rural y urbano, y la ausencia de procesos de descentralización administrativa. La UNESCO recomendó además que el Gobierno boliviano incrementara su gasto educativo a un 3,16% de su PIB. No obstante, el Gobierno de turno, al no poder incrementar estos niveles de gasto, se limitó únicamente a distribuir mejor sus recursos educativos entre el área urbana y rural (Contreras y Talavera, 2004:40).

Más adelante, a finales de los años setenta, el Banco Mundial —tras haber adoptado el enfoque de las necesidades básicas— entró también en la escena educativa boliviana, mediante la realización de un diagnóstico que nuevamente tuvo como misión identificar las necesidades educativas de la población (Banco Mundial, 1983:38). Los resultados de este diagnóstico no hicieron más que corroborar los problemas que la UNESCO había detectado casi una década atrás; concretamente, la ineficiente administración e integración de los dos subsistemas educativos en Bolivia, esto es, el sistema educativo urbano y el rural.

Este estudio identificó también otras causas de la pobreza educativa en Bolivia, derivadas de factores sociales, educativos, económicos y culturales. Por ejemplo: la desnutrición infantil, la escasa relación técnica entre los planes de estudio y las demandas del mercado laboral boliviano, la insuficiente infraestructura educativa y la ausencia de una educación bilingüe especialmente dirigida a los pueblos indígenas (Banco Mundial, 1983:39). Por lo tanto, el Banco Mundial fue el primer organismo externo que defendió abiertamente la necesidad de implementar un sistema educativo bilingüe.

A raíz de su estudio, en 1977 el Banco Mundial desarrolló, junto con el Gobierno boliviano, un proyecto educativo que tenía como principales objetivos construir escuelas primarias y secundarias, exclusivamente dirigidas a la

población indígena aymara, incrementar la tasa de matrícula de dicha población y fomentar diversas actividades educativas comunitarias. El coste del Proyecto Aymara, como se denominó, se calculó en 15 millones de dólares con un plazo de ejecución de cuatro años (Banco Mundial, 1977:35-37).

Sin embargo, a pesar de las recomendaciones formuladas por la evaluación del Banco Mundial, que motivaron la ejecución del Proyecto Aymara, no se llegó a implementar una educación bilingüe. Al cabo de diez años, seis más de lo previsto, el Banco Mundial concluyó el proyecto, habiendo desembolsado únicamente 10,6 millones de dólares. Por otra parte, es importante señalar, como indica el informe final del proyecto del Banco Mundial (1988:26), que el único resultado que el Banco identificó como satisfactorio fue la construcción de nuevas escuelas, argumentando que por la inestabilidad política y económica que padecía Bolivia el proyecto no había alcanzado sus otros objetivos. Por ejemplo, el informe señala que durante la ejecución del proyecto se sucedieron 13 ministros de educación y 18 directores educativos (Banco Mundial, 1988:26-27).

Cabe recordar que en los años setenta y principios de los años ochenta, período de implementación del Proyecto Aymara, el Banco Mundial promovía unas políticas educativas basadas en una concepción conservadora del capital humano así como también en el enfoque de las necesidades básicas. Por consiguiente, el Proyecto Aymara se orientó hacia una educación eminentemente técnica que pretendía generar mayores oportunidades de empleo y, por consiguiente, luchar contra la pobreza de ingresos (Banco Mundial, 1977:37-38; Banco Mundial, 1988:27).

Paralelamente, en el año 1983, la UNESCO envió una segunda misión a Bolivia para asistir técnicamente en la transformación de su sistema educativo. Así pues, desde 1983 hasta 1989, la UNESCO —por medio de su oficina regional para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC)— se convirtió en la proveedora de asistencia técnica más importante del Ministerio de Educación. Asimismo, esta segunda misión, a diferencia de las dos anteriores evaluaciones internacionales, identificó la necesidad de transformar la

formación de los docentes y aportó recomendaciones más concretas para implementar un proceso de reforma a corto plazo (AUCC, 2003:39).

No obstante, como se señaló en el punto 2.3 del capítulo 4, el apoyo que la UNESCO brindaba a países como Bolivia era catalogado por sus homólogos multilaterales—el Banco Mundial y UNICEF—, como difuso, diverso y fragmentado. Tales críticas se fundamentaban en la asistencia excesivamente técnica que la UNESCO brindaba a los países en vías de desarrollo, en detrimento de una asistencia orientada a intervenciones locales y prácticas dirigidas a las poblaciones vulnerables (mujeres y niños en situación de pobreza).

Con todo, en 1983, el Ministerio de Educación, con la ayuda técnica de la UNESCO y el SENALP (Servicio Nacional para la Alfabetización y Educación Popular, entidad descentralizada del Ministerio de Educación), presentó un plan nacional para la alfabetización y la expansión de la educación primaria, cuya característica más peculiar era la inclusión de una educación bilingüe. No obstante, la crisis económica por la que atravesaba Bolivia frenó la implementación de dicha propuesta. En cualquier caso, la elaboración del plan sirvió para que el Ministerio de Educación, con ayuda de agencias como UNICEF y la Comisión Episcopal de Educación de la Iglesia católica, presionara al resto del Gobierno boliviano para que éste impulsara espacios de diálogo donde se pudiera debatir el futuro de la educación (AUCC, 2002a:41).

De esta manera, otro organismo multilateral, UNICEF, entró en la escena del diálogo sobre las políticas educativas bolivianas y, unos años después, en 1985, difundió un estudio que revelaba los impactos del Programa de Ajuste Estructural en el deterioro de los servicios educativos y en el incremento de los niveles de pobreza de Bolivia. Tal estudio acompañó el diálogo que UNICEF sostuvo con el Gobierno boliviano y el Banco Mundial para que las reformas estructurales que experimentaba el país no castigaran a las poblaciones más vulnerables y al sector educativo en general. Así pues, el Banco Mundial, luego de un intenso debate con UNICEF y la Iglesia católica, decidió financiar el Fondo Social de Emergencia (FSE) para que contrarrestara los impactos

negativos generados por el Programa de Ajuste Estructural (IDA, 1987:1).

Por otro lado, la UNESCO realizó en 1986 un nuevo diagnóstico en torno a las necesidades de la formación docente en Bolivia. El diagnóstico se denominó *Libro Azul*, y fue largamente debatido por la sociedad civil, permitiendo establecer las primeras bases para la formación de educadores en educación intercultural bilingüe. A raíz de tal iniciativa, se trasladó a algunos docentes a la Universidad Nacional de Puno, Perú, para su formación en educación bilingüe (AUCC, 2002a:13-14; 2003:40), iniciándose una cooperación educativa entre Bolivia y Perú en torno a este tipo de educación. Ello, a su vez, impulsó el desarrollo de dos proyectos educativos en tres poblaciones indígenas (quechua, aymara y guaraní). Estos proyectos, apoyados técnica y financieramente por UNICEF —Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y Proyecto de Educación Multigrado (PEM)— se nutrieron, además, de las experiencias educativas bilingües que, desde los años setenta, había desarrollado la Iglesia católica (UNICEF, 1993:3, 5).

Mientras se llevaban adelante los proyectos educativos PEIB y PEM, el Ministerio de Educación, con apoyo técnico de la UNESCO, UNICEF y países hispanoamericanos con experiencia en procesos de reforma educativa (España, Venezuela y Costa Rica), publicó entre los años de 1987 y 1988 dos documentos que proponían una reforma estructural de la educación en Bolivia. Estos documentos, denominados el “Libro Blanco” y el “Libro Rosado”, propusieron la transformación de los centros de formación de docentes de Escuelas Normales a Universidades Pedagógicas, con el objeto de elevar la formación docente a un nivel de educación universitaria. Del mismo modo, propusieron el traslado de las responsabilidades educativas del Gobierno central a los gobiernos departamentales (Quiroga, 1988:31-32).

El “Libro Blanco”, por otra parte, como lo señala José Quiroga (1988:31), fue considerado por el Ministerio de Educación y por la cooperación internacional como el documento, sobre educación, más coherente y completo desarrollado en la década de los ochenta en el país. Sin embargo, su fuerte vinculación con la política económica que se desarrollaba en Bolivia, basada en el enfoque de

la contrarrevolución neoclásica, hizo que esta propuesta fuese vista por los diversos organismos educativos, especialmente por la Confederación de Maestros de Bolivia, como una iniciativa política orientada a privatizar el sistema educativo. Lo propio ocurrió un año después con el “Libro Rosado”, considerado por los sindicatos de maestros como un documento “portavoz” del modelo neoliberal que el Banco Mundial estaba implementando. Además, el gremio docente culpaba a este modelo del deterioro de su escala salarial (Ipiña, 1996:200; Anaya, 1995:4).

De esta manera, si bien aquellas publicaciones incluían una propuesta importante, como era la de incorporar la educación intercultural y bilingüe al sistema educativo boliviano, tal incorporación se dirigía especialmente a incrementar la productividad individual y empresarial del país, tal como lo promovía el enfoque del capital humano. Por otro lado, como concluye Amalia Anaya (1996), ninguno de estos libros logró traducirse en unas políticas educativas concretas, debido a la férrea oposición mostrada por la Confederación de Maestros de Bolivia. Hay que destacar que los planteamientos políticos que llevaron a la Confederación de Maestros a esa postura, que aparentemente parecía conservadora e inmovilista, fueron instigados por una fuerza política trotskista, el Partido Obrero Revolucionario (POR), que ejercía gran influencia sobre aquella organización.

Con todo, el enfoque del capital humano ya se había instalado en el sistema educativo en Bolivia. El Banco Mundial, en el marco del Fondo Social de Emergencia (FSE), desde 1987 empezó a dar asistencia a intervenciones educativas fundamentalmente destinadas a construir escuelas primarias, habida cuenta de que esta actividad fue el único resultado que había valorado como positivo de su anterior intervención, esto es, el Proyecto Aymara¹⁷⁰. Por consiguiente, el FSE se encargó de canalizar los recursos externos que el

¹⁷⁰ Entre los objetivos más importantes del FSE se pueden señalar: la creación de empleos temporales a través de la construcción de nuevas escuelas y el desarrollo de actividades educativas encaminadas a mejorar las habilidades y conocimientos técnicos para la obtención de futuros empleos.

Banco Mundial empezaba a destinar a Bolivia, a los que se sumaron recursos del BID, de la cooperación de los Países Bajos y de la Cooperación Suiza. No obstante, el FSE, a pesar de haberse gestado con la misión de contrarrestar los efectos que el Programa de Ajuste Estructural había provocado en el sector educativo, carecía de mecanismos de coordinación adecuados con el Ministerio de Educación y, por tanto, con las prioridades educativas nacionales (MAEPB, 1996:88; IDA, 1987:5; 1988).

A finales de los años ochenta, el FSE se había convertido en el fondo social más grande de América Latina, y no atendía sólo al sector educativo, sino también a otros sectores como los de salud, producción, trabajo y servicios básicos (Banco Mundial, 2008:1). En 1990 el FSE fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS) (MAEPB, 1996:88-89). El FIS, a diferencia del FSE, tuvo como objetivo primordial en materia educativa la mejora de la cobertura de la educación primaria y secundaria a través de la construcción de nuevas escuelas, pero con un enfoque más sostenible y duradero. En tal sentido, como detalla el documento de préstamo del Banco Mundial, el IDA (1990), los objetivos del FIS se dirigieron a: (1) proveer equipamiento y mobiliario escolar, textos y libros educativos; (2) construir, extender y reparar edificios educativos ubicados en zonas económicamente deprimidas; (3) reparar y ampliar edificios para el uso de bibliotecas e internados; y (4) reparar o ampliar instalaciones para los programas de formación de adultos (IDA, 1990:12).

Según expresa un documento del BID (1995), las intervenciones tanto del FSE como del FIS fueron exitosas. Sin embargo, según la evaluación de la cooperación de los Países Bajos, MAEPB (1996), los fondos externos no se dirigieron a las regiones más vulnerables y necesitadas de Bolivia, sino a las regiones que tenían una mayor capacidad para formular proyectos. Por tanto, los fondos externos, según esta evaluación, no contribuyeron a mejorar sus indicadores sociales. Con todo, tanto el BID como la cooperación de los Países Bajos, coincidieron en señalar que los fondos sociales crearon las condiciones necesarias, en cuanto a expansión de infraestructura se refiere, para iniciar el proceso de Reforma Educativa de los años noventa (MAEPB, 1996:91; OED,

1999:3; IDA, 1990:14).

Por otro lado, durante los años ochenta diversas ONG, muchas de ellas pertenecientes a la obra educativa de la Iglesia católica, rompieron la inercia de los programas educativos bolivianos respecto a la lucha contra la pobreza¹⁷¹. De este modo, mientras se desarrollaban las intervenciones apoyadas y lideradas por la cooperación internacional, la Iglesia católica, inspirada en los postulados de la educación popular, desarrolló actividades educativas centradas en la producción comunitaria y en la educación bilingüe, coordinando muchas veces estos programas con una sola organización multilateral, UNICEF, y no con otras (Ipiña 1996:191).

Finalmente, en 1989, el Gobierno boliviano de Víctor Paz Estenssoro, simultáneamente con UNICEF, la UNESCO, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Universidad Nacional Libertador de Caracas y la Universidad Nacional de San José de Costa Rica, presentaron un plan de reforma educativa que recogía las propuestas formuladas desde los años setenta. Este plan se llamó *Plan de Mejora de la Calidad de la Educación*. No obstante, el mismo año, Jaime Paz Zamora asumió el nuevo gobierno, lo que impidió nuevamente la implementación de esta propuesta, que tenía como misión luchar contra la pobreza educativa que caracterizaba al sector educativo en Bolivia. Con todo, el nuevo Gobierno inició un intenso periodo de preparación de una propuesta de ley que debía proporcionar el marco regulador de la Reforma Educativa en Bolivia (AUCC, 2003:39; Subirats, 1992:2, 16).

¹⁷¹ Enrique Ipiña (1996), en su libro *Paradigma del futuro*, identifica a las siguientes organizaciones católicas que trabajaron en el ámbito educativo boliviano desde los años setenta: Acción Cultural Loyola (ACLO), Educación Radiofónica en Bolivia (ERBOL), Acción un Maestro Más, la Comisión Episcopal de Educación (CEE), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), el Centro Boliviano de Investigación, Acción Educativa (CEBIAE), y Fe y Alegría. Respecto a esta última organización —Fe y Alegría—, el autor señala que en 1990 llegó a contar con 211 unidades educativas y 109.266 beneficiarios en todo el país (Ipiña, 1996:191).

2.2 Inicios de la transformación educativa (1990-1994)

La gestión del sector educativo por el Gobierno de Jaime Paz Zamora, constituido en 1989, vino marcado por el excepcional interés que despertó la implementación de una reforma educativa, así como también por un nuevo escenario internacional que empezaba a promover la universalización de la educación básica. Así pues, como señalan Manuel Contreras y Karen Lashman (2003:122-123), diferentes acuerdos e instancias internacionales aumentaron de manera generalizada la presión sobre las instituciones bolivianas para reclamar un proceso de reforma, siendo los primeros la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC) mediante su informe de 1990 titulado *Educación y conocimiento: pilares básicos en el cambio de los patrones de producción con equidad social*.

No obstante, la Conferencia Mundial de Educación Para Todos EPT, que se celebró en Jomtien, Tailandia en 1990, fue la influencia externa más determinante para que todos los organismos implicados en la educación en Bolivia decidieran apoyar un proceso de reforma¹⁷². Por lo tanto, a raíz de esta iniciativa internacional, el Banco Mundial y el BID comprometieron dos importantes préstamos al gobierno de Bolivia para que pudiera presentarse una propuesta de reforma. Así pues, en ese momento se manifestó una clara convergencia entre los intereses bolivianos y los compromisos externos de cara a transformar radicalmente algunos componentes del sistema educativo boliviano.

¹⁷² Recordando lo expuesto en el punto 3.1 del capítulo 4, la Iniciativa Educación Para Todos se caracterizó por el respaldo de un muy amplio conjunto de organismos mundiales, gobiernos nacionales, agencias internacionales, organismos no-gubernamentales, asociaciones profesionales y personalidades mundiales de la educación. De esta manera, 155 gobiernos suscribieron una declaración mundial y un marco de acción para asegurar una educación básica de calidad. Asimismo, la nueva iniciativa prestó un especial énfasis a los ciudadanos más vulnerables del planeta y renovó los compromisos que décadas atrás las organizaciones multilaterales, juntamente con sus países miembros, habían asumido para universalizar la educación primaria.

Por otra parte, la Declaración de Jomtien, liderada por la UNESCO y fundamentada teóricamente por el enfoque del desarrollo humano, estableció las primeras recomendaciones de política para orientar la actividad educativa como instrumento de lucha contra la pobreza. No obstante, la UNESCO, en el período de elaboración de la propuesta de reforma, pese a su activo papel en la educación boliviana durante los años setenta y ochenta —como nos expresó en una entrevista Carlos Gutiérrez—, pasó a ser un organismo secundario y poco representativo¹⁷³. Fue otra agencia, la UNICEF, que también patrocinaba la Iniciativa EPT, la que cobró mayor protagonismo en el sector educativo boliviano.

De esta manera, el Gobierno de Jaime Paz Zamora, con ayuda de UNICEF, lanzó en 1990 una segunda etapa del Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe, PEIB, que había tenido resultados educativos sorprendentes durante los años ochenta. Este proyecto tuvo una financiación adicional de la Agencia Sueca Internacional de Cooperación para el Desarrollo (ASDI), que se perfilaba como un donante protagonista y representativo del nuevo escenario educativo mundial.

Además, como nos indicó Carmen de Urioste, el PEIB tuvo un claro enfoque de género y una clara orientación hacia los grupos más vulnerables, tal como lo requerían las metas y las recomendaciones de la EPT¹⁷⁴. No obstante, como también nos señaló Nyurka Villalpando, a pesar de programas como el PEIB, UNICEF no logró incorporar en el sistema educativo boliviano una buena parte del enfoque de lucha contra la pobreza que proponía la Declaración de

¹⁷³ Entrevista con Carlos Gutiérrez, director general de Estrategias Sectoriales del Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia (1994-2003), realizada en UNICEF, en La Paz, el 18 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Gutiérrez provienen de esta entrevista.

¹⁷⁴ Entrevista con Carmen de Urioste, directora de la Unidad Curricular y Servicios Técnicos Pedagógicos del Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia (1992-2003), realizada en La Paz, el 15 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Urioste provienen de esta entrevista.

Jomtien¹⁷⁵. Por ejemplo, aspectos como el cuidado y desarrollo del niño en su primera infancia y la promoción del aprendizaje en la edad adulta fueron temas que la nueva propuesta de política educativa no consideraba como prioritarios para ser implementados en Bolivia.

Por otra parte, retomando el proceso de elaboración de la propuesta de reforma educativa, en 1990 el Gobierno boliviano, motivado por los compromisos de préstamo del Banco Mundial, solicitó al Ministerio de Educación la preparación de un nuevo plan de reforma, pero no recibió una respuesta ágil ni positiva. Los constantes cambios de gobierno que Bolivia había experimentado, especialmente en los años ochenta, habían debilitado institucionalmente al ministerio, lo que dificultaba la sistematización de todas las propuestas desarrolladas una década atrás. Además, la ausencia de la asistencia técnica de la UNESCO impedía una mayor agilidad en este tipo de tareas (Contreras y Lashman, 2003:126-127).

Así pues, la respuesta del Gobierno boliviano consistió en la inmediata creación del Equipo Técnico de Ayuda a la Reforma Educativa (ETARE). Este equipo se instaló fuera del Ministerio de Educación, en el Ministerio de Planificación y Desarrollo Humano, con apoyo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO). Entre 1990 y 1993, con el apoyo financiero directo del Banco Mundial y asistido por consultores externos, el ETARE, conformado básicamente por personal técnico boliviano, se encargó de preparar una propuesta para transformar el sistema educativo en Bolivia (Anaya, 1996:1-2).

Sin embargo, el Ministerio de Educación, ante su pérdida de hegemonía en el diálogo sobre las políticas educativas, puso en acción un mecanismo paralelo al trabajo del ETARE, convocando a un Congreso Nacional de Educación el año 1992. Este congreso incorporó a representantes de otras organizaciones,

¹⁷⁵ Entrevista con Nyurka Villalpando, responsable de educación de UNICEF en Bolivia (1996-2009), realizada en UNICEF en La Paz, el 11 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Villalpando provienen de esta entrevista.

como las Fuerzas Armadas, la Central Obrera Boliviana, la Iglesia católica y organismos que representaban a los pueblos indígenas. Además, a pesar de que más de la mitad de los 700 participantes pertenecían a la Confederación de Maestros, fue la Iglesia católica la que recibió el *presidium* de este primer congreso¹⁷⁶ (Contreras, 1998:13).

El mandato de aquel Congreso fue la elaboración de un anteproyecto de ley que debía regir la Reforma Educativa, documento que debería elaborarse en base a las propuestas presentadas por los participantes. A tal fin, como nos señaló Eduardo Gonzáles, la Iglesia católica presentó una propuesta de reforma denominada "*Libro Verde*"¹⁷⁷. Tal documento se basaba en las experiencias educativas que, desde los años setenta, la Iglesia había desarrollado bajo los postulados de la educación popular. Así pues, según Gonzáles, el *Libro Verde* se constituyó en el documento base del congreso así como de la consiguiente propuesta de un Proyecto de ley marco para la reforma educativa, que se presentó al Gobierno de Jaime Paz Zamora, y luego al de Gonzalo Sánchez de Lozada, como la propuesta de reforma de los movimientos sociales.

Sin embargo, el ETARE continuaba trabajando de manera paralela al Congreso Nacional de Educación. Este equipo estableció como uno de sus principales propósitos la lucha contra la pobreza, orientando su propuesta a aliviar los problemas ocasionados por las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales; en otras palabras, entre la población no indígena e indígena (entrevista a Carlos Gutiérrez).

Así pues, el ETARE, bajo la influencia de un escenario internacional como el propiciado por la Conferencia de Jomtien, realizó a principios de los años

¹⁷⁶ En las décadas de los setenta y ochenta, los congresos educativos bolivianos, antes llamados "congresos pedagógicos", se conformaban exclusivamente por maestros y autoridades educativas.

¹⁷⁷ Entrevista con Eduardo Gonzáles, secretario ejecutivo de la Comisión Episcopal de Educación en Bolivia, realizada en la Comisión Episcopal, en La Paz, el 12 de mayo de 2009. Todas las declaraciones de Gonzáles provienen de esta entrevista.

noventa unos diagnósticos que dieron inicio a la propuesta de Reforma Educativa boliviana (REb) que pondría en marcha el gobierno. Tales estudios tenían como propósito identificar las necesidades más básicas de aprendizaje de la población boliviana¹⁷⁸ (Albó y Anaya 2003:37-39).

Por consiguiente, como nos señaló Patricia Álvarez, el ETARE —gracias a la ayuda de la cooperación internacional, en especial del Banco Mundial— contrató consultores nacionales que facilitaron la elaboración de una propuesta de reforma con insumos que recogían las expectativas educativas de una población indígena y rural socialmente marginada¹⁷⁹. Los resultados que se obtuvieron de los estudios educativos para incrementar los estados de bienestar y reducir los niveles de pobreza en Bolivia constituyeron los insumos técnicos para elaborar la propuesta de reforma educativa (entrevista a Álvarez; MECYD, 2003d:2). Sin embargo, lo cierto es que no se desarrollaron diagnósticos más detallados para identificar las causas de la pobreza educativa en Bolivia, así como tampoco indicadores concretos que midieran el impacto de la educación en la reducción de este mal (entrevista a de Urioste).

Paralelamente, pese al compromiso financiero que había ofrecido el Banco Mundial al Gobierno de Paz Zamora para impulsar un proceso de reforma, según Manuel Contreras y María Luisa Talavera (2004), dicho organismo internacional exteriorizó un gran escepticismo respecto a la realización de una verdadera transformación educativa. Los acontecimientos que se estaban sucediendo en el sector —la actividad paralela de dos instancias que

¹⁷⁸ Los estudios que dieron inicio a la propuesta de la REb se resumieron en dos grandes investigaciones, la primera dirigida a identificar las necesidades de aprendizaje y las expectativas educativas de jefes de familia, adolescentes y niños trabajadores en ocho escenarios sociolingüísticos y regionales de Bolivia; y la segunda, encargada de evaluar ocho experiencias innovadoras desarrolladas en diversos centros educativos bolivianos. Tales centros educativos fueron: el Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE), el Centro Fe y Alegría, el Centro Juan XXIII y el Centro las Yachaywasi.

¹⁷⁹ Entrevista con Patricia Álvarez, oficial de educación y gerente de Programas Educativos del Banco Mundial (1996-2008), realizada vía telefónica, en Madrid, el 18 de septiembre de 2008. Todas las declaraciones de Álvarez provienen de esta entrevista.

preparaban distintas propuestas educativas, así como el surgimiento de una confrontación entre el Ministerio de Educación y el resto del gobierno—, constituían, según el Banco, las principales razones que impedirían un cambio educativo en Bolivia.

Sin embargo, la propuesta que empezaba a tomar forma desde el ETARE motivó al Banco Mundial a seguir con su apoyo al proceso de reforma. De este modo, brindó ayuda técnica y financiera al ETARE y desembolsó recursos al FIS (Banco Mundial, 1999a:2, 1999b:1-3). En ese contexto, dos años después, en 1992, Amalia Anaya, ex subsecretaria de Política Social del Ministerio de Planificación y Desarrollo Humano, quien una década después sería Ministra de Educación, asumió la dirección del equipo del ETARE (entrevista a de Urioste). Con ello, la propuesta de reforma del ETARE—que inicialmente estaba orientada hacia una mera transformación institucional— adquirió un alcance más global. En efecto, ya desde 1992 empezó a ajustarse a lo contemplado en la Declaración de Jomtien, es decir, a perseguir una transformación integral del sistema educativo.

Con todo, antes y después del nombramiento de Anaya, el ETARE y el Banco Mundial mantuvieron varios desacuerdos. Entre los más importantes se pueden citar las divergencias surgidas en 1991, cuando el Banco Mundial propuso que la reforma fuese más administrativa que pedagógica. Del mismo modo, este organismo se opuso en un principio a introducir la educación bilingüe, pese a que los resultados de sus diagnósticos desde los años ochenta identificaban la ausencia de este tipo de educación como una de las principales causas de la pobreza educativa en Bolivia¹⁸⁰. Luego de un intenso debate entre el banco y ETARE, esta pugna de ideas fue zanjada a favor de la posición boliviana; en

¹⁸⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al igual que el Banco Mundial, consideraba que la educación intercultural bilingüe respondía a una noción romántica de los idiomas nativos. Por lo tanto, los técnicos del BID y del Banco Mundial no estaban de acuerdo con la propuesta bilingüe porque argumentaban que, fuera de las experiencias piloto desarrolladas desde los años setenta en Bolivia, no existían los medios suficientes para implementar este tipo de educación (materiales educativos y docentes formados para impartir este tipo de educación) (Contreras y Talavera, 2004:43-44).

otras palabras, el desarrollo de una reforma educativa integral a través de la implementación de una educación intercultural bilingüe (Anaya, 1996:5).

Por otro lado, el Banco Mundial consideraba que la REb debía desarrollarse de forma gradual: primero en el plano administrativo, para luego pasar a una reforma pedagógica. En otras palabras, el organismo multilateral, a pesar de todo, continuaba con un gran escepticismo respecto a que algo serio pudiera desarrollarse en el sector educativo boliviano, a pesar de lo cual no dejaba de participar en el diálogo sobre las políticas educativas en Bolivia (ETARE, 1993:3-4; Anaya, 1996:5-6).

UNICEF, por su parte, difería de la postura de los bancos multilaterales. Una larga historia de programas de educación intercultural bilingüe promovidos por esa organización en el país, como el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Proyecto de Educación Multigrado (PEM), demostraba que algunos de los componentes más importantes de la nueva propuesta educativa eran factibles de ser implementados. Por lo tanto, al mismo tiempo que ejecutaba una segunda fase de esos programas, UNICEF asistió técnicamente al ETARE, concretamente en temas relacionados con la educación bilingüe y la educación multigrado (AUCC, 2003:29-35; UNICEF, 1993:5; 1998:3-4).

Con todo, aquellos proyectos fueron vistos desde el Ministerio de Educación, y sobre todo desde la Confederación de Maestros, como proyectos de UNICEF más que del propio Estado. No obstante, el PEIB, aunque tuvo una cobertura limitada (130 escuelas y casi 9.000 alumnos), logró impactar en el diálogo sobre las políticas educativas en Bolivia (López y Murillo, 2006:5-6). En resumen, el desarrollo del PEIB y del PEM en paralelo al trabajo del ETARE contribuyó a que las experiencias y las lecciones de ambos programas dirigidos por UNICEF fuesen asimiladas por la nueva propuesta de reforma.

No obstante, dicha propuesta no incluyó algunos aspectos que la Declaración de Jomtien consideraba esenciales para luchar contra la pobreza, por ejemplo, la educación inicial y la alfabetización de adultos. El escaso debate suscitado entre el ETARE y UNICEF sobre tales niveles educativos provocó que el

equipo boliviano sólo incluyera en la propuesta de reforma un año de educación inicial. El divorcio institucional que existía entre dos viceministerios de Educación en Bolivia —el viceministerio encargado de gestionar la educación formal y el responsable de coordinar políticas de educación alternativa— constituyó otro de los motivos de que el ETARE no incluyera la alfabetización de adultos en la propuesta de reforma. Por consiguiente, el concepto más amplio de la educación básica, establecido en la Declaración de Jomtien, no fue incorporado en su totalidad a la propuesta elaborada por el ETARE (entrevista a de Urioste).

En este sentido, el enfoque de reducción de la pobreza que la propuesta del ETARE había adoptado, según nos indicó Rebeca Borda, se dirigió especialmente a incrementar el acceso y la permanencia educativa primaria de los grupos más vulnerables de Bolivia, fundamentalmente de la población indígena rural femenina¹⁸¹. Asimismo, como nos señaló Silvia Velarde, agencias como ASDI y la de los Países Bajos —al estar bajo el liderazgo del Banco Mundial, especialmente en el diálogo de políticas con el Gobierno boliviano— no influyeron en este enfoque de pobreza, al que definían como un enfoque especialmente orientado a luchar contra la pobreza de ingresos¹⁸². No obstante, la propuesta de reforma asumió de alguna manera el principio de la lucha contra la pobreza de capacidades, que la Declaración de Jomtien recogía; en otras palabras, la orientación de las políticas educativas hacia los grupos vulnerables y hacia la equidad educativa de género (entrevista a Villalpando).

Por otro lado, en el marco de la iniciativa de la EPT, el Banco Mundial cambió su orientación de política educativa a nivel internacional, de una centrada en la educación técnica a otra expresamente dirigida a la educación primaria. Sin

¹⁸¹ Entrevista con Rebeca Borda, responsable de educación de ASDI en Bolivia (1995-2009), realizada en ASDI, en La Paz, el 14 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Borda provienen de esta entrevista.

¹⁸² Entrevista con Silvia Velarde, especialista de Educación de los Países Bajos en Bolivia (1994-2008), realizada en la Embajada de los Países Bajos, en La Paz, el 23 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Velarde provienen de esta entrevista.

embargo, el enfoque de lucha contra la pobreza que el Banco Mundial adoptaba en las intervenciones educativas que apoyaba en Bolivia —FIS y ETARE— seguían fuertemente influidas por el enfoque del capital humano; en otras palabras, estas intervenciones consideraban la educación como un medio para alcanzar retornos monetarios y no como un fin en sí misma de cara a afrontar la pobreza, como fundamentalmente señala la Declaración de Jomtien (entrevista a Álvarez).

De este modo, una vez finalizado el proceso de elaboración de la propuesta de reforma educativa en 1994, el Ministerio de Educación creó —como había recomendado dos años atrás en el I Congreso Nacional de Educación— un Consejo Nacional de Educación (CONED), integrado por todos los organismos sociales que participaron en dicho congreso. Así pues, el recién constituido Gobierno de Sánchez de Lozada solicitó al Ministerio de Educación en 1994 que buscara un consenso entre las propuestas presentadas por el ETARE y por el CONED: en el caso del primero, la propuesta de reforma educativa que había acabado ese mismo año, y, en el caso del segundo, el proyecto de ley marco para la reforma educativa que se había consensuado en el I Congreso Nacional de Educación. Sin embargo, las propuestas de ambas instancias discrepaban significativamente: la de ETARE, seguía los enfoques del capital humano y del desarrollo humano, este último ampliamente asumido por el Acuerdo de Jomtien; mientras que la del CONED contenía un enfoque basado fundamentalmente en los postulados de la educación popular (Contreras, 1998:13).

Finalmente, el Gobierno de Sánchez de Lozada presentó a la Cámara de Diputados una propuesta de ley de reforma educativa que incorporaba algunas modificaciones a la propuesta original del ETARE, a partir del férreo debate provocado por el CONED¹⁸³. De esta manera, el proyecto de ley se presentó al

¹⁸³ En la Cámara de Diputados se introdujeron algunos cambios relativos a la educación alternativa (ausente en la propuesta del ETARE). También se introdujeron aspectos referentes a la educación superior y a la constitución de una comisión mixta entre el Ministerio de Educación y la Confederación de Maestros, para elaborar un nuevo escalafón de sueldos y salarios, así como un reglamento de faltas y sanciones disciplinarias.

Parlamento boliviano respetando las observaciones del CONED, pero añadiendo las observaciones que el propio CONED había eliminado de la propuesta del ETARE. Por ejemplo, el control social por medio de las juntas escolares, la multidisciplinariedad en la docencia y la relativización de la influencia de los sindicatos. Finalmente, gracias a la mayoría congresal de que disponía el Gobierno de Sánchez de Lozada, el Proyecto de Ley de Reforma Educativa, basado fundamentalmente en la propuesta del ETARE, se promulgó el 7 de julio de 1994 (Barral Zegarra, 2002:3-7).

3. Objetivos y componentes de la reforma

El año 1994, la Ley 1565 de Reforma Educativa derogó el Código de la Educación boliviana de 1955, el cual sustentaba una modalidad educativa monolingüe en castellano. A diferencia de dicho código, la nueva Reforma Educativa boliviana (REb) buscó implementar, a través de nuevos modelos pedagógicos y modelos de gestión, varias innovaciones educativas fundamentadas en el enfoque constructivista¹⁸⁴. Por otro lado, la Ley 1565 extendió los años de educación primaria de cinco a ocho años, a fin de no tener que modificar la Constitución, dado que ésta consideraba sólo como educación obligatoria a la educación primaria. Además, la ley organizó este nivel educativo en tres ciclos: el primero dirigido a desarrollar aprendizajes básicos; el segundo orientado a desarrollar aprendizajes esenciales (lectura, escritura); y el tercero centrado en procesos de aprendizaje más aplicados y más técnicos (Ipiña, 1996:8-10; BID, 2007:5).

Entre 1994 y 1995, el Gobierno de Sánchez de Lozada inició la implementación

¹⁸⁴ Al hablar de constructivismo nos referimos a una teoría basada en la observación y en el estudio científico sobre cómo aprende el estudiante. Además, según Jean Piaget (1981), se puede decir que el ser humano construye su percepción del mundo que lo rodea mediante el reflejo de sus experiencias. Al percibir nueva información, el estudiante la recibe y la asimila, incorporándola a su conocimiento previo o rechazándola. De ahí parte la aseveración de que el ser humano es un ente activo, creador de su propio conocimiento. Para lograr esto nos hacemos preguntas, exploramos nuestro ambiente o hacemos un análisis de nuestro propio conocimiento.

del Programa de Reforma Educativa (PRE). Así pues, aunque la REb en su primera fase, de siete años (1995-2002), sólo se había planeado que se dirigiera a transformar la educación primaria, el Gobierno boliviano tenía como horizonte a largo plazo desarrollar un programa educativo con una duración de 20 años (2002-2015). En efecto, el objetivo último de la reforma era abarcar todos los niveles educativos formales, es decir, la educación inicial, primaria y secundaria, y ofrecer una oferta de educación superior, educación científica y educación técnica/vocacional. Además, como se señala en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2007:5), el Gobierno de Sánchez de Lozada —en el marco de los enfoques de desarrollo favorable al mercado y del capital humano, que inspiraban su política de gobierno— pretendía que la REb se orientara a proveer recursos humanos capacitados para incrementar la productividad del país.

Así pues, el Programa de Reforma Educativa (PRE) inició la transformación de la educación primaria con el objetivo último de incrementar la productividad individual y empresarial de Bolivia, basándose en el enfoque del capital humano. De esta manera, el Ministerio de Educación impulsó un modelo educativo acorde a tal propósito, promoviendo el trabajo cooperativo en el aula y una pedagogía que permitiera a los alumnos trabajar entre ellos y con miembros de su comunidad, asignando un papel privilegiado a la lengua materna indígena en el desarrollo del proceso educativo (Banco Mundial, 2007a:14).

No obstante, como nos señaló Anke van Dam —coautora de varios libros sobre el enfoque de la educación popular en América Latina—, no sólo el enfoque del capital humano influyó en la elaboración e implementación de la REb, sino que, como se señaló en el apartado anterior, también estuvieron presentes en esta reforma el enfoque del desarrollo humano y ciertos elementos esenciales del enfoque de la educación popular¹⁸⁵. Según Dam, tales elementos de la

¹⁸⁵ Entrevista con Anke van Dam, primera secretaria de la Embajada del Reino de los Países Bajos en La Paz, experta sectorial de Educación y Emancipación, realizada en La Paz, el 20 de abril de 2009.

educación popular se referían a la valorización de los conocimientos que deben partir de las propias personas, para generar procesos que refuercen las competencias educativas (Dam *et al.*, 1998:7-8).

Por otra parte, la REb tuvo como uno de sus pilares la participación popular, en consonancia con el proceso de participación social derivado por la Ley 1551 de Participación Popular. El Gobierno de Sánchez de Lozada impulsó esta ley desde 1994 para contribuir la participación de los pueblos indígenas en la implementación de la REb (Banco Mundial, 2007a:14).

Asimismo, la participación social que promovió la REb buscó instaurar el control social en el sector educativo boliviano. De esta manera, un decreto reglamentario de la Ley 1565 de Reforma Educativa, en función de la Ley 1551 de Participación Popular, instituyó la creación de juntas vecinales o educativas escolares¹⁸⁶, juntas educativas de núcleo, juntas educativas distritales, consejos educativos departamentales y un Consejo Nacional de Educación (CONED). Además, con vistas a responder al carácter multiétnico de Bolivia, tal decreto impulsó la creación de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), con el propósito de representar a la población indígena boliviana con un carácter transterritorial¹⁸⁷.

Por otro lado, uno de los rasgos principales de la REb fue la asunción de la interculturalidad y el bilingüismo como enfoques esenciales para propiciar

¹⁸⁶ Las juntas educativas en Bolivia son agrupaciones de la sociedad civil que tienen como función el control social de las actividades educativas de un municipio, de un distrito y de escuelas de núcleo. En estas juntas pueden participar los padres y las madres de los alumnos, los representantes municipales, los representantes de las organizaciones municipales, los representantes de los docentes y los representantes de los establecimientos educativos.

¹⁸⁷ De todos los órganos de participación social señalados, en el proceso de ejecución de la REb sólo se conformaron las juntas vecinales o juntas escolares y las juntas distritales. Además, sólo cuatro CEPO llegaron a desarrollar sus actividades: el aymara, el guaraní, el quechua y el multiétnico amazónico; otros tres únicamente fueron instituidos (el chiquitano, el guarayo y el moxeño). Además, un año antes de finalizar la primera fase de la REb (en 2005), y con vistas a un II Congreso Nacional de Educación, se conformaron los consejos departamentales de educación, entre ellos el propio CONED.

nuevas formas de interacción social. Esta interculturalidad tenía como objetivo primordial acabar con el racismo y la discriminación que padecen los pueblos indígenas, y reducir las asimetrías económicas y sociales que estos pueblos presentan frente a la población no indígena. Además, en función de este enfoque intercultural, el Ministerio de Educación elaboró nuevos textos escolares, así como nuevos planes y programas de estudio, tanto en castellano como en las tres lenguas indígenas más extendidas de Bolivia (aymara, guaraní y quechua), introduciendo contenidos educativos que se relacionaban con la vida comunitaria de estos pueblos (Albó y Anaya, 2003:1-5).

Por consiguiente, el enfoque de la educación intercultural bilingüe tenía como misión promover el desarrollo de Bolivia a través del empoderamiento de los pueblos indígenas. Tal posición, como se desarrolló en el marco teórico de la presente tesis doctoral, punto 3.2 del capítulo 3, se sustentaría años después en corrientes de pensamiento como el enfoque de desarrollo con identidad y el enfoque de las capacidades humanas, corrientes que sostienen que la educación intercultural bilingüe genera procesos de empoderamiento que permiten el entendimiento con otras personas y, por tanto, facilitan la cohesión social, condición necesaria para la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Como concluyen Ulrike Hanemann *et al.* (2004), a este enfoque de la REb contribuyó el hecho de que los organismos educativos del país fueran descubriendo que las lenguas indígenas no sólo son un poderoso instrumento de comunicación, sino que, sobre todo, en el marco de un enfoque como el del capital humano, representan un poderoso instrumento de construcción y transmisión de conocimientos.

Así pues, la REb, para plasmar esos principios de interculturalidad y bilingüismo, configuró dos modalidades educativas: (1) una bilingüe, destinada a estudiantes indígenas que debían recibir una educación en su lengua materna como primera lengua de aprendizaje y el castellano como segunda lengua; y (2) otra monolingüe, dirigida a estudiantes hispano-hablantes, con la opción de aprender un idioma originario como segunda lengua (Albó y Anaya,

2003:5-7).

En definitiva, sobre la base de los principios de interculturalidad, bilingüismo y participación popular, la educación boliviana emprendió una reforma de calado histórico, tanto desde el punto de vista pedagógico como también social y político, con el objetivo de incrementar los niveles de productividad de su población.

Por otro lado, los componentes estratégicos que la REb se propuso implementar en su primera etapa de ejecución —los cuales serán analizados detalladamente en los siguientes subapartados—, se centraban en: (1) la transformación educativa de la educación primaria, avanzando paulatinamente grado a grado; (2) la reforma de la profesión docente, ampliando el acceso a los puestos de enseñanza a todos los profesionales con título universitario¹⁸⁸; (3) la formación de maestros a través de la transformación de las Escuelas Normales en Institutos Normales Superiores (INS) y a través de la asesoría pedagógica¹⁸⁹; (4) el desarrollo de la pedagogía constructivista centrada en el alumno y enfocada al aprendizaje interactivo, en claro contraste con el tradicional modelo educativo conductivista anteriormente desarrollado, centrado en dictar y copiar¹⁹⁰; (5) la implementación de un *currículum* común para todo el país con la posibilidad de generar, por cada región, un *currículum* complementario que recogiese las particularidades y necesidades regionales; (6) la ejecución de una educación intercultural bilingüe; (7) el desarrollo institucional por medio de: el cambio de la estructura administrativa y

¹⁸⁸ Todo candidato a docente en Bolivia, según las nuevas normas de la reforma, estaba en la obligación de aprobar una prueba de aptitud, eliminando de esta manera el monopolio histórico que la Confederación de Maestros de Bolivia tenía en la gestión y aprobación de nuevas plazas públicas.

¹⁸⁹ La asesoría pedagógica, que la REb planteó para formar a los maestros bolivianos, debía hacerse por medio de asesores pedagógicos. Éstos debían encargarse de introducir la reforma en las escuelas y formar a los maestros en sus puestos de trabajo.

¹⁹⁰ El anterior modelo educativo en Bolivia fomentaba un aprendizaje memorístico que otorgaba a los maestros la función de transmisores de conocimiento y, a los estudiantes, la función de receptores pasivos.

organizacional del Ministerio de Educación y la creación de un equipo de funcionarios que permaneciese fijo, sin importar los cambios de gobierno; (8) la realización de pruebas de logro educativo y de exámenes pertinentes para medir el aprendizaje estudiantil y la capacidad docente de los maestros (exámenes de promoción y exámenes para optar a la dirección de escuelas); y (9) la promoción de la descentralización educativa y la participación ciudadana (Congreso Nacional de Bolivia, 1994).

Además, en un sentido más general, cabe destacar que los objetivos a largo plazo de la REb se centraron en: (1) alcanzar en todos sus niveles y modalidades una cobertura educativa total; (2) mejorar la calidad educativa a través de la relevancia social y la pertinencia cultural y lingüística; (3) promover la equidad de género y el acceso igualitario a una educación pública y privada; (4) alcanzar una educación científica y superior que respondiera a una economía productiva y a sus necesidades laborales; y, finalmente, (5) gestionar el uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros de Bolivia (DANIDA, 2005:3-4).

En los siguientes subapartados, como ya se adelantó, se exponen de una manera más detallada los distintos componentes que conformaron el proceso de reforma educativa más importante de Bolivia. Nos centraremos especialmente en aquellos elementos que consideramos más relevantes para esta investigación: el programa de educación intercultural bilingüe, la descentralización educativa, el desarrollo curricular y la formación de maestros.

3.1 Programa de Educación Intercultural Bilingüe (1990-2005)

A finales de los años setenta, organismos internacionales como el Banco Mundial señalaban que en Bolivia la educación monolingüe en castellano, especialmente la impartida en sus áreas rurales, representaba el principal impedimento para que su sistema educativo pudiera extenderse (Banco Mundial, 1983:3). Avalados por a este tipo de estudios, desde los años ochenta, organizaciones indígenas bolivianas exigieron a los diversos

gobiernos de turno el reconocimiento de la diversidad lingüística en el sistema educativo, así como la adopción de una educación bilingüe¹⁹¹. En respuesta a tales demandas, en el año 1990, el Ministerio de Educación, con apoyo de UNICEF y la cooperación bilateral suiza, inició el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). Este proyecto, no obstante, se basó en las experiencias piloto de intervenciones financiadas por agencias de la cooperación internacional y por la Iglesia católica durante la década de los años setenta¹⁹².

En aquel escenario caracterizado por la demandas de organizaciones indígenas para la adopción de una educación bilingüe, como se señaló en el apartado anterior, punto 2.2, un equipo boliviano externo al Ministerio de Educación, ETARE, elaboró la propuesta de la Reforma Educativa boliviana. Al mismo tiempo, desde 1992, este equipo señaló a la educación bilingüe como un mecanismo imprescindible para mejorar la eficiencia de la educación primaria y una vía indispensable para fomentar la equidad en el sistema educativo. Así pues, como concluye el estudio de Kenneth Hyltenstam y Birgitta Quick (1996), la propuesta de REb no se ajustaba a un enfoque bilingüe utilitarista de transición, es decir, enseñar en la lengua materna para después llegar al castellano, sino que se caracterizaba por desarrollar y mantener la lengua materna a lo largo del proceso educativo, para después enseñar el castellano como segunda lengua.

De esta manera, el PEIB contribuyó a la formulación de la propuesta de

¹⁹¹ Las organizaciones sociales que exigieron una educación bilingüe fueron los partidos indigenistas bolivianos (el Movimiento Indígena Túpac Katari [MITKA] y el Movimiento Revolucionario Túpac Katari [(MRTK)], la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Sin embargo, la Central Obrera Boliviana y la Confederación de Maestros se opusieron a este tipo de educación, porque el modelo de educación que estas organizaciones promovían se orientaba a una educación humanística monolingüe en castellano (Lavaud, 2002:1; López y Murillo, 2006:5-6).

¹⁹² El PEIB, además, diseñó planes de estudio y materiales educativos bilingües para los cinco grados del entonces nivel primario; también capacitó a maestros en metodologías bilingües (López, 2006a:1-4; UNICEF, 1993:9-12).

reforma educativa que elaboró el ETARE, en base a los resultados positivos que dicho programa estaba alcanzando en cuanto a logros académicos. Por ejemplo, los niños indígenas que iniciaron sus estudios en lengua materna eran más competentes después del segundo grado de primaria —en asignaturas como lenguaje, matemáticas y ciencias— que los estudiantes no sujetos a este tipo de educación. Además, las evaluaciones mostraron que los estudiantes del PEIB poseían una autoestima significativamente mayor que los estudiantes de escuelas monolingües en castellano.

Por consiguiente, y basándose en las experiencias y en el personal del PEIB, la REb introdujo en 1996 la educación intercultural bilingüe en poblaciones de habla aymara, quechua y guaraní. El proceso de reforma, por tanto, implementó el modelo del PEIB tal cual se había desarrollado y se extendió a todo el país. Sin embargo, debido a la lentitud con que se implantó la REb, el modelo jamás se aplicó en su totalidad.

En efecto, la implantación del modelo de educación bilingüe del PEIB afrontó enormes dificultades. Una de ellas fue la relativa a la necesidad de elaborar materiales educativos apropiados a las principales lenguas indígenas bolivianas (Hyltenstam y Quick, 1996:14-15). Igualmente, el Ministerio de Educación identificó como uno de los principales obstáculos la reducida cantidad de maestros capacitados para impartir una educación intercultural bilingüe. Además, el ministerio señaló otros problemas de tipo pedagógico; por ejemplo, en muchas escuelas rurales de población indígena, la educación bilingüe comenzó sólo con textos en lengua materna, debido a que los libros y materiales de enseñanza del castellano tardaban en ser elaborados por el ministerio. Tal situación provocó el rechazo de algunos sectores indígenas a la educación bilingüe, porque entendían que sus hijos estaban sujetos a un proceso educativo de exclusión al no recibir paralelamente una educación en castellano, educación, según ellos, necesaria para incrementar sus oportunidades en el mercado laboral (D'Emilio, 2002:36-38).

Con todo, en el año 2000 se registraron 2.037 escuelas rurales bilingües (18,8% del total de escuelas bolivianas), mientras que en el área urbana sólo

10 escuelas de 3.140 lograban considerarse como escuelas bilingües. Dos años después, en el período más intenso de implementación del Programa de Reforma Educativa (PRE), 2.899 escuelas se registraron bajo la modalidad bilingüe (25,8% del total de escuelas bolivianas) (MECYD, 2004:63).

Por otra parte, como indica Patricia Biermayr-Jenzano (2001:207), la REb se concentró en una educación bilingüe más que en una educación intercultural. Concretamente, esta investigadora señala que:

“[...] bajo el programa de reforma educativa, a la gente se le estimuló a retener su identidad, mediante un esfuerzo sistemático o educación bilingüe, pero el elemento intercultural fue bastante diluido y aún no se lo ha ubicado [...]”.

Finalmente, a pesar de las falencias en la implementación de la educación intercultural bilingüe, como señala Xavier Albó (2002:18), la política bilingüe boliviana en los años noventa y los primeros años del nuevo milenio fue una de las más avanzadas de América Latina. Además, la constitución de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO) desempeñó un papel fundamental para que los pueblos indígenas participaran en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe en Bolivia.

No obstante, pese a todos los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Educación para implementar la EIB, en 2004 sólo un 12% de la población infantil en edad escolar correspondiente a primaria recibía una educación bilingüe, porcentaje que queda claramente por debajo del que representan los niños indígenas respecto al conjunto de la población infantil boliviana (MECYD, 2004:62).

3.2 Descentralización educativa

El Gobierno boliviano, en el marco de la segunda generación de reformas estructurales desarrolladas durante la década de los noventa —todas ellas inmersas en enfoques de desarrollo basadas en la contrarrevolución neoclásica

y el enfoque favorable al mercado—, priorizó la implementación de la Ley 1551 de Participación Popular, del año 1994 antes que la puesta en marcha de la Ley 1565 de Reforma Educativa, de 1994. Así pues, la REb tuvo que acomodar sus propuestas de descentralización en función de la Ley de Participación Popular, la que a su vez, como ya se indicó en el punto 2.2 del capítulo 5, se complementó con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa¹⁹³ (Contreras y Talavera, 2003:47-48).

No obstante, las leyes bolivianas de reforma educativa y de descentralización, durante sus etapas de implementación, experimentaron ciertas incompatibilidades de gestión administrativa. El Ministerio de Educación, en el marco de la Ley de Reforma Educativa, y antes de la implementación de la Ley de Descentralización, transfirió ciertas responsabilidades de la administración educativa a los servicios departamentales de educación (SEDUCA), entidades dependientes de las prefecturas, o gobiernos departamentales. No obstante, el ministerio asignó un papel más determinante aún a las municipalidades en cuanto a la administración del sistema educativo, concretamente en lo referente al abastecimiento de suministros. Sin embargo, la Ley de Descentralización Administrativa estableció el marco legal para transferir total y exclusivamente las responsabilidades de la administración educativa al ámbito de las prefecturas (en vez de a los municipios). Como consecuencia, la relación entre los SEDUCA y el Ministerio de Educación se transformó de una relación de coordinación con una jerarquía de dependencia a una de concertación sin jerarquía, situación que dificultó una implementación más acelerada de la REb (López y Murillo, 2006:22).

¹⁹³ La Ley 1551 de Participación Popular permitió a las municipalidades (un total de 324 en Bolivia) recibir un incremento del 10 al 20% de los ingresos impositivos nacionales. Asimismo, la Ley de Participación Popular estableció el marco legal para distribuir los recursos del Tesoro General de la Nación según los datos poblacionales de los municipios y transferir a las municipalidades la responsabilidad de administrar sus infraestructuras educativas y el suministro de su material escolar. Asimismo, la Ley 1654 de Descentralización Administrativa permitió establecer un segundo nivel de gobierno en Bolivia, las prefecturas departamentales o gobiernos regionales, para descentralizar la gestión educativa (Contreras y Talavera, 2003:17).

Así pues, la administración del sistema educativo boliviano se descentralizó bajo la responsabilidad de los SEDUCA. A través de estas instancias, el Ministerio de Educación distribuyó los nuevos materiales didácticos en las cuatro lenguas más importantes de Bolivia: aymará, quechua, guaraní y castellano. No obstante, como señalan Luis Enrique López y Orlando Murillo (2006:15), la descentralización educativa boliviana no fue óptima, porque muchas de las funciones y responsabilidades educativas de los distintos niveles descentralizados no estaban del todo claras. En algunos casos, los materiales educativos no llegaban a tiempo, y tampoco existía un seguimiento estricto por parte de los SEDUCA para que los docentes que se resistían a desarrollar el nuevo *currículum* implementaran las innovaciones pedagógicas inmersas en el proceso de reforma.

En este contexto, el Ministerio de Educación, para asegurar la implementación de la REb, promovió el control social desde la sociedad civil, a través de la participación de los padres y madres, los maestros y la comunidad educativa en general. El Ministerio, en este sentido, desarrolló el programa PASE (Programa de Apoyo Solidario Escolar), que buscaba mejorar los mecanismos de descentralización necesarios para la construcción de infraestructura escolar a través de la participación y la toma de decisiones de los distintos organismos educativos de un municipio. El PASE también tenía como objetivo fomentar la participación de la comunidad educativa en la administración escolar. Sin embargo, en la práctica, el PASE sólo logró implementar la participación comunitaria en lo referente a la construcción de infraestructura educativa (Contreras y Talavera, 2003:49).

En este sentido, en una segunda etapa de implementación de la REb, 1999-2005, el Ministerio de Educación amplió, por medio de varios proyectos educativos, la participación de la sociedad civil en dimensiones más pedagógicas. Los objetivos de tales proyectos se dirigían a: (1) estimular la participación de padres y madres, maestros y autoridades municipales en la administración escolar, y (2) fortalecer las capacidades municipales de planificación y asignación de recursos. Así pues, para lograr tales objetivos, el Ministerio de Educación desarrolló dos instrumentos de planificación: el

Programa de Educación Municipal (PROME) y los Proyectos Educativos (PE)¹⁹⁴. A su vez, los PE se ramificaron en tres tipos de proyectos: Proyectos Educativos de Núcleo (PEN), Proyectos Educativos de Red (PER) y Proyectos Educativos Indígenas (PEI)¹⁹⁵ (Contreras y Talavera, 2004:104).

Estos Proyectos Educativos abordaron el desarrollo curricular y ejecutaron los recursos de la REb por medio de representantes de los municipios, directores distritales de las escuelas, maestros y juntas distritales de educación, así como de asesores pedagógicos, que actuaron como coordinadores de los equipos encargados de la implementación de tales proyectos. Así pues, desde febrero del año 1999 hasta diciembre de 2003, todos los municipios de Bolivia desarrollaron más de 450 proyectos en el marco del PROME. Al mismo tiempo, más de 1.000 Proyectos Educativos captaron fondos para realizar actividades escolares. La tabla nº 29 muestra el desglose de los Proyectos Educativos según la cantidad y los recursos que se asignaron a través de ellos. En conclusión, se puede afirmar que la REb, a través de los PE y en el marco de una descentralización educativa, logró articular a los municipios bolivianos para estimular el incremento de sus inversiones educativas y promover un mayor control social en sus procesos pedagógicos y administrativos (Pareja, 2003:6).

¹⁹⁴ El Programa de Educación Municipal (PROME), como marco estratégico para la planificación del sector educativo, contribuyó al diseño de políticas en el ámbito departamental y nacional, estableciendo la programación de las inversiones municipales para un quinquenio. Los Proyectos Educativos (PE), por otro lado, como instrumentos de gestión y planificación educativa, abordaron problemas pedagógicos y otorgaron soluciones a las limitaciones de infraestructura y materiales de enseñanza. Además, los PE promovieron el trabajo de equipo y coordinaron las actividades educativas para ajustarse a las características socioculturales de las escuelas.

¹⁹⁵ Los Proyectos Educativos de Núcleo (PEN) se ejecutaron en municipios rurales con poblaciones dispersas, los Proyectos Educativos de Red (PER) en ciudades intermedias y principales ciudades de Bolivia, y los Proyectos Educativos Indígenas (PEI) en municipios rurales alejados de centros urbanos, que son eminentemente indígenas.

Tabla 29: Cantidad y tipo de Proyectos Educativos desarrollados en Bolivia de 1999 a 2003 (en dólares americanos)

Proyectos educativos	Número de proyectos aprobados	Recursos comprometidos	Desembolsos hasta febrero de 2003
PEN	989	56.509.620	53.186.240
PER	194	18.822.974	8.987.290
PEI	31	4.730.406	1.210.766
TOTAL	1.214	80.063.000	63.384.296

Fuente: Pareja, 2003.

Igualmente, se puede concluir que la Reforma Educativa boliviana, para su puesta en práctica, se ha basado en gran medida en la descentralización administrativa del país, así como también en la participación de las diferentes organizaciones sociales e institucionales del ámbito local.

3.3 Formación de maestros y desarrollo curricular

Después de que se aprobara la Ley 1565 de Reforma Educativa de 1994, el Programa de Reforma Educativa (PRE) dirigió sus esfuerzos a elevar el nivel educativo de las Escuelas Normales, esto es, los centros en los que se formaban los maestros, para transformarlas en Institutos Normales Superiores (INS)¹⁹⁶. En otras palabras, los maestros pasaron de tener una formación profesional a una educación técnica superior. Los INS podían asociarse con universidades para que, después de tres años de estudio, sus egresados obtuviesen un título académico universitario equivalente al de técnico superior. Por consiguiente, en el marco del enfoque del capital humano, tal situación pretendía elevar en el mercado laboral boliviano el valor del título de maestro, así como extender la posibilidad de continuar los estudios hasta la licenciatura en pedagogía (Contreras y Talavera, 2003:66).

Los pedagogos bolivianos Mario Yapu y Cassandra Torrico (2003) detallan que, antes del PRE, las Escuelas Normales proporcionaban una formación que se hallaban muy lejos de los procesos de enseñanza y aprendizaje más

¹⁹⁶ Las Escuelas Normales no tenían una conexión con el sistema académico universitario. Con una fuerte tradición de las “escuelas normales francesas”, representaban únicamente una alternativa a la formación profesional.

vanguardistas, y que tampoco tenían ninguna articulación con los intereses locales y regionales.

La transformación de las Escuelas Normales en INS se dio en cuatro etapas. La primera, centrada en una transformación a partir de autoevaluaciones y preparación de proyectos académicos institucionales por parte de las propias Escuelas Normales¹⁹⁷. La segunda se centró en el análisis del Ministerio de Educación para que algunas normales se fusionaran por regiones o departamentos, lo que provocó la oposición de la Confederación de Maestros de Bolivia¹⁹⁸. La tercera etapa consistió en el desarrollo del denominado Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe (PINS-EIB), destinado a formar maestros bilingües en las regiones quechuas y aymaras con apoyo de agencias internacionales, como la Agencia de Desarrollo Técnica Alemana (GTZ). No obstante, la ampliación de los PINS-EIB a siete INS se encontró con grandes problemas de implementación a la hora de unificar las políticas y estrategias de formación. Finalmente, la cuarta etapa se dirigió a la administración de los INS por parte de ciertas universidades públicas y privadas bolivianas¹⁹⁹. Por lo tanto, a partir de 23 Escuelas Normales se constituyeron 17 INS, ya que algunas Escuelas Normales se fusionaron y otras se convirtieron en institutos de capacitación técnica; finalmente, un par de ellas continuaron como Escuelas Normales (Rojas, 1998:7, 23; Concha y Mogrovejo, 2002:1).

Por otro lado, como señalan Carlos Concha y Rodrigo Mogrovejo (2002) en un estudio encargado por el Ministerio de Educación sobre la situación pedagógica

¹⁹⁷ Las debilidades institucionales que padecían las Escuelas Normales impidieron su transformación a partir de autoevaluaciones y la preparación de proyectos académicos institucionales.

¹⁹⁸ El Ministerio de Educación sugirió que 11 de las 23 de las Escuelas Normales analizadas, debían transformarse en INS.

¹⁹⁹ El Ministerio de Educación eligió a 11 INS para que formasen parte del Sistema Nacional de Formación de Maestros e invitó a 16 universidades para administrar los 11 INS. Fueron escogidas ocho de estas universidades (cuatro públicas y cuatro privadas). El Ministerio de Educación decidió administrar directamente seis INS adicionales.

y administrativa de los INS, los procesos de enseñanza y aprendizaje de los docentes bolivianos mejoraron no sólo por un avance en la calidad educativa registrado por estos institutos, con un nuevo *currículum* de formación de docentes establecido en 1999, sino también por la mejor preparación que se exigía a los candidatos para ser admitidos en los mismos. En suma, siete años después de promulgada la ley, se graduaron los primeros maestros formados en los INS. En conjunto, los PINS-EIB graduaron en 2002 a más de 4.000 maestros aptos para enseñar en las nuevas modalidades bilingües e interculturales.

No obstante, pese al lento progreso de la formación docente en Bolivia, la Confederación de Maestros se opuso a la transformación de las Escuelas Normales y a todo el proceso de reforma educativa en sí. Las características de esta oposición, como indican López y Murillo (2006:11-12), fueron: (1) de orden ideológico, pues los maestros percibían la reforma como parte de un “paquete neoliberal” que promovía el enfoque capital humano para generar mano de obra barata; (2) de orden corporativo, ya que los componentes de la reforma se percibían como medidas que dañaban al gremio y reducían o eliminaban los beneficios de la profesión docente; (3) de orden salarial, por cuanto la Confederación de Maestros asumía que la REb incrementaría las horas laborales sin un aumento salarial correspondiente y (4) de orden pedagógico, debido a que el desarrollo curricular de la REb se fundamentaba en el modelo pedagógico del constructivismo y no del conductivismo, modelo que adoptaba la Confederación. Asimismo, como se señaló en el punto 2.1 del presente capítulo, los planteamientos políticos que llevaron a la Confederación de Maestros a una postura aparentemente conservadora e inmovilista, fueron resultado de la instrumentalización de aquella ejercida por parte del Partido Obrero Revolucionario (POR), de ideología trotskista.

Sobre este último punto, el Ministerio de Educación se defendía de la Confederación de Maestros aduciendo que los lineamientos y propuestas curriculares propuestos en la REb se basaban en una serie de estudios sobre las necesidades de aprendizaje y de experiencias educativas innovadoras que se habían realizado en distintas regiones y escuelas del país. No obstante,

como expresa el estudio de la reforma educativa de Contreras y Talavera (2004), el principal motivo de crítica de la Confederación de Maestros fue la no inclusión de los maestros, representados por la Confederación, y de otros organismos, como la Iglesia católica y las Organizaciones Indígenas, en el desarrollo curricular de la REb.

Como consecuencia de esas y otras dificultades, el desarrollo curricular de la REb resultó ser más lento de lo esperado²⁰⁰. A pesar de ello, hay que subrayar que tal desarrollo curricular permitió actualizar los enfoques de enseñanza que se impartían en Bolivia, adoptando teorías modernas sobre el aprendizaje. En tal sentido, la asimilación por parte de la REb de una perspectiva pedagógica constructivista, como indica Rafael Rojas (1998:26, 33), permitió que los maestros aprendieran a observar más a los estudiantes y a orientar sus actividades pedagógicas hacia el aprendizaje individual de los alumnos. Asimismo, según Rojas (1998:36-38), el enfoque pedagógico constructivista y multigrado demandó un esfuerzo adicional por parte de los docentes, porque tal modelo requería trabajar con muchos más grupos de un modo simultáneo en una sola aula, exigiendo habilidad para trabajar a partir de un tronco curricular común pero realizando en cada caso los ajustes que fuesen necesarios. Sin embargo, una posible deficiencia de este enfoque constructivista fue que no adoptó, como sí lo hizo el modelo pedagógico anterior, la enseñanza de la lectura y la escritura desde los primeros grados de la primaria.

Por otra parte, en lo que se refiere a la medición de la calidad docente, el Ministerio de Educación, a través del Sistema de Información Educativo (SIE) y del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMECAL), realizó esfuerzos significativos para mejorar la disponibilidad fidedigna y oportuna de información sobre el sistema educativo boliviano, así como para evaluar su calidad

²⁰⁰ En efecto, respecto a tal desarrollo curricular de la REb, cabe decir que el Ministerio de Educación enfrentó grandes dificultades para elaborar las guías de enseñanza de la educación primaria, lo que impidió una transformación más acelerada de este nivel educativo. Por ejemplo, las guías de primer y segundo ciclo de primaria se concluyeron solo en el año 1999, cuatro años después de haberse iniciado la reforma, y las guías del tercer ciclo de primaria no se terminaron hasta el año 2002.

educativa. No obstante, el SIMECAL tuvo un impacto modesto, principalmente por la debilidad institucional que padecía. Además, este sistema, como se señala en el estudio de Ernesto Schiefelbein (2002:16), no fue completamente independiente del Ministerio de Educación, razón por la que no ofrecía una información imparcial.

En definitiva, como se señaló en el punto 4.1 del capítulo 5, la REb no logró incrementar de forma notable la calidad educativa, tanto de los docentes como de los alumnos, razón que impidió que pudiera erradicar la pobreza educativa del país.

4. Estructura institucional y financiación de la reforma

Los componentes de la Reforma Educativa boliviana presentados en el anterior apartado —formación de maestros, desarrollo curricular, educación intercultural bilingüe y descentralización educativa— conformaron los elementos centrales de una de las políticas sociales más influyentes de Bolivia en los últimos 20 años. No obstante, otra de las características más importantes de dicha reforma fue la participación de la cooperación internacional, tanto en su financiación como en el diálogo de políticas. Por esta razón, en el presente apartado se describe la influencia financiera que la cooperación internacional, a través de sus diversas modalidades de ayuda, tuvo en la REb. Sin embargo, antes de ello y a manera de introducción, se detalla la estructura institucional que permitió dar forma a este proceso educativo.

4.1 Estructura institucional de la reforma educativa (1994-2005)

La transformación educativa que experimentó Bolivia en el decenio de 1990 y primeros años del nuevo milenio contó con la implicación de diferentes instituciones del país. El liderazgo de todas ellas correspondió al Ministerio de

Educación, entonces llamado Ministerio de Educación, Cultura y Deportes²⁰¹, cuya función radicó en:

“[...] formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar las políticas y programas de educación; así como ejercer tuición y regir la educación en todos sus ciclos y modalidades. Además adquiere como responsabilidad la promoción de la educación vocacional, profesional técnica y científica, así como el incentivo de la investigación científica” (MECyD, 2004:46-47).

Debido a que la REb se centraba en la educación primaria, el viceministerio con mayor protagonismo en aquella, dentro del Ministerio de Educación, fue el de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS)²⁰². En cualquier caso, aunque el Viceministerio de Educación Alternativa (VEA) no se vio afectado por la REb, sus responsables también participaron en el diálogo sobre las políticas educativas en el país²⁰³ (AUCC, 2002a:14-15).

Otro de los organismos que participó en la implementación de la REb fue el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Esta entidad pública, perteneciente al Ministerio de Hacienda, fue responsable de la coordinación de la ayuda externa. Por ejemplo, el VIPFE, juntamente con el VEIPS y las agencias financiadoras, fue uno de los participantes más importantes en las “misiones de evaluación” del Programa de Reforma

²⁰¹ El Ministerio de Educación, luego de la llegada de Evo Morales al poder (2006), pasó a denominarse como Ministerio de Educación y Culturas. Este ministerio traspasó al Ministerio de Salud las funciones de gestión y fiscalización de las políticas deportivas.

²⁰² Las unidades más importantes dentro del VEIPS, en el marco de la REb, fueron: la Dirección General para Coordinación Técnica; la Dirección General para Coordinación Funcional; la Unidad de Información y Análisis; la Unidad de Desarrollo de Currículo; la Unidad de Administración de Recursos; la Unidad para Formación de Maestros en Educación Inicial; la Unidad de Formación de Maestros en Educación Permanente; la Unidad de Comunicaciones; la Unidad de Programación, Seguimiento y Evaluación; el Sistema de Información Educativa; y el Sistema para Mejorar la Calidad en Educación (SIMECAL).

²⁰³ Desde la gestión gubernamental de Evo Morales (2006), el VEIPS pasó a denominarse como Viceministerio de Educación Regular y el VEA como Viceministerio de Educación Escolarizada, Alternativa y Alfabetización.

Educativa (PRE)²⁰⁴.

El Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, también participó en la ejecución de la política educativa. Este organismo fue responsable del proceso de descentralización y tuvo como principal función apoyar a los municipios de Bolivia para que éstos otorgaran servicios de salud, de educación, de sanidad básica, como de otros servicios sociales.

Una última entidad a nivel nacional implicada en la REb fue el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), dependiente de la Dirección Única de Fondos (DUF). El FPS fue el sucesor de las dos primeras fases del Fondo de Inversión Social (FIS) y permitió que el PRE recibiera, concretamente en su segunda etapa de ejecución, y de acuerdo a sus prioridades de política, la ayuda externa que se dirigía a los fondos de inversión social (AUCC, 2002a:15).

A nivel departamental, los gobiernos locales o prefecturas participaron en el proceso de transformación educativa a través de los Servicios Departamentales de Desarrollo Social y de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA). Estos últimos tienen como misión: “[...] la administración de la educación pública y el control de la privada en el ámbito de su jurisdicción territorial” (MECyD, 2004:47-48).

A nivel municipal, las Administraciones de Asuntos Educativos y los Comités de Vigilancia —responsables del desarrollo del Plan Municipal de Desarrollo, el cual incluye la dotación de infraestructura, de equipos y de material educativo— permitieron la ejecución de la reforma educativa estudiada. Finalmente, las Direcciones Distritales, responsables de la administración educativa a nivel

²⁰⁴ Las misiones de evaluación fueron foros de diálogo específicos con el propósito de establecer mecanismos de coordinación, de evaluación y de seguimiento de la ayuda externa hacia la REb, aunque en sus reuniones se mantuvo también un intenso diálogo sobre la dirección de las políticas educativas en Bolivia.

distrital, así como las Juntas Distritales, encargadas del desarrollo de los planes educativos, constituyeron, en última instancia, las entidades que transmitieron a las unidades y a las juntas educativas de todo el país los criterios de la reforma (MECyD, 2004:47-48; AUCC, 2002a:15-16).

4.2 Financiación de la reforma y contribución de ayuda internacional

El proceso de transformación que experimentó la educación en Bolivia durante los años noventa vino acompañado de un incremento del porcentaje del PIB destinado al presupuesto educativo, dando lugar a que este gasto superara los promedios registrados por los países de la región. En efecto, durante los cinco años anteriores al inicio del proceso de reforma —1986-1991— Bolivia invertía en educación un promedio del 2,7% de su PIB, cifra que se encontraba muy por debajo del promedio registrado por los países de América Latina (4%). No obstante, como se constató en el punto 4.3 del capítulo 5, en la década de los años noventa y principios del nuevo milenio —concretamente entre 1994 y 2005—, el presupuesto educativo boliviano aumentó del 4% al 6,2%. Así pues, al finalizar la primera fase de la REb, el presupuesto educativo boliviano como porcentaje de su PIB se había puesto muy por encima del de los países de la región, que para el año 2005 alcanzaban en promedio el 3,9% (UDAPE, 2009:1).

No obstante, a pesar de tal incremento en el gasto educativo, Beatriz Pérez y María Oviedo (2002:150) indican que el presupuesto educativo boliviano, en especial el destinado a impulsar la política educativa de reforma de los años noventa, no experimentó ningún tipo de incremento real. Estas autoras aducen que Bolivia no aumentó sus recursos internos destinados a educación, sino que dejó la expansión de su gasto en manos de los préstamos y donaciones provenientes de la cooperación internacional. Sin embargo, como se detallará a continuación, un 25% del gasto educativo para ejecutar la primera fase de la REb provino del Tesoro General de la Nación (TGN), es decir que fueron recursos frescos del Estado. Al mismo tiempo, los préstamos de la

cooperación, que representaban el 44% de lo invertido, sólo resolvieron los problemas de flujo a corto plazo, ya que éstos deben ser pagados en los cuarenta años posteriores a su concesión.

Con todo, en la década de los años noventa y principios del nuevo milenio, la cantidad de los gastos destinados al sector educativo mejoraron, especialmente los dirigidos a la educación primaria. Por lo tanto, los recursos dedicados a las inversiones en infraestructura educativa aumentaron y las escuelas contaron con un volumen mucho mayor de bibliotecas, materiales de enseñanza, equipos deportivos y otros apoyos pedagógicos. No obstante, el gasto por estudiante en Bolivia, a pesar del incremento en el gasto educativo global, no mejoró significativamente en términos reales, situándose por debajo del promedio de los gastos por estudiante registrados por países de la región. Asimismo, una década de reforma educativa no pudo corregir la asignación desigual de gasto por alumno destinado a la educación primaria y secundaria en relación al gasto universitario (UDAPE, 2009:1).

Por otra parte, de acuerdo con los datos del Viceministerio de Inversión Pública y Finanzas Externas de Bolivia (VIPFE) y del Ministerio de Educación, se estima que entre 1994 y 2002 los costos de ejecución de la REb y algunas otras intervenciones enmarcadas en la educación básica boliviana se acercaron a los 365 millones de dólares. Los préstamos ejecutados provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo sumaron alrededor de 162 millones (un 44%); las donaciones de los Países Bajos, Suecia, Alemania y Japón, entre los más importantes, alcanzaron aproximadamente los 111 millones (un 31%); y el Tesoro General de la Nación (TGN) desembolsó alrededor de 92 millones de dólares, es decir un 25% (ver figura 29).

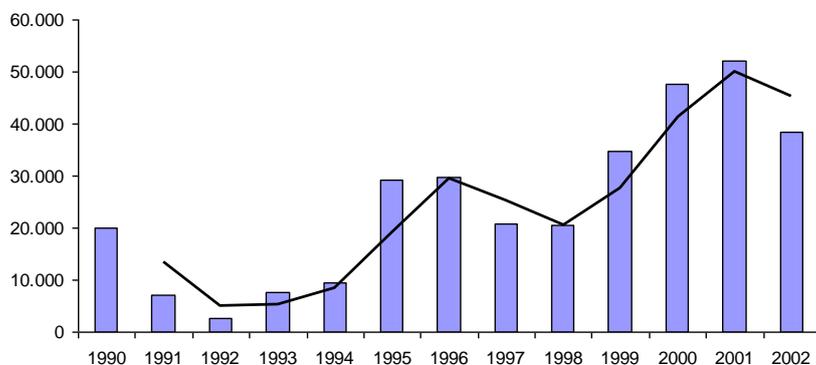
Figura 29: Composición de la financiación de la Reforma Educativa (2002)



Fuente: VIPFE, 2003.

De esta manera, en la década de los años noventa, la REb provocó un incremento en el desembolso de recursos externos destinados sobre todo a transformar la educación primaria (ver figura 30).

Figura 30: Desembolsos anuales de la cooperación internacional para la educación básica en Bolivia, 1990-2002, en miles de dólares americanos



Fuente: VIPFE, 2003.

Asimismo, junto al incremento del apoyo externo al sector educativo boliviano, se dio también una significativa elevación de costos y gastos corrientes educativos financiados por el TGN. Es decir, el mayor rubro de presupuesto educativo se dedicó al pago de sueldos y salarios de maestros. Adicionalmente, en pleno proceso de la REb, el hecho de que aumentaran las tasas de cobertura educativa y de que disminuyeran las tasas de abandono de la población escolar dieron lugar a se necesitara un mayor número de docentes. Por consiguiente, entre los años de 1997 y 2002, la creación de

nuevas plazas para docentes se incrementó en el 17,2%²⁰⁵ (MECYD, 2004:68).

En síntesis, los recursos financieros asignados al sector educativo boliviano aumentaron desde la década de los años noventa, y gran parte de este incremento provino del apoyo de la cooperación internacional, en especial, de los bancos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por consiguiente, la cooperación internacional fue decisiva a la hora de posibilitar que pudiera llevarse a cabo la transformación educativa boliviana de los años noventa²⁰⁶.

Dicha asistencia internacional a la reforma educativa adoptó sobre todo una modalidad de ayuda por programas. Sin embargo, antes de la aprobación de la Ley de Reforma Educativa de 1994, la ayuda externa dirigida al sector educativo presentaba un formato de asistencia por proyectos, con solo una limitada coordinación entre las agencias internacionales y los órganos públicos nacionales. Una excepción a aquella regla fue el Fondo Social de Emergencia (FSE), de 1987 a 1991, y su sucesor, el Fondo de Inversión Social (FIS), de 1991 a 1995, vehículos centrales para canalizar recursos externos hacia la inversión social en Bolivia (infraestructura y equipo educativo). Las agencias internacionales que tuvieron mayor protagonismo en tales fondos fueron el Banco Mundial y el BID (MAEPB, 1996:91-92).

A partir del año 1995, dos importantes desembolsos —el primero del Banco Mundial, con 40 millones de dólares, y el segundo del Banco Interamericano de Desarrollo, con 80 millones de dólares— permitieron iniciar la primera fase de la primera etapa de implementación de la REb. Aquellos préstamos se complementaron con otro compromiso de préstamo de 75 millones de dólares, que el Banco Mundial otorgó al Gobierno boliviano para iniciar la segunda

²⁰⁵ Es importante señalar que los maestros de primaria representaban el 78,3% del total de maestros bolivianos.

²⁰⁶ Según se analizó en el punto 4.2 del capítulo 4, la modalidad de ayuda por programas se podría definir como un tipo de ayuda provista por una o más agencias externas para ejecutar un conjunto específico de actividades que son definidas en el diseño de un programa (AUCC, 2003:6).

etapa de la primera fase de la REb. Finalmente, el año 2003, el BID se comprometió a prestar al Gobierno boliviano otros 40 millones de dólares para dar continuidad a la segunda fase, que debía denominarse Reforma Educativa II. De este modo, un total de 235 millones de dólares fueron comprometidos por los dos bancos de desarrollo para implementar el proceso de reforma educativa más importante de Bolivia (AUCC, 2003:13).

Así pues, los préstamos de los bancos multilaterales, bajo una modalidad de ayuda por programas, permitieron crear un núcleo central de ayuda que tenía como misión financiar la REb. El Banco Mundial, en este sentido, se encargó de liderar no sólo esta modalidad de ayuda, sino también el diálogo entre la cooperación internacional y el Gobierno boliviano. Además, dos agencias bilaterales —la cooperación de los Países Bajos y la Agencia Sueca Internacional de Cooperación para el Desarrollo (ASDI) — se sumaron a este núcleo central de ayuda, con donaciones de 20 y 25 millones de dólares, respectivamente. Asimismo, estas dos agencias desembolsaron otras donaciones complementarias al sector educativo boliviano a través de UNICEF, bajo una modalidad de ayuda por proyectos²⁰⁷ (AUCC, 2003a:15-17).

De esta manera, desde el año 1995, el volumen de la ayuda externa a los componentes centrales de la REb fue ascendente, aunque la ayuda internacional dirigida al sector educativo boliviano se había iniciado ya en el año 1990 con cierta notoriedad, especialmente a través del Fondo Social de Emergencia. Esta intervención permitió que la REb partiera con una cierta infraestructura educativa, fundamentalmente en las áreas rurales bolivianas. En suma, el total de ayuda externa que se ejecutó en Bolivia entre los años 1990 y 2002 alcanzó los 319,9 millones de dólares. No obstante, los fondos comprometidos por la cooperación alcanzaron los 512,1 millones de dólares. Hasta el año 2003, la diferencia entre los montos comprometidos y los desembolsados alcanzaron los 192, 2 millones de dólares, es decir, un 37% del total de la ayuda comprometida no llegó a ser desembolsada. Tal diferencia,

²⁰⁷ Entre 1995 y 2002, ASDI entregó al sector educativo boliviano, fuera de la REb, 2,8 millones de dólares, en tanto que los Países Bajos, 1,8 millones.

como señala Schiefelbein (2002), se atribuyó a la falta de agilidad administrativa y de coordinación entre el Ministerio de Educación y la cooperación internacional (ver tabla 30).

Tabla 30: Compromisos y desembolsos de la cooperación a la educación básica entre 1990 y 2002 en Bolivia (en miles de dólares americanos)

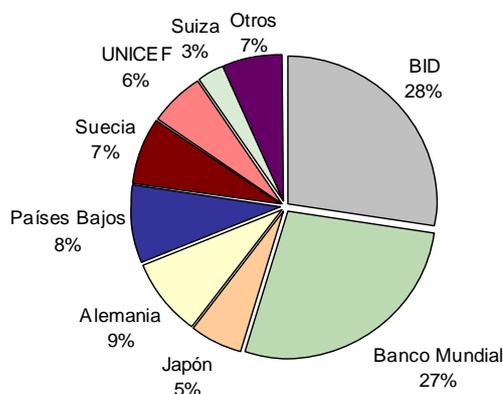
Agencia	Financiaciones Comprometidas 1990-2005	%	Desembolsos 1990-2002	%	Remanentes en octubre de 2002	% Remanente según comprometido
BID	152.474	29,773%	88.055	27,525%	64.419	42,25%
Banco Mundial	116.427	22,734%	86.440	27,020%	29.987	25,76%
Japón	67.856	13,250%	17.129	5,354%	50.727	74,76%
KFW	37.484	7,319%	28.191	8,812%	9.293	24,79%
Holanda	36.703	7,167%	27.113	8,475%	9.590	26,13%
ASDI	29.903	5,839%	22.826	7,135%	7.077	23,67%
UNICEF	23.135	4,517%	19.641	6,140%	3.494	15,10%
Suiza	10.072	1,967%	8.971	2,804%	1.101	10,93%
Unión Eur.	9.000	1,757%	700	0,219%	8.300	92,22%
UNFPA	5.459	1,066%	4.037	1,262%	1.422	26,05%
PMA	5.032	0,983%	4.557	1,424%	475	9,44%
España	5.000	0,976%	812	0,254%	4.188	83,76%
Italia	5.000	0,976%	5.000	1,563%	0	0,00%
GTZ	2.972	0,580%	1.784	0,558%	1.188	39,97%
Dinamarca	2.494	0,487%	2.248	0,703%	248	9,94%
CIID	905	0,177%	491	0,153%	414	45,75%
ROK	750	0,146%	500	0,156%	250	33,33%
PNUD	710	0,139%	711	0,222%	-1	-0,14%
UNESCO	414	0,081%	374	0,117%	40	9,66%
Francia	209	0,041%	201	0,063%	8	3,83%
OEA	113	0,022%	113	0,035%	0	0,00%
UNIFEM	15	0,003%	15	0,005%	0	0,00%
Total	512.127		319.909		192.218	37,53%

Fuente: VIPFE, 2003.

Respecto a la tabla anterior, los organismos internacionales que tuvieron una mayor implicación en los compromisos y desembolsos, según orden de importancia, fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, Alemania (KFW, GTZ), la cooperación de los Países Bajos, ASDI, UNICEF, Japón y Suiza, que sumaron alrededor del 93% del volumen de los fondos externos comprometidos y desembolsados entre los años de 1990 y 2002 (ver figura 31). Estas agencias, como se señaló en el punto 4 del capítulo 4, destacan sobre otras, como por ejemplo USAID, porque son las que han destinado mayores fondos a la educación desde 1990, especialmente en América Latina. Asimismo, en Bolivia, estas agencias están presentes en otros

sectores, como los de infraestructura económica y salud.

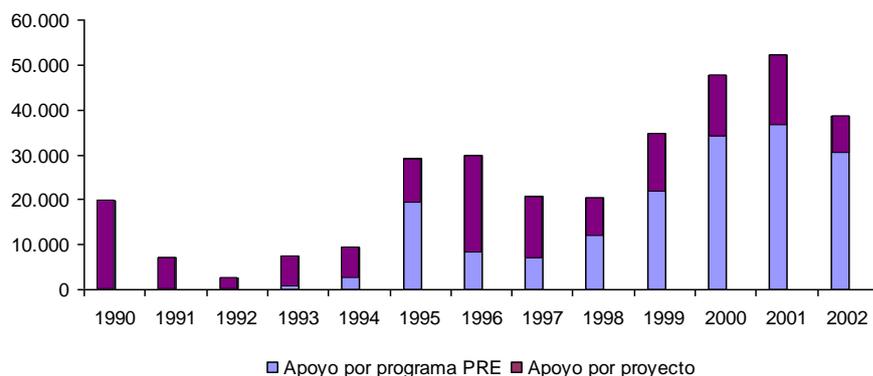
Figura 31: Desembolsos en % de la cooperación hacia la educación básica en Bolivia (1990–2002)



Fuente: VIPFE, 2003.

Como ya se señaló párrafos más arriba, la modalidad de ayuda responsable del incremento de desembolsos de la cooperación, especialmente desde el año 1995, fue la modalidad de ayuda por programas, mediante el mecanismo central de fondos que estableció el Banco Mundial y el BID para financiar la REb. A esta modalidad se unieron, a través de sus donaciones, dos agencias bilaterales como ASDI y la de los Países Bajos (ver figura 32). Del mismo modo, como se indica en los informes de revisión anual del Programa de Reforma Educativa, MECYD (1995, 1996, 1997), estas cuatro agencias, bajo el liderazgo del Banco Mundial, fueron las que, juntamente con el Ministerio de Educación, evaluaron el progreso e implementación de la REb (AUCC, 2003:13).

Figura 32: Ayuda externa a la educación básica a través de programas y proyectos en Bolivia (1990-2002) (en miles de dólares americanos)



Fuente: VIPFE, 2003²⁰⁸.

En lo que se refiere a modalidad de ayuda por proyectos, el estudio realizado por la Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, AUCC (2003), subraya que aquella se focalizó por lo general a las regiones más alejadas de los centros urbanos de Bolivia o a municipios indígenas con difícil acceso a los servicios educativos. Por ejemplo, la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA) se enfocó a los pueblos indígenas de la Amazonía y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) desarrolló programas técnicos de implementación de la educación intercultural bilingüe en centros de formación docentes en la región andina (PROEIB-ANDES) (DANIDA, 2002:2005).

Cabe señalar que la ayuda bajo la modalidad de proyectos agilizó la implementación de la REb y permitió cubrir horizontes que la reforma no tenía previsto abarcar. Así pues, como indica el documento del programa de operaciones de UNICEF (1998:34-35):

“[...] la ayuda de la cooperación bajo el formato de proyectos se dirigió hacia la educación y la alfabetización de adultos y, en el marco de la REb, permitió la ejecución más rápida de ésta, estableciendo responsabilidades más claras a la hora de ejecutar los fondos externos [...]”.

²⁰⁸ La ayuda dirigida al FSE y al FIS (1990-1994) se clasifica bajo una modalidad de ayuda por proyectos, aunque en realidad se centró sobre todo en una canasta de fondos. Esta ayuda sólo representaba una parte de la ayuda bajo la modalidad de apoyo por proyectos, desde 1990 a 1994 constituyó un 80% y posteriormente un 30%.

Sin embargo, los proyectos ejecutados por algunas agencias externas (el Fondo de Población de las Naciones Unidas —UNFPA y Plan Internacional) no tuvieron una integración muy acorde con las prioridades de la REb. Por el contrario, los proyectos propuestos y ejecutados por el Ministerio de Educación con el apoyo técnico y financiero de agencias como DANIDA y GTZ, así como los proyectos desarrollados juntamente con el Ministerio de Educación e implementados por las agencias externas en coordinación con organismos públicos municipales (UNICEF, la cooperación de los Países Bajos y ASDI), se integraron razonablemente bajo el marco común de las prioridades de la REb (Newman, 2002:9; DANIDA, 2002:2).

Por otra parte, algunas de las agencias externas que apoyaban la educación básica boliviana bajo un formato de ayuda por proyectos y por programas, como ASDI y la de los Países Bajos, presionaron al Gobierno boliviano para que éste adoptara un enfoque de “ayuda por sector”, lo que en inglés se denomina SWAP²⁰⁹. No obstante, la modalidad de ayuda por sector comenzó a implementarse cuando la primera fase de la REb ya había finalizado²¹⁰. Así pues, la preocupación por establecer un enfoque de ayuda a través de un SWAP, como expresa el estudio de Asociación de Universidades y Colegios del Canadá (AUCC, 2002a:16), se nutrió de tres inquietudes: (1) la percepción que tenían muchas agencias bilaterales (la de los Países Bajos, ASDI y DANIDA) sobre los problemas derivados de la expansión de la educación primaria y la desatención a la educación secundaria y terciaria; (2) la escasa cobertura a la educación y alfabetización de adultos; y (3) el deseo de encontrar mecanismos de ayuda que requiriesen menor atención administrativa directa.

²⁰⁹ El Enfoque Sectorial, como se indicó en el punto 4.2 del capítulo 4, llamado en inglés *Sector Wide Approache* (SWAP), es una modalidad de ayuda que se realiza a todo un sector de la economía. Este enfoque, por lo tanto, apoya a un solo programa de políticas y gastos, y generalmente está acompañado por procedimientos gubernamentales de desembolso y de rendición de cuentas (Walford, 2003:3).

²¹⁰ La desaceleración y parálisis de la REb se estudian en el siguiente capítulo.

En resumen, aunque la modalidad de ayuda por programas fue el formato de asistencia más significativo en el sector educativo boliviano, esta modalidad tuvo muchas características de un enfoque de ayuda sectorial. Por ejemplo, como se señala en la tabla nº 31, la cual está elaborada sobre la base de la tabla nº 5 del capítulo 4, la asistencia que brindaron las cuatro agencias del núcleo central de ayuda a la REb (Banco Mundial, BID, ASDI y la de los Países Bajos) se comportó como una asistencia bajo una modalidad de ayuda por sector, al menos por dos de sus características, es decir, por ser una asistencia propiedad del gobierno y por el canal de financiación utilizado.

Tabla 31: Descripción de los enfoques de ayuda y apoyo al Programa de Reforma Educativa boliviana

Característica	Enfoque de proyecto	Enfoque de programa	Enfoque sectorial SWAP	Apoyo al presupuesto
Alcance	Limitado a uno o dos componentes dentro de un sector o subsector; cubre un número limitado de regiones; usa una sola estrategia	Usualmente cubre todas las regiones de un país, toma en cuenta varios componentes de un sector, usa múltiples estrategias	Cubre todo un sector, por ejemplo el sector educativo	Cubre todos los sectores públicos
Propiedad del Gobierno	Limitada, incluye la consulta sobre el diseño (usualmente con una unidad organizacional) y está sujeta a convenios firmados con el Gobierno	Limitada a consultas sobre el diseño y sujeta a convenios firmados con el Gobierno	Propiedad nacional, basada en un plan programa estratégico nacional. La propiedad incluye organismos del Gobierno y no gubernamentales	Propiedad total del Gobierno
Compromiso de agencias externas	Limitado a una o dos agencias externas	Puede involucrar a varias agencias externas (pero no a todas)	Todas las agencias comprometidas con un plan/programa de ayuda	Limitado a la definición de objetivos de ayuda
Canal de financiación	Directamente a las actividades del proyecto hechas por las agencias externas	Los fondos podrían fluir a través del Gobierno, pero usualmente son dirigidos a actividades específicas	A través del Gobierno (tanto lo dirigido a actividades específicas como lo que no); no necesariamente a través de financiación común	Directo al Gobierno
Implementación	A través de unidades de ejecución separadas, podrían ser compartidas con el Gobierno	A través de unidades de ejecución separadas, podrían ser compartidas con el Gobierno	Por el Gobierno	Por el Gobierno
Plazo de compromiso	Usualmente a corto plazo, 3 a 5 años	Usualmente a corto o mediano plazo, 3 a 8 años	Idealmente a largo plazo, 5 a 10 años	Usualmente a corto plazo

*Las áreas señaladas en sombra representan las características de distintas modalidades de ayuda que el Programa de Reforma Educativa boliviana adoptó entre los años de 1995 y a 2003.

Fuente: AUCC, 2002; 2002a; 2002b; 2003.

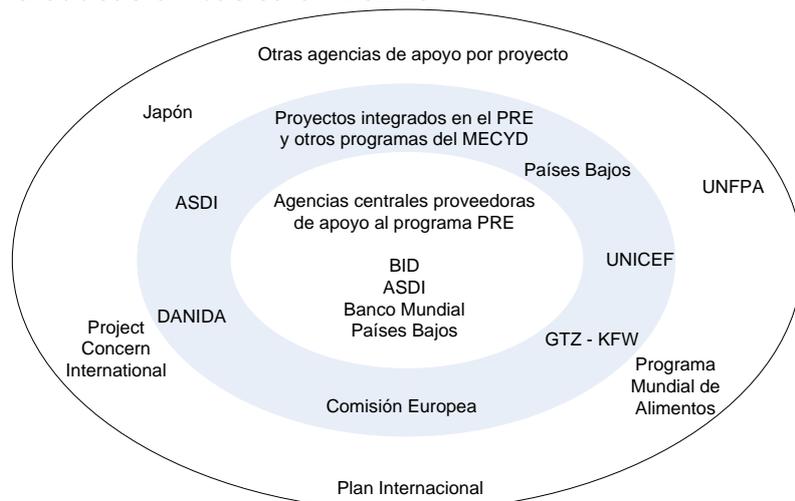
Por otra parte, como ya se señaló en el anterior subapartado, la coordinación de la asistencia externa fue responsabilidad del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Esta institución trabajó con dos viceministerios estratégicos del Ministerio de Educación: el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS) y el Viceministerio de Educación Alternativa (VEA). Asimismo, otras agencias gubernamentales, como la Dirección Única de Fondos (DUF), tuvieron un papel importante en la planificación, implementación y seguimiento de la ayuda externa. Sin embargo, la DUF, aun cuando trabajó de manera coordinada con el Ministerio de Educación y el VIPFE, también interactuó de forma individual con las agencias que financiaban sus fondos (MECYD, 2003a:2, 5).

Además, para coordinar la asistencia externa al sector educativo en Bolivia, como se señaló en el anterior subapartado, se constituyeron unos foros de diálogo específicos que se denominaron “misiones de evaluación”. El propósito de estas misiones fue el de establecer mecanismos de coordinación, de evaluación y de seguimiento de la ayuda externa hacia la REb, aunque en sus reuniones se mantuvo también un intenso diálogo sobre la dirección de las políticas educativas en Bolivia. Cabe señalar que muchas veces el Ministerio de Educación excluyó de estas misiones la participación de aquellas agencias externas que proporcionaban ayuda bajo una modalidad de proyectos (MDH, 1995:1-4; 1996:2-3; MECYD, 2003a:1). No obstante, durante todo el proceso de reforma, tales agencias desarrollaron reuniones y contactos informales con el Ministerio de Educación (talleres de trabajo y reuniones ocasionales de planificación); gran parte de éstos, como indican Manuel Contreras y Karen Lashman (2003:135-136) y Roxana Chulver (2001:42), se realizaron por el interés personal de los asesores que trabajaban en las propias agencias internacionales.

Así pues, el modelo de asociación entre la ayuda externa y el sector educativo durante el proceso de la REb puede ser definido como un modelo híbrido, al estar compuesto por varios tipos de vínculo. Primero, cuatro agencias centrales tuvieron vínculos directos con el Gobierno boliviano en lo que se refiere al diálogo sobre las políticas educativas. Segundo, otras agencias que otorgaban

ayuda bajo la modalidad de proyectos enmarcados en la REb, participaron tangencialmente en el diálogo sobre tales políticas. Y, tercero, las agencias que proporcionaban ayuda a través de proyectos no integrados en el marco de la REb, no se enfocaron a las prioridades de política del Ministerio de Educación, y tampoco tuvieron contacto con el grupo de agencias centrales (ver figura 33).

Figura 33: Descripción esquemática de la asociación de la educación básica en Bolivia



Fuente: Elaborado con información de Contreras y Lashman, 2003; Chulver, 2001; Schiefelbein, 2002 y AUCC, 2003, 2003a.

En síntesis, la intervención de la cooperación internacional fue decisiva para que la REb pudiera llevarse a cabo. Además, como se analiza en el siguiente apartado, el diálogo de políticas que sostuvo durante su ejecución la cooperación internacional con los distintos gobiernos bolivianos, constituyó uno de los elementos centrales para que esta macropolítica adquiriera un enfoque de lucha contra la pobreza.

5. Enfoque de pobreza de la reforma e influencia de la cooperación

En el marco teórico de la presente tesis doctoral (punto 2 y 3 del capítulo 4) se describió una serie de criterios de política orientadas a luchar contra la pobreza promovidas por organizaciones multilaterales (UNESCO, Banco Mundial y UNICEF) y por diversos acuerdos internacionales en materia de educación. En

este sentido, el presente apartado detalla la influencia de estos criterios y recomendaciones en el proceso de elaboración e implementación de la Reforma Educativa boliviana (REb), y en su adopción de un enfoque de lucha contra la pobreza. Tal estudio se realiza en cuatro subapartados, organizados en función de los sucesivos encuentros internacionales en materia de educación.

5.1 Ejecución de la primera etapa de la reforma (1995-1999) bajo los compromisos antipobreza de la Cumbre de Copenhague

El Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, para poner en vigencia las disposiciones legales de la nueva Ley 1565 de Reforma Educativa de 1994, en 1995 institucionalizó al ETARE dentro del Ministerio de Educación y puso en marcha el Programa de Reforma Educativa (PRE), que en principio se proponía transformar integralmente la educación en Bolivia en un horizonte de 20 años. En este sentido, el PRE se subdividió en dos fases: la primera debía transformar la educación primaria en siete años (1995-2002), y la segunda, durante otros 13 años (2002-2015), debía abarcar la transformación de la educación inicial y secundaria. No obstante, la primera fase del PRE se extendió prácticamente hasta el año 2005, tres más de lo estipulado, llevando a cabo, no sin dificultades, la transformación de la educación primaria y una parte de la educación inicial. En este período se elaboraron también propuestas muy básicas para iniciar una reforma de la educación secundaria (Hanemann *et al.*, 2004:8, 19).

El PRE rompió con la lógica de los proyectos educativos, financiados por la cooperación internacional, que tenían una escasa o nula vinculación entre sí. Así pues, dentro de la educación formal boliviana no se desarrollaron proyectos educativos al margen del PRE (Anaya, 1995:2, 15). Sin embargo, es importante señalar que cuatro años después de haberse iniciado el PRE, el FIS (dedicado especialmente a la construcción de escuelas primarias y secundarias) se integró en las prioridades políticas del Ministerio de Educación.

Además, la incorporación del ETARE al Ministerio de Educación permitió que esta institución retomara el liderazgo que había perdido cuatro años atrás en la elaboración de políticas educativas y la gestión de recursos externos. Así pues, como indican López y Murillo (2006:9), el Ministerio de Educación, a través de la implementación del PRE, procedió a reordenar el sector educativo en Bolivia.

Por otro lado, como se señaló en el punto 4.2 del presente capítulo, el Banco Mundial, una vez promulgada la Ley 1565, coordinó directamente con el Ministerio de Educación los mecanismos de ayuda con los que iban a financiar el PRE. El Banco Mundial, de esta manera, constituyó un núcleo central de ayuda exclusivamente orientado a financiar los componentes más significativos del PRE, los cuales se detallaron en el punto 3 de este capítulo. Además, ASDI, la cooperación de los Países Bajos y el BID se integraron también en el núcleo central de ayuda al PRE. No obstante, es importante destacar que el diálogo que se empezó a desarrollar entre la cooperación externa y el Ministerio de Educación, concretamente en materia de política educativa, fue dirigido fundamentalmente por el Banco Mundial.

Al mismo tiempo, en el proceso de diálogo entre la cooperación y el Ministerio de Educación, se evidenció abiertamente el enfoque de lucha contra la pobreza con el que el Banco Mundial pretendía influir en el proceso de reforma. Por ejemplo, el primer documento de préstamo del Banco Mundial para financiar parte de la reforma sostiene:

“[...] el apoyo del Banco Mundial al proceso de reforma se centra en la ampliación de la calidad educativa como único camino para extender las oportunidades económicas de su población y, de esta manera, reducir sosteniblemente la incidencia y severidad de su pobreza estructural [...]” (Banco Mundial, 1994a:18).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también acompañó tal enfoque; es así que su primer documento de préstamo señala:

“[...] la ayuda que el BID otorga al proceso de reforma educativa se dirige a la reducción lógica de la pobreza, porque la población genérica boliviana es, en su mayoría, monetariamente pobre [...]” (BID, 1995:5).

Por lo tanto, el Banco Mundial y el BID pretendían desencadenar un proceso de crecimiento económico a través de la generación de recursos humanos más productivos, para así luchar estructuralmente contra la pobreza de ingresos boliviana. Sin embargo, los documentos de préstamo de ambos bancos no desarrollaron indicadores para medir dicho impacto (BID, 1995:54-57, Banco Mundial, 1994a:18). En resumen, tanto el Banco Mundial como el BID esperaban que el proceso de reforma, a mediano y largo plazo, formara una mano de obra acorde con las necesidades productivas del país. Por consiguiente, los préstamos de ayuda al PRE, en el marco del enfoque del capital humano, tenían como último objetivo reducir la pobreza de ingresos, especialmente, a través del impacto del crecimiento económico promovido por una expansión educativa (Banco Mundial, 1994a:5-6; 1997; BID, 1995:3-4).

Por otra parte, como se explicó en el marco teórico de la presente tesis doctoral, punto 3.1 del capítulo 4, Naciones Unidas convocó en 1995 a un encuentro mundial denominado Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En aquel encuentro la cooperación internacional reafirmó sus compromisos educativos suscritos en el acuerdo de Jomtien. Además, en la Conferencia Social de Copenhague se declaró que la expansión educativa representaba el centro de las estrategias antipobreza. Así pues, este nuevo encuentro internacional influyó notablemente en el enfoque de lucha contra la pobreza de la REb²¹¹.

De esta manera, la primera recomendación del encuentro de Copenhague, que abogaba por la promoción de un enfoque cultural en la expansión de la educación, motivó a agencias como ASDI, la de los Países Bajos y UNICEF a

²¹¹ Las estrategias educativas más difundidas en la Cumbre de Copenhague para luchar contra la pobreza fueron: (1) la promoción de un enfoque cultural en los sistemas educativos que hiciera hincapié en minorías étnicas; (2) la promoción del pleno empleo y el empleo productivo; y (3) la integración social de los grupos más desfavorecidos.

apoyar técnica y financieramente la instauración de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO). Como puede verse, la recomendación de la Conferencia Social de Copenhague influyó en que los componentes culturales del PRE, en concreto los relativos a las lenguas nativas, fueran implementados con un carácter prioritario (entrevista a Velarde).

Respecto a otra de las estrategias educativas que propuso la Cumbre de Copenhague para luchar contra la pobreza —la promoción de la educación para un pleno empleo y un empleo productivo—, tal criterio provocó un debate inusitado entre el Ministerio de Educación y las agencias bilaterales. Si bien los bancos multilaterales defendían en el marco de la REb una educación que se adaptara a las necesidades productivas de Bolivia, ésta era una preocupación enfocada fundamentalmente a la educación secundaria. No obstante, la recomendación de Copenhague implicaba que incluso la educación primaria debía tener un enfoque productivo para promover un pleno empleo. En este sentido, y por la aceptación que esta recomendación estaba suscitando en el Ministerio de Educación, UNICEF, a través de notas formales, se opuso a la promoción de este tipo de educación argumentando que si la educación primaria en Bolivia se orientaba a un enfoque productivo, causaría procesos más acelerados de inclusión temprana en el trabajo (entrevista a Villalpando).

Así pues, la postura de UNICEF, frente a la recomendación emanada en Copenhague, desvelaba la fuerte influencia que el enfoque de capacidades humanas estaba produciendo en los mandatos y en las políticas de dicha agencia, por cuanto tal enfoque considera a la educación como un fin en sí misma, y no como un medio para luchar contra la pobreza. Por su parte, agencias como ASDI y personal del Ministerio de Educación consideraban que el criterio de Copenhague debía ser adaptado por el proceso de reforma. En otras palabras, tecnificar los últimos grados de la educación primaria y abarcar en la primera fase de implementación del PRE la transformación de la educación secundaria.

En este contexto, ASDI solicitó al Ministerio de Educación que agilizara la transformación de la educación secundaria. Esa agencia aducía que durante la

primera fase de implementación del PRE se iba a privar a los alumnos que estaban egresando de la educación primaria de una educación secundaria técnica y de calidad y, por lo tanto, se iba a reducir sus oportunidades laborales. El Ministerio de Educación, ante tal debate generado por la recomendación emanada desde Copenhague, emitió notas oficiales que mostraban su posición a la promoción de la educación para un pleno empleo y un empleo productivo (entrevista a Borda). Estas notas indicaban que la REb se dirigiría, a través del último ciclo de la educación primaria, a promocionar el pleno empleo y el empleo productivo. De esta manera, el ministerio se comprometió a potenciar en los planes de estudio del tercer ciclo de primaria las habilidades productivas mínimas para acelerar procesos de inserción temprana al trabajo (MECYD, 1997:14-15; 1999:18-19).

Por consiguiente, los contenidos curriculares de la educación primaria se adaptaron a las necesidades laborales mínimas que requería el país. Además, los debates antes señalados, según nos indicó Susana Guidugli, influyeron para que el último curso de primaria fuese designado como el grado educativo idóneo para recibir dicho certificado laboral²¹². Por lo tanto, en Bolivia, el último grado de primaria asumió la misión de evaluar el uso y el manejo de instrumentos o herramientas sencillas para desempeñar cualquier función laboral²¹³.

En resumen, la Cumbre Social de Copenhague influyó en el proceso de la REb a través de la consolidación del enfoque de capital humano. De esta manera, el enfoque de lucha contra la pobreza que adoptó esta reforma, si bien consideraba la inclusión de los pueblos indígenas como una medida de empoderamiento y de lucha contra la pobreza de capacidades, se centró especialmente en la mejora de la empleabilidad como el principal medio para

²¹² Entrevista con Susana Guidugli, coordinadora de proyectos especiales, educación intercultural bilingüe, educación especial y educación inicial del Ministerio de Educación Cultural y Deportes de Bolivia (1994-2002), realizada en La Paz, el 16 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Guidugli provienen de esta entrevista.

²¹³ La Ley 1565 de Reforma Educativa inicialmente había contemplado la entrega de certificados laborales al finalizar el primer ciclo de la educación secundaria.

luchar contra la pobreza en Bolivia; en otras palabras se trataba de afrontar fundamentalmente la pobreza de ingresos.

5.2 *Inicios de la segunda etapa de la reforma (1999-2000) en base a las recomendaciones de la Conferencia de la UNESCO*

Como se ha señalado en el anterior subapartado, los acuerdos internacionales en materia de educación adoptados desde principios de los años noventa —la Declaración de Jomtien y la Cumbre de Copenhague— ejercieron clara influencia en el establecimiento de medidas de reforma educativa dirigidas a luchar contra la pobreza en Bolivia. No obstante, un nuevo encuentro internacional, en forma de reunión técnica, convocado por la UNESCO en 1997, denominado Consejo de la UNESCO, —cuyas recomendaciones analizaremos en el presente apartado— estableció que la educación es una fuerza de empoderamiento dirigida a reducir la pobreza. Este encuentro, a diferencia de las estrategias de Copenhague, estableció ciertos criterios más orientados al enfoque de las capacidades humanas que al enfoque del capital humano. En este sentido, las nuevas recomendaciones de la UNESCO repercutieron en la REb a través de la influencia ejercida por las agencias bilaterales y por UNICEF, las cuales interiorizaron tales recomendaciones e intentaron incorporarlas a las intervenciones que desarrollaban en el marco de la Reforma Educativa en Bolivia²¹⁴.

²¹⁴ Las recomendaciones de política educativa para luchar contra la pobreza que se establecieron en el encuentro promovido por la UNESCO en 1997, como se señaló en el punto 3.1 del capítulo 4, fueron las siguientes: (1) la dirección de las acciones educativas hacia los grupos más vulnerables; (2) la descentralización de los planes de estudio y la adaptación de las necesidades de aprendizaje a los modos de vida de los grupos más vulnerables; (3) la descentralización en la contratación de maestros y la administración de proyectos educativos por organismos locales como una medida de fortalecimiento de las comunidades; (4) la dotación de incentivos para que las comunidades desarrollen sus propios centros de educación preescolar; (5) la generación de procesos de empoderamiento para luchar contra las desigualdades de género y para promover fortalezas territoriales, tanto en un ámbito individual y comunitario, como económico y social; y (6) la integración de los contenidos de aprendizaje con los servicios básicos de las comunidades (UNESCO, 1999:30-36).

Paralelamente, el Banco Mundial, como se explicó en el marco teórico (punto 2.4 del capítulo 4), publicó un documento en 1999 que resumía las políticas y estrategias que venía desarrollando en materia educativa desde 1995. Este documento señala que la educación básica debe ser prioritaria para los grupos más vulnerables dentro de todo el sector educativo, y aunque evita dictados prescriptivos de cómo invertir, propone priorizar la educación primaria de las niñas. Esta nueva orientación de política también influyó en la implementación de la REb, especialmente, a través del apoyo financiero y técnico del Banco al Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (PFCEE), paralelo a la implementación del Programa de Reforma Educativa (PRE).

Por consiguiente, la nueva orientación de política educativa del Banco Mundial y las recomendaciones de política de la Conferencia de la UNESCO no hicieron más que corroborar y reforzar la nueva dirección de la segunda etapa de la REb, la cual se empezó a ejecutar de forma más acelerada en 1999. Así pues, este nuevo proyecto, el PFCEE, tuvo como objetivo fortalecer la gestión e inversión educativa en el ámbito municipal, centrándose en las áreas urbanas y rurales de bajos ingresos. Al mismo tiempo, dentro de las áreas rurales, el PFCEE se dirigió a los municipios con problemas de permanencia escolar de niñas, demostrando, una vez más, la influencia del Banco Mundial en el proceso de la REb²¹⁵ (Banco Mundial, 1998:7-8; 2007a:49).

Además, como se señaló en el punto 3.2 del presente capítulo, para lograr implementar esta segunda etapa de la primera fase de la REb, se definieron tres instrumentos destinados a mejorar la gestión educativa: (1) el Plan de

²¹⁵ Los objetivos primordiales del PFCEE se centraron en cinco puntos: (1) la mejora y la ampliación de la infraestructura educativa; (2) la mejora de la calidad y de la equidad educativa a través de la introducción de tecnologías apropiadas de información; (3) el desarrollo de proyectos experimentales para extender la educación preescolar y secundaria; (4) la descentralización educativa en armonía con la política institucional y la pedagógica del Ministerio de Educación; y (5) la focalización educativa en municipios con problemas de permanencia de niñas (Banco Mundial, 2007a:49).

Desarrollo Educativo Departamental, (2) el Programa Municipal de Educación (PROME) y, (3) los Proyectos Educativos en tres modalidades: Proyectos Educativos de Núcleo (PEN), Proyectos Educativos de Red (PER) y Proyectos Educativos Indígenas (PEI). Por consiguiente, desde 1999, a través de los instrumentos del PFCEE, se contribuyó significativamente a incrementar la infraestructura y el equipamiento escolar a nivel municipal, así como a mejorar los procesos pedagógicos de la reforma (Contreras y Talavera, 2004:104-105). En este sentido, tales proyectos pusieron en práctica todos los recursos pedagógicos desplegados por la REb (entrevista a Borda).

El PFCEE heredó también gran parte de la orientación de las políticas que el FIS, coordinado por la Dirección Única de Fondos (DUF), había realizado para financiar acciones educativas dirigidas a la población rural indígena boliviana²¹⁶ (BID, 1995:11-12). Además, el PFCEE se estableció como un puente entre la DUF y las prioridades del Ministerio de Educación, lo que permitió coordinar las inversiones educativas entre ambas instituciones, situación que antes de la ejecución del PFCEE no se producía (Banco Mundial, 2007a:8; BID, 2003:2-3).

Por otra parte, las recomendaciones que nacieron de la Conferencia de la UNESCO contribuyeron a que el PFCEE priorizara la participación de las poblaciones más vulnerables de Bolivia en la elaboración de los planes educativos regionales. El diálogo que sostenían agencias como ASDI, UNICEF y la de los Países Bajos con el Ministerio de Educación y con el Banco Mundial permitieron, por ejemplo, que los objetivos del PFCEE establecieran que la población rural indígena debería representar entre el 50% y el 70% de sus

²¹⁶ Los proyectos educativos que financió el FIS, a través del aporte de la cooperación internacional, cubrieron a : (1) las escuelas de educación inicial y primaria; (2) las escuelas bajo la modalidad multigrado dimensionadas para cubrir los cinco primeros años escolares; (3) los centros pedagógicos integrales que suministraban apoyo complementario a la educación formal en áreas con una población escolar entre 5.000 a 10.000 estudiantes; y (4) los internados rurales mixtos destinados a facilitar la asistencia escolar. Asimismo, es importante señalar que los internados mixtos complementaban la educación que se impartía en escuelas con un *currículum* intercultural bilingüe y, además, contaban con un componente de capacitación productiva.

beneficiarios, y dentro la población indígena, la población femenina debería suponer entre el 80% y el 90% de sus beneficiarios (Banco Mundial, 2007a:28,49; UNICEF, 1998:4-7).

No obstante, en su primera fase de implementación, el PFCEE no se enfocó hacia los municipios bolivianos que, monetaria y educativamente, ostentaban los índices más bajos de pobreza. El Banco Mundial y el Ministerio de Educación, encargados de dicha tarea, argumentaban que tanto la situación institucional como la infraestructura educativa de estos municipios eran tan deplorables que la implementación del PFCEE era prácticamente imposible en una primera fase (entrevista a Urioste). De esta manera, el PFCEE se ejecutó en su primera fase en únicamente el 25% de los municipios rurales de Bolivia (Contreras y Talavera, 2003:49-51, MECYD, 2004:59-61).

Sin embargo, pese a aquella escasa focalización, el PFCEE tuvo un gran éxito en el desarrollo de proyectos educativos locales generados y gestionados por la administración local y organizaciones comunitarias. En este sentido, otra de las recomendaciones educativas que difundió la UNESCO para luchar contra la pobreza —como fue la colaboración y la cooperación entre distintos organismos de desarrollo en una comunidad a través de la creación de entidades de desarrollo local, o de la utilización de las escuelas para tal fin— fue bastante bien apropiada por las comunidades en el proceso de la REb. El PFCEE, al integrar en su primera fase a los municipios con las mayores capacidades institucionales, a través del Ministerio de Educación, exigió a éstos demandas específicas que debían ser propuestas conjuntamente entre las autoridades municipales y las organizaciones locales para la construcción de escuelas (entrevistas a Borda y Carlos Gutiérrez).

Además, UNICEF, por medio de su asistencia a municipios rurales —a través de sus actividades que fomentaban la descentralización, la administración y la participación comunitaria—, logró posicionar la problemática educativa en las agendas municipales y, por lo tanto, establecer las primeras condiciones para que el PFCEE pudiera ejecutarse (entrevista a Villalpando). No obstante, el Ministerio de Educación se resistió a descentralizar algunas competencias

educativas, como el calendario escolar (entrevistas a Borda y Carlos Gutiérrez).

Prosiguiendo con las recomendaciones de la UNESCO, otro de los criterios educativos destinados a erradicar la pobreza se focalizó hacia la descentralización de los planes de estudio y la adaptación de las necesidades de aprendizaje al modo de vida de los grupos en situación de pobreza. Aunque la REb planteaba en su propuesta desarrollar un *currículum* diversificado, este punto jamás se llegó a ejecutar. La Confederación de Maestros de Bolivia consideraba que un *currículum* diversificado y adaptado a las necesidades de los grupos más vulnerables transgrediría los derechos conquistados en materia laboral por los maestros. Según el gremio, la adaptación a un *currículum* regionalizado incrementaría la carga horaria laboral de los docentes sin un incremento salarial acorde. Por lo tanto, la percepción del gremio influyó para que la REb no lograra descentralizar los planes de estudio (entrevista a Álvarez).

Otra de las recomendaciones de la UNESCO, como fue la descentralización en la contratación de maestros, tuvo un controvertido impacto en el diálogo sobre políticas entre las agencias de cooperación y el Ministerio de Educación. Una vez iniciada la implementación del PFCEE, el grupo central de ayuda a la REb —conformado por el Banco Mundial, el BID, ASDI y la cooperación de los Países Bajos— presionó al Ministerio de Educación para que descentralizara el proceso de contratación de docentes. Sin embargo, tal petición nunca se llegó a materializar debido a la influencia de la Confederación de Maestros. No obstante, el ímpetu de algunos municipios rurales, que contrataban docentes con sus propios recursos, permitió generar algunas experiencias de contratación descentralizada de maestros (entrevistas a Villalpando, Álvarez, Borda y Carlos Gutiérrez).

La Conferencia de la UNESCO recomendó también impulsar el desarrollo de los centros de educación preescolar, lo cual permitió lanzar toda una experiencia educativa patrocinada por el Banco Mundial (entrevista a de Urioste). Es preciso aclarar que esta experiencia, aunque no figuraba entre las actividades del PRE, se desarrolló en el oriente boliviano bajo el Programa

Indígena Guaraní y, en las regiones andinas, bajo el Proyecto El Alto, con una dependencia directa del Ministerio de Educación. Además, estos proyectos lograron establecer una red de apoyo con otros organismos locales. Los municipios que desarrollaban estos programas de educación inicial recibieron apoyo directo del FIS y de su fondo sucesor, el Fondo de Producción Social (FPS) (Kfw, 2005:8, 14; 2007:3, 7).

Igualmente, la red de apoyo que sustentaba aquellos programas de educación inicial tuvo una asistencia adicional de otros programas, que eran apoyados técnicamente por UNICEF y no dependían del Ministerio de Educación (por ejemplo, el Programa de Atención al Menor y el Programa Manitos) (entrevista a Villalpando). Asimismo, el Banco Mundial, a través de los Programas Indígena Guaraní y de El Alto, financiados por el FIS y luego por el FPS, intentaba cubrir las lagunas educativas que la REb tenía respecto a la educación inicial. El organismo internacional procuró reagrupar a todos los programas de educación preescolar para que se gestionasen desde el Ministerio de Educación, pero no tuvo éxito en ese propósito (entrevista a Guidugli).

De este modo, las recomendaciones educativas de la UNESCO, cuyo objetivo era impactar en la reducción de la pobreza, tuvieron una gran repercusión en el proceso de transformación de la educación boliviana. Además, aquellas recomendaciones pusieron un énfasis especial en la generación de actitudes de empoderamiento social y económico para eliminar las desigualdades de género, a través de procesos de descentralización y de coordinación entre organismos locales en municipios rurales indígenas. La REb, desde principios de la década de los noventa, había desarrollado acciones que promovían la equidad de género. El Ministerio de Educación, en los primeros años de implementación de la reforma, trabajó en la inclusión de ejes transversales de género en el plan de estudios y en los planes de formación de docentes (entrevista a Guidugli).

En este sentido, cabe destacar que la Conferencia de Jomtien de 1990 tuvo mucho que ver para que la política educativa boliviana se dirigiera desde sus

inicios a luchar contra las desigualdades de género. Pero, sin embargo, hay que aclarar que fue la Conferencia de la UNESCO la que propició la primera intervención educativa en Bolivia que abordó de manera directa la reducción de las desigualdades de género. Así pues, a finales de 1998, el Banco Mundial y el Ministerio de Educación, con la asistencia de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales Boliviana (UDAPSO), realizaron un diagnóstico para detectar los municipios con mayores desigualdades educativas de género en Bolivia. Dicho diagnóstico detectó 50 municipios y los perfiló como los municipios prioritarios para una próxima fase de implementación del PFCEE (2000-2002) (entrevista a de Urioste). La detección de la pobreza educativa femenina en los municipios bolivianos se realizó con la ayuda y la participación de sus organismos locales, con el objetivo de generar actitudes de empoderamiento en la población femenina indígena rural (entrevista a Álvarez).

UNICEF, a su vez, se sumó a la lucha contra las desigualdades de género en el sistema educativo boliviano, pero fuera de la reforma y desde un concepto educativo mucho más amplio (educación inicial, educación primaria y educación de adultos). De esta manera, el proyecto que implementó en 1998, con el nombre de Políticas Públicas para la Niñez y la Mujer, con apoyo financiero de la cooperación de los Países Bajos, priorizó la expansión educativa de la mujer y la niña indígena (UNICEF, 1998:3, 16).

Sin embargo, las recomendaciones de la Conferencia de la UNESCO se ceñían a la creación de condiciones educativas que permitiesen a las mujeres desarrollar ciertas capacidades productivas en ámbitos comunitarios; en otras palabras, a promocionar la educación femenina para el trabajo productivo, tal y como se deriva del enfoque teórico denominado mujer en el desarrollo. En cualquier caso, el PFCEE no logró incorporar esta recomendación, especialmente por su marcada orientación a la educación primaria. Curiosamente, las intervenciones que UNICEF realizaba en alfabetización de mujeres indígenas tampoco cumplieron con el anterior objetivo (UNICEF, 1998:16-18). Además, UNICEF argumentaba que su misión consistía en defender los derechos de los niños y de las mujeres para construir sociedades más iguales y justas, y no en promover aspectos productivos en sus

intervenciones educativas (entrevista a Villalpando).

Por otra parte, y en relación a la última recomendación de la UNESCO — considerar a la escuela como una institución apta para empoderar a las comunidades—, la REb, pese a no impulsar una verdadera descentralización educativa, sí promocionó, especialmente en las áreas rurales indígenas, el empoderamiento de las comunidades a través de las escuelas. Los proyectos educativos que se desarrollaron en el marco del PFCEE permitieron empoderar a las comunidades indígenas en Bolivia (entrevista a Velarde). Asimismo, como nos señalaron las ex responsables del área curricular del Ministerio de Educación, de Urioste y Guidugli, la integración de los contenidos de aprendizaje que la REb promovía en los municipios rurales con los servicios básicos de salud, higiene y con diversas actividades agrícolas, impactó positivamente en la limpieza de las comunidades, la construcción de urinarios, la potabilización de agua, el trabajo en huertos y el incentivo de la lectura vinculado al cultivo y manejo de la tierra. Estas actividades, a su vez, requirieron la participación de todos los organismos municipales inmersos en el proceso educativo.

Además, la educación intercultural bilingüe también tuvo mucho que ver en la generación de tales procesos de empoderamiento, ya que para implementar este tipo de educación el Ministerio de Educación trabajó con poblaciones originarias *in situ*, conformando equipos para elaborar materiales educativos. Los alfabetos y cuentos en idioma nativo que se obtuvieron en el proceso de reforma fueron un ejemplo irrefutable del empoderamiento de los pueblos indígenas bolivianos²¹⁷. Por otra parte, el Ministerio de Educación, en la segunda etapa de implementación de la reforma, tuvo como uno de sus principales objetivos la mejora del nivel de organización educativa rural y, de esta manera, la consolidación de tales procesos de empoderamiento (Banco Mundial, 2007a:39-40).

²¹⁷ Entre los pueblos indígenas del oriente boliviano el Ministerio de Educación realizó la guía de alfabetos de los siguientes pueblos: Sirionó, Besiro, Movima, Yaminawa, Weenhayek y Mojeño Trinitario (MECYD, 2003b; 2003c; 2003d; 2003e, 2003f; 2003g).

Por lo tanto, para fomentar la participación comunitaria, el Ministerio de Educación capacitó durante seis meses a todos los organismos municipales que de cierta forma se relacionaban con el proceso educativo de reforma. Consecuentemente, las comunidades indígenas en las que se implementaba la segunda etapa de la REb fueron las responsables de identificar las causas que originaban los problemas de aprendizaje, y sus organizaciones municipales fueron las encargadas de determinar si era posible la cofinanciación de proyectos locales que pudieran resolver los problemas hallados. No obstante, y a pesar de las experiencias anteriores, los problemas de descentralización educativa que enfrentaba Bolivia —escuelas municipales que dependían de dos instancias, Ministerio de Educación y gobiernos departamentales SEDUCA— impidieron que la educación tuviera un impacto más decisivo en cuanto al empoderamiento de las comunidades indígenas (entrevista a Álvarez).

En este contexto, el empoderamiento que empezaban a experimentar las comunidades indígenas bolivianas era la plasmación de los enfoques del desarrollo humano y de las necesidades básicas que el encuentro internacional de la UNESCO había adoptado para promocionar la educación como una estrategia de lucha contra una pobreza de capacidades. Sin embargo, es importante matizar que, si bien la nueva orientación política del Banco Mundial se enfocaba hacia los grupos más vulnerables de una población, la participación de este organismo en el PFCEE le otorgó a éste un claro enfoque de lucha contra la pobreza bajo la teoría del capital humano. Por ejemplo, en un documento sobre préstamo del Banco Mundial (1997:3) se señala que la ayuda al PFCEE se destinó especialmente a:

“[...] incrementar la productividad y las ganancias de los graduados escolares de bajos ingresos por medio del acceso y la calidad educativa; permitiendo, de esta manera, el desarrollo de las habilidades humanas que fomenten un crecimiento económico y una competitividad nacional [...]”.

Por consiguiente, se puede concluir que el enfoque de lucha contra la pobreza que el PFCCE adoptó se amparó tanto en el enfoque del capital humano como en el enfoque de las capacidades humanas.

5.3 Consolidación de la segunda etapa de implementación de la reforma (2000-2005) bajo la agenda de Dakar y los ODM

Las iniciativas internacionales del nuevo milenio, como se señaló en los puntos 3.2 y 3.3 del capítulo 4, empezaron en abril del año 2000 con la Conferencia de Educación Para Todos en Dakar, Senegal, encuentro internacional que reafirmó la Iniciativa de Educación Para Todos (EPT). De esta manera, los gobiernos nacionales, las organizaciones no gubernamentales, los organismos multilaterales y bilaterales se comprometieron, a diferencia de lo que sucedió en la Conferencia de Jomtien, a fomentar políticas de educación en un marco intersectorial y sostenible claramente vinculado a la erradicación de la pobreza²¹⁸. Además, en septiembre del año 2000 se celebró en la Asamblea General de Naciones Unidas un acuerdo internacional en el que tanto los gobiernos participantes como las agencias internacionales se comprometieron a dirigir todos sus esfuerzos para alcanzar ocho objetivos, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así pues, a partir del año 2000, una nueva agenda internacional se estableció para priorizar la universalización de la educación primaria y la reducción de la pobreza.

En aquel escenario internacional, la Reforma Educativa boliviana no logró establecer sinergias manifiestas entre las políticas educativas y las políticas de otros sectores, como bien recomendaban los criterios propuestos en la Conferencia de Dakar. No obstante, agencias bilaterales como ASDI y la de los Países Bajos, en el marco de tales recomendaciones, presionaron al Ministerio

²¹⁸ Como se señaló en el punto 3.2 del capítulo 4, la Conferencia de Dakar propuso el establecimiento de sinergias manifiestas entre las políticas educativas y las políticas de otros sectores como una medida estructural para reducir la pobreza. Dakar, por otra parte, al igual que Jomtien, estableció que la educación debía empezar desde una edad muy temprana y proseguir a lo largo de toda la vida. Así pues, este encuentro internacional promovió una educación que debía impactar en el desarrollo social y económico de un país.

de Educación, a través de un diálogo sobre políticas, para que estableciera conexiones más estrechas con otros sectores, por ejemplo, con los ministerios de Trabajo y de Salud, para ir preparando la segunda fase de la REb; en otros términos, la transformación de la educación inicial, la educación secundaria y la educación técnica diversificada (entrevista a Borda).

Sin embargo, la negativa del Ministerio de Educación fue rotunda. Las constantes rupturas del diálogo que desde el inicio de la reforma se habían producido con el Ministerio de Trabajo, concretamente por la edad en la que los estudiantes debían incursionar en el mercado laboral, dificultaban tal coordinación²¹⁹. Asimismo, las experiencias de trabajo multisectorial que se desarrollaron con el Ministerio de Salud desaconsejaban, por parte de sus funcionarios, este trabajo coordinado sectorial²²⁰ (entrevista a Borda).

Con todo, en los primeros años de implementación de la reforma existieron pequeños intentos de trabajo intersectorial entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Viceministerio de Género dependiente del Ministerio de Justicia. Aquel trabajo se centró en la elaboración de materiales educativos y planes de estudio con una perspectiva de género y de salud e higiene, a través de la presencia y el trabajo de técnicos de ambas instituciones. Según la opinión de Armando Godínez, tal participación de técnicos tuvo un escaso apoyo por parte de los responsables de los ministerios, lo cual restó relevancia a aquel trabajo intersectorial²²¹.

²¹⁹ La Reforma Educativa boliviana establecía que un estudiante con 13 años de edad o finalizando el tercer ciclo de primaria estaba apto para ingresar al mercado laboral, edad que el Ministerio de Trabajo consideraba como muy temprana para iniciar una actividad laboral formal.

²²⁰ El Ministerio de Educación y el Banco Mundial iniciaron en 1988 una serie de proyectos que tenían como propósito integrar en la REb programas de educación inicial implementados por el Ministerio de Salud, como era el caso del Programa de Atención al Menor (PAM). Sin embargo, cuando estaba previsto integrar este tipo de programas, el Ministerio de Educación no logró asimilarlos por la escasa coordinación que existía con el Ministerio de Salud. De esta manera, proyectos como el PAM continuaron bajo la tutela del Ministerio de Salud, adquiriendo una visión más sanitaria que educativa (Banco Mundial, 2001b:1-2).

²²¹ Entrevista con Armando Godínez, especialista de educación del Banco Interamericano de Desarrollo en Bolivia (1997-2004), realizada vía telefónica, en Madrid, el 12 de septiembre de

Por lo tanto, aunque la REb no estableció sinergias manifiestas entre políticas educativas y políticas de otros sectores, sí desarrolló algunas experiencias concretas de trabajo multisectorial; por ejemplo, aparte de las citadas, la coordinación con diversos sectores sociales para la elaboración de la política lingüística boliviana, experiencia que lideró el Ministerio de Educación por su trabajo en educación intercultural bilingüe (Albó, 1999:2, 6). Además, el ministerio no realizó en el marco de la REb ninguna experiencia de trabajo multisectorial con sectores productivos y empresariales (entrevista a Carlos Gutiérrez).

Por otra parte, las misiones de revisión del Programa de Reforma Educativa por parte de las cuatro agencias de cooperación que conformaban su núcleo central de ayuda (Banco Mundial, BID, ASDI y la cooperación de los Países Bajos), solo muy ocasionalmente interactuaban con entidades o instituciones que representaran a los sectores de género, salud, medio ambiente o producción (MECYD, 2004a:11, 19). Por lo tanto, la ausencia de espacios que permitiesen una coordinación entre estrategias y políticas de diferentes sectores dificultó la tarea de desarrollar actividades intersectoriales, en el marco de las REb, tal como lo definían las recomendaciones emanadas de la Conferencia de Dakar como medida de lucha contra la pobreza (BID, 2003:7-9).

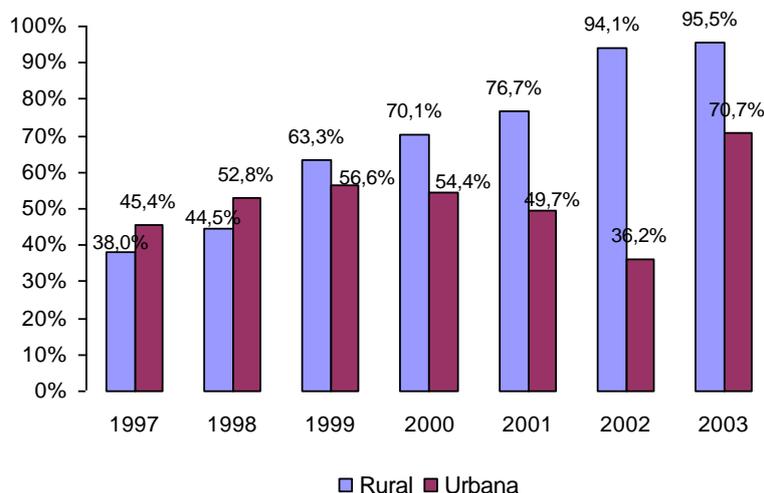
La Conferencia de Dakar, además, reclamó de forma categórica que los sistemas de educación apuntasen y respondiesen con flexibilidad a las necesidades y circunstancias de los más pobres y marginados. Por lo tanto, la distribución de los recursos educativos públicos y externos debía ser más equitativa y justa. Así pues, la REb nuevamente se encontró ante una de las recomendaciones que le exigía focalizar sus intervenciones a las regiones más necesitadas y vulnerables de Bolivia. Sin embargo, hasta el año 2002, la REb no había llegado a cubrir las zonas más vulnerables del país. Por otra parte, el Ministerio de Educación no terminó de elaborar hasta el año 2002 todo el plan

2008. Todas las declaraciones de Godínez provienen de esta entrevista.

de estudios de la educación primaria y, por tanto, no llegó a ejecutar todo el *currículum* de primaria. Además, la inexistencia de alfabetos en idiomas indígenas dificultó la implementación de la REb en las zonas más marginadas de Bolivia (Albó y Anaya, 2003:19).

En este sentido, hasta el año 2003, aproximadamente el 90% de las unidades educativas bolivianas habían ingresado en el proceso de transformación educativa (95,5% de unidades educativas en el área rural y 70,7% en el área urbana) (ver figura 34).

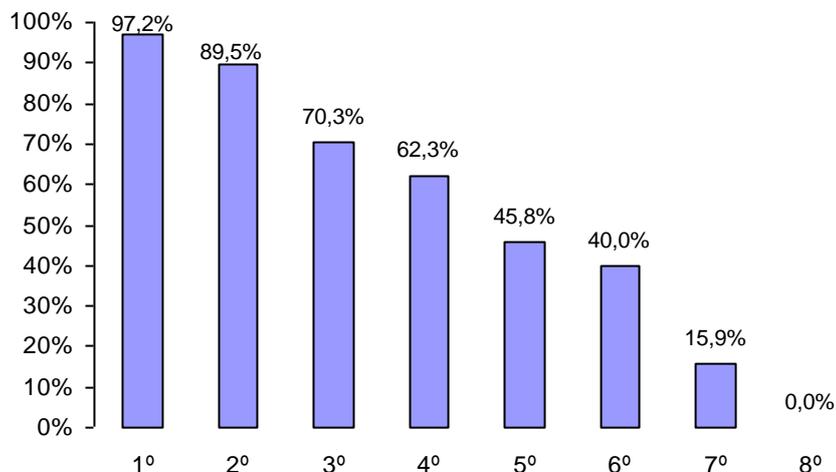
Figura 34: Porcentaje de unidades educativas en el programa de transformación según área geográfica, en Bolivia (1997-2003)



Fuente: MECyD, 2004.

Sin embargo, hasta el año 2002, sólo el 15,9% de las unidades educativas en Bolivia habían llegado a aplicar el plan de estudios de la REb hasta el 7° grado de primaria o hasta inicio del tercer ciclo de primaria (ver figura 35). Por otro lado, a partir de 1999 se realizaron tareas preparatorias para iniciar la transformación de la educación secundaria, aunque este proceso nunca se concluyó.

Figura 35: Porcentaje de unidades educativas bolivianas en el programa de transformación en el nivel primario, por grados (2002).



Fuente: MECYD, 2004.

Por lo tanto, como se señaló en el anterior subapartado, los Proyectos Educativos que el Ministerio de Educación desarrolló juntamente con el Banco Mundial en la primera fase del PFCEE priorizaron a unos municipios que no necesariamente eran los más necesitados y vulnerables del país. No obstante, en la segunda fase de implementación del PFCEE (de 2002 en adelante), el Ministerio de Educación se focalizó hacia los municipios antes excluidos, lo que demuestra de cierta manera la influencia de las recomendaciones de Dakar, aunque un poco tardía en comparación con otros criterios provenientes del escenario internacional.

Así pues, los municipios que tenían los mayores indicadores de pobreza educativa se fueron adscribiendo gradualmente al proceso de la REb. Asimismo, en la segunda fase de implementación del PFCEE, y por el clima que había generado la Conferencia de Dakar, el Ministerio de Educación hizo una distinción entre municipios rurales y municipios indígenas, adaptando sus intervenciones educativas a la organización social de los pueblos indígenas (capitanías y *ayllus*)²²² (entrevista a Álvarez).

²²² Según Albó (2009:9), y como ya se había mencionado en el punto 2.1 del capítulo 6, un *ayllu* o *aillo* puede definirse como una comunidad extensa de la región andina que tiene como

De esta manera, el Ministerio de Educación priorizó las acciones educativas en los municipios indígenas, pero exigiéndoles una cofinanciación para la construcción de escuelas como una medida de sostenibilidad del programa. No obstante, como se argumentó párrafos más arriba, el retraso en la elaboración de los planes de estudio según los plazos preestablecidos impidió que el PRE, enmarcado en el PFCEE, lograra transformar la educación primaria, no sólo en los municipios más vulnerables y necesitados de Bolivia, sino en todos los municipios del país.

Asimismo, como se indicó en el subapartado anterior, diversas investigaciones que el Ministerio de Educación desarrolló permitieron que el PFCEE se implementara más pertinentemente en municipios rurales indígenas para luchar contra la pobreza educativa y las desigualdades de género. Por ejemplo, acciones destinadas al apoyo económico familiar, al desayuno escolar, al transporte y vestimenta escolar fueron un ejemplo del impacto de tales investigaciones. Además, a partir del año 2002, a raíz de este tipo de investigaciones se desarrollaron diversas experiencias piloto; por ejemplo, la entrega de bonos o cheques educativos a familias vulnerables como un mecanismo para incentivar la asistencia de las niñas indígenas a las escuelas. Sin embargo, este tipo de bonos no pasaron de ser experiencias piloto (entrevista a Guidugli).

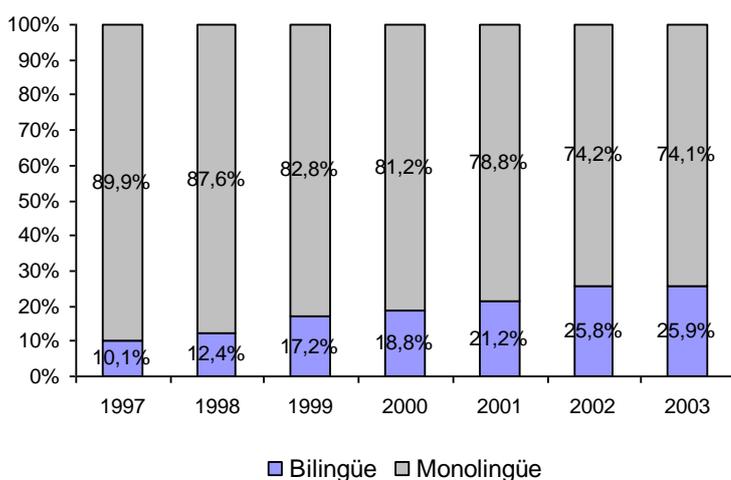
En este contexto, la ejecución de la segunda fase del PFCEE puede señalarse como la estrategia educativa más completa de lucha contra la pobreza realizada en el proceso de la REb. Así pues, la educación intercultural bilingüe (EIB) que se implementaba en los municipios más marginados de Bolivia —priorizados por el PFCEE—, bajo los enfoques de las capacidades humanas y del desarrollo con identidad, generó procesos de empoderamiento en los pueblos indígenas bolivianos. Sin embargo, las carencias con las que partía este tipo de educación (escasos materiales educativos y reducida cantidad de docentes formados en educación bilingüe) impidieron que este instrumento de

característica el trabajo colectivo en un territorio de propiedad común.

lucha contra la pobreza pudiera tener un mayor impacto (entrevistas a Carlos Gutiérrez, Velarde y Álvarez).

Por ejemplo, la implementación de la EIB se inició en 1997 y se concentró exclusivamente en el área rural. De esta manera, según se observa en la figura nº 36, un porcentaje elevado de unidades educativas (74,1%) hasta el año 2003 todavía aplicaba una modalidad monolingüe en el área rural, aunque también es cierto que ya desde el año 1997 se observa una evolución positiva en la introducción de la educación bilingüe. Por consiguiente, en el periodo 1997-2003, el porcentaje de unidades educativas que implementaron la EIB se incrementó de 10,1% (1.079 unidades educativas) a 25,9% (2.862 unidades educativas).

Figura 36: Porcentaje de unidades educativas en el área rural en Bolivia según modalidad de lengua (1997-2003)



Fuente: MECyD, 2004.

Continuando con las recomendaciones de la Conferencia de Dakar, según nos declararon Borda y Urioste, una de las que tuvo un mayor impacto en la reforma educativa boliviana fue la que proponía una mejora real de las condiciones de vida de los docentes, como condición necesaria para profesionalizar la carrera docente. Prueba de ello fue el apoyo del BID y del Banco Mundial a los programas de actualización y capacitación docente, que se inició a principios del nuevo milenio con el objetivo de otorgar mayores incentivos salariales. Además, el Gobierno de Hugo Banzer Suárez promulgó

una norma el año 2001 para que las “movilizaciones”, o cambio de los docentes de centros educativos del área rural al área urbana, sólo se produjeran hasta el mes de abril y no durante todo el año, pues lo contrario ocasionaba un constante cambio de domicilio y afectaba negativamente a la estabilidad y la calidad de vida de los docentes.

La Conferencia de Dakar exhortó también a todos los organismos educativos bolivianos, a través de sus recomendaciones, a prestar una mayor atención a la educación inicial, especialmente en los aspectos cognitivos de la educación de las niñas. El Ministerio de Educación, de acuerdo a esta nueva agenda internacional y presionado por ella, finalizó el año 2001 el *currículum* de la educación preescolar, de 4 a 6 años, y logró implementarlo en algunas escuelas piloto. No obstante, la formación a los padres y madres para apoyar este proceso quedó relegada a un segundo plano (entrevistas a Urioste y Borda).

En resumen, cabe concluir que las recomendaciones de la Conferencia de Dakar, en el marco del enfoque de la EPT, influyeron solo en escasa medida en la implementación de políticas educativas bolivianas como estrategia de lucha contra la pobreza.

Por otro lado, es preciso recordar que coincidiendo con el período de finalización de la primera fase de la REb, tuvo lugar otro encuentro mundial de gran relevancia, la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2000, que contribuyó a impulsar el enfoque de lucha contra la pobreza de las políticas educativas bolivianas. En efecto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que emergieron de dicho encuentro, impactaron significativamente en el proceso de reforma educativa, destacando especialmente los objetivos que pretendían: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) promocionar la educación primaria universal; y (3) avanzar en la equidad de género para empoderar a la mujer (UNESCO, 2005:27-29).

La cooperación internacional jugó un papel decisivo en la aplicación de tales ODM en Bolivia. En efecto, los mandatos de las agencias que asistían técnica y

financieramente a la REb fueron muy rotundos a la hora de exigir al Ministerio de Educación que aplicara los ODM a la transformación educativa en curso. De esta manera, aunque el ministerio no realizó ninguna modificación formal en los componentes de la REb, se produjo una convergencia entre los ODM y el PRE (entrevista a Godínez).

Por ejemplo, hasta el año 2000, los reducidos niveles de retención educativa de las niñas representaban uno de los mayores síntomas de la pobreza educativa en Bolivia. En este sentido, y en el marco de los ODM, el Banco Mundial y UNICEF colaboraron por primera vez en una serie de investigaciones sobre la situación, acceso y permanencia de las niñas rurales indígenas en el sistema educativo boliviano. Los resultados de tales investigaciones, como ya se señaló párrafos más arriba, sirvieron de insumos para reforzar actividades educativas que UNICEF desarrollaba (transporte escolar, becas, desayuno escolar y la dotación de materiales escolares) y permitieron ajustar acciones educativas desarrolladas en el marco del PFCEE (UNICEF, 2003:2-7).

Por otra parte, la influencia de la Conferencia de Dakar, pero especialmente de los ODM, provocó la implementación de acciones educativas en Bolivia para acelerar la universalización de la educación primaria. Por ejemplo, el Ministerio de Educación incrementó sus esfuerzos para crear equipos pedagógicos locales en zonas vulnerables y alejadas del país, con la única misión de finalizar los alfabetos en lengua originaria y, por consiguiente, aplicar lo antes posible la transformación educativa bilingüe en escuelas rurales indígenas. En definitiva, los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron el aval del que se valieron muchas agencias externas para presionar a las unidades pedagógicas del Ministerio de Educación de cara a la finalización de los planes de estudio del tercer ciclo de primaria y así luchar de una forma más decidida contra la pobreza educativa (entrevistas a Guidugli, de Urioste y Álvarez).

5.4 Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y su impacto en la educación

A finales de los años noventa y principios del nuevo milenio, como se señaló en el punto 3.4 del capítulo 4, un nuevo paradigma de lucha contra la pobreza se impulsó desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El nuevo paradigma se plasmó en una iniciativa que se denominó Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP). Tal paradigma tuvo como propósito consolidar la Iniciativa de Reducción de Deuda Para Países Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Así pues, el Banco Mundial y el FMI exigieron a los países en vías de desarrollo, como una condición para otorgar futuras ayudas financieras, la elaboración de un documento que contemplara una estrategia global de lucha contra la pobreza. A este nuevo requisito se sumaron diversas agencias bilaterales y multilaterales de ayuda.

En tal escenario, en 1988, como ya se indicó de una manera genérica en el punto 2.2 del capítulo 5, el Gobierno de Hugo Banzer Suárez inició el proceso de elaboración de un documento de lucha contra la pobreza bajo la dirección del Ministerio de Finanzas y la asistencia técnica del Banco Mundial y del FMI. De esta manera, este Gobierno presentó al Banco Mundial un documento preliminar de erradicación de la pobreza, lo que le permitió cumplir el requisito establecido para acceder a la iniciativa HIPIC. No obstante, el Gobierno boliviano se comprometió a elaborar antes del año 2000 un documento más completo que abarcara la opinión de todos los organismos sociales de Bolivia, requisito que, a su vez, exigía el uso de la metodología participativa contemplada en los DELP (UDAPE, 2000:1-2).

La elaboración del documento Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), por tanto, se fundamentó en el enfoque participativo que el Banco Mundial desarrolló en los años noventa para detectar los niveles de pobreza en una sociedad. En este sentido, el Banco aconsejó al Gobierno boliviano la realización de un Diálogo Nacional con la misión de reunir las opiniones de los diversos organismos públicos y privados de Bolivia, así como lograr acuerdos

concertados que sirviesen de insumos a la hora de construir una estrategia nacional de lucha contra la pobreza²²³ (UDAPE, 2000a:1-3).

De esta manera, el Ministerio de Finanzas, por medio de una de sus oficinas — Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) — se encargó de dirigir la elaboración de la EBRP. No obstante, es preciso aclarar, como nos señaló Miguel Vera, que el Banco Mundial y el FMI brindaron un asesoramiento técnico para tal elaboración²²⁴. Las primeras versiones del documento se basaron en los programas sociales y económicos vigentes en Bolivia, distinguiéndose especialmente la Reforma Educativa boliviana, la reforma de la salud y los diversos programas productivos que se ejecutaban en Bolivia. De este modo, es importante señalar que los componentes de la REb pasaron a formar parte de la estructura central de la EBRP (entrevista a Vera).

Sin embargo, la REb, a pesar de haber tenido estructurado cada uno de sus componentes, no poseía una definición cuantificable y precisa de sus objetivos, ni tenía unos indicadores definidos para medir éstos²²⁵. Por consiguiente, UDAPE, para validar los nuevos indicadores que había propuesto en un documento borrador, envió a sus técnicos al Ministerio de Educación y a distintos ministerios de Bolivia para comprobar la pertinencia de éstos. De esta forma, UDAPE coordinó con el Ministerio de Educación y con otros ministerios el documento preliminar de lucha contra la pobreza boliviana (entrevistas a Carlos Gutiérrez y Vera).

²²³ El Diálogo Nacional que se desarrolló el año 2000, por otra parte, se empleó para definir el destino de los recursos de alivio de deuda que provenían de la iniciativa HIPIC (UDAPE, 2003:35, 49).

²²⁴ Entrevista con Miguel Vera, subdirector de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE, Ministerio de Finanzas (1994-2005), realizada en La Paz, el 24 de julio de 2008. Todas las declaraciones de Vera provienen de esta entrevista.

²²⁵ Los objetivos a mediano plazo del Programa de Reforma Educativa (PRE), que se dirigían a incrementar las tasas de matriculación, no tenían indicadores intermedios que permitiesen medir el alcance de los mismos a corto plazo.

La información en materia educativa que UDAPE empleó para elaborar el documento de la EBRP reflejaba lo expuesto en los documentos institucionales de la REb. Sin embargo, de acuerdo a Vera, surgió un problema de coordinación entre UDAPE y el Ministerio de Educación a la hora de incluir componentes de educación alternativa (alfabetización) y educación técnica. Según el Ministerio de Educación, el documento preliminar no incluía las ideas que los dos viceministerios (de Educación Inicial, Primaria y Secundaria [VEIPS] y del de Educación Alternativa [VEA]) mantenían al respecto. La respuesta de UDAPE fue inmediata: el documento preliminar no tenía puntos en común con las ideas de los viceministerios porque no existían documentos oficiales que las expresaran.

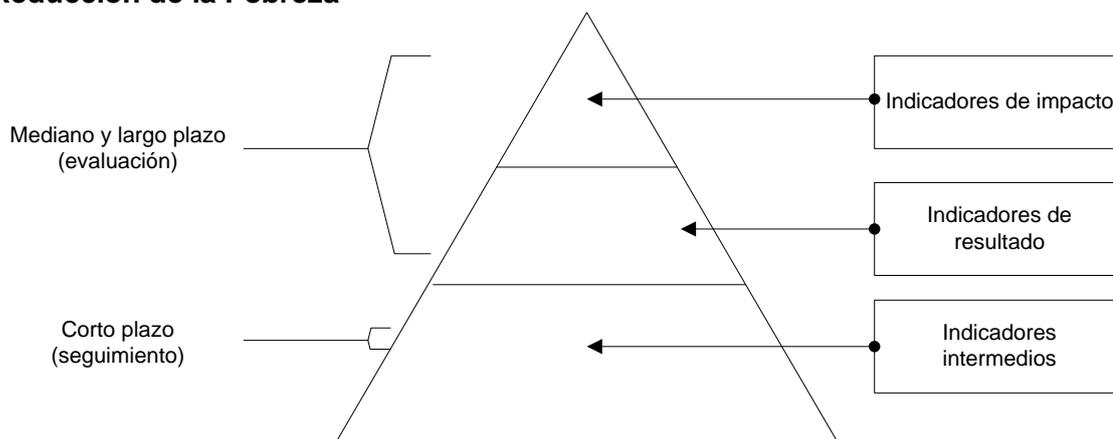
Por otro lado, la EBRP expresaba las políticas sociales y productivas que estaban vigentes en la agenda pública boliviana. Los componentes educativos del documento preliminar, concretamente los de la educación primaria, reflejaban fielmente lo que se estaba realizando en el PRE. Además, el Ministerio de Educación y UDAPE conformaron desde el año 2000 comisiones técnicas para ajustar el documento. Como ya se mencionó párrafos más arriba, el documento de lucha contra la pobreza que se iba elaborando evidenció que los indicadores y metas de mediano y largo plazo de la REb no estaban totalmente definidos. En otras palabras, fue el proceso de elaboración de la EBRP el que ayudó a esclarecer, a través de indicadores y metas concretas, cómo podía impactar en la reducción de su pobreza la expansión educativa que experimentaba Bolivia.

En este sentido, la metodología de la EBRP —a través de la generación de tres niveles de indicadores: (1) de impacto, (2) de resultado, e (3) intermedios— planteaba que la REb podía medir su impacto en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, el primer tipo de indicadores o de impacto tenían la función de medir los cambios a largo plazo en las dimensiones de la pobreza boliviana (factores económicos, sociales, culturales, de género y ambientales). Asimismo, estos indicadores de largo plazo debían estar asociados a unas metas cuyo logro no sólo correspondería al Programa de Reforma Educativa, sino también a otros programas exógenos (UDAPE, 2001:127-28).

Por otra parte, el segundo tipo de indicadores, o de resultado, tenía el propósito de observar los efectos del PRE en períodos más cortos, retroalimentando, de esta manera, a los indicadores de impacto. Por lo tanto, la metodología del EBRP propuesta por el Banco Mundial presumía que existía una elevada correlación entre los indicadores de resultado y los de impacto. Y, por último, el tercer grupo de indicadores o intermedios estaba estrechamente relacionado con el cumplimiento de metas de los planes de acción más concretos del PRE, los que, a su vez, retroalimentaban a los indicadores de resultado (UDAPE, 2001:127-128).

En síntesis, el esquema y metodología de la EBRP fue piramidal y estableció que los indicadores y metas debían ser proporcionados a UDAPE por todos los sectores para que esta institución desarrollase un seguimiento integral del documento (ver figura 37). Asimismo, el Banco Mundial realizó un amplio trabajo técnico para compatibilizar la EBRP con las intervenciones educativas que financiaba en Bolivia (entrevista a Vera).

Figura 37: Estructura jerárquica de los indicadores de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza



Fuente: UDAPE, 2001.

Por otra parte, como se señaló párrafos más arriba, el documento de la EBRP, fundamentado en el marco de la conceptualización relativa de la pobreza, tenía el mandato de nutrirse de las demandas de los organismos sociales bolivianos a través de un Diálogo Nacional, conformado por mesas municipales, mesas departamentales y una gran mesa de diálogo nacional. Sin embargo, lo cierto

es que el documento final de la EBRP excluyó, en materia educativa, las demandas que se plasmaron a través del Diálogo Nacional. Así pues, toda la metodología participativa desplegada el año 2000 se quedó simplemente en un “andamiaje vacío”, como nos señalaron en sendas entrevistas Carlos Gutiérrez y Vera.

Estos dos entrevistados también coincidieron en señalar que la metodología empleada para desarrollar el proceso de diálogo no permitió corregir las inconsistencias que iban apareciendo. Por ejemplo, las mesas de diálogo de la región de Cochabamba proponían soluciones desproporcionadas y estructurales que requerían otro modelo de transformación educativa, por ejemplo: la creación de universidades indígenas, el incremento salarial a docentes y la unificación de la escuela rural y urbana. No obstante, los organismos involucrados en el Diálogo Nacional hicieron un buen diagnóstico de la pobreza educativa boliviana. Por ejemplo, se detectó la deserción educativa de las niñas como la principal característica de su pobreza educativa. Así pues, cabe decir que, si bien el diagnóstico apuntaba a los síntomas ocasionados por la pobreza educativa, sus soluciones no se orientaban directamente a combatir tales síntomas, sino que se dirigían a cambios más estructurales (entrevista a Carlos Gutiérrez).

Por tanto, la lista de las demandas educativas fue extensa y a la vez de calado estructural, lo que ocasionó que UDAPE optara por traducir en el documento final de la EBRP únicamente los componentes inmersos en el proceso de la REb. De esta manera, UDAPE no aprovechó la riqueza de las demandas y de la identificación de síntomas de la pobreza educativa que generó el Diálogo Nacional (entrevista a Vera).

Con todo, cabe destacar como positivo que la EBRP hizo un énfasis especial en los más pobres, situación que antes de la iniciativa no era tan habitual en las políticas sociales bolivianas. Por lo tanto, la etiqueta de “pro pobre” y la focalización hacia la población más necesitada (población indígena y población femenina) fueron elementos que distinguieron dicha estrategia (UDAPE 2003:2).

Además, dado que la EBRP tenía como misión elevar los niveles de capital humano en Bolivia para estimular la capacidad productiva de su población más vulnerable, sugirió la implementación prioritaria de políticas orientadas a mejorar: (1) la calidad y el acceso de los servicios educativos, (2) las condiciones y el acceso a los servicios de salud, y (3) las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico (UDAPE, 2001:56; 2003:2).

Por otra parte, para vincular y orientar sus diversos objetivos sectoriales hacia el objetivo central de lucha contra la pobreza, la EBRP empezó a fomentar un trabajo intersectorial, sobre todo con los sectores de salud y de educación. El liderazgo de UDAPE, por tanto, permitió que entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud se establecieran objetivos macro de desarrollo para erradicar la pobreza. No obstante, la falta de implicación suficiente por parte de los responsables de ambos sectores hizo que el esfuerzo de UDAPE no se viera acompañado de políticas sostenibles en la lucha contra la pobreza estructural de Bolivia (entrevistas a Vera y Carlos Gutiérrez).

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, por otro lado, fue considerada por muchas agencias de la cooperación internacional como un documento de referencia necesario para que los préstamos y donaciones continuaran dirigiéndose hacia Bolivia. Tanto es así que algunas agencias, como ASDI, participaron en la elaboración del documento, financiando talleres para su confección. De hecho, es significativo que las sedes centrales de ASDI y de la cooperación de los Países Bajos presionaran a sus sedes locales para que compatibilizaran las intervenciones educativas que financiaban en Bolivia con la EBRP (entrevista a Borda).

En síntesis, la EBRP formuló una relación teórica entre el desarrollo, la educación y la pobreza. Su documento señala concretamente:

“[...] la mejora en la calidad y en el acceso al servicio de la educación permite satisfacer las necesidades básicas de una población, al mismo tiempo que contribuyen a incrementar la productividad de las personas. De este modo, la educación mejora las condiciones de acceso al mercado de trabajo como la distribución de los ingresos. [...] desde una perspectiva más amplia, la educación contribuye a elevar la participación, promover la equidad y asegurar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo. [...] la mejor dotación de capital humano ayuda a elevar la productividad y los ingresos de las personas, en particular, de las más pobres, ampliando de esta manera sus oportunidades [...]” (UDAPE, 2001:56-57, 59).

Por consiguiente, es importante resaltar que la EBRP definió la relación entre desarrollo, educación y pobreza a través de la convergencia de los enfoques de las necesidades básicas, del capital humano y de las capacidades humanas. Sin embargo, lo cierto es que el enfoque predominante en el documento era el del capital humano, porque la EBRP entendía que la educación representaba un medio para reducir la pobreza y no un fin o un derecho en sí misma. Así pues, el documento mostraba una relación lógica entre mayor asistencia escolar (porcentaje de alumnos con 8 o más años de educación) y la generación de mayores ingresos (UDAPE, 2001:129). No obstante, cabe observar que tanto la EBRP como la REb tuvieron un gran vacío en el área productiva, pues no se plantearon objetivos en el ámbito de la producción económica ni articularon mecanismos de formación técnico/profesional. Esto impidió que la relación teórica que promueve el enfoque del capital humano entre el desarrollo, la educación y la pobreza, llegara a cristalizarse de una manera más concreta en Bolivia (entrevista a Vera).

Por otro lado, UDAPE y el Ministerio de Educación empezaron a ajustarse al nuevo criterio de cooperación denominado “apropiación” (*ownership*), que desde los años 90 empezó a promocionarse por las agencias externas, especialmente las bilaterales²²⁶. Consecuentemente, durante los años 2001 y

²²⁶ El enfoque del *ownership* o apropiación abarca componentes de soberanía de los ciudadanos de los países en desarrollo. De esta manera, tal enfoque permite a los gobiernos de esos países ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo.

2002, UDAPE intentó evitar una condicionalidad financiera y técnica por parte de las agencias externas, especialmente del Banco Mundial, para implementar o modificar la EBRP (entrevista a Vera). Sin embargo, a raíz de la presión e influencia que ejercía la cooperación internacional en Bolivia (Banco Mundial, ASDI, BID y la cooperación de los Países Bajos), UDAPE tuvo que ajustar el documento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), teniendo en cuenta que UDAPE consideraba que políticamente lo más saludable era ajustarse a dicha iniciativa internacional, a pesar de que, como ya se dijo, siempre intentó evitar la condicionalidad externa (UDAPE, 2003:12).

Del mismo modo, el año 2002 se consolidó otra iniciativa internacional que fortaleció los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza. La iniciativa se denominó “Vía Rápida” —más conocida en inglés como *Fast Track Initiative*—. Tal iniciativa se puso en marcha tras el consenso alcanzado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey (2002) por una gran mayoría de organismos de la cooperación internacional y de países donantes. La iniciativa Vía Rápida, como se señaló en el punto 3.4 del capítulo 4, tiene como propósito acelerar la consecución de los ODM y coadyuvar al logro de los objetivos de la Iniciativa de Educación Para Todos.

El Ministerio de Educación de Bolivia se valió de la nueva iniciativa *Fast Track* para formalizar la programación de futuros flujos de ayuda que debían asistir financieramente la segunda fase de la transformación educativa en Bolivia o Reforma Educativa II. Además, la compatibilización de la EBRP con la REb fue una de las condiciones que la cooperación internacional exigía al Ministerio de Educación para poder acceder a esta nueva financiación. No obstante, esta iniciativa fue una “ilusión monetaria” porque nunca se llegó a concretar, aunque en un primer momento ayudó a dar una perspectiva más estratégica del sector, permitiendo cambiar de una política educativa de oferta a una política educativa de demanda²²⁷ (entrevista a Carlos Gutiérrez).

²²⁷ Se define la política educativa de oferta como la política que se dirige a la expansión educativa a través de la provisión de maestros, materiales educativos, *currículum* e

Siempre de acuerdo a Carlos Gutiérrez, este nuevo enfoque de educación (el de política educativa de demanda) que empezó a gestarse en el proceso de elaboración de la EBRP, terminó por consolidarse con la iniciativa del *Fast Track*. De esta manera, se inició un fuerte debate en el Ministerio de Educación sobre la dirección conceptual de la política educativa boliviana en la lucha contra la pobreza.

Asimismo, como nos puntualizó Álvarez, el Banco Mundial intentó que, a través de la financiación del *Fast Track*, se alcanzara por lo menos la meta de culminación del 8° o último grado de primaria. Álvarez nos señaló que tal meta no llegó a alcanzarse por tres razones: la primera, como ya se explicó en el apartado anterior, por los problemas en la culminación de los planes de estudio; la segunda, porque el Gobierno boliviano consideraba que era demasiado costoso financiar el incremento de la carga horaria de los docentes para poder alcanzar aquella meta en un corto plazo. Y la tercera, porque los donantes bilaterales consideraban que el país ya tenía bastantes recursos como para hacer una contribución extraordinaria a la educación primaria. Como consecuencia de todo ello, la iniciativa del *Fast Track* no coadyuvó al proceso de la REb para acelerar la cobertura del 8° de primaria.

A manera de conclusión, hay que destacar que la EBRP y la iniciativa del *Fast Track* nacieron durante periodos de mucha turbulencia política en Bolivia. La EBRP, por ejemplo, tuvo como misión reemplazar los anteriores planes nacionales de desarrollo de mediano plazo que habían tenido una visión claramente productiva. Pero el cambio de gobierno, a principios del nuevo milenio, de Jorge Quiroga a Gonzalo Sánchez de Lozada, dificultó su implementación y terminó por reducir su alcance. El nuevo Gobierno calificaba a la EBRP como el plan “Príncipe Idiota”, por no orientarse claramente a mejorar la producción en Bolivia. La estrategia, por tanto, fue más asumida por

infraestructura. Y la política educativa de demanda, como la política que se dirige a la permanencia educativa por medio de la provisión de bonos de ayuda, transferencias monetarias condicionales a los alumnos más vulnerables y transporte escolar.

la cooperación internacional que por el nuevo Gobierno, que la calificaba como un ejercicio ajeno a sus planes; por esta razón, nunca llegó a implementarse en su totalidad (entrevista a Carlos Gutiérrez).

Posteriormente, la Iniciativa *Fast Track* tuvo entre sus principales propósitos promover la EBRP y, de esta manera, crear una armonización intersectorial entre los ODM y la iniciativa EPT. No obstante, estos objetivos nunca se llegaron a plasmar en la práctica, especialmente porque en Bolivia no existía un escenario de trabajo intersectorial (entrevista a Velarde). Por lo tanto, se puede concluir que, a pesar de los esfuerzos de UDAPE para instaurar un trabajo intersectorial en Bolivia, concretamente para luchar contra la pobreza, el país económicamente más pobre de América del Sur no estaba preparado institucionalmente para asumir tal reto.

6. Obstáculos y resultados de la reforma educativa respecto a la lucha contra la pobreza

La influencia de la cooperación internacional —concretamente a través de las políticas de las agencias multilaterales y de las recomendaciones de los acuerdos internacionales en materia de educación— permitió que la Reforma Educativa boliviana alcanzara durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio un enfoque de lucha contra la pobreza, fundamentalmente bajo el enfoque teórico del capital humano. No obstante, durante su primera fase de ejecución (1995-2005), que incluía dos etapas de implementación (1995-1999 y 1999-2005), la política educativa tropezó con varios obstáculos y limitaciones de gobernabilidad que impidieron que ésta afrontara más decididamente la pobreza. De este modo, aunque sus resultados ciertamente resultaron eficaces para reducir los índices negativos de la educación en Bolivia, no fueron suficientes para afrontar estructuralmente la pobreza de ingresos.

En este sentido, este apartado estudia los obstáculos que la REb ha experimentado y los resultados que ha alcanzado a la hora de reducir la pobreza de ingresos y de capacidades en Bolivia. Para ello nos basamos en el

marco teórico del punto 5 del capítulo 4, así como en lo expuesto tanto en el punto 4 del capítulo 5 como en el presente capítulo, complementando todo ello con algunos contenidos y entrevistas adicionales,

6.1 Limitaciones y obstáculos de la reforma educativa

Diversas limitaciones institucionales y dificultades derivadas de la estructura social, de la escasez de docentes y de materiales educativos, y de la insuficiente capacidad técnica de análisis y evaluación en el Ministerio de Educación, impidieron que la REb afrontara más decididamente la pobreza en Bolivia.

En el plano de los obstáculos institucionales, una de las principales limitaciones de la REb como instrumento de lucha contra la pobreza fue la descoordinación sectorial que experimentó el proceso de implementación de aquella, a pesar de la firme influencia de la cooperación internacional a favor de un trabajo coordinado e intersectorial, que expresara los criterios emanados de encuentros como el Consejo de la UNESCO de 1997 o la Conferencia de Dakar. En este sentido, aunque a principios de los años noventa el Ministerio de Educación empezaba a recabar insumos de otras instancias de la Administración con un criterio intersectorial —por ejemplo, con la participación de especialistas procedentes de diversos ministerios para la elaboración de un nuevo *currículum* o plan de estudios—, en realidad no hubo una plena participación de los responsables de estos ministerios en la elaboración de los ejes transversales de dicho *currículum*. Por lo tanto, la construcción del nuevo plan de estudios no estuvo acompañada de políticas de otros ministerios que contribuyeran a esa actividad.

Además, se dio el caso de que incluso los departamentos del gobierno que participaron, con algunos de sus especialistas, en la elaboración de las líneas transversales de los planes de estudio, como salud y justicia, finalmente no reconocieron como válida la propuesta curricular del Ministerio de Educación. Es así que el Ministerio de Justicia hizo pública una reclamación al Ministerio

de Educación indicando que los temas de violencia que se habían incorporado en el plan de estudios no estaban tratados según las necesidades del sector (entrevista a Carlos Gutiérrez).

Posteriormente, bajo la plena influencia de la Conferencia de Dakar y de la Iniciativa de la EBRP, el Ministerio de Educación empezó una segunda etapa de trabajo intersectorial, pero centrada en acciones muy concretas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación coordinó directamente con el Ministerio de Salud la ejecución de varios proyectos especiales bilingües, al tiempo que lo asistió técnicamente para elaborar la Ley 2426 del Seguro Básico de Salud. Simultáneamente, el Ministerio de Educación coordinó con diversos ministerios la política lingüística boliviana (entrevista a Guidugli).

En síntesis, el Ministerio de Educación, en el marco de la REb, presentó entre los años de 1990 y 2005 dos niveles y etapas de coordinación sectorial. La primera etapa, entre 1990 y 1994, se caracterizó por una visible descoordinación en la elaboración de los ejes transversales del *currículum*, y la segunda, entre 1994 y 2005, estuvo marcada por meras coordinaciones puntuales con distintos sectores, bajo la influencia del nuevo escenario internacional que promovía el trabajo intersectorial como mecanismo imprescindible en la lucha contra la pobreza. Por lo tanto, estuvo muy lejos de llevarse a cabo una coordinación efectiva y planificada entre las políticas educativas y las de otros sectores.

Además, entre finales de los años noventa e inicios del nuevo milenio, a pesar del trabajo de organismos públicos, como UDAPE, que tuvieron como misión la de coordinar las actividades sectoriales en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), no se logró afianzar un trabajo intersectorial efectivo y continuado. Asimismo, como se señaló en el punto 2.4 del capítulo 6, la convulsa situación política e institucional que experimentaba el país andino, especialmente a partir del año 2000, fue en gran medida responsable de que se viera mitigada la influencia de los acuerdos internacionales que promovían el trabajo intersectorial como medida imprescindible para luchar contra la pobreza.

Otro importante obstáculo radicó en la falta de capacidades institucionales a escala municipal, fundamentalmente en la gran mayoría de los municipios rurales e indígenas. Tal carencia implicó que la implementación de iniciativas como el Programa de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad Educativa (PFCEE), destinado a invertir fondos de la cooperación internacional en la dotación de infraestructuras y de equipo educativo en los municipios rurales más marginados de Bolivia, se retrasara hasta casi el final de la primera fase de la REb (entrevistas a de Urioste y Guidugli).

Otro tipo de dificultades que la REb tuvo que afrontar fueron las derivadas de la estructura y el contexto social. Una de las principales tuvo que ver con la falta de adecuación de la organización escolar (concretamente de los enfoques pedagógicos y de los planes de estudios) a las condiciones económicas, sociales y afectivas de los alumnos pertenecientes a los grupos más vulnerables y marginados de Bolivia. En efecto, la REb se enfocó a los docentes más que a las poblaciones beneficiarias, es decir, los módulos de aprendizaje se diseñaron para ser aplicados con una pedagogía muy innovadora y con un “enfoque constructivista”, que resultaba muy vanguardista. Sin embargo, los docentes que trabajaban en zonas deprimidas, no lograron ajustar esa pedagogía a los estudiantes con necesidades educativas que requerían procesos más simples y directos (Chulver, 2001:7, 13).

Del mismo modo, en el plano curricular, a pesar de que la REb había previsto establecer, a través de su marco regulador, una adecuación curricular para las necesidades de los grupos más vulnerables —población femenina y pueblos indígenas rurales—, la resistencia de la Confederación de Maestros de Bolivia impidió que esta medida llegara a ejecutarse. Tal situación provocó que el plan de estudios no se ajustara a las condiciones sociales y afectivas de los estudiantes más vulnerables. Por consiguiente, la organización curricular y pedagógica no estuvo acorde con las necesidades educativas de los pueblos indígenas más remotos y pobres de Bolivia.

Por otro lado, la dificultad que supuso el no disponer de alfabetos indígenas, de materiales educativos en idiomas nativos y de profesores bilingües, constituyó otro de los obstáculos más importantes con los que la REb tuvo que lidiar. La REb, en sus diez años de ejecución (1995-2005), intentó transformar a la mayoría de las escuelas bolivianas, aplicando un enfoque constructivista e intercultural bilingüe. Sin embargo, las elevadas desigualdades educativas que caracterizan su sistema, concretamente la marginalización de las culturas y de las lenguas vernáculas de los pueblos indígenas, se convirtieron en impedimentos reales que frenaron la transformación educativa de las escuelas más alejadas y vulnerables. Por ejemplo, fue tan solo a mediados de los años noventa que el Ministerio de Educación comenzó a elaborar alfabetos en lengua indígena, muchos de ellos inexistentes antes de la puesta en marcha del PRE.

Por último, la limitación derivada de la falta de capacidad técnica de análisis y evaluación en el Ministerio de Educación constituyó otro de los grandes obstáculos de la reforma a la hora de erradicar la pobreza educativa, y, por tanto, de reducir la pobreza de ingresos y de capacidades. Muchas veces tal limitación, como se explicó en el punto 5.2 del capítulo 4, era fruto de una cultura organizacional fuertemente arraigada en los sectores educativos, que, por ejemplo, infravaloraba los efectos de la educación sobre la pobreza²²⁸.

En este sentido, la ausencia de diagnósticos más detallados para identificar las causas de la pobreza educativa en Bolivia, así como la ausencia de indicadores que midieran el impacto de la educación en la reducción de este mal, también ayudan a comprender por qué esta macropolítica no logró influir más decididamente en la reducción de la pobreza boliviana. En efecto, a pesar de que el Ministerio de Educación realizó varias investigaciones durante la implementación de la reforma con el propósito de ir ajustando sus intervenciones para que las familias más vulnerables pudieran invertir en

²²⁸ La ausencia de diagnósticos que analicen las condiciones materiales mínimas a partir de las cuales una familia vulnerable decide invertir a largo plazo en capital humano, representa en sí un impedimento para que una política educativa afronte la pobreza.

capital humano, aquellas investigaciones se realizaron sin profundizar en los preceptos que exigía la economía de la educación o los enfoques de desarrollo, como el del capital humano (entrevista a de Urioste).

6.2 Resultados de la reforma educativa

Un estudio de la CEPAL (1998), como se señaló en el punto 5.1 del capítulo 4, concluye que los años de educación formal necesarios para fomentar procesos de inclusión y salir de la trampa de la pobreza en América Latina, se han incrementado hasta los 12 años. La causa de tal incremento, según este organismo, se debe a que la globalización económica acarrea una mayor demanda de personas con una más cualificación educativa. Por lo tanto, el nuevo contexto implica que las políticas educativas orientadas a reducir la pobreza encuentren una dificultad adicional para afrontar este mal.

En este sentido, los la REb, como se establece en la Ley 1565 de 1994, pretendió llevarse a cabo en los 13 años de educación formal, esto es, un año de educación preescolar más ocho años de educación primaria y cuatro años más de educación secundaria. No obstante, la ejecución de esta macropolítica debía ejecutarse en dos fases, la primera con la misión de cubrir durante siete años la educación primaria, y, la segunda, con el objetivo de abarcar durante otros trece años la educación inicial y secundaria. Por lo tanto, según la planificación inicial de la REb, existiría una correlación entre la política educativa, la inclusión social y lucha contra la pobreza. Sin embargo, la primera fase de ejecución de la REb no alcanzó a cubrir los ocho años de educación primaria. Además, la primera fase de la REb se extendió tres años más de lo inicialmente planificado (2005) para intentar cumplir aquella meta, con lo cual los esfuerzos reales de la REb por fomentar procesos de inclusión social por el solo hecho de una expansión educativa, según el análisis de la CEPAL, habrían sido frenados por los efectos de la globalización económica.

Asimismo, la preparación de la segunda fase de la REb, aunque tuvo algunos avances en temas de elaboración del *currículum* de la educación secundaria,

no logró implementarse en los tiempos planificados. Por consiguiente, la dirección de la REb hacia la educación primaria —a pesar de que este nivel educativo tiene mayores tasas de retorno educativo, como bien expone la convergencia de los enfoques del capital humano y de las capacidades humanas— no fue suficiente en términos de sostenibilidad y de inclusión social (especialmente de los pueblos indígenas del área rural) para luchar contra la pobreza humana en Bolivia. En definitiva, la educación intercultural bilingüe no logró ponerse en práctica en todas las escuelas bolivianas (sólo un 25,8% del total de escuelas en 2005 podían considerarse como bilingües) y la transformación de la educación primaria únicamente llegó a los siete primeros cursos de los ocho que componen la misma.

Además, como se pudo evidenciar en el diagnóstico educativo boliviano desarrollado en el punto 4 del capítulo 5, a pesar de que los años educativos promedio de la población boliviana se incrementaron entre los años de 1992 y 2005, de 6,1 a 8,7 respectivamente, así como la tasa de abandono escolar bajó de 10,1% en 1997 a 6,4% en 2002, y la tasa neta de cobertura educativa femenina se incrementó de 63,5% en 1992 a 67,5% en 2005, lo cierto es que la REb no logró contrarrestar los procesos de exclusión y pobreza de ingresos que experimentaba el país. El impacto de la REb fue limitado en cuanto al crecimiento económico y la reducción de la pobreza de ingresos. En efecto, la tasa de crecimiento se incrementó desde 1995 a 2005 en menos de un 1%, de 3,8% a 4,42%, y la tasa de pobreza moderada sólo se redujo en 4 puntos porcentuales, de 64,0% en 1995 a 59,6% en 2005 (ver puntos 2.2 y 3.1 del capítulo 5). Así pues, durante la implementación de la REb, existió una relación débil, pero proporcional, entre crecimiento económico y reducción de la pobreza de ingresos.

Por otra parte, como indica Félix Patzi (2007:167-169), los niños indígenas en el área rural, a través del enfoque pedagógico constructivista que promocionaba en los años noventa la educación intercultural bilingüe, desarrollaban en el primer ciclo de primaria únicamente sus habilidades cognitivas, en detrimento del desarrollo de capacidades de lectura y de escritura, como sucedía en el anterior modelo educativo a la REb o modelo

conductivista. Por lo tanto, según Patzi, los niños indígenas que abandonaban prematuramente el sistema educativo se convertían en analfabetos funcionales, lo cual perpetuaba los procesos de exclusión que experimentan los pueblos indígenas²²⁹.

Por otro lado, la implementación de la Ley 1551 de Participación Popular (mecanismo de participación social que acompañó todo el proceso de transformación educativa) atribuyó a la política educativa boliviana el rol más importante en cuanto a la generación de procesos de empoderamiento en los municipios del país. Esto contribuyó al hecho de que la REb se orientara a luchar contra la pobreza de capacidades, tal como sugieren los enfoques de las capacidades humanas, de género en desarrollo y de desarrollo con identidad.

En este marco de participación social, la política educativa contribuyó a fomentar la creación de diversos organismos locales. En efecto, los esfuerzos para empoderar a las comunidades bolivianas, en especial a las indígenas, se impulsaron fundamentalmente desde un ámbito académico o mediante proyectos educativos. El Ministerio de Educación, por medio de talleres locales, debatió y explicó los documentos base del *currículum* que posteriormente se implementaron a través de los Proyectos Educativos locales (entrevistas a Guidugli y de Urioste).

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la REb no logró desarrollar alianzas, ni capital social, a nivel comunitario fuera de un ámbito netamente académico. La estrategia Proyectos Educativos (PE) llegó en una segunda etapa de implementación y, como nos señaló Guidugli, si estos proyectos se hubiesen implementado desde el inicio de la reforma, probablemente se hubieran forjado mayores alianzas en el ámbito municipal, y la Reforma Educativa hubiera permitido desencadenar mayores procesos de

²²⁹ Es importante señalar, como se indicó en el punto 4.1 del capítulo 5, que la tasa de abandono escolar en los últimos grados de primaria de los pueblos indígenas alcanza alrededor del 7%. Durante el proceso de implementación de la REb esta tasa de abandono se redujo únicamente en un 3%.

empoderamiento.

Finalmente, y a manera de conclusión, la tabla nº 32 plasma los resultados más genéricos de la REb, los cuales han sido desarrollados en los puntos 2.2 y 5 del presente capítulo. Hay que destacar que la tabla además ofrece un panorama esquemático de las fases por las cuales atravesó este proceso, como también los fundamentos teóricos que nutrieron estas fases, los acuerdos e iniciativas internacionales que las indujeron y los objetivos que las caracterizaron.

Tabla 32: Síntesis del proceso de implementación de la Reforma Educativa boliviana (1990-2005)

Fases de la Reforma Educativa	Fundamentos teóricos	Referencias de acuerdos e iniciativas internacionales	Objetivos	Resultados
Inicios de la transformación educativa (1990-1994)	-Enfoque de necesidades básicas -Enfoque de desarrollo humano -Enfoque de capital humano	Conferencia Mundial de Educación Para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990	-Elaboración de estudios sobre necesidades de aprendizaje -Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe -Elaboración de la propuesta de reforma -Ampliación de infraestructura educativa	-Alcance de compromisos políticos para iniciar un proceso de reforma -Apoyo financiero de la cooperación internacional -Incremento del número de edificios escolares en el área rural -Desarrollo y ampliación de la educación bilingüe
Ejecución de la primera etapa de la reforma (1995-1999)	-Enfoque de capital humano	Conferencia Social celebrada en Copenhague en 1995	-Transformación de los primeros grados de la educación primaria -Mejora de la calidad educativa -Formación de una mano de obra acorde con las necesidades productivas del país	-Fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación -Incremento de la financiación en el sector educativo -Elaboración de los primeros planes de estudio y materiales educativos bajo un enfoque constructivista
Inicios de la segunda etapa de la reforma (1999-2000)	-Enfoque de capacidades humanas -Enfoque de capital humano	Encuentro internacional convocado por la UNESCO en 1997	-Implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y la Equidad de la Educación -Focalización educativa hacia los municipios rurales de bajos ingresos -Expansión de la infraestructura educativa en las áreas rurales -Lucha contra las desigualdades educativas de género -Fomento de procesos de descentralización educativa -Consolidación de la educación bilingüe -Desarrollo de programas de educación inicial -Incremento de la productividad y las ganancias por medio del acceso y de la calidad educativa	-Implementación de proyectos educativos (entre éstos algunos orientados a la educación inicial) -Empoderamiento institucional de organismos municipales -Empoderamiento social y político de los pueblos indígenas y de las mujeres -Expansión de la educación primaria (incremento en la matrícula, la infraestructura educativa y el personal docente)
Consolidación de la segunda etapa de implementación de la reforma (2000-2005)	-Enfoque de capacidades humanas -Enfoque de desarrollo con identidad -Enfoque de capital humano	-Conferencia de Educación Para Todos celebrada en Dakar, Senegal, en 2000 - Objetivos de Desarrollo del Milenio -Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza -Iniciativa del <i>Fast Track</i>	-Fomento de un trabajo en un marco intersectorial y sostenible claramente vinculado con la erradicación de la pobreza - Focalización hacia las regiones más necesitadas y vulnerables, distinguiendo municipios rurales de indígenas -Actualización y formación docente -Universalización de la educación primaria -Reducir la pobreza de ingresos	-Expansión de la educación primaria en los municipios más vulnerables -Consolidación de procesos de empoderamiento en municipios indígenas -Transformación de la educación docente, de formación profesional a educación técnica universitaria -Reducción de los índices negativos de la educación -Leve incremento de la calidad educativa (tanto en alumnos como en docentes) -Escaso trabajo interministerial -Incapacidad de transformar todos los grados de la educación primaria -Insuficiente cantidad de docentes formados en educación bilingüe -Incapacidad de implementar universalmente la educación bilingüe en Bolivia -Imposibilidad de reducir la pobreza de ingresos

Fuente: Elaboración propia.

7. Conclusiones

La Reforma Educativa boliviana constituyó una de las políticas sociales más importantes de las implementadas en América Latina en el decenio de 1990 y primeros años del nuevo milenio. La adopción de la educación intercultural bilingüe y el apoyo masivo de la cooperación internacional caracterizaron dicho proceso.

No obstante, tal macropolítica, llevada a la práctica por cinco gobiernos sucesivos, enfrentó ciertas limitaciones que impidieron que se implementara como una verdadera estrategia de lucha contra la pobreza. La descoordinación sectorial, el creciente número de años de escolarización necesarios para escapar de procesos de exclusión social, las dificultades materiales (la falta de alfabetos indígenas, de materiales educativos en idiomas nativos y de profesores bilingües), la no adopción de una educación técnica y superior, y la divergencia entre la organización escolar y las condiciones sociales, culturales y económicas de las poblaciones más vulnerables, impidieron que la REb erradicara la pobreza educativa en Bolivia y, por tanto, disminuyera la pobreza de ingresos en el país.

Por otra parte, la implementación de la reforma estuvo inducida por diversos criterios que provinieron de varios encuentros e iniciativas internacionales, así como por los organismos externos de la cooperación internacional que financiaron tal proceso. En concreto, los donantes más representativos, tanto por su influencia financiera como por su incidencia en el diseño de políticas, fueron el Banco Mundial, el BID, ASDI, la cooperación de los Países Bajos y UNICEF. Estas agencias consideraron la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza como una iniciativa de obligado cumplimiento para que los préstamos y las donaciones continuaran dirigiéndose hacia el sector educativo boliviano. Así pues, la cooperación internacional condicionó la orientación de la reforma, en otras palabras, delimitó sus objetivos y transmitió sus principios inspiradores. El enfoque del capital humano, dentro de estos principios, fue el más destacado en detrimento de otros como el de las necesidades básicas, el de las capacidades humanas y el de la educación popular.

Si bien la cooperación adoptó en algunos aspectos la modalidad de ayuda por sector, impulsó, especialmente, una modalidad de ayuda por programas que permitió implementar los componentes más importantes de la Reforma Educativa. Dicha modalidad de ayuda se centró en una asistencia masiva y casi exclusiva hacia la educación primaria. Por tanto, la educación secundaria y la alfabetización de adultos fueron unos niveles educativos relegados del apoyo externo y, por consiguiente, no se beneficiaron de la transformación y la ampliación educativa acontecida en Bolivia desde los años noventa.

En definitiva, a pesar de la influencia de la cooperación internacional para que la reforma boliviana se orientara a afrontar la pobreza, en base fundamentalmente al enfoque del capital humano, se puede concluir que este proceso no logró reducir de forma decisiva aquel mal, debido en gran medida a diversos problemas institucionales y de gobernabilidad. De este modo, no se consiguió erradicar la pobreza educativa que experimenta Bolivia, pobreza que constituye una de las causas más importantes de su pobreza de ingresos, la cual contribuye a su vez a la exclusión de sus poblaciones más vulnerables, especialmente la de sus pueblos indígenas y, dentro de éstos, la de sus mujeres rurales.

CAPÍTULO 8: NUEVO ENFOQUE DE LA REFORMA EDUCATIVA CON EL GOBIERNO DE MORALES (2006-2010)

1. Introducción

El presente capítulo se centra en el estudio de la reforma educativa que se viene llevando a cabo en Bolivia desde el año 2006, esto es, a partir de la llegada al poder de Evo Morales ese mismo año. De esta forma, con este estudio finalizamos nuestro análisis de las políticas educativas bolivianas y su relación con la lucha contra la pobreza, respondiendo, de esta manera, a la segunda parte de la hipótesis general propuesta en el capítulo 1. Este capítulo, por tanto, se inicia con el estudio de la reciente desaceleración de la reforma educativa que había sido emprendida en los años noventa y con el cambio de paradigma educativo que actualmente experimenta Bolivia. El capítulo aborda también los posicionamientos críticos y opuestos que, especialmente desde el año 2006, han tenido lugar entre las organizaciones educativas bolivianas y los actores de la cooperación internacional presentes en el país.

Para llevar a cabo tal estudio, el capítulo se divide en tres apartados. El primero se centra en la desaceleración del anterior proceso de reforma, las nuevas modalidades de ayuda de la cooperación internacional y la articulación institucional e implementación del nuevo enfoque educativo. Para estudiar tal implementación analizaremos, en particular, la formulación del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, a la fecha (primavera de 2010) aún no

aprobado como ley, los artículos en materia de educación de la nueva Constitución boliviana y el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación del año 2009.

El segundo apartado, por su parte, se centra en el estudio de los principios del nuevo enfoque educativo y los posicionamientos que se han adoptado durante su proceso de elaboración e implementación, especialmente en lo referente al impacto de la nueva transformación educativa en la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Por lo tanto, el primer cuerpo de análisis de este segundo apartado se dedica a observar las posturas sobre el nuevo enfoque educativo del Gobierno de Evo Morales por parte de la Iglesia católica, de la Confederación de Maestros de Bolivia y de la Media Luna (grupo de oposición al Gobierno de Morales).

Más adelante, en el tercer apartado, se estudia la reubicación de la cooperación internacional ante el nuevo paradigma educativo. En particular, desglosaremos las posturas que los principales organismos de la cooperación presentes en Bolivia han ido adoptando en lo referente a la nueva relación establecida en el actual paradigma educativo entre la educación, el desarrollo y la pobreza.

2. Reconsideración de la anterior reforma educativa boliviana desde un nuevo enfoque

La desaceleración que experimentó la transformación educativa en Bolivia a principios del nuevo milenio, como consecuencia de la inestabilidad política que padecía el país, coincidió con un escenario internacional en el que se consolidaron nuevos criterios para armonizar la ayuda internacional, gracias por ejemplo a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (sobre la cual ya hemos hablado en el capítulo 4, punto 3.3). Tales criterios se orientaron a instaurar nuevas modalidades de ayuda, dirigidas a sectores y no a programas específicos dentro de estos sectores. Además, estos criterios modificaron la influencia ejercida mediante el diálogo sobre

políticas por parte de algunas agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fundamentalmente porque la Declaración de París aboga por una mayor autonomía nacional en el diseño e implementación de políticas públicas²³⁰.

En este contexto, el año 2006, el primer Gobierno de Evo Morales terminó por paralizar la implementación del anterior proceso educativo y delimitó, a través de un anteproyecto de ley, un nuevo marco de reforma. El presente apartado describe precisamente el proceso de desaceleración que desde el año 2002 experimentó la reforma que había sido iniciada en los años noventa, así como las nuevas modalidades de ayuda que la cooperación internacional estableció desde el año 2004. Este apartado analiza también, de manera detallada, la formulación de la nueva política educativa, así como su articulación institucional. Finalmente, el apartado presenta la tímida implementación que hasta ahora ha tenido el nuevo enfoque, ya que hasta la fecha (primavera de 2010) el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” aún no ha sido aprobado en el Parlamento, por razones que explicaremos a lo largo del capítulo.

2.1 Desaceleración de la reforma educativa de los años noventa

La Reforma Educativa boliviana (REb), desde sus inicios, en 1991, hasta su primera fase de implementación, en 2005, fue responsabilidad de seis gobiernos sucesivos. Sin embargo, entre los años 1991 y 2002, la ejecución de la REb gozó de una notable estabilidad institucional, gracias a la continuidad de un mismo equipo de trabajo encargado de llevarla a cabo. Esta circunstancia hace que varios analistas bolivianos, como López y Murillo (2006:12), consideren a la REb como la política de Estado más importante desarrollada en

²³⁰ La Declaración de París lanzó las siguientes recomendaciones: el establecimiento de políticas sectoriales por parte de los países receptores de ayuda y la armonización, la alineación y la mutua responsabilidad entre las políticas de estos países y el apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional (Alemany *et al.*, 2008:2).

las últimas décadas en Bolivia. Sin embargo, las tensiones políticas que este país experimentó entre 2002 y 2005, terminaron por ahogar dicha reforma.

Por ejemplo, mientras finalizaba la primera fase de la REb, los sindicatos de maestros, a través de grandes movilizaciones, volvieron a reafirmar su postura en contra de esta reforma. Tal postura se basaba en la crítica, formulada ya desde los años ochenta, de que las reformas neoliberales adoptadas en Bolivia, concretamente la Ley 1565 de Reforma Educativa, incrementaban los niveles de desigualdad y pobreza en el país.

No obstante, pese a la inestabilidad política y la oposición de diversos sindicatos de maestros y organismos sociales, como se analizará más adelante, el Ministerio de Educación diseñó en el año 2004 una propuesta para continuar la segunda fase de la REb. Ésta contemplaba una Estrategia Educativa Sectorial, que tenía como propósito prolongar la transformación educativa de la educación primaria e iniciar, en el marco de la Ley 1565, la reforma de los restantes niveles educativos, como la educación inicial, la educación secundaria, la educación técnica, la educación alternativa y la educación superior universitaria. El horizonte estimado para tal transformación se estableció en 10 años y no en 13, como inicialmente había contemplado el equipo de la reforma en los años noventa (López, 2006:3-7).

Por lo tanto, el Ministerio de Educación pasó de un programa educativo que priorizaba la educación primaria, como hacía el Programa de Reforma Educativa (PRE) de 1995, a una Estrategia Educativa Sectorial, a la cual se denominó como Estrategia de la Educación Boliviana (EEB). Así pues, para implementar la primera etapa de la EEB, el Ministerio elaboró un plan a mediano plazo, denominado Programa Operativo Multianual (POMA), que debía ejecutarse en cinco años —entre 2005 y 2009—²³¹ (MECyD, 2005a:1-2).

²³¹ Inicialmente, y como se puede constatar en las referencias bibliográficas, el POMA fue formulado para el período 2004-2008.

Como nos señaló en una entrevista Rebeca Borda, la nueva visión sectorial que el Ministerio de Educación empezaba a implementar en 2005 se debió en gran parte al nuevo liderazgo que dos agencias de la cooperación internacional — la Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo (ASDI) y la de los Países Bajos— comenzaban a ostentar en la financiación de la educación en Bolivia²³². Según Borda, estas dos agencias influyeron en las políticas educativas bolivianas de una manera directa concretamente desde el año 2003. Este año coincidió con la finalización de la asistencia de las agencias bilaterales al PRE a través de canales de ayuda del Banco Mundial. En ese contexto, la cooperación de los Países Bajos empezó a dialogar con el Gobierno de Sánchez de Lozada para establecer unos nuevos mecanismos de cooperación, basados en el apoyo a estrategias del sector educativo en su conjunto y no a programas aislados.

Por su parte, una nueva iniciativa internacional, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, vino a apoyar en 2005 el mencionado diálogo que la cooperación de los Países Bajos había iniciado dos años atrás. Asimismo, esa iniciativa internacional, como nos indicó Borda, ayudó a consolidar la Estrategia de la Educación Boliviana (EEB), porque tanto la cooperación de los Países Bajos como ASDI condicionaron su ayuda a la implementación de tal estrategia²³³. En este sentido, la Declaración de París que propone que la ayuda se canalice en forma de apoyo sectorial, en vez de vía programas, influyó para que el Ministerio de Educación adoptara la modalidad de ayuda por sector o, en inglés, *Sector Wide Approach* (SWAP) a través de una canasta de fondos (*basket fund*) (MECyD, 2005a:4,19).

²³² Entrevista con Rebeca Borda, responsable de educación de ASDI en Bolivia (1995-2009), realizada en ASDI Bolivia, en La Paz, el 15 de abril de 2009. Todas las declaraciones de Borda provienen de esta entrevista.

²³³ ASDI y la cooperación de los Países Bajos consideraban que el desarrollo institucional que el Ministerio de Educación había experimentado durante la ejecución de la primera fase de la REb lo habilitaba para asumir un enfoque sectorial. Hay que destacar que ASDI apoyó en los años noventa al Ministerio de Educación en la implementación de proyectos como el Programa de Reforma Institucional, intervención que permitió institucionalizar a 83 funcionarios (entrevista a Borda).

En 2005, ASDI y DANIDA acompañaron a la cooperación de los Países Bajos en la consolidación de dicha canasta de fondos. Sin embargo, el Ministerio de Educación, en pleno proceso de diálogo con las agencias bilaterales sobre los nuevos mecanismos de ayuda que tenían como propósito financiar la implementación del POMA, presentó en la Reunión de Evaluación Conjunta de la REb (REC) unas líneas directrices que debían asumir las agencias internacionales a la hora de financiar la primera etapa de la segunda fase de la REb. Además, el Ministerio estableció nuevos espacios de diálogo para coordinar tanto la financiación internacional como las evaluaciones del POMA. De esta manera, como consecuencia, se creó el Comité Interagencial de Educación (CIE)²³⁴ (López y Murillo, 2006:13).

Por otra parte, es importante señalar que, si bien las directrices del Ministerio de Educación establecieron que la cooperación debía apoyar al POMA bajo una modalidad de ayuda por sector, también admitieron recibir ayuda bajo una modalidad de proyectos. De esta manera, la agencia bilateral de cooperación japonesa JICA (a través de su plan para el mejoramiento educativo en aula), UNICEF (por medio de su apoyo a la expansión de la educación primaria) y el Banco Mundial (que finalizó el año 2005 su ayuda al PRE) comenzaron a actuar mediante la modalidad de ayuda por proyectos. Por otro lado, el BID solicitó al Ministerio de Educación extender su apoyo financiero bajo una modalidad de ayuda por programas, propuesta que el Ministerio de Educación rechazó, especialmente porque entendía que con la Declaración de París el concepto de la ayuda internacional había cambiado (BID, 2003:1-3; MECyD, 2005:1-5). Asimismo, la cooperación bilateral pretendía que los fondos de la nueva canasta compensaran y se equiparan a los fondos que tanto el Banco

²³⁴ La Reunión de Evaluación Conjunta (REC), instaurada en 2002, constituye un espacio de evaluación de los programas educativos bolivianos financiados por la cooperación internacional, y que se celebra una vez al año. Posteriormente, en el año 2005, gracias a la influencia de la Declaración de París, el Ministerio institucionalizó el CIE o Comité Interagencial de Educación, que es otro foro de diálogo entre el Gobierno boliviano y la cooperación internacional, el cual, a diferencia de la REC, se reúne dos veces al año. En el CIE se discuten los planes operativos y las políticas del sector de una manera más técnica que en la REC.

Mundial como el BID dejaron de aportar al sector educativo boliviano bajo una modalidad de ayuda por programas.

Por lo tanto, como nos señaló Anke van Dam, ASDI y la cooperación de los Países Bajos se comprometieron a duplicar su financiación para apoyar la transformación de la educación boliviana²³⁵. Sin embargo, durante el año 2005, el Ministerio de Educación empezó a reducir la implementación de la REb y, por tanto, su capacidad de ejecución de fondos internacionales, debido especialmente a los cambios institucionales que estaba experimentando dicho Ministerio (entrevistas a Borda y Dam).

Por otra parte, la Estrategia de la Educación Boliviana empezó desde sus inicios (2005) a promover cierta coherencia entre las políticas educativas y sociales bolivianas, resaltando la interculturalidad y el bilingüismo como aspectos comunes en todas ellas. Además, la EEB se inscribió en el Programa General de Desarrollo Social y buscó coadyuvar al logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) (López, 2006:16-19). Sin embargo, pese a toda esta iniciativa de trabajo intersectorial, los indicadores de resultado del POMA de 2004 no estaban totalmente claros, en otras palabras, eran muy genéricos y no estaban cuantificados (entrevista a Borda).

Por otro lado, cabe destacar que, mientras diseñaba la EBB y el POMA, el Ministerio de Educación intentó vincular aspectos de la REb, como la interculturalidad y el bilingüismo, con el enfoque del desarrollo humano sostenible. Esta vinculación intentaba de cierta manera cambiar la percepción que los organismos educativos bolivianos, en especial las organizaciones indígenas y la Confederación de Maestros de Bolivia, tenían de la transformación educativa que experimentaba el país; en otras palabras, su estrecha vinculación con el enfoque de capital humano. Por ejemplo, el documento del POMA sostiene que:

²³⁵ Entrevista con Anke van Dam, primera secretaria de la Embajada del Reino de los Países Bajos en La Paz, experta sectorial de Educación y Emancipación, realizada en la Embajada de los Países Bajos, en La Paz, el 20 de abril de 2009.

“[...] el plan se centra en la mejora de la calidad, el acceso y la permanencia en una educación intercultural y bilingüe, que promueva equitativa y eficientemente el desarrollo humano sostenible, el ejercicio pleno de derechos humanos y ciudadanos, la cultura democrática y las capacidades productivas y competitivas de los bolivianos y bolivianas, respetando la identidad cultural y los valores éticos con solidaridad y reciprocidad [...]” (MECyD, 2005a:10).

De esta manera, la EEB y el POMA se constituyeron en instrumentos e insumos importantes para iniciar en 2004 la organización del Consejo Nacional de Educación (CONED), máximo órgano de participación social prescrito por la Ley 1565 de Reforma Educativa. El CONED, además, bajo la supervisión del Ministerio de Educación, tenía encomendada la organización del “II Congreso Nacional de Educación”, con el fin de concertar todas las demandas educativas de las distintas organizaciones sociales antes excluidas. Cabe recordar que el “I Congreso Nacional de Educación” se había realizado en 1992, antes por tanto de la promulgación de la Ley 1565. Así pues, a lo largo del año 2004 la mayor prioridad del Ministerio de Educación fue la puesta en marcha del CONED y la organización del II Congreso Nacional de Educación (MECyD, 2005:6).

Una vez constituido el CONED, las organizaciones sociales bolivianas participaron en el mismo agrupándose en cuatro bloques. El Bloque Popular incluía a las dos confederaciones de maestros de Bolivia (urbanos y rurales). El Bloque Social contemplaba la participación de representantes de ONG y de la Iglesia católica. El Bloque Gubernamental tenía la representación de las distintas reparticiones gubernamentales, con primacía del Ministerio de Educación, y el Bloque Indígena logró aglutinar a todas las organizaciones indígenas de las tierras altas y bajas de Bolivia alrededor de una agenda educativa indígena común. Este último bloque, además, convocó al “I Congreso Nacional Educativo de Pueblos Indígenas y Originarios”, en el que se aprobó una propuesta educativa indígena para todo el sistema educativo boliviano²³⁶

²³⁶ Los consejos educativos de los pueblos originarios (CEPO), órganos de participación social en educación creados en 1994 por la Ley 1565 de Reforma Educativa, tuvieron un papel

(MECyD, 2005b:3).

Al mismo tiempo que se articulaba este escenario de concertación educativa, la REb se seguía implementando bajo el marco regulador de la Ley 1565. Ahora bien, es importante señalar que en el año 2003 empezaron a producirse transformaciones en el equipo de trabajo encargado de la implementación de la primera fase de la REb (1995-2005), que permanecía inalterado desde 1994, debido al cambio de numerosos funcionarios públicos en el Ministerio de Educación. Además, las convulsiones políticas que se originaron desde el año 2003, como se señaló en el punto 2.4 del capítulo 6, ocasionaron varios cambios de gobierno y, por lo tanto, la merma de las capacidades institucionales del ministerio. Tal situación provocó una desaceleración paulatina del PRE y, consecuentemente, una reducida implementación de su segunda fase (López y Murillo, 2006:14).

2.2 Formulación de la nueva política educativa del Gobierno de Evo Morales

El presidente boliviano, Evo Morales, nada más llegar al poder y durante sus primeros meses de gobierno, de febrero a junio de 2006, cambió el enfoque educativo vigente en Bolivia a través de un anteproyecto de ley promovido por su nuevo ministro de educación, Félix Patzi. De este modo, apenas fue nombrado ministro, Patzi anunció que abrogaría la Ley 1565 de Reforma Educativa, así como que, con el objeto de aprobar un borrador de ley educativa, procedería a organizar el II Congreso Nacional de Educación, el cual no se había podido realizar un año antes debido a las convulsiones políticas que experimentaba el país. Es importante señalar que para organizar tal congreso el ministro de educación desconoció al CONED, consejo que según el marco de la Ley 1565 de Reforma Educativa era responsable de organizar este tipo de encuentros. Patzi argumentaba que el CONED estaba controlado por organizaciones educativas que durante todo el anterior proceso de reforma no habían canalizado las demandas de los organismos sociales e indígenas de

preponderante para desarrollar el Bloque Indígena.

Bolivia²³⁷. En este contexto, como nos señaló en entrevista Walter Gutiérrez, el Ministerio de Educación, a través de una resolución ministerial, amplió en 2006 la participación de los bloques que representaban a los movimientos sociales e indígenas en los congresos educativos nacionales²³⁸.

Consiguientemente, el nuevo ministro de educación aprobó en el mes de marzo de 2006 la creación de una Comisión Nacional encargada de redactar el borrador del Anteproyecto de Ley de Educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, nombre dado en memoria de dos importantes educadores bolivianos, uno de ellos indígena²³⁹. Esta comisión, a su vez, para elaborar la nueva propuesta legal, convocó a las dos confederaciones de maestros de Bolivia (la urbana y la rural), así como a las organizaciones indígenas y sociales que habían llevado a Evo Morales al poder²⁴⁰. Es importante señalar que la Comisión Redactora se opuso a la incorporación de la Iglesia católica, las ONG y las agencias de la cooperación internacional en la elaboración de la nueva propuesta educativa (CEICAB, 2006:1-3).

²³⁷ El año 2004, la Conferencia Episcopal de la Iglesia católica ocupaba la Vicepresidencia del CONED.

²³⁸ Entrevista con Walter Gutiérrez, responsable de la Educación Intercultural, Intracultural y Plurilingüe del Ministerio de Educación, realizada en el Ministerio de Educación de Bolivia, en La Paz, el 13 de mayo de 2009. Todas las declaraciones de Walter Gutiérrez provienen de esta entrevista.

²³⁹ Avelino Siñani fue un educador boliviano que se formó autodidacta y clandestinamente como maestro. Destaca por haber establecido entre 1931 y 1940 la primera experiencia educativa dirigida exclusivamente a la población indígena del altiplano boliviano, población a la que se le negaba la educación como un derecho fundamental. Dicha experiencia fue la Escuela *Ayllu* de Warisata (población del occidente boliviano), la cual proponía la creación de un modelo nacional educativo que partía de la liberación del “indio”. Además, tal experiencia formuló un modelo de educación basado en el trabajo productivo, a partir de la peculiaridad de la organización del trabajo colectivista en los Andes (trabajo comunitario) y sus consiguientes expresiones culturales (Pérez, 1934:1-12).

²⁴⁰ Hay que destacar que las organizaciones sociales que participaron en la Comisión Nacional para la redacción del borrador del Anteproyecto, estaban representadas especialmente por la Confederación Nacional de Maestros Rurales (CONMERB) y las organizaciones indígenas de Bolivia.

Asimismo, durante el proceso de elaboración del borrador del anteproyecto, como nos indicó Eduardo Gonzáles, el Ministerio de Educación se nutrió de las propuestas educativas que en el I Congreso Nacional de Educación del año 1992 habían presentado los bloques sociales bolivianos²⁴¹. De esta manera, la propuesta de Ley Marco de Educación de Reforma Educativa de 1992 — documento que había sido ignorado casi en su totalidad a la hora de elaborar en el año 1994 la Ley 1565 de Reforma Educativa—, sirvió como insumo principal para elaborar el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”. Sin embargo, es importante señalar que el documento de 1992 se dirigía a una educación intercultural bilingüe y monolingüe, mientras que el nuevo enfoque se orienta a una educación intercultural, intracultural y plurilingüe (entrevista a Gonzáles).

En tal sentido, como nos mencionó Armando Terrazas, asesor jurídico del Ministerio de Educación, el nuevo enfoque educativo se diferencia del anterior proceso de reforma y de la propuesta de 1992, porque éste ya no se emplea como un instrumento de dominación²⁴². En otras palabras, se intenta romper con la desigualdad que promovía el sistema educativo en Bolivia, que permitía que una población rural indígena estuviera condenada a recibir una educación intercultural bilingüe y otra población urbana estuviera favorecida por una educación monolingüe de mayor calidad. Asimismo, el anteproyecto, que adquiere un enfoque intracultural, intercultural y plurilingüe, constituiría el principal instrumento político del MAS para cohesionar al país por medio de una educación única.

En resumen, el enfoque educativo de Evo Morales, según los funcionarios del Ministerio de Educación, recogería algunos postulados de la Ley Marco de Reforma Educativa de 1992, concertada por distintos movimientos sociales

²⁴¹ Entrevista con Eduardo Gonzáles, secretario ejecutivo de la Comisión Episcopal de Educación en Bolivia, realizada en la Comisión Episcopal, en La Paz, el 12 de mayo de 2009. Todas las declaraciones de Gonzáles provienen de esta entrevista.

²⁴² Entrevista con Armando Terrazas, asesor jurídico del Ministerio de Educación de Bolivia, realizada en el Ministerio de Educación, en La Paz, el 13 de mayo de 2009. Todas las declaraciones de Terrazas provienen de esta entrevista.

bolivianos en el I Congreso Nacional de Educación. No obstante, sus directrices se basarían sobre todo en las propuestas educativas que el Bloque Indígena había presentado en el I Congreso Nacional Educativo de Pueblos Indígenas y Originarios del año 2005 (entrevista a Terrazas).

Una vez redactado el anteproyecto de ley, la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia se retiró de la Comisión Redactora por discrepancias ideológicas que analizaremos más detalladamente en el punto 3.2 del presente capítulo. No obstante, las organizaciones que representaban a los pueblos indígenas, la Confederación de Maestros Rurales y el Ministerio de Educación, constituyeron un bloque permanente para presentar en el II Congreso Nacional de Educación el borrador del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” (CEICAB, 2006:2).

Por otra parte, la Iglesia católica, al verse excluida del proceso de elaboración del borrador del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, protestó ante el Gobierno boliviano, y un mes antes de la realización en mayo de 2006 del II Congreso de Educación, el propio Presidente intercedió a fin de que aquella fuera incorporada a tal Comisión. Sin embargo, el borrador del anteproyecto ya estaba elaborado (entrevista a Gonzáles).

La Iglesia católica, representada por la Comisión Episcopal de Educación, observó además que se había eliminado del borrador la modalidad de Escuelas de Convenio y que se había decidido la instauración de un tipo de educación libre de la religión católica²⁴³. Así pues, antes de la realización de este segundo congreso, la Iglesia intentó incorporar en el borrador temas que la beneficiaban directamente (incorporación de la modalidad de Escuelas de Convenio) y desechar aspectos que le afectaban (la eliminación de todo concepto que afectara explícitamente la educación en la religión católica) (CEICAB, 2006:2).

²⁴³ Las Escuelas de Convenio representan el 20% de las escuelas bolivianas, y aproximadamente un 80% de éstas son administradas por la Iglesia católica. Por tanto, funcionan aproximadamente 1.500 Escuelas de Convenio, construidas con la aportación de la Iglesia y cuyos maestros son pagados por el Estado boliviano (CEICAB, 2006:2-3).

Sin embargo, los esfuerzos realizados por la Iglesia católica en tal sentido antes de la realización del congreso no tuvieron éxito. Por ello, la Comisión Episcopal de Educación preparó una nueva propuesta educativa que presentaría en el II Congreso denominada *Una manera diferente de ver, sentir y vivir la educación*, documento que mantenía un lenguaje muy similar a la propuesta presentada por el Ministerio de Educación y el Bloque Indígena, en otros términos, al borrador del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, pero con la inclusión y la participación central de la Iglesia (CEICAB, 2006:3).

Días antes de la realización del II Congreso Nacional de Educación, en la ciudad de Sucre, empezaron a desarrollarse los debates y las tensiones políticas más sonadas de los últimos 20 años en el sector educativo en Bolivia. Las disputas surgieron en relación al número de delegados que el Ministerio de Educación había asignado a la Iglesia para su representación, un número insuficiente según la postura eclesial (entrevista a Gonzáles). Al mismo tiempo, algunos medios de comunicación empezaron a advertir de la ausencia de la religión católica en el Anteproyecto de Ley planteado por el Gobierno, lo que espoleó por todo el país un debate en torno al Estado laico. En este debate, como se señaló en el punto 3.2 del capítulo 6, el grupo político de oposición al Gobierno de Morales, o Media Luna, se alió con la Iglesia católica, lanzando mensajes que alertaban de que el nuevo Gobierno, además de pretender anular las Escuelas de Convenio, suprimiría también la propiedad privada de toda la población, implantando un modelo comunista que terminaría por eliminar a la Iglesia y a la religión (Harnecker y Fuentes, 2008:135).

En este contexto, el II Congreso Nacional de Educación se realizó en la ciudad de Sucre entre el 10 y el 15 de junio del año 2006. En dicho congreso, la participación y representación del Bloque Indígena (organizaciones de los pueblos indígenas, la Confederación de Maestros Rurales y el Ministerio de Educación) superaba en número a la suma de los representantes de la Iglesia católica, de las universidades y de la Confederación de Maestros Urbanos (CEICAB, 2006:2, 4).

Asimismo, en este ambiente, la población católica de la ciudad de Sucre se concentró en las inmediaciones del lugar donde se realizaba el congreso para, por medio de cantos y oraciones, pedir al Gobierno que no eliminase la religión de la educación boliviana. Tal acción de la Iglesia católica, apoyada por la Media Luna, molestó a todo el sector campesino indígena, lo cual motivó que la Iglesia no recibiera ningún voto por parte de este bloque para presidir el congreso, como había sucedido el año 1992 (CEICAB, 2006:3).

Por otro lado, cabe señalarse que, al mismo tiempo, la Confederación de Maestros Urbanos procedió a abandonar el congreso. No obstante, como nos reveló en entrevista Vilma Plata, lo cierto es que esta confederación ya había abandonado meses atrás la Comisión Redactora del Ministerio de Educación por razones ideológicas²⁴⁴.

De esta manera, tanto la Iglesia católica como la Confederación de Maestros Urbanos mostraron durante el inicio del II Congreso Nacional de Sucre su desacuerdo y desaprobación ante el borrador del Anteproyecto de Ley. El desacuerdo aumentó debido al hecho de que el Bloque Indígena, que incluía la participación de la Confederación de Maestros Rurales, recibió el *presidium* de dicho congreso. Como resultado, la Confederación de Maestros Urbanos, junto con la Central Obrera Boliviana (COB) y los representantes de las universidades, abandonaron el congreso.

La Iglesia católica, por su parte, no llegó a abandonar el congreso, pero su reducida participación fue entendida por el Bloque Indígena como un abandono (entrevistas a Plata y Gonzáles). Por consiguiente, la Iglesia católica se vio imposibilitada de presentar y debatir su propuesta educativa, el documento *Una manera diferente de ver, sentir y vivir la educación*.

²⁴⁴ Entrevista con Vilma Plata, secretaria de Educación y Cultura de la Federación de Maestros Urbanos de La Paz, realizada en la Federación de Maestros Urbanos, en La Paz, el 28 abril 2009. Todas las declaraciones de Plata provienen de esta entrevista.

En definitiva, en el II Congreso Nacional de Educación, el 15 de junio del año 2006, con la ausencia de los organismos ya citados, el Ministerio de Educación y el Bloque Indígena aprobaron el documento base que habían elaborado en la Comisión Redactora, excluyendo de ésta las peticiones y términos que la Iglesia católica había demandado, como la inclusión de las Escuelas de Convenio y la eliminación del concepto de la educación laica (entrevista a Gonzáles).

El II Congreso Nacional de Educación fue considerado por los movimientos sociales que llevaron a Evo Morales al poder como la antesala de la Asamblea Constituyente. Las propuestas educativas que fueron planteadas por el Bloque Indígena fortalecieron el llamado “Pacto de Unidad Indígena Campesino”. Tal movimiento, que aglutinaba a todas las organizaciones indígenas de Bolivia, había propuesto tres años atrás, en 2003, la instauración de una Asamblea Constituyente para impulsar reformas estructurales del Estado boliviano. De esta manera, el Pacto de Unidad Indígena adquirió en el II Congreso Nacional de Educación la experiencia necesaria para plantear meses después propuestas y demandas concretas en la Asamblea Constituyente, las cuales eran coherentes con el Anteproyecto de Ley educativa —en concreto con los principios de educación intracultural, intercultural y plurilingüe— así como con las medidas de lucha contra la pobreza a través de la inclusión y la transformación social (entrevista a Terrazas).

De esta forma, en el II Congreso Nacional de Educación se aprobó por mayoría el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” (CEICAB, 2006:2). Sin embargo, —como nos indicó en entrevista Nancy Ventiades— al tratarse solo de un anteproyecto y al no haber sido abrogada todavía la Ley 1565 de Reforma Educativa, ésta continuaba siendo el marco regulador vigente de una desacelerada y casi paralizada transformación educativa²⁴⁵.

²⁴⁵ Entrevista con Nancy Ventiades, especialista en Educación Intercultural Bilingüe de la Cooperación Belga y miembro del Comité Consultivo del BID, realizada vía telefónica, en Madrid, el 6 de febrero de 2009, y en La Paz, el 28 de abril de 2009. Todas las declaraciones de Ventiades provienen de esta entrevista.

Finalmente, vale la pena destacar que las discrepancias y tensiones políticas, fundamentalmente con la Media Luna, impidieron al Gobierno de Morales, durante su primera gestión gubernamental (2006-2009), disponer de votos suficientes en el Congreso para aprobar dicho Anteproyecto de Ley. Sin embargo, esta situación parece haber cambiado en su segundo período gubernamental (2010-2015), ya que su actual mayoría parlamentaria le permite tener el control sobre la Asamblea Legislativa Nacional y, por tanto, le faculta para aprobar la nueva ley educativa.

2.3 Articulación institucional e implementación del nuevo enfoque educativo

Ante una negativa de la cooperación internacional en el año 2006 para financiar el Programa de Alfabetización “Yo sí puedo”²⁴⁶, como se analizará en el punto 3.3 del presente capítulo, el Gobierno de Evo Morales había acordado con Cuba y Venezuela una colaboración logística y financiera para que en 30 meses se erradicase el 13% del analfabetismo que en 2005 padecía Bolivia. La meta era alfabetizar a 823.256 personas, de ellas 200.000 en quechua y 200.000 en aymara, y cubrir 327 municipios. Este programa, además, comenzó con más de 50.000 facilitadores y supervisores bolivianos, formados por asesores cubanos y venezolanos. El grupo de oposición al Gobierno de Morales, la Media Luna, procedió a criticar dicho programa argumentando que sería el inicio de la introducción en Bolivia de los regímenes de Cuba y Venezuela, y que constituiría más una campaña política que una iniciativa educativa (Canfux y Liendo, 2009:6).

²⁴⁶ “Yo sí puedo” es un método de alfabetización audiovisual cubano que por medio de cartillas enseña el alfabeto y los números. Los alumnos al finalizar su primera etapa logran hacer sus primeros trazos, escribir sus nombres y apellidos, así como los números. La segunda fase, llamada “Ya puedo leer” y “Yo sí puedo más”, se dirige a optimizar la alfabetización a través de clases grupales que, por medio de 23 cartillas, abarcan diversos temas (Sol Bolivia, 2007:2).

En definitiva, este programa, desde marzo de 2006 a septiembre de 2008, según fuentes del Gobierno, logró erradicar el analfabetismo²⁴⁷. Al programa asistió a prácticamente la totalidad de iletrados del país en los más de 28.000 puntos de alfabetización que se instalaron por todo el territorio y que dieron como resultado que el índice de alfabetización alcanzara el 96% de la población²⁴⁸. Según cifras oficiales, en quechua fueron alfabetizadas 13.599 personas y en aymara 24.699. La gran mayoría de la población indígena iletrada prefirió hacerlo en castellano. De este modo, mientras los sectores oficialistas festejaban en diciembre de 2008 el logro alcanzado con la declaratoria de "país libre de analfabetismo", sectores de oposición criticaron sus alcances, afirmando que la cobertura de alfabetizados sólo había llegado al 20%²⁴⁹ (MEyC, 2010; Canfux y Liendo, 2009:6).

Paralelamente al proceso de alfabetización, como nos señaló Nyurka Villalpando, el Ministerio de Educación empezó a trabajar en la elaboración de un Programa Operativo Anual (POA) que se basaba en algunos elementos del antiguo Programa Operativo Multi-Anual (POMA)²⁵⁰. No obstante, la transformación educativa pedagógica, que se había iniciado en los años noventa, ya se había paralizado definitivamente. A pesar de tal paralización, según lo acordado con la cooperación internacional, se continuaba construyendo escuelas porque los Programas de Educación Municipal (PROME) no se habían cancelado²⁵¹. Con todo, a partir de agosto del año

²⁴⁷ El programa de alfabetización alcanzó a un 99,5% de la población iletrada, el 70% de ésta era femenina.

²⁴⁸ Para la UNESCO un país está libre del analfabetismo cuando la tasa de éste es menor del 4%.

²⁴⁹ Los argumentos que la Media Luna mantiene respecto a los resultados alcanzados por el programa "Yo sí puedo", se centran en la baja calidad del proceso de alfabetización, arguyendo que las personas contabilizadas como alfabetizadas en realidad no adquirieron las capacidades mínimas para considerarse como personas libres de este mal.

²⁵⁰ Entrevista con Nyurka Villalpando, responsable de educación de UNICEF en Bolivia, realizada en UNICEF, en La Paz, el 14 de abril de 2009. Todas las declaraciones de Villalpando provienen de esta entrevista.

²⁵¹ A modo de aclaración, como se indicó en el punto 3.2 del capítulo 7, los PROME fueron durante los años noventa el marco estratégico para la planificación del sector educativo,

2006, después del II Congreso Nacional de Educación, el nuevo enfoque educativo del Gobierno de Morales no concordaba con la todavía vigente Ley 1565 de Reforma Educativa y, por tanto, esta ley no era compatible con los principios que el Ministerio de Educación quería poner en práctica (entrevistas a Ventiades, Villalpando y Walter Gutiérrez).

Así pues, a partir del año 2007, el Ministerio de Educación decidió elaborar su propio plan estratégico sectorial, intentando desechar definitivamente la Estrategia de la Educación Boliviana (EBB), que promovía la ejecución de los POMA bajo la Ley 1565 —programas que como se señaló se habían cambiado por los POA—; sin embargo, el vacío legal existente ante la no promulgación del Anteproyecto de Ley impidió tal elaboración. Por otro lado, en este escenario, la cooperación internacional tenía planeado dejar de apoyar la educación boliviana a través de mecanismos como el de los POA. El argumento que ASDI y la cooperación de los Países Bajos manejaban era que había que regirse por los criterios a los que la cooperación internacional se había comprometido en la Agenda de París: apoyar planes a largo plazo del sector educativo. En cualquier caso, los desembolsos de fondos internacionales continuaron, aunque con una presión insistente de la cooperación para que se elaborara cuanto antes un Plan Estratégico Sectorial que estuviese acorde con el Plan Nacional de Desarrollo (entrevistas a Borda y Dam).

De este modo, la incoherencia en la gestión del sector educativo se empezó a manifestar notoriamente a partir del POA del año 2007, y continuó hasta el POA del año 2009, porque éstos, a diferencia del POA de 2006, no tenían ningún elemento de la Ley 1565 de Reforma Educativa, salvo los PROME. Por lo tanto, algunos elementos del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” (especialmente los dirigidos al cambio de la organización del sistema educativo y a la mayor cobertura a la educación alternativa, especial y de adultos) se estaban implementando de facto sin haber sido aprobada aquella

contribuyendo al diseño de políticas en el ámbito departamental y nacional, y estableciendo una programación de las inversiones municipales para un quinquenio.

como ley por el Parlamento boliviano (entrevistas a Villalpando, Dam y Borda).

Además, como se señaló en el punto 4.1 del capítulo 6, a las tensiones políticas que estaban provocando el vacío legal en el sistema educativo boliviano por el desacato y falta de aplicación de la Ley 1565 de Reforma Educativa, se sumó la tensión política que Bolivia experimentaba durante la realización de la Asamblea Constituyente, que se desarrolló entre agosto de 2006 y diciembre de 2007. Por ejemplo, en los colegios de la región de la Media Luna, en donde se seguía desarrollando curricularmente la Reforma Educativa de 1994, la oposición política al Gobierno de Morales se erigió en defensora de los planteamientos educativos del anterior proceso para introducir un discurso defensor de la autonomía (entrevistas a Walter Gutiérrez; PDS, 2007:3).

En tal sentido, la REb de los años noventa, que plateaba un plan de estudios que debía complementarse con los conocimientos, saberes e historias regionales como ramas diversificadas (planes de estudios afines), fue aprovechada por dirigentes de la Media Luna para promover una educación al servicio de una agenda política que promovía la autonomía. De este modo, el Servicio Departamental de Educación de Santa Cruz se utilizó como un instrumento político que instó a que los directores de establecimientos educativos sacaran a sus alumnos para tomar parte en los multitudinarios cabildos que se oponían a la aprobación de la nueva Constitución²⁵² (entrevista a Terrazas).

Paralelamente, en este proceso de implementación de algunos conceptos del nuevo enfoque educativo, sin un marco legal bien determinado, el Ministerio de

²⁵² Desde la llega de Evo Morales al poder se desencadenó un desorden en la administración educativa descentralizada porque se crearon dos Servicios Departamentales de Educación por departamento. De esta manera, en la actualidad (primavera de 2010), en la región de la Media Luna existe un SEDUCA perteneciente al gobierno regional o prefectura y otro perteneciente al Ministerio de Educación. Por lo tanto, las funciones se superponen y los directores distritales obedecen a ambas instancias causando desorden y conflicto en la administración educativa nacional (entrevista a Ventiades).

Educación convocó a docentes indígenas para recuperar los saberes de estos pueblos. Tal trabajo ocupó un año de preparación y otro año de sistematización, y se empleó fundamentalmente para preparar la transformación curricular de la educación primaria. No obstante, hasta principios del año 2009 se seguía trabajando por inercia con materiales curriculares del anterior proceso de reforma²⁵³ (entrevista a Ventiades).

Asimismo, la Confederación de Maestros Urbanos rechazó desde el año 2006 hasta el año 2009 las invitaciones del Ministerio de Educación para concertar o adherirse al Anteproyecto de Ley. En tal sentido, en el proceso de elaboración del nuevo plan de estudios y de recuperación de los saberes de los pueblos indígenas, los establecimientos educativos urbanos enviaron al Ministerio de Educación delegados indígenas que no fueron elegidos por la Confederación de Maestros de Bolivia. El Gobierno invitó a representantes que consideraba idóneos, llamándoles “sabios indígenas” (entrevista a Plata).

En este contexto, en agosto de 2006, el Bloque indígena —conformado por organizaciones de los pueblos indígenas, la Confederación de Maestros Rurales y la propia representación del Ministerio de Educación— presentó a la Comisión de Educación de la Asamblea Constituyente el nuevo enfoque educativo, plasmado en el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”. Hay que destacar que la representación indígena en dicha asamblea tuvo una enorme preponderancia porque muchos de sus líderes llegaron a dirigir comisiones parlamentarias centrales, como la propia Comisión de Educación²⁵⁴ (Gamboa, 2009a:96-97).

²⁵³ De acuerdo a entrevista realizada a Walter Gutiérrez, responsable del Ministerio de Educación de la Educación Intercultural, Intracultural y Plurilingüe, las instituciones educativas del occidente boliviano, desde la llegada de Evo Morales al poder (año 2006), generalmente, no utilizaban los textos de la REb de los años noventa, sino que empleaban textos anteriores a este proceso, obedeciendo de esta manera el desacato a la Ley 1565 que las fuerzas sociales y el Ministerio de Educación consentían y promovían. No obstante, en la región del oriente boliviano (Media Luna), se seguían utilizando los textos de la REb.

²⁵⁴ El trabajo de la Comisión de Educación en la Asamblea Constituyente, presidida por el dirigente indígena de Chuquisaca Faustino Ollisco, se desarrolló entre agosto de 2006 y

Por otra parte, como se indicó en el punto 3.1 del capítulo 6, el Gobierno boliviano, en el marco de su Plan Nacional de Desarrollo, en octubre de 2006 comenzó a otorgar a todos los alumnos de la educación primaria pública, concretamente a los alumnos de los cinco primeros años de este nivel educativo, un subsidio denominado Bono “Juancito Pinto”, como incentivo a la permanencia y culminación del año escolar, con un valor anual de 200 Bolivianos (Bs.) (25 dólares). Un año después, el Gobierno dispuso una ampliación de los beneficiarios, hasta el 6º de primaria, incluidos los alumnos de educación especial y de educación alternativa. Finalmente, desde el año 2008, se ha ampliado el universo de beneficiarios hasta el 8º grado de primaria (MEyC, 2009b:1).

Pero retomando el proceso de articulación institucional de la nueva reforma, en febrero 2009, una vez aprobada en *referéndum* nacional la nueva Constitución, el Ministerio de Educación revisó durante tres meses el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, a fin de ajustarlo a los artículos sobre materia educativa de tal Constitución. Como se analizó en el punto 4.2 del capítulo 6, estos artículos señalan que: (1) el sistema educativo está integrado por instituciones públicas, privadas y de convenio (la Iglesia católica, a diferencia del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley, logró incluir la modalidad de Escuelas de Convenio en el texto constitucional); (2) la educación es unitaria, por consiguiente se dispone de un solo *currículum*, tanto para las escuelas públicas como las privadas, e igualmente para las de áreas urbanas como para las rurales; (3) la educación es descolonizadora, intracultural, intercultural y plurilingüe, y sus fundamentos responden a la productividad, la liberación, la revolución y la crítica (véase punto 3.1 del presente capítulo para profundizar en los principios del nuevo enfoque educativo); (4) la educación es

diciembre de 2007. La redacción del texto constitucional, en materia educativa, atravesó por muchas confrontaciones y en sus 17 meses de trabajo nunca se obtuvo un documento concertado entre los 137 asambleístas del MAS (la representación mayoritaria) y los 60 constituyentes del principal partido de oposición, Poder Democrático y Social (PODEMOS). Esto provocó que el MAS redactara un borrador con algunos partidos aliados, sin tomar en cuenta el reglamento de debates de la asamblea (Gamboa, 2009a:99).

obligatoria hasta el bachillerato y la educación pública es gratuita en todos sus niveles hasta el nivel superior; y (5) a través del sistema educativo se promueve la creación y organización de programas educativos a distancia y populares no escolarizados, con el objetivo de elevar el nivel cultural y desarrollar la conciencia “plurinacional del pueblo” (Gamboa, 2009a:100-101).

En este contexto, concretamente en abril de 2009, el Ministerio de Educación pudo elaborar el Plan Estratégico Institucional (PEI) dirigido a implementar formalmente, hasta el año 2013, la primera etapa de la nueva reforma educativa, estrategia que, a su vez, exigía que la cooperación internacional continuara con su ayuda según el modelo de ayuda sectorial implantado en Bolivia años atrás²⁵⁵. Además, es importante señalar que, al no estar aprobada aún (primavera de 2010) la ley sobre educación, actualmente el Ministerio de Educación se viene amparando en la nueva Carta Magna como marco jurídico para implementar dicho plan (entrevistas a Walter Gutiérrez y Terrazas).

El PEI, cuyos principios se analizaran detalladamente en el punto 3.1 del presente capítulo, tiene un presupuesto de 365 millones de dólares, de los cuales, aproximadamente, un 20% (75 millones de dólares) se prevé —según los montos por asignar y los comprometidos, especialmente por ASDI y la cooperación de los Países Bajos— que será un aporte de la cooperación internacional. Hay que destacar que este presupuesto, a diferencia de lo acontecido con el PRE de 1995, se dirige a transformar todo el sistema educativo y no se orienta sólo a la educación primaria formal (MEyC, 2009:22).

Los objetivos del PEI se dirigen a cuatro programas que abarcan todo el sector educativo en Bolivia. El primero de estos, denominado “Educación para Todos”, en el marco de la educación regular, se orienta a: (1) el pago del bono “Juancito Pinto”, (2) el desarrollo de la estrategia de educación inicial, (3) la implementación del nuevo plan de estudios en todo el sistema educativo y (4)

²⁵⁵ El *currículum* del nuevo enfoque educativo todavía en construcción se alineó con los 30 artículos de la nueva Constitución, los cuales definen el nuevo sistema educativo plurinacional boliviano.

el desarrollo de actividades educativas de permanencia para obtener el bachillerato. En la educación alternativa y especial, se orienta a: (5) la mejora de las condiciones de infraestructura y equipamiento de los centros de esta modalidad educativa, (6) el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los docentes que trabajan con esta población en riesgo, y (7) la reglamentación y acreditación de tales centros.

El segundo programa, llamado “Educación Comunitaria”, pretende mejorar las condiciones de desarrollo del infante (0 a 3 años) a partir de la familia y el entorno cultural y territorial. Asimismo, este programa tiene como objetivo implementar el desayuno y el almuerzo escolar en todos los municipios de Bolivia. El tercer programa, o “Educación Popular y Comunitaria”, proyecta articular el programa nacional de alfabetización con la educación básica alternativa y fortalecer la educación especial y la de adultos. Finalmente, el último programa, denominado “Tú Puedes”, busca desarrollar procesos de post alfabetización con énfasis en la formación socio-humanística, técnica y productiva, por medio de la elaboración de un plan de estudios (MEyC, 2009:17-21).

Por otra parte, en el marco de la nueva Constitución y del PEI, el Gobierno boliviano emitió en junio de 2009 un conjunto de decretos para implementar de forma más acelerada el nuevo enfoque educativo. Entre éstos, destaca el decreto 156 que determina la transformación de los Institutos Normales Superiores (INS) en Escuelas Superiores de Formación de Maestros, así como la creación de la Universidad Pedagógica Mariscal Sucre, encomendada a proveer una formación continua, pre y post gradual, hasta llegar a la maestría y el doctorado²⁵⁶. Asimismo, el decreto 157 establece incentivos para que los maestros participen como facilitadores o supervisores del programa nacional de post alfabetización “Yo sí puedo. Y, finalmente, un tercer decreto, el 158,

²⁵⁶ Las Escuelas Superiores de Formación de Maestros, según el decreto, estarán bajo la tuición del Viceministerio de Educación Superior y no del Viceministerio de Educación Regular, denominado durante el anterior proceso de reforma como Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS).

reconoce la producción intelectual y tecnológica de los maestros bolivianos, a través de la concesión de becas a los maestros para que se incentive la publicación y la difusión de sus materiales educativos. Estos materiales serían evaluados por una comisión técnica para su posterior publicación como textos oficiales (PNUD, 2009a:2).

En definitiva, el proceso de elaboración e implementación del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” se realizó en cuatro fases para consolidarse como el marco regulador de la nueva reforma educativa en Bolivia. La primera se centró en la elaboración del propio anteproyecto con la participación de las organizaciones sociales e indígenas de Bolivia. La segunda consistió en su discusión y aprobación en el II Congreso Nacional de Educación. La tercera implicó la tímida implementación de alguno de sus conceptos. Y la cuarta consistió en su adecuación a la nueva Constitución Política del Estado boliviano y a la puesta en práctica de facto de la misma, a través del Plan Estratégico Institucional de 2009.

Finalmente, el nuevo enfoque educativo del Gobierno de Evo Morales, que formalmente se pone en práctica desde junio de 2009, no ha supuesto a la fecha (primavera de 2010), en términos de resultados, un cambio notable respecto al anterior proceso de reforma. Por ejemplo, con datos de 2008, tal y como se analizó en el diagnóstico educativo de Bolivia (capítulo 5, puntos 4.1 y 4.3), las tasas de escolarización se han mantenido iguales que en 2006 (84% de tasa neta para la educación primaria y 48% para la educación secundaria) e incluso alguna de éstas se ha reducido respecto al año más intenso de implementación del anterior proceso de reforma (año 2002) (88% de tasa neta para la educación primaria). Asimismo, el número de educadores se ha incrementado como venía sucediendo desde los años noventa, es decir alrededor de 11.000 docentes cada cinco años. Sin embargo, la construcción de escuelas, al mantenerse los PROME o programación de las inversiones municipales, ha experimentado un leve incremento: a diferencia de las 400 escuelas que se construían en promedio cada dos años, la actual reforma construye alrededor de unas 600 más. Con todo, fuera de la alfabetización en quechua y en aymara de 38.000 personas, no se ha logrado un avance del

volumen de alumnos escolarizados en lenguas originarias, porque, como hemos visto, hasta el año 2009 no se había terminado de elaborar el nuevo plan de estudios.

Por otra parte, hay que destacar que entre los avances más notables de la política educativa de Evo Morales se puede identificar la reducción de la tasa de abandono escolar, ya que ésta, en los niveles de educación, inicial, primaria y secundaria, ha pasado de 6,4% en 2002 a 4,7% en 2008. Todo parece indicar que el bono “Juancito Pinto” ha permitido la reducción de dicha tasa. Igualmente, la mayor atención a la educación alternativa y de adultos ha permitido erradicar el 13% de analfabetismo que padecía Bolivia.

En definitiva, aunque desde el año 2006 no se haya ejecutado una transformación pedagógica y una profunda reforma institucional, el gasto en educación como porcentaje del PIB se ha ido incrementando en el país, como acontecía desde los años noventa, lo cual ha permitido mantener y, en algunos casos, mejorar los índices educativos ya estudiados (véase capítulo 5, puntos 4.1 y 4.3).

3. Contenido del nuevo enfoque educativo y posicionamientos críticos

Las tensiones políticas que en Bolivia se han experimentado desde la llegada de Evo Morales al poder han marcado el nuevo escenario de diálogo entre los distintos organismos educativos en el país. Como se señaló en el punto 2.2 del presente capítulo, durante los primeros meses del Gobierno del MAS, el entonces ministro de Educación Patzi anunció la implementación de importantes transformaciones en el sector educativo, en particular: derogar la Ley 1565 de Reforma Educativa y realizar un II Congreso Nacional de Educación, con el propósito de aprobar entre todas las organizaciones sociales bolivianas una nueva propuesta educativa que revalorizara la cultura de los pueblos originarios indígenas. Además, Patzi anunció también que iba a desarrollar un programa de alfabetización, apoyado por países como Cuba y

Venezuela. Tales declaraciones ocasionaron el inicio de un sinnúmero de debates entre un bloque oficialista —conformado por el Ministerio de Educación, organizaciones indígenas y la Confederación de Maestros Rurales—, un bloque de oposición, conformado por la Iglesia católica y los partidos políticos de la Media Luna, y un tercer bloque conformado por la Confederación de Maestros Urbanos y la Central Obrera Boliviana.

En este sentido, el presente apartado analiza en dos subapartados los principios del nuevo enfoque educativo y los modelos de desarrollo en los que se fundamenta, así como los posicionamientos opuestos o críticos que los organismos antes citados vienen manteniendo, especialmente en el vínculo del nuevo enfoque educativo con la lucha contra la pobreza.

3.1 Principios del Anteproyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez

La filosofía del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, como nos señaló en entrevista su ideólogo y ex ministro de educación, Félix Patzi, descansa en tres ejes o principios: (1) la descolonización, (2) lo productivo y (3) lo comunitario²⁵⁷. El primero de los principios se entiende desde dos perspectivas: una filosófica y otra más sociológica. En el plano sociológico, el principio de la descolonización trata de responder a la estructura colonial que ha prevalecido tanto en la sociedad como en la educación en Bolivia. Según Patzi (2007), en su estudio *Etnografía Estatal*, la “colonialidad” tiene que ver con la persistencia de una clasificación social a partir de pertinencias raciales o étnicas, lo que significa que la distribución de oportunidades en una estructura colonial está definida en función de la pertinencia racial²⁵⁸. En otras palabras, y centrándonos en Bolivia, los ciudadanos indígenas o mestizos que poseen

²⁵⁷ Entrevista con Félix Patzi, ex ministro de Educación de Bolivia (2006-2007), realizada en la Prefectura de La Paz, en La Paz, el 15 de mayo de 2009.

²⁵⁸ El concepto “colonialidad” se usa para comprender el proceso de descolonización que el Gobierno de Evo Morales, a través de la educación, pretende generar. Hay que subrayar que el concepto de descolonización, en parte, se relaciona con los postulados de la educación popular, fundamentalmente con los procesos de liberación.

mayores rasgos indígenas tienen menos oportunidades de incrementar sus niveles de bienestar que la población boliviana con rasgos más occidentales.

Así pues, esta clasificación social o “colonialidad” que caracteriza a la sociedad boliviana, según nos señaló Patzi, impregna a todas las instituciones educativas del país, visualizándose más en las instituciones de formación profesional: así, por ejemplo, los Institutos Normales Superiores rurales bilingües, las escuelas de formación militar de sargentos y las escuelas básicas de policías se orientan a la población indígena; mientras que los Institutos Normales Superiores monolingües, los colegios militares y las academias de policías, se dirigen a la población no indígena²⁵⁹.

En este sentido, en el Anteproyecto de Ley, el principio u objetivo de la descolonización busca el quiebre de tal estructura socioeducativa, desde los niveles más elementales del sistema educativo. A tal fin, el anteproyecto plantea un maestro y una institución educativa únicos, tanto para el área rural, generalmente indígena, como para el área urbana. Así pues, conlleva un nuevo enfoque educativo que exige que los idiomas originarios bolivianos, cualquiera que éstos fuesen, sean de enseñanza y aprendizaje obligatorio tanto en el área rural como en el área urbana.

De esta manera, según el nuevo enfoque, se rompería en parte con la “colonialidad” que marca la sociedad boliviana, porque se promovería una oferta educativa que permitiría, indistintamente del origen étnico, ascender a lo más alto de un nivel académico. Consecuentemente, las oportunidades laborales de las personas indígenas se incrementarían situándose a la par de la población no indígena. Asimismo, la descolonización educativa permitiría mejorar los retornos educativos de estas poblaciones. Como se analizó en el punto 4.5 del capítulo 5, la falta de retornos educativos de los pueblos indígenas en Bolivia constituye una de las causas más características de su

²⁵⁹ Hay que destacar que, como se señaló en el punto 2.3, el Gobierno de Evo Morales, a través del decreto ministerial 156 del 6 de junio de 2009, instauró que los Institutos Normales Superiores se transformasen en Escuelas Superiores de Formación de Maestros.

pobreza de ingresos, fundamentalmente de su población rural femenina.

Por otra parte, en el plano filosófico, la educación descolonizadora persigue promover el desarrollo del conocimiento de los pueblos indígenas, porque tal y como nos señaló su ideólogo, Patzi, los contenidos curriculares en Bolivia han plasmado únicamente el conocimiento occidental llamado “moderno”. Tal conocimiento moderno, además, como sostiene el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, no sólo ha rechazado sino que ha negado toda concepción, sabiduría y tecnología de las sociedades indígenas. Asimismo, este nuevo anteproyecto señala que “la REb desde los años noventa ha implementado una educación totalmente descontextualizada de la realidad de los pueblos indígenas” (MEyC; 2006:15). Por tanto, según Patzi, el único medio para que la educación responda de manera pertinentemente al contexto del país es a través de la recopilación de la tecnología y el conocimiento de los pueblos indígenas, o, en otros términos, de toda la concepción social del mundo de las sociedades indígenas. De esta manera, la educación descolonizadora pretende equiparar los contenidos curriculares que expresen la concepción social de la población indígena con los contenidos curriculares modernos u occidentales.

En consecuencia, según el nuevo enfoque plasmado en el Anteproyecto de Ley, todo conocimiento derivado de la concepción social del mundo de las sociedades indígenas —indistintamente de la naturaleza de la institución educativa en donde se imparta (educación privada o pública, o educación en el área urbana o rural)— debe formar parte del plan de estudios. Así pues, el anteproyecto plantea que la educación en Bolivia debe ser “intracultural”, es decir, pretende instaurar procesos de enseñanza según la realidad indígena de la mayoría de la población boliviana. Además, el nuevo enfoque aboga por la educación “intercultural”, o enseñanza que permita que los estudiantes de diversos pueblos indígenas valoren recíprocamente sus culturas, así como que respeten culturas más universales, a fin de generar procesos de mayor convivencia entre las mismas. Resumiendo, tres elementos sustentan los contenidos filosóficos de la educación descolonizadora: lo intracultural, lo intercultural y lo universal (MEyC, 2006:5-6).

Como decíamos, el segundo principio del nuevo enfoque educativo es el componente productivo. En efecto, se pretende dar un giro al carácter prioritariamente humanístico de la educación, que tanto la REb de los años noventa como la Confederación de Maestros Urbanos habían fomentado y defendido, a favor de la educación técnica. Este cambio de enfoque, según Patzi, se debe a la necesidad imperiosa que tiene Bolivia de ligar sus recursos humanos a su aparato productivo, mejorando su capacidad tecnológica con el objetivo último de potenciar su economía.

En este sentido, en opinión del ex ministro, Patzi, el hecho de que la mayor parte de los bachilleres y licenciados bolivianos tengan una formación fundamentalmente humanística, impide una mayor aceleración del cambio político y económico que experimenta Bolivia. Como demuestra la experiencia de otros países, una fuerte inversión en una educación orientada a la producción ha sido decisiva para estimular el desarrollo económico (entrevista a Patzi).

En tal sentido, el nuevo enfoque del Gobierno de Morales plantea que la educación debe orientarse eminentemente hacia los sectores productivos y, por lo tanto, desde una temprana edad —de los 14 años en adelante— el alumnado debe especializarse en función de las ramas productivas. Tal especialización, a su vez, permitiría en un corto plazo que el sistema de educación básica generara personas con cualificación en diferentes oficios. De este modo, las áreas formativas que se proponen serían las cuatro siguientes: (1) un área tecnológica productiva, que conduciría a los estudiantes a especializarse como técnicos medios en ciencias productivas; (2) otra área tecnológica humanista, (3) un área artística, deportiva y técnica; y (3) otra relacionada con las ciencias de la salud (MEyC, 2006:18).

Además, el enfoque educativo de Morales establece que todas las universidades e institutos tecnológicos, para promover una inserción laboral especializada, deben formar a los estudiantes bolivianos en tres niveles educativos: desde el nivel de licenciatura, pasando por el nivel técnico superior,

hasta llegar al nivel de postgrado. A este respecto, Patzi señala que en Bolivia, al existir un déficit de profesionales técnicos, el anteproyecto propone como un requisito para alcanzar niveles educativos superiores la formación obligatoria en áreas técnicas. De esta manera, se pretende fomentar un mayor dinamismo y pertinencia de los egresados de instituciones académicas al mercado laboral boliviano.

Es interesante subrayar que esta orientación hacia la economía productiva del Anteproyecto del Ley tiene como objetivo el de potenciar la economía boliviana a través de un enfoque dirigido a la iniciativa comunal y no a través de la obtención de empleos asalariados, como generalmente promueve el enfoque del capital humano. Así pues, de este enfoque productivo se deriva el tercer principio del Anteproyecto de Ley, que es el componente comunitario, porque a través de la educación técnica productiva el nuevo enfoque pretende promover la constitución de empresas comunitarias y familiares, que serán impulsadas, financiadas y coordinadas desde el Estado. Por tanto, la educación comunitaria —responsable tanto del Estado como de las comunidades indígenas— fomentaría uno de los aparatos productivos más importantes de la nueva economía y modelo de desarrollo que el Gobierno boliviano pretende consolidar (MEyC, 2006:9-10, 25; para profundizar en las líneas maestras de las reformas así como de las políticas del Gobierno de Evo Morales, véase capítulo 5, punto 2.2, y capítulo 6, punto 3.1).

En definitiva, la aspiración del Gobierno es que la actuación en esos tres principios, referidos a una educación descolonizante, productiva y comunitaria, permita resolver el problema estructural de la pobreza en Bolivia. En efecto, se entiende que tal actuación promovería la inclusión social de los pueblos indígenas, incrementaría sus retornos monetarios y erradicaría la discriminación que padece esta población, gracias a la adopción y utilización de su cultura y de sus lenguas vernáculas. De este modo, se mejoraría las condiciones materiales y sociales de las poblaciones más vulnerables de Bolivia (entrevista a Patzi).

En este sentido, un rasgo esencial del nuevo enfoque es el reconocimiento del plurilingüismo. Para éste, la educación intercultural, intracultural y plurilingüe representa un instrumento de cohesión nacional que pretende unir a un país multicultural. Según el Gobierno de Morales, la diferencia entre la educación plurilingüe que adopta el nuevo enfoque y la educación bilingüe, que se venía implementando desde los años noventa, se estableció en el II Congreso Nacional de Educación. Así pues, en este congreso se decidió mantener la educación bilingüe, pero aclarando lo siguiente: (1) en comunidades monolingües y con predominio de la lengua originaria, ésta sería enseñada como la primera opción y el castellano como la segunda; (2) en poblaciones monolingües donde predomine el castellano, éste sería enseñado como la primera lengua y el idioma originario como la segunda; (3) en el caso de las lenguas en peligro de desaparición, se implementarían políticas lingüísticas de rescate con la participación directa de los hablantes de dichas lenguas; y (4) respecto a la enseñanza en lengua extranjeras, éstas se impartirían de forma gradual desde los primeros años de escolaridad (Gamboa, 2009a:82). Sin embargo, hay que destacar que aparte del inciso (3), todos los demás eran considerados elementos centrales de la educación bilingüe implementada en la anterior reforma. Con lo cual, se puede concluir que el plurilingüismo y el bilingüismo se diferencian en la recuperación y puesta en práctica de las lenguas en peligro de desaparición.

Por otra parte, como nos señaló en entrevista Walter Gutiérrez, aunque en el pasado muchos han considerado a los pueblos indígenas, dadas sus altas tasas de analfabetismo y su bajo nivel formativo, como un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de Bolivia, el nuevo enfoque reconoce por el contrario a las culturas y a las lenguas de estos pueblos como una fortaleza del nuevo proyecto de desarrollo del Gobierno de Evo Morales y del nuevo Estado Plurinacional.

Sin embargo, hasta la fecha (primavera de 2010), el nuevo enfoque educativo del que venimos hablando plasmado en el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” no se ha convertido aún en una ley aprobada por el Parlamento. No obstante, a pesar de la falta de un marco legal específico que

lo sustente, el Ministerio de Educación está implementado gradualmente los contenidos de su nuevo enfoque educativo, concretamente a través del Plan Estratégico Institucional (PEI) del año 2009, que se ampara en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional boliviano. Es importante señalar que la nueva Constitución establece, a grandes rasgos, las mismas directrices que el Anteproyecto de Ley.

De esta manera, como plasmación del nuevo enfoque educativo, el PEI maneja cuatro componentes para implementar una transformación educativa en Bolivia: (1) el acceso de los niños, jóvenes y adultos a la educación en todos sus niveles, así como su permanencia en éstos, en otras palabras la reducción del abandono escolar; (2) la orientación a una educación productiva y comunitaria; (3) la instauración de una educación plurinacional descolonizadora por medio de la intraculturalidad, la interculturalidad y el plurilingüismo; y (4) la transformación de la gestión educativa. Estos cuatro componentes se sostienen en la participación social de todas las organizaciones educativas bolivianas y de todas las organizaciones sociales e indígenas del país (MEyC, 2009:12-16).

Además, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación tiene cinco principios transversales, o también llamados en este nuevo modelo “articuladores”, que dirigen la transformación de los tres niveles de educación obligatorios en Bolivia. Estos principios son: (1) la educación intracultural; (2) la educación intercultural; (3) la educación plurilingüe; (4) la educación con equidad de género e intergeneracional, llamado en el Anteproyecto de Ley “educación género generacional” (educación equitativa entre hombres y mujeres, y entre niños, jóvenes y adultos); y (5) la educación en equilibrio y armonía con la naturaleza (MEyC, 2009:12-13).

Por lo tanto, la nueva reforma educativa se dirige a transformar tres niveles de la educación obligatoria en Bolivia, que, a diferencia de lo ocurrido con el anterior proceso, ahora han cambiado de denominación. Por ejemplo, la educación inicial con un año de formación escolar se denomina en este nuevo modelo “educación en familia comunitaria”. La educación primaria, que contemplaba ocho años de educación, se denomina actualmente “educación comunitaria

vocacional”²⁶⁰. Finalmente, la educación secundaria, que tenía una duración de cuatro años, pasa a llamarse “educación comunitaria productiva”. Estos tres niveles, a su vez, se adscriben a nuevos cambios en el sistema educativo boliviano. Por ejemplo, se desarrollan bajo una educación laica y pluralista, que respeta las creencias y la espiritualidad de las naciones indígenas originarias y afrobolivianas. Los tres niveles educativos se orientan a recuperar, proteger y difundir las lenguas de las naciones indígenas originarias y afrodescendientes mediante la adscripción de un plan de estudios a un espacio territorial, a una cultura, a una lengua originaria y a unos factores productivos regionales (MEyC, 2006:7-10).

Por otra parte, este nuevo enfoque educativo no se adecua a ninguno de los modelos educativos desarrollados anteriormente, como los enfoques conductivistas y constructivistas que fueron adoptados respectivamente por el Código de la Educación de 1955 y por la Ley 1565 de Reforma Educativa de 1994. Asimismo, en opinión de Patzi (2008:9-15), a través de su libro *Sistema comunal e identidades culturales contemporáneas*, el Anteproyecto de Ley no se basaría en ningún enfoque de desarrollo en particular. El nuevo modelo educativo boliviano, por tanto, según este autor, estaría bajo la influencia de lo que él denomina un enfoque totalmente innovador de desarrollo “descolonizador, comunitario y productivo”.

El ex ministro, además, sostiene que lo comunitario representa otro modelo de sociedad (que no es ni socialista, ni capitalista), que se reconoce

²⁶⁰ La educación primaria vocacional, a su vez, se divide en la educación básica vocacional y la educación avanzada vocacional. Los objetivos de la educación básica vocacional (con una duración de 5 años) se dirigen a desarrollar la lectura comprensiva, el razonamiento lógico matemático, la técnica-tecnología, la comprensión de la Física, la educación artística, como también la experimentación, en función de necesidades reales de la vida, partiendo de iniciativas productivas locales. Los objetivos de la educación avanzada vocacional (con una duración de 3 años) se orientan a desarrollar principios y valores ético-morales con pensamiento crítico, reflexivo y propositivo. Además, este segundo ciclo educativo se dirige a incrementar un conjunto de capacidades y destrezas físicas, así como a potenciar una educación artística, técnico-tecnológica, lógico-matemática y lingüística, para en última instancia promover actividades productivas.

especialmente en los países del continente americano con poblaciones indígenas. Así pues, en opinión de Patzi, el modelo comunitario productivo se adecuaría a los modelos existentes de las sociedades indígenas bolivianas o “sociedades comunitarias”, como también representaría un modelo de producción totalmente distinto al modelo capitalista, porque los trabajadores indígenas se apropiarían de los medios de producción de manera colectiva, y sus excedentes lo serían de una manera directa por estos pueblos, no siendo enajenados ni por las empresas privadas ni por el propio Estado (Patzí, 2008:15-17).

De esta manera, a juicio del principal ideólogo del Anteproyecto de Ley, Félix Patzi, el nuevo enfoque educativo no se ampara en modelos de desarrollo de corte estructuralista como tampoco en postulados de la educación popular, sino que se dirige a un innovador modelo de producción que reivindica una sociedad comunitaria y no —como sostienen los postulados de Paulo Freire— a un modelo basado en una economía socialista. Además, según el ex ministro, los preceptos de la educación popular no se orientan hacia la educación formal sino simplemente hacia la educación alternativa o de adultos.

Sin embargo, como se analizó en el punto 3.1 del capítulo 6, haya o no influencia en el modelo comunitario productivo boliviano de escuelas como el estructuralismo latinoamericano, la escuela de la dependencia o la educación popular, el modelo de desarrollo de Evo Morales se compone de otros dos ejes, como son: la industria moderna convencional y la microempresa urbana artesanal. Por consiguiente, existen otros argumentos que permiten observar cierta influencia de escuelas de corte estructuralista en el actual modelo de desarrollo del MAS.

Respecto a dicha opinión de Patzi sobre la inaplicabilidad de los preceptos de la educación popular en la educación formal, como ya señalamos en el punto 2.4 del capítulo 3, lo cierto es que la educación formal sí que ha ido introduciendo postulados derivados de las últimas discusiones teóricas en el campo de la educación popular. En efecto, algunos funcionarios del Ministerio de Educación de Bolivia que participaron en el proceso de elaboración del

Anteproyecto de Ley, así como técnicos y especialistas de la cooperación internacional y de la Iglesia católica, no concuerdan con la idea de que no existe una influencia de los postulados de la educación popular en el actual proceso de reforma educativa y en el modelo comunitario productivo que adopta Bolivia.

Así, por ejemplo, Anke van Dam, coautora de varios libros sobre el enfoque de la educación popular en América Latina, considera que muchas de las ideas de la educación popular se encuentran plasmadas en el actual paradigma educativo que experimenta Bolivia. Dam insiste en que la nueva reforma que se viene implementando en tal país profundiza en muchos de los principios de la educación popular, algunos de los cuales, como se señaló en el punto 3 del capítulo 7, ya empezaron a desarrollarse tímidamente en su anterior proceso de reforma. Aunque sostiene que los postulados de la educación popular adquieren un mayor protagonismo en el actual proceso de reforma, también reconoce que a veces resulta difícil identificarlos debido a la pluralidad de perspectivas e ideas que se manejan dentro de esta escuela, lo cual ayudaría a explicar las críticas a la misma formuladas por el ex ministro Patzi (entrevista a Dam).

En este sentido, según nos indicó en una entrevista Borda, oficial del Programa de Educación e Investigación de la Embajada de Suecia en Bolivia, el anteproyecto sí se orientaría hacia el enfoque de la educación popular. En su opinión, este enfoque es precisamente el que ha permitido que la nueva transformación educativa haya apostado por el sector de la educación alternativa mucho más que en el anterior proceso de reforma. En efecto, en paralelo a la expansión de la educación formal se busca consolidar una educación alternativa, orientada a los grupos más vulnerables del país, en concreto a sus pueblos indígenas.

Asimismo, como nos señaló Ventiades, especialista en Educación Intercultural Bilingüe de la Cooperación Belga y miembro del Comité Consultivo del BID, el enfoque educativo del Gobierno del MAS, aunque no lo exprese abiertamente en su Anteproyecto de Ley, tiene muchos postulados de la educación popular.

Por ejemplo, tal anteproyecto señala, aunque de forma genérica, que la educación boliviana tiene el fin de: “[...] consolidar, potenciar y proyectar la identidad cultural de cada pueblo y nación indígena originaria, a partir de la ciencia, de la técnica, del arte y de la tecnología propia [...]” (MEyC, 2006:6). También señala “[...] que la educación boliviana debe emerger de las necesidades de la población más necesitada, como de sus necesidades de aprendizaje, tomando en cuenta los intereses de estas personas y de su colectividad [...]” (MEyC, 2006:15).

Igualmente, como nos indicó Gonzáles, los conceptos centrales del Anteproyecto de Ley no son innovadores, porque en esencia se encontraban plasmados ya en la propuesta educativa que la Iglesia católica bajo los postulados de la educación popular presentó en el I Congreso Nacional de Educación, denominado *Libro Verde*. Tal documento, a su vez, fue uno de los insumos principales para elaborar la propuesta del anteproyecto de ley de 1992, anteproyecto que se empleó como insumo para plasmar el nuevo enfoque educativo.

Por otro lado, otro elemento presente en el Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” consiste en el objetivo de la recuperación de las lenguas originarias en Bolivia. Tal objetivo, como se señaló párrafos atrás, difiere del enfoque de la REb de 1994, por cuanto ésta se dirigía a recuperar lenguas indígenas maternas y no lenguas originarias que dejaron de ser utilizadas en un determinado lugar. Es el caso, por ejemplo, de varias regiones del occidente boliviano, donde la lengua aymara es más relevante y utilizada que otras lenguas originarias que prácticamente ya han desaparecido. Por tanto, según el Anteproyecto de Ley se recuperaría y se enseñaría en lenguas originarias que ya no se utilizan.

Este cambio de enfoque nos permitiría constatar que se estarían enfrentando dos modelos de desarrollo. Uno, el del anterior proceso de reforma educativa, basado en valores occidentales de carácter individual con una perspectiva de derecho a la educación (educación materna), como defiende el enfoque de desarrollo humano; y otro modelo, el del actual enfoque de reforma, amparado

en la educación descolonizante, comunitaria y productiva, fundamentado en una concepción de derechos colectivos de los pueblos indígenas, con una perspectiva de transformación social (recuperación de lenguas originarias) (entrevista a Borda). Además, todo parece indicar que el segundo modelo tendría una marcada influencia de los postulados de la educación popular, así como de los enfoques del desarrollo a escala humana y de las necesidades humanas.

Asimismo, como nos confirmaron en sendas entrevistas Susan Kolodin, especialista senior de Desarrollo Social del BID, y Nyurka Villalpando, en Bolivia se han adoptado desde 1990 dos enfoques de desarrollo, que han fundamentado prioritariamente las dos últimas reformas educativas que ha experimentado el país²⁶¹. El primero, como también se concluyó en el capítulo 7, fue el enfoque del capital humano, que sustentó el anterior proceso de reforma de 1994, promoviendo un modelo educativo constructivista dirigido a impulsar fundamentalmente las capacidades humanas individuales. El segundo es el enfoque que se viene adoptando actualmente, que se define como descolonizador, productivo y comunitario, el cual da lugar a un modelo educativo de corte estructuralista con una fuerte influencia de la educación popular y orientado a la promoción de las capacidades humanas colectivas más que individuales.

En síntesis, Bolivia ha desarrollado desde 1990 dos modelos pedagógicos. El primero se orientó a una educación basada en valores occidentales de carácter individual, fundamentalmente dirigida hacia la adquisición de más conocimientos para alcanzar mayores niveles de productividad, concretamente en puestos de trabajo asalariados. El segundo, implantado por el Gobierno de Morales, se orienta a una educación comunitaria y descolonizadora, basada en un concepción de derechos colectivos de los pueblos indígenas, que busca la inclusión y la transformación social de los grupos más marginados y

²⁶¹ Entrevista con Susan Kolodin, especialista senior de Desarrollo Social del BID en Bolivia, realizada en el BID, en La Paz, el 14 de abril de 2009. Todas las declaraciones de Kolodin provienen de esta entrevista.

vulnerables de Bolivia a través del logro de mayores niveles de productividad por medio de iniciativas comunales (entrevistas a Ventiades, Villalpando, Borda, Dam, Patzi y Kolodin).

3.2 Posicionamientos críticos al nuevo enfoque educativo y el debate en torno a la lucha contra la pobreza

Existen tres sectores que por diferentes razones ideológicas e intereses se han mostrado opuestos al nuevo enfoque educativo. Esta oposición también ha tenido una plasmación diferente, puesto que la Iglesia católica ha entrado a negociar y consensuar con el Gobierno de Evo Morales, mientras la Confederación de Maestros, especialmente representados por la Confederación de Maestros Urbanos, se ha opuesto a apoyar el nuevo Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, y, por último, la oposición, representada por la Media Luna, ha impedido su aprobación para que regule formalmente la transformación educativa en Bolivia. Estos tres sectores además mantienen diferentes posiciones sobre el papel de la educación en la lucha contra la pobreza.

La Iglesia católica se opuso rotundamente a la primera propuesta del Gobierno para emprender una reforma educativa, porque se eliminaba la educación religiosa, fundamentalmente católica, de los centros públicos y porque perdía una influencia estratégica en la representación de los organismos educativos de Bolivia. Además, la Iglesia veía amenazada la financiación pública que recibía gracias a la modalidad de Escuelas de Convenio, ausente del anteproyecto (CEICAB, 2006:2). Como consecuencia, el enfrentamiento político que el Gobierno y la Iglesia mantuvieron, respecto a tales diferencias, le llevó a ésta a aliarse con la oposición representada por la Media Luna²⁶² (entrevista a Gonzáles).

²⁶² El artículo 4 de la nueva Constitución establece que el Estado boliviano respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, al mismo tiempo que establece que el Estado es independiente de la religión. Asimismo, en el artículo 87 se establece que no existe un nuevo convenio entre la Iglesia y el Estado boliviano (CPE, 2008, artículos 4 y 87).

Sin embargo, la posición de la Iglesia católica sobre la relación entre educación, pobreza y desarrollo, según nos indicó Gonzáles, estaría de acuerdo con la concepción que la nueva Constitución boliviana promueve. Por ejemplo, la nueva Carta Magna recoge conceptos que establecen una educación incluyente y que reflejan la reconstrucción de un Estado ya no nacional, sino plurinacional, que incorpora la diversidad cultural y lingüística que define a Bolivia. Así pues, según la Iglesia, la nueva Constitución permite la participación e incorporación de los grupos históricamente más postergados y oprimidos de Bolivia, abriendo el ejercicio de sus derechos para hacerlos protagonistas y responsables de su desarrollo y, por tanto, de la lucha contra su pobreza (entrevista a Gonzáles).

Además, la Iglesia católica sostiene que los elementos centrales del nuevo enfoque educativo han surgido de sus propias experiencias basadas en los postulados de la educación popular, y por lo tanto, reclama ser inspiradora de fondo del Anteproyecto de Ley. Una de tales experiencias sería, por ejemplo, la Red FERIA, una red de escuelas con un enfoque de producción educativa rural, que nació en los años setenta de intervenciones como el Modelo Z de la población Corpa Jesús de Machaca (CEB, 2009:9-12). Asimismo, muchos funcionarios indígenas del actual Gobierno fueron alumnos de los modelos educativos de la Iglesia en Bolivia.

En este sentido, Eduardo Gonzáles, ex presidente del I Congreso Nacional de Educación de 1992, nos indicó que los conceptos centrales del Anteproyecto de Ley orientados a la lucha contra la pobreza no son innovadores porque en esencia se encontraban plasmados ya en la propuesta educativa que la Iglesia católica presentó en el I Congreso Nacional de Educación, denominado *Libro Verde*. Tal documento, a su vez, fue uno de los insumos principales para elaborar la propuesta del anteproyecto de ley de 1992.

El *Libro Verde*, representaba una sistematización de las experiencias educativas que la Iglesia católica había desarrollado desde los años setenta en todo el territorio boliviano para luchar contra la pobreza. Por ejemplo, la Iglesia

mantenía un discurso sobre la educación liberadora, que sostenía la necesidad de descolonizar y desescolarizar la educación en Bolivia para llegar a los más oprimidos (entrevista a Gonzáles). Desde esas premisas, la Iglesia fomentó la creación de los centros pilotos experimentales de educación, donde posteriormente se gestaron los primeros conceptos de educación alternativa, intercultural y bilingüe. Asimismo, dichos centros desarrollaron en el área rural un concepto de trabajo comunal a través de la educación productiva (Educación y Pueblo, 1994:15).

Por otra parte, la Iglesia, en su afán de proteger sus intereses, hasta la fecha (primavera de 2010) viene realizando reuniones con los distintos sectores que abandonaron el II Congreso Nacional de Educación, así como con el Ministerio de Educación y la Cámara de Diputados. Tales intereses que la Iglesia trata de defender son: la administración autónoma de las Escuelas de Convenio, la remuneración por parte del Estado de sus docentes y la continuidad de la modalidad de educación superior privada en algunos Institutos Normales Superiores administrados por la Iglesia (ahora Escuelas Superiores de Formación de Maestros). En este sentido, la Iglesia católica ha conseguido consensuar con la mayoría parlamentaria de la Cámara de Diputados algunas modificaciones del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” de cara a su promulgación como la nueva ley. Hay que señalar que la Iglesia ha sido la única institución que ha consensuado con esta mayoría parlamentaria la aprobación de tal ley, porque la Confederación de Maestros Rurales y las organizaciones indígenas que representan al Pacto de Unidad Indígena Campesino se han resistido a establecer un acuerdo a través de tal Cámara (entrevista a Gonzáles).

Continuando con otro de los sectores que por diferentes razones se ha mostrado opuesto al nuevo enfoque educativo, podemos señalar que la Confederación de Maestros Urbanos se resistió a las medidas educativas que el Pacto de Unidad Indígena Campesino había propuesto desde la Comisión Redactora del Ministerio de Educación y, por lo tanto, a las propuestas que luego este bloque político, con el apoyo de la Confederación de Maestros Rurales, planteó en la Asamblea Constituyente. Los argumentos que la

Confederación de Maestros Urbanos esgrime en contra de este nuevo enfoque educativo radican en tres razones de naturaleza ideológica.

La primera de ellas es que el Gobierno del MAS no plantea un concepto de educación plenamente laica, libre de religiosidad. En efecto, su Anteproyecto de Ley aboga por “[...] una educación laica y pluralista que respeta las creencias y la espiritualidad de las naciones indígenas originarias, afro-bolivianas y de la nación boliviana [...]” (MEyC, 2006:7). La Confederación de Maestros Urbanos, liderada por una línea de pensamiento trotskista, se opuso, antes y durante el II Congreso Nacional de Educación, a la incoherencia del Gobierno, por cuanto este promovió primero una educación laica y luego acabó integrando en ella la espiritualidad indígena. La posición de la confederación fue la de oponerse tajantemente a la intromisión de la religiosidad andina en la educación, por considerarla como algo retrógrado y contrario a la ciencia, ya que considera a los fenómenos naturales como hechos espirituales (entrevista a Plata; POR, 2007:4).

Un segundo tema ideológico que separó a la Confederación de Maestros de la Comisión Redactora fue el hecho de considerar que el Anteproyecto de Ley tenía una orientación neoliberal. La confederación sostiene que el nuevo enfoque se dirige al mismo fin que la ley 1565 de Reforma Educativa de 1994, es decir, formar mano de obra barata para promover una inserción temprana en el mercado laboral. Además, según la confederación, el Gobierno de Morales se ha esmerado en ratificar, una y otra vez, la protección a la propiedad privada, impulsando y otorgando garantías para la permanencia de las grandes transnacionales en el país, corroborando una estructura capitalista que no presenta un cambio estructural trascendental²⁶³ (POR, 2009:7; véase capítulo 5, punto 2.2 para profundizar en las críticas que aseveran que el modelo de desarrollo del Gobierno de Evo Morales preserva las líneas maestras del régimen de acumulación neoliberal).

²⁶³ Los movimientos que llevaron a Evo Morales al poder exigían la expulsión de las transnacionales de Bolivia. Sin embargo, el Gobierno boliviano ratificó la permanencia de estas empresas (entrevista a Plata).

Asimismo, la Confederación de Maestros Urbanos sostiene que a pesar del inicial rechazo del Gobierno a la modalidad de Escuelas de Convenio administrados por la Iglesia católica, la actual política educativa protege tanto la educación privada como a las Escuelas de Convenio, lo que para la confederación implica un retroceso del Gobierno en el objetivo de eliminar las desigualdades, la exclusión y la discriminación imperante en el sistema educativo en Bolivia (CEDIB, 2006:9-10; Gamboa, 2009a:85).

En esta misma línea, la educación comunitaria productiva que plantea el nuevo enfoque, según la confederación, no llegará a ningún lugar porque, en otros términos, resulta inútil un enfoque educativo comunitario si no hay una redistribución de tierras o no se parte de la devolución de tierras a los pueblos indígenas. En efecto, como subraya la Confederación de Maestros Urbanos, la nueva Constitución promovida por el Gobierno del MAS no establece la devolución a los pueblos indígenas de tierras que están bajo la propiedad de latifundistas, aunque sí contempla una concesión de tierras públicas. Además, la Constitución protege los latifundios que lleguen hasta las 5.000 hectáreas (Gamboa, 2009a:88; CPE, 2008, artículos 395 y 398).

Por lo tanto, en opinión de Plata, la descolonización que plantea el nuevo enfoque educativo no abarca un tema material, la expulsión de los verdaderos colonizadores (latifundistas y transnacionales), sino mental o, simplemente, un proceso pedagógico²⁶⁴. Plata, además, sostiene que la descolonización no se logrará por la educación, sino por dicha expulsión, opción que, como se ha señalado, no se plantea por parte del Gobierno. En este sentido, según la confederación, el nuevo enfoque, en lo esencial, supone una continuidad del anterior proceso de reforma iniciado en 1994. Por tanto, en opinión de este

²⁶⁴ El objetivo final de la descolonización educativa, según el Gobierno de Morales, teóricamente sería una apertura de los conocimientos hacia la diversidad lingüística y la construcción plural de sabidurías democráticas que venzan las relaciones coloniales sin fomentar nuevas prácticas paternalistas, ya que todo debería contribuir al ejercicio del poder indígena y a no desarticular la efervescencia de los movimientos sociales populares (Gamboa, 2009a:34).

sector, la llegada de Evo Morales al poder no habría cambiado la relación entre el desarrollo, la educación y la pobreza.

Un tercer tema que ocasionó que la confederación rompiera su relación con el Gobierno fue el fortalecimiento de la Ley de Participación Popular. En el anterior proceso de reforma educativa dicha ley se empleó para crear juntas escolares que tenían como misión ejercer un control social sobre los maestros. No obstante, el Anteproyecto de Ley del Gobierno de Morales amplía la participación en las juntas escolares a cualquier miembro de la comunidad, como los representantes políticos de organizaciones sociales e indígenas, y no solo a los padres y madres de familia, así como a organismos netamente educativos, como estaba estipulado en la Ley 1565 de Reforma Educativa. Además, es importante señalar que el anteproyecto promueve la intromisión de los miembros de las juntas escolares en cuestiones pedagógicas. En consecuencia, la Confederación de Maestros Urbanos consideró que todos estos puntos —el mayor control social que experimentarían los maestros y la intromisión de organizaciones políticas en procesos pedagógicos— eran contrarios a sus intereses (CEDIB, 2006:3-7).

En definitiva, como hemos señalado en el anterior apartado, el nuevo enfoque educativo, basado en los postulados de la educación popular, plantea la reducción de la pobreza a través de una educación intracultural, intercultural y plurilingüe. Este tipo de educación permitiría el contacto de la población indígena con su realidad, haciéndole tomar conciencia sobre sus potencialidades, lo cual conllevaría a su liberación y transformación social. Sin embargo, según la línea trotskista de la confederación, la educación es meramente un medio auxiliar que contribuye a la transformación estructural, pero que no puede transformar por sí misma la estructura económica. Por tanto, la transformación económica que la Confederación de Maestros Urbanos propone pasa por sustituir la gran propiedad privada, concretamente de los medios de producción, por una propiedad social. De este modo, según la confederación, el nuevo enfoque educativo sería un instrumento de lucha contra la pobreza en Bolivia solo si promoviera una verdadera transformación económica a través de cambios en la superestructura económica del país

(POR, 2009:3, 7).

Por otra parte, como se señaló párrafos más arriba, la oposición al Gobierno de Evo Morales, representada por la Media Luna, ha constituido el último de los sectores que se opone al nuevo enfoque educativo. En opinión de Carlos Böhr, senador del Partido de Oposición PODEMOS y representante de educación de la Media Luna en el Senado, para que el Anteproyecto de Ley pueda ser aprobado, todavía debe ajustarse más al marco constitucional vigente²⁶⁵. En este sentido, según el senador, para que tal aprobación se lleve a cabo, primero deben adaptarse los estatutos autonómicos a la nueva Constitución (entrevista a Böhr). Por ejemplo, la nueva Constitución establece que el sistema educativo es una competencia nacional exclusiva, y que la gestión del sistema de educación es una competencia concurrente entre el nivel nacional, las entidades autónomas y las autonomías indígenas. Sin embargo, el Estatuto Autonómico de Santa Cruz, aprobado en 2008, determina que la educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades es una competencia departamental exclusiva. Además, establece que el Gobierno Departamental Autónomo es responsable de la definición de las políticas, planes y programas de educación en todas las áreas, niveles y ciclos educativos del departamento (CPE, 2008, artículos 298.II.7, 299.II.2, 304.III.2; EA, 2007, artículos 6.6 y 41.II). Por otro lado, hay que destacar que fueron precisamente las discrepancias políticas respecto a los estatutos las que impidieron al Gobierno de Evo Morales, en su primer mandato (2006-2009), disponer de los votos suficientes para aprobar la ley en el Congreso.

En tal sentido, en opinión del estudio del senador Böhr (2009), *Líneas de adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución*, tales desacuerdos entre la Constitución y los estatutos autonómicos — especialmente en el alcance y responsabilidad de la educación en el ámbito nacional, departamental o comunitario indígena— deben resolverse antes de

²⁶⁵ Entrevista con Carlos Böhr, senador del partido de oposición Poder Democrático y Social, PODEMOS, y representante de educación de la “Media Luna” en el Senado, realizada en el Parlamento boliviano, en La Paz, el 12 de mayo de 2009.

aprobar una ley educativa nacional. Asimismo, al tener la Constitución prioridad sobre los Estatutos, el Gobierno de Morales debe encontrar la forma para que éstos se modifiquen.

Sin embargo, el Estatuto Autonómico y la Constitución presentan algunas líneas coincidentes. Por ejemplo, ambos otorgan a la educación la más alta prioridad. Además, coinciden en los niveles y ciclos educativos, así como en conceptos tales como la participación social y la escuela única, orientada a eliminar la educación urbana y rural. No obstante, no existe una postura clara en los diversos estatutos de autonomía sobre la educación intracultural, intercultural y plurilingüe establecida en la Constitución (Böhrt, 2009:21).

Por otra parte, el modelo de educación que plantea la oposición o Media Luna se acercaría más al enfoque del capital humano que promueve una educación individualista dirigida a la productividad laboral y, por lo tanto, a la obtención de un trabajo asalariado como una medida de lucha contra la pobreza. Así pues, la propuesta o modelo educativo de la Media Luna sería muy similar al enfoque desarrollado en el anterior proceso de reforma (entrevista a Böhrt; PDS, 2007:1-3; POR, 2009:7).

Finalmente, el enfoque educativo de la oposición, como manifiestan las declaraciones de los líderes de la Media Luna, defiende una educación cosmopolita que sitúa a los pueblos indígenas como “objetos” y no como sujetos en la promoción del desarrollo de Bolivia. Por lo tanto, tal propuesta promueve una discriminación positiva hacia los pueblos indígenas, concepto que difiere del enfoque educativo que implementa el Gobierno del MAS, el cual promueve la igualdad entre la población indígena y la población no indígena, y que revaloriza la cultura, los conocimientos y las lenguas originarias de estos pueblos con el objetivo de fortalecer el nuevo Estado Plurinacional, convirtiendo a estos elementos en los factores determinantes para reducir la pobreza estructural de Bolivia (entrevista a Walter Gutiérrez; Gamboa, 2009a:39, 99).

4. Papel de la cooperación internacional en la nueva reforma y su debate en torno a la lucha contra la pobreza

Unos años antes de la llegada de Evo Morales a la presidencia, dos agencias bilaterales —ASDI y la de los Países Bajos— tomaron el liderazgo de la cooperación internacional en el proceso de la Reforma Educativa boliviana de los años noventa. Por ello, nada más sucederse los anuncios del nuevo ministro de Educación Félix Patzi sobre la posible derogación de la Ley 1565 y la implementación de un programa de alfabetización nacional, aquellas agencias iniciaron un proceso de diálogo con las nuevas autoridades del Ministerio. Tales agencias querían cerciorarse de que el nuevo enfoque educativo que proponía el Gobierno de Morales se adecuara a la Iniciativa de Educación para Todos y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (entrevista a Dam).

Así pues, las agencias de cooperación, en un primer acercamiento con el Ministerio, certificaron que las políticas educativas que se estaban planteando implementar estarían sujetas a las iniciativas educativas internacionales. En este proceso de diálogo la cooperación de los Países Bajos entendió que la educación intracultural, intercultural y plurilingüe daría una respuesta adecuada al contexto específico de Bolivia, como la educación intercultural bilingüe que la cooperación internacional venía apoyando desde los años noventa. Así mismo, la cooperación de los Países Bajos aceptó como positivo el hecho que el nuevo planteamiento educativo se fundamentara en las demandas de los pueblos indígenas de Bolivia, demandas que no habían logrado plasmarse en el anterior proceso de reforma (entrevista a Dam).

No obstante, las agencias de cooperación internacional, en aquel primer acercamiento con el Gobierno de Evo Morales, sugirieron a su ministro de educación que no desechará todo lo que se había desarrollado en la anterior reforma educativa, que ellas habían apoyado, teniendo en cuenta sobre todo los avances en la lucha contra la pobreza que había permitido conseguir. En tal sentido, como se indicó en el punto 2.3 del presente capítulo, las agencias

bilaterales solicitaron fundamentalmente que no se eliminaran los Programas de Educación Municipal (PROME) desarrollados en el marco de la Ley 1565 de Reforma Educativa, que se dirigían a la construcción de infraestructura educativa a través del Fondo de Producción Social (FPS), ex Fondo de Inversión Social (FIS). Es más, ASDI, sobre la base de los buenos resultados alcanzados por los PROME (véase capítulo 7, punto 6.2), condicionó su ayuda al nuevo enfoque educativo a la continuidad de estos programas, que debían ser ejecutados por el FPS y no por el Ministerio de Educación. Sin embargo, el Ministerio de Educación, si bien aceptó continuar con los PROME, sí procedió a ejecutar una parte de estos programas junto con los municipios, concretamente la que correspondía a la construcción de nuevas escuelas (entrevista a Borda).

No obstante, los primeros desencuentros entre la cooperación internacional y el Gobierno del MAS empezaron concretamente cuando este último comenzó a emitir decretos que vulneraban la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental. A través de los mismos, el Ministerio de Educación —para implementar el Programa de Alfabetización, con el método cubano “Yo sí puedo”, que había anunciado el ministro Patzi— empezó a utilizar recursos procedentes de la cooperación internacional sin los controles establecidos por la Ley 1178²⁶⁶ (entrevistas a Dam y Borda).

El Gobierno boliviano, a su vez, justificaba estas acciones aduciendo que el sistema burocrático del anterior modelo neoliberal impedía que los fondos externos se destinaran a tiempo a los sectores realmente necesitados. Sin embargo, las tres agencias que sostenían la canasta de fondos (ASDI, la cooperación de los Países Bajos y DANIDA), al considerar que podía dar lugar a un foco de corrupción, se opusieron al decreto que autorizaba que los recursos internacionales se destinasen libremente para financiar el citado programa, que tenía un costo de 36,7 millones de dólares (entrevistas a Dam y

²⁶⁶ Es importante señalar que la cooperación internacional (Banco Mundial y BID) en el proceso de reforma de los años noventa se regía generalmente por sus propias normas de administración y control. No obstante, en el año 2004, cuando se cambió de modalidad de ayuda, la cooperación bilateral se enmarcó en las leyes bolivianas, concretamente en la Ley 1178, para la administración y el control de sus fondos.

Borda; MEyC, 2010).

De esta manera, la cooperación internacional entró en un tenso proceso de diálogo con el Ministerio de Educación para que éste se rigiera estrictamente por la Ley 1178. El Programa de Alfabetización “Yo sí puedo” quedó vetado por la cooperación, no sólo por sus mecanismos de administración y control de fondos, sino por no presentar un plan coherente que incluyera una formación posterior a la alfabetización. No obstante, la cooperación dio el visto bueno a otros programas educativos, sin perder de vista que los nuevos esquemas internacionales en materia de cooperación otorgan a los gobiernos nacionales la última palabra en el destino de los fondos externos (entrevista a Borda).

En este contexto, como se señaló en el punto 2.3, ante la negativa de la cooperación internacional para financiar el Programa de Alfabetización, el Gobierno boliviano ya había acordado con Cuba y Venezuela una colaboración logística y financiera para erradicar el analfabetismo en Bolivia: donación cubana de 30.000 televisores y reproductores de vídeo, además de una donación por ambos países de 8.000 paneles generadores de energía para que se pudiera llegar al área rural. Asimismo, el programa de alfabetización “Yo sí puedo” fue el resultado de los acuerdos de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) suscritos por los presidentes de Cuba, Venezuela y Bolivia en abril de 2006 (Sol Bolivia, 2007:2). Según el estudio de Franco Gamboa (2009:91), tal programa estaba absolutamente monopolizado por consejeros políticos cubanos, quienes se instalaron en varias oficialías de desarrollo humano pertenecientes a gobiernos municipales.

De este modo, los países colaboradores (Cuba y Venezuela), para alcanzar la meta de erradicación del analfabetismo en Bolivia, mandaron asesores y capacitadores para formar en el método “Yo si puedo” a normalistas, universitarios, maestros, autoridades municipales, organizaciones sociales y miembros de las Fuerzas Armadas. En concreto, el programa “Yo sí puedo” contó con 130 asesores cubanos y 47 venezolanos, quienes capacitaron a 46.457 facilitadores y 4.810 supervisores bolivianos (Canfux y Liendo, 2009:6;

MEyC, 2010).

Por otro lado, en el diálogo que la cooperación y el Gobierno sostenían se añadieron otros temas que preocupaban a las agencias bilaterales. Por ejemplo, la debilidad institucional que presentaba el nuevo Ministerio de Educación, que había perdido prácticamente a todos los funcionarios que habían trabajado durante 16 años en el anterior proceso de reforma, y la suspensión de programas como el PRI (Programa de Reforma Institucional), financiados desde los años noventa por ASDI. Existían, además, otros problemas técnicos que preocupaban a las agencias internacionales y que se centraban en la posición del nuevo Gobierno de no apoyar el Programa Operativo Multi-Anual (POMA) vigente hasta el año 2009²⁶⁷. Es este sentido, ASDI advirtió con retirar su ayuda si no se continuaba con el POMA; fue entonces cuando el nuevo Gobierno se valió de la amplitud del programa sectorial, Estrategia de la Educación Boliviana (EBB), para adoptarlo hasta que se aprobase su nuevo proyecto de ley (entrevistas a Dam y Borda).

Pero es a partir de la aprobación de la nueva Constitución, como se indicó en el punto 2.3, cuando el Ministerio de Educación inició un proceso de ajuste del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, de modo que en abril del año 2009, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, presentó el Plan Estratégico Institucional (PEI). Tal estrategia exigía que la cooperación internacional continuara con su ayuda según el modelo de ayuda sectorial implantado en Bolivia años atrás (entrevistas a Walter Gutiérrez y Terrazas).

Por lo tanto, si bien la cooperación, según la agenda de París, apoyó el nuevo paradigma educativo promovido por el Gobierno de Morales, las agencias internacionales que apoyaron este enfoque cambiaron de protagonistas respecto al anterior proceso de reforma. Hay que destacar que este cambio se

²⁶⁷ Cabe recordar, como se indicó en el punto 2.1, que un año antes de la llegada de Morales al poder (2006), y en el marco de la Ley 1565 de Reforma Educativa, se había diseñado como una medida sectorial para recibir ayuda internacional el Programa Operativo Multianual (POMA) que ejecutaba la Estrategia de la Educación Boliviana (EBB).

produjo ya al finalizar la primera fase de implementación de la anterior reforma. En otras palabras, los bancos multilaterales —el Banco Mundial y el BID— ya no tenían el liderazgo que desde los años noventa habían mostrado en el diálogo sobre políticas con el Gobierno boliviano; es más, habida cuenta de las características de su financiación al desarrollo, préstamos y no donaciones, el Gobierno del MAS renunció a su asistencia para proceder a la nueva transformación educativa. Así pues, el Ministerio de Educación solicitó al BID cancelar el saldo de los recursos que todavía estaban disponibles para financiar el Programa de Reforma Educativa, programa que ya no se implementaba. El BID decidió no discutir tal posición, cancelando 8 millones de dólares, que se orientaron a otro tipo de préstamos fuera del sector educativo (BID, 2007:1-2).

Sin embargo, es importante recalcar que el BID y el Banco Mundial siguieron participando en reuniones periódicas en la Reunión de Evaluación Conjunta —REC. Pero este tipo de reuniones sólo sirvieron para informar sobre la gestión y seguimientos de los programas operativos anuales que desarrollaba el Gobierno boliviano, y en ellas no se discutían temas de política educativa (entrevista a Kolodin).

Además el BID, a diferencia del Banco Mundial, continuó asistiendo financieramente a Bolivia en otros sectores fuera del educativo. En el caso del Banco Mundial, el Gobierno boliviano redujo a su mínima expresión la presencia de este organismo en la financiación de políticas sociales (entrevista a Ventiades). Por otra parte, agencias como UNICEF y la JICA japonesa fueron aceptadas por el Gobierno del MAS pero bajo la modalidad de ayuda por proyectos, en el marco de los programas operativos anuales del Ministerio de Educación (entrevista a Villalpando).

En síntesis, con la llegada de Morales al poder, la cooperación internacional en la implementación de las políticas educativas en Bolivia terminó de cambiar de protagonistas principales; dos agencias bilaterales (ASDI y la de los Países Bajos) relevaron a dos multilaterales (Banco Mundial y BID) y redoblaron su financiación respecto a la anterior transformación educativa. No obstante, la

presencia de dichas agencias, a diferencia de lo ocurrido con el anterior proceso de reforma, no logró incidir en la elaboración del nuevo enfoque educativo indigenista del Gobierno boliviano.

De este modo, el nuevo enfoque educativo, en parte como explicaremos más adelante, ha sido endógeno, ya que la cooperación occidental no ha tenido capacidad de influir en sus postulados; su influencia se ha limitado a elementos técnicos o a prestar ayuda material sin capacidad de incidencia en el diseño de políticas. Por otro lado, la cooperación ha tenido gran capacidad de aplicar la Agenda de París en cuanto a su apoyo presupuestario al sector, aunque en una menor proporción ha aceptado prestar ayuda bajo una modalidad de proyectos.

En definitiva, las agencias líderes, según la importancia de su financiación al nuevo enfoque educativo son: ASDI, la cooperación de los Países Bajos, DANIDA y la AECID, agencias que componen el *basket fund* o canasta de fondos que financia la reforma educativa en Bolivia. Además, la cooperación japonesa JICA, UNICEF y, en menor proporción, el Banco Mundial apoyan al sector educativo bajo una modalidad de ayuda por proyectos. Las dos primeras agencias se orientan a la educación inicial y primaria, y el Banco a la educación secundaria y superior (entrevistas a Dam, Borda y Villalpando; Banco Mundial, 2007a:1-3).

Por otra parte, es reseñable que el nuevo enfoque educativo ha sido inducido por la cooperación sur-sur, tanto financiera como políticamente. La presencia de Cuba y Venezuela no sólo se ha limitado a apoyar la financiación del programa de alfabetización “Yo sí puedo”, sino que ha influido en la orientación ideológica o fundamentación de la nueva reforma, principalmente en su dirección hacia la educación especial y alternativa al mismo nivel que a la educación formal (entrevistas a Ventiades y Borda; Canfux y Liendo, 2009:7-9).

Finalmente, hay que destacar que la presencia de la cooperación internacional —ya sea esta occidental, por llamarla de una manera, o sur-sur— es una condición necesaria para que el proceso de reforma educativa se lleve a cabo.

Por ejemplo, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación, que pone en práctica la transformación educativa desde 2009 hasta el año 2013, estima que son necesarios 290 millones de dólares para alcanzar sus objetivos, de los cuales 75 millones se estima que serán financiados por la cooperación internacional. Los montos comprometidos por la cooperación, a la fecha (primavera de 2010), son de alrededor de 53 millones de dólares, 52 millones al programa de post alfabetización “Tu puedes”, y 852.000 dólares a la educación inicial (MEyC, 2009:22).

Por otra parte, las agencias líderes de la cooperación en Bolivia, si bien consideran que las directrices del nuevo enfoque educativo guardan relación con la Iniciativa de Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, manifiestan algunas dudas sobre su aplicación como instrumento de lucha contra la pobreza. El nuevo enfoque educativo, según la cooperación bilateral de ASDI y de los Países Bajos, tiene una orientación de lucha contra la pobreza eminentemente rural. Esta circunstancia se debe a que, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno del MAS, el actual enfoque se ha gestado como una evolución natural del anterior proceso de reforma, pero considerando únicamente el área rural. La Ley 1565 de Reforma Educativa, catalogada por los movimientos sociales como una “ley maldita neoliberal”, en realidad permitió desarrollar la educación intercultural bilingüe, la cual consolidó y fortaleció a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), organismos que, a su vez, ayudaron a formular la educación intracultural, intercultural y plurilingüe (entrevista a Dam).

Aunque la población más marginada y con mayores niveles de pobreza en Bolivia, como se señaló en el punto 3 del capítulo 5, se encuentra en el área rural, especialmente representada por la población indígena femenina, las áreas urbanas también concentran cinturones de pobreza que el nuevo enfoque educativo no contempla satisfactoriamente, fundamentalmente porque el eje de la activación económica y social de tal enfoque se basa en el trabajo comunitario técnico productivo rural. Además, el 60% de la matrícula escolar en Bolivia está en su área urbana, la que, a su vez, tiene demandas y realidades de mercado distintas que el área rural (entrevista a Villalpando).

En general, la percepción de la cooperación internacional respecto al nuevo enfoque educativo, como estrategia de lucha contra la pobreza, es de incertidumbre, en concreto porque se manifiesta una ausencia de argumentos prácticos para que una educación comunitaria técnica y productiva se aplique como un instrumento de lucha contra la pobreza. En otros términos, las agencias bilaterales y UNICEF no terminan de entender cómo tales ideas aterrizarán para que pasen a plasmarse en procesos de aprendizaje (entrevistas a Villalpando, Dam y Ventiades).

Por otra parte, el enfoque de desarrollo y el modelo educativo que apoyó la cooperación internacional desde los años noventa —centrados en el capital humano y orientados a promocionar una educación bajo un modelo constructivista (es decir, una educación que se orientaba al desarrollo de habilidades y destrezas que permitían acumular capital para uno mismo y para sus familias)— cambió al modelo educativo actual basado en el enfoque de la educación popular. Este último promueve una educación indígena dirigida a activar modos de producción basados en modelos de asociación comunitaria de las sociedades indígenas bolivianas, especialmente del occidente de Bolivia (entrevista a Kolodin).

Hay que subrayar que el Gobierno boliviano, por una posición fundamentalmente política, ha desaprovechado la experiencia que el BID, a través de su enfoque de desarrollo con identidad, ha venido acumulando en diferentes países desde finales de los años noventa para empoderar a los pueblos indígenas y, de esta manera, luchar contra su pobreza de capacidades. A través de tal enfoque, el BID promueve una educación que desarrolla no sólo capacidades comunitarias, sino también capacidades individuales (entrevista a Kolodin). Por lo tanto, según la opinión que nos vertió la representante educativa del BID, el nuevo enfoque educativo boliviano no debería ser antagónico de un modelo educativo moderno, individual y de calidad, porque en última instancia es el que facilita la obtención de fuentes de empleo en mercados laborales urbanos.

En resumen, según las entrevistas realizadas como insumos para la presente tesis doctoral, todos los representantes de las agencias de cooperación internacional coinciden en aseverar que el nuevo enfoque educativo se dirige a luchar contra la pobreza, fundamentalmente a través de la transformación social que propugna el enfoque de la educación popular. En tal sentido, la lucha contra la pobreza de ingresos en Bolivia, a través de la educación comunitaria productiva, según la cooperación, se llevaría a cabo por medio de procesos de equidad y de empoderamiento, ya que se revalorizarían y recuperarían los conocimientos y las lenguas de los pueblos originarios bolivianos (educación intracultural) para posicionarlos al nivel de los conocimientos occidentales (educación intercultural).

Finalmente, como se concluyó en el capítulo 5, la reforma educativa que el Gobierno de Evo Morales pone en marcha el año 2006, y formalmente se inicia en el año 2009, a pesar de propiciar una mayor acumulación de capital humano, claramente expresado por la evolución positiva de muchos de sus indicadores, concretamente de educación, no ha logrado impactar más decididamente en la reducción de la pobreza de ingresos de Bolivia. Desde la llegada del MAS, y con datos del año 2008, la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza sólo se ha reducido en un 1%. Por lo tanto, la mejora de los índices de la educación no ha contribuido a generar mayores niveles de ingresos, fundamentalmente en las poblaciones más vulnerables de Bolivia (población femenina rural y población indígena) (véase capítulo 5, puntos 3.1 y 4.1).

5. Conclusiones

La política educativa que pone en práctica el Gobierno de Evo Morales, constituye el pilar fundamental de promoción de su modelo de desarrollo, el cual se orienta, tal como sostienen los postulados de la educación popular, a la transformación social de las poblaciones más vulnerables. La descolonización que pregona, por tanto, constituye el instrumento de liberación que las organizaciones indígenas en Bolivia exigían ya desde los años setenta; en

otras palabras, una educación que rescatara sus identidades ancestrales para instaurar nuevos criterios sociales, éticos y políticos. Por consiguiente, la educación descolonizadora busca la reconciliación de la nación consigo misma. Esta política, además, ha constituido el fundamento central de las propuestas del Bloque Indígena en el proceso de la Asamblea Constituyente y ha representado la esencia del nuevo texto constitucional.

En este sentido, la estrategia de lucha contra la pobreza del nuevo enfoque educativo se fundamenta en una concepción de derechos colectivos de los pueblos indígenas y, a diferencia del anterior proceso de reforma, recupera las lenguas y las culturas originarias, promoviendo una educación comunitaria y productiva. Así pues, el anterior proceso de reforma educativa —que se dirigía a erradicar la pobreza basándose en valores occidentales, como el derecho a la educación (recuperar lenguas maternas no necesariamente originarias) y la generación de mayores niveles de productividad individual— ha sido repudiado así como paralizado por las organizaciones sociales e indígenas que llevaron a Evo Morales al poder.

Sin embargo, esta nueva reforma no ha significado una mejora sustancial en términos de indicadores respecto al anterior proceso educativo, como tampoco ha logrado luchar contra la pobreza de ingresos que padecen los grupos más vulnerables del país. Como sostiene la cooperación bilateral presente en Bolivia, si bien esta nueva reforma se ha dirigido adecuadamente a la lucha contra la pobreza de capacidades —a través de una mayor distribución de sus recursos y un mayor énfasis en el empoderamiento de los pueblos indígenas— no cuenta con criterios concretos para materializar su innovador modelo de educación comunitario productivo mediante procesos pedagógicos más formales, y por tanto, para constituir un instrumento más práctico a la hora de erradicar la pobreza de ingresos. Además, este nuevo enfoque dirigido eminentemente al área rural, como también señalan los bancos multilaterales presentes en Bolivia, no debería entenderse como antagónico a un modelo educativo moderno, individual y de calidad, porque en última instancia éste es el que facilita la obtención de fuentes de empleo en los mercados laborales urbanos.

Con todo, es todavía pronto para juzgar los logros de la política educativa derivada del Anteproyecto de Ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, ya que si bien éste se implementa de facto desde el año 2006, es recién a partir del año 2009 cuando ha iniciado una transformación pedagógica basada en la nueva Constitución. Asimismo, la oposición de la Iglesia Católica, la Confederación de Maestros Urbanos y, especialmente, de la Media Luna han impedido que hasta la fecha (primavera de 2010) el anteproyecto recibiera los votos necesarios para su aprobación en el Parlamento. No obstante, en el segundo mandato de Evo Morales (2010-2015), la mayoría parlamentaria con la que cuenta le posibilita poder aprobar el Anteproyecto de Ley en cualquier momento.

Por otra parte, la cooperación internacional, a diferencia del anterior proceso de reforma, no ha tenido la capacidad de incidir en los postulados del nuevo enfoque educativo, sino que su papel se ha limitado a prestar ayuda financiera, fundamentalmente bajo una modalidad de apoyo presupuestario al sector. No obstante, la cooperación “sur-sur”, con la presencia de Cuba y Venezuela, sí ha inducido la nueva política educativa, tanto en su financiación como en su orientación ideológica. La dirección del enfoque hacia la educación alternativa (educación de adultos y campañas de alfabetización con metodologías cubanas) a la par de la educación formal, corrobora tal aseveración.

Por tanto, se puede concluir que el nuevo paradigma educativo que experimenta Bolivia, si bien tiene aspectos innovadores en la lucha contra la pobreza como la educación comunitaria productiva basada en la concepción social de los pueblos indígenas, no ha sido del todo endógena, como defiende el Gobierno de Morales, ya que criterios pedagógicos de países como Cuba y Venezuela, y postulados de escuelas teóricas como los de la educación popular, han ejercido una influencia determinante en sus fundamentos.

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES

El objeto de estudio de la presente tesis doctoral ha consistido en el estudio de los dos modelos de educación adoptados en Bolivia en los últimos quince años, impulsados por sendas reformas del sector educativo. La primera de ellas fue puesta en práctica desde 1995 hasta el año 2005, en tanto que la segunda fue promovida desde el año 2006 por el Gobierno de Evo Morales. Estas reformas han respondido a diferentes enfoques ideológicos, los cuales a su vez han guardado estrecha relación con el modelo de desarrollo asumido por el gobierno en cada período, y también con las cambiantes relaciones de poder existentes en cada momento entre los diversos sectores políticos y sociales del país. Además, dichas reformas educativas también han venido marcadas, en diferente forma y grado, por la influencia ejercida por la cooperación internacional, así como por los diferentes enfoques teóricos y objetivos internacionales respecto a la educación como una herramienta para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

En cuanto a los objetivos más concretos de la tesis, podemos señalar que éstos se han dirigido a describir y analizar la evolución cronológica de los procesos de reforma educativa seguidos en Bolivia, a la luz de su contexto socioeconómico y político, de los marcos de referencia internacional en materia educativa y lucha contra la pobreza, y de la cooperación internacional con Bolivia. Por tanto, una de las principales aportaciones de la tesis ha sido escribir y sistematizar la historia de las reformas, con aportes hasta ahora no publicados, recogiendo a través de entrevistas opiniones de primera mano de algunos de sus principales protagonistas. En este sentido, con nuestro trabajo confiamos modestamente haber realizado una contribución útil en este campo,

habida cuenta de que apenas existen investigaciones que analicen sistemáticamente los procesos de reforma educativa en los países del Tercer Mundo, concretamente desde sus fundamentos teóricos y a la luz de los debates internacionales en la lucha contra la pobreza.

El presente capítulo resume las conclusiones alcanzadas en las tres partes de la investigación —marco teórico, situación general de Bolivia y políticas educativas bolivianas—, siguiendo como eje la tercera de ellas en la medida en que constituye el núcleo del tema de estudio de la tesis, a fin de contrastar cada una de las hipótesis señaladas en el capítulo 1 ó Introducción general. La estructura del capítulo, por tanto, se divide en dos grandes apartados: el primero abarca la reforma educativa de los años noventa y el segundo comprende la transformación educativa promovida desde el año 2006 por el Gobierno de Evo Morales. Ambas partes se organizan en torno a los mismos aspectos, a saber: los fundamentos teóricos y políticos de cada una de las reformas, la aplicación de los marcos internacionales y el apoyo de la cooperación, los contenidos específicos en las que se plasmaron, las críticas formuladas por los actores sociales y políticos bolivianos, y, por último, el balance de sus resultados.

1. Conclusiones en relación a la primera reforma educativa (1994-2005)

La primera Reforma Educativa boliviana (REb) se formuló en 1994 y fue implementada desde el año siguiente hasta el 2005, durante los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada, de Hugo Banzer, de Jorge Quiroga y de Carlos Mesa. Según se ha argumentado y demostrado a lo largo de la tesis, desde el punto de vista de sus **fundamentos teóricos y políticos**, esta reforma fue fruto de una combinación de varios enfoques teóricos: de forma prioritaria el del capital humano, propuesto por el Banco Mundial y adoptado por tales gobiernos; y, de forma complementaria, algunos elementos de los enfoques de las necesidades básicas y del desarrollo humano, planteados fundamentalmente por UNICEF.

En este sentido, el paradigma de la contrarrevolución neoclásica que Bolivia adoptó desde los años ochenta, concretamente desde el Gobierno de Víctor Paz Estensoro, situó al enfoque del capital humano como el principal marco conceptual de las políticas sociales y educativas del país. Esta escuela teórica, apoyada en los años noventa por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otorgó a las políticas sociales bolivianas un marco conceptual y filosófico para que éstas se implementaran como estrategias de promoción del crecimiento económico y, asumiendo la teoría del efecto del goteo (*trickle down*), también de lucha contra la pobreza. Así pues, esta orientación de las políticas nacionales, más en concreto de las políticas educativas, se fundamentó en un concepto de pobreza absoluta; en otras palabras, se adscribió especialmente a un enfoque monetario, entendiendo la educación como un medio y no como un fin para reducir la pobreza. En definitiva, el objetivo último de la primera REb fue el incremento de la productividad laboral y empresarial para elevar las tasas de crecimiento económico y reducir así los niveles de pobreza.

Ahora bien, como se señaló párrafos más arriba, las políticas educativas bolivianas desde 1994 a 2005 incorporaron también algunos elementos del enfoque de las necesidades básicas y del emergente enfoque de desarrollo humano. Tales elementos fueron la promoción de la participación social de los pueblos indígenas, y dentro de estos de las mujeres rurales, así como la educación intercultural bilingüe. Estos dos componentes fueron centrales en la REb, lo que demuestra una cierta presencia del enfoque del desarrollo humano, así como también de otros dos enfoques: el de género en el desarrollo y el de desarrollo con identidad. De este modo, los procesos de empoderamiento que la transformación educativa pretendía alcanzar —tanto individual, como de género y comunitaria— confirman que este proceso de reforma, entre 1994 y 2005, también se orientó a la erradicación de la pobreza bajo una concepción relativa, y ubicó a la educación como un fin en sí misma en la afrontación de la pobreza.

Cabe destacar que esta primera REb se vio fuertemente influida desde el exterior, a través de su **aplicación de los marcos internacionales y el apoyo de la cooperación**. Hay que recordar que el enfoque del desarrollo humano, que el PNUD empezaba a difundir a nivel internacional, promovió desde 1990 una serie de encuentros mundiales en materia de educación. A raíz de aquellos encuentros orientados a extender los contenidos de la Iniciativa de Educación Para Todos (EPT) de 1990 —Jomtien, Copenhague, el Consejo de la UNESCO de 1997, Dakar y la Cumbre del Milenio—, y de iniciativas como los Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), que formulaban criterios educativos cada vez más concretos en la lucha contra la pobreza, en las esferas políticas bolivianas comenzaron a profundizarse los debates sobre la relación entre la educación, el desarrollo y la pobreza.

Paralelamente, durante la década de los noventa y primeros años del nuevo milenio, mientras se iban sucediendo tales encuentros internacionales, las principales agencias presentes en el país sirvieron como cadena de transmisión para que la REb fuera adquiriendo las recomendaciones, principios y objetivos emanados de aquellos. Entre estas agencias podemos citar a UNICEF y a las lideradas por el Banco Mundial, como fueron el BID, la Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo (ASDI) y la de cooperación de los Países Bajos.

De este modo, debido esencialmente a la influencia de las agencias externas, las políticas educativas bolivianas adoptaron, desde 1994 a 2005, algunos elementos del enfoque de las necesidades básicas y del enfoque de desarrollo humano. Por consiguiente, la inducción de la cooperación internacional ejercida sobre la primera REb permitió que ésta se diseñara como una estrategia de lucha contra la pobreza de ingresos y, en menor medida, de capacidades.

En definitiva, según lo argumentado a lo largo de la tesis, se puede concluir que queda probada la primera subhipótesis planteada en el primer capítulo, demostrado que la cooperación internacional desde 1994 a 2005, especialmente a través de los criterios transmitidos por el Banco Mundial, indujo a la REb a adquirir un enfoque de lucha contra la pobreza,

esencialmente con un énfasis sobre el potenciamiento del capital humano.

Respecto a los **contenidos específicos** en las que se plasmó la REb, cabe recalcar que aunque esta reforma estaba inicialmente concebida para abarcar los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, en gran parte sólo se implementó en la educación primaria. La declaración de Jomtien y los postulados del enfoque del capital humano —que señalan que la educación primaria, y dentro de ésta la educación a niñas, representan en países como Bolivia los tipos de educación con mayores retornos educativos, monetariamente hablando— indujeron a la cooperación internacional a financiar prioritariamente a este nivel educativo. De esta manera, el Ministerio de Educación no incluyó en la reforma la alfabetización de adultos y la transformación de la educación secundaria técnica profesional.

Por otro lado, la REb contó con diferentes **críticas de los actores sociales bolivianos**. A este respecto, podemos señalar que varios organismos nacionales, como las organizaciones indígenas, la Confederación de Maestros y la Iglesia católica, no tuvieron una participación estratégica en el primer proceso de reforma. Primero, porque como aducen especialmente las dos primeras organizaciones, este proceso se realizó de forma externa al Ministerio de Educación con técnicos apoyados por la cooperación internacional; y, segundo, como también indican estas dos organizaciones, porque no compartían el enfoque “neoliberal” del cual señalaban había nacido la reforma. Así pues, a principios de los años noventa, tales organizaciones presentaron una propuesta educativa basada, fundamentalmente, en los postulados de la educación popular, que también promovía una educación intercultural bilingüe. La Iglesia católica lideró esta propuesta, fundamentándose en su propia experiencia educativa, tras implementar desde los años setenta diferentes intervenciones en áreas rurales indígenas de Bolivia. Sin embargo, el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 1994, no consideró este tipo de propuestas debido a que, como se subrayó párrafos más arriba, no guardaban relación con el enfoque de desarrollo que se estaba implementando en ese período en el país.

Con todo, la Iglesia católica, las organizaciones indígenas y la Confederación de Maestros se sumaron tímidamente al primer proceso de reforma. Sin embargo, algunos líderes de ésta última, seguidores de una línea de pensamiento trotskista, se opusieron rotundamente a ella durante toda su implementación por varias razones. Primera, la actividad educativa quedaba sometida al control social por parte de las juntas vecinales. Segunda, se contemplaba un modelo pedagógico constructivista que promovía una educación centrada en el alumno con innovaciones pedagógicas, así como un refuerzo de la formación de los docentes, todo lo cual conllevaba una mayor carga horaria para los docentes sin un aumento salarial acorde. Tercero, la Confederación sostenía además que la reforma se dirigía a luchar contra la pobreza a través de la mejora de la productividad laboral (objetivo que abiertamente promovían los dos bancos multilaterales, Banco Mundial y BID, que financiaban este proceso), mecanismo que sólo favorecía la inserción de una mano de obra más joven y más barata en un mercado laboral capitalista.

En suma, la confederación, así como las organizaciones indígenas, señalaban que esa primera REb era una reforma inducida desde el exterior, contradiciendo a los funcionarios bolivianos, quienes indicaban que era una reforma propia, resultado de un esfuerzo nacional. Lo cierto es que, en realidad, como se señaló párrafos más arriba, los criterios de lucha contra la pobreza que se implementaron coincidían con las líneas emanadas de las conferencias o encuentros internacionales y de las políticas de las principales organizaciones multilaterales, especialmente del Banco Mundial. En este sentido, se puede concluir que sí existió una inducción externa en la formulación e implementación de la REb, instando a una asimilación de los criterios formulados en el exterior.

Finalmente, en relación a los **resultados y el balance** de la primera Reforma Educativa boliviana, hay que destacar que a pesar de nutrirse de criterios que emanaron de conferencias internacionales, no logró implementarse como una estrategia eficaz de erradicación de la pobreza. Es cierto que la REb arrojó algunos resultados positivos, como es el hecho de que durante la década de los noventa e inicios del nuevo milenio logró reducir todos los índices negativos

de la educación, en otras palabras, de la pobreza educativa del país, e incluso contribuyó a elevar los índices de desarrollo humano y de desarrollo de género en Bolivia. Igualmente, permitió que los pueblos indígenas y la población femenina rural, a través de su participación en la elaboración e implementación de programas educativos, experimentaran cierto empoderamiento. Pero, a pesar de todo, lo cierto es que tal proceso no logró reducir sosteniblemente la pobreza de ingresos (60% de la población aún padece de una pobreza moderada y alrededor de un 33% sufre de una pobreza extrema), ni las desigualdades de ingresos, tanto entre hombres y mujeres como entre población indígena y no indígena. Las personas indígenas en Bolivia aún soportan los mayores niveles de pobreza, pues el 47% de ellas sufre de una pobreza extrema y únicamente este mismo porcentaje alcanza ocho años de educación, en tanto que, por el contrario, sólo el 25% de la población no indígena padece de esta pobreza y un 76% acumula al menos ocho años de educación.

En definitiva, la pobreza de ingresos y de capacidades, esta última representada especialmente por las carencias educativas, siguen constituyendo todavía hoy dos de las características que sitúan a Bolivia como uno de los países más desaventajados de América Latina. Por ejemplo, la cobertura de la educación inicial (preprimaria) y de la educación secundaria aún registra tasas netas de tan solo el 34% y del 48% respectivamente.

De este modo, aunque la implementación de la primera REb impactó positivamente en la reducción de la pobreza educativa (por ejemplo, la tasa de abandono escolar bajó de 10,1% en 1997 a 6,4% en 2002, al tiempo que la tasa neta de cobertura educativa femenina se incrementó de 63,5% en 1992 a 67,5% en 2005), ésta no llegó a sus niveles planificados. En efecto, la educación intercultural bilingüe no logró implantarse en todas las escuelas bolivianas (sólo un 25,8% del total de escuelas en 2005 podían considerarse como bilingües) y la transformación de la educación primaria no alcanzó su último grado, el octavo.

Por otro lado, como sostienen los movimientos sociales que apoyaron la llegada al poder de Evo Morales, se puede aseverar que la primera REb generaba analfabetos funcionales, y que su modelo pedagógico constructivista era muy innovador y vanguardista, pero no era acorde con la realidad de los grupos más vulnerables de Bolivia. Además como este modelo no promovía la lectura y la escritura a una edad temprana, porque estas capacidades se impartían en el segundo ciclo de primaria, los estudiantes indígenas, especialmente las niñas que abandonan la escuela antes de llegar al segundo ciclo de primaria, eran prácticamente analfabetos. También, como se concluye de tales críticas, la educación intercultural bilingüe representaba un instrumento de dominación porque se condenaba a los pueblos indígenas a recibir este tipo de educación, supuestamente de una menor calidad que la educación monolingüe en castellano de los centros urbanos. La lenta implementación de la educación bilingüe, acompañada del retraso en la elaboración de materiales en quechua, aymara y guaraní, así como la reducida cantidad de docentes bilingües, justifica tal argumento.

No obstante, tales críticas respecto a la supuesta menor calidad de la educación bilingüe no se correspondían con los resultados de proyectos que se habían desarrollado desde los años setenta en Bolivia, inicialmente por la Iglesia católica y luego en los años ochenta y noventa por UNICEF, proyectos que aunque la reforma no logró asimilar en su totalidad, sirvieron de modelo para implementar la educación intercultural bilingüe. Los resultados de tales experiencias indicaban que los niños que salían de una educación bilingüe, en sus primeros años de educación, alcanzaban mayores rendimientos académicos que los niños no sometidos a esta modalidad educativa.

Finalmente, como se ha argumentado en la tesis, los **obstáculos** que impidieron alcanzar los objetivos de la primera REb, concretamente para impactar de manera más decidida en la pobreza, fueron: la marginalización de la cultura y las lenguas indígenas, el elevado abandono escolar sobre todo de la población femenina, y la reducida infraestructura educativa e institucional, especialmente en las regiones rurales más remotas de Bolivia. Cabe señalar que los dos primeros no constituyeron solo obstáculos, sino también problemas

que se pretendían resolver.

Respecto a la reducida infraestructura institucional, cabe subrayar que la descoordinación sectorial que padece el país constituyó uno de los principales factores, sino el más importante, que impidieron que la primera reforma se ejecutara como una adecuada estrategia de lucha contra la pobreza. En este sentido, no hubo una visión política nacional integral, de forma que esta reforma se integrara adecuadamente en un marco político más amplio orientado a luchar contra la pobreza; sino que tal reforma operó de forma un tanto aislada.

Con respecto a la escasa infraestructura educativa, el Ministerio de Educación enfrentó grandes dificultades a la hora de formar docentes bilingües, construir escuelas y elaborar tanto planes de estudio como alfabetos indígenas, que hasta entonces no existían. Tales acciones requirieron un tiempo mayor al planificado y además se desarrollaron bajo la presión social liderada por la Confederación de Maestros y organizaciones indígenas.

Otro de los problemas radicó en el propio diseño de la reforma, en cuanto que ésta contempló una cobertura educativa reducida. En efecto, en sus dos etapas de ejecución, sólo se contemplaba abarcar ocho años de educación, de los cuales como ya se mencionó se cubrieron únicamente siete. Sin embargo, según estudios de la CEPAL —en base a un análisis fundamentado en la convergencia teórica entre los enfoques del capital humano y del desarrollo humano—, en los países de América Latina es necesario cursar al menos doce años de educación para poder escapar de los procesos de exclusión social. Este dato permite concluir que la reforma educativa resultó ser inadecuada e insuficiente en lo referido a la lucha contra la pobreza.

Por último, en esta misma línea, el tercer factor que imposibilitó que la primera reforma boliviana se implementara como una estrategia de lucha contra la pobreza fue la divergencia entre la organización escolar (aspectos pedagógicos y planes de estudios) y las condiciones sociales y económicas de las poblaciones más vulnerables. En otras palabras, la propuesta educativa era

demasiado vanguardista (modelo educativo constructivista) y contenía elementos excesivamente occidentales para la realidad y las necesidades de pueblos indígenas de las regiones más remotas del país. Además, la puesta en práctica de intervenciones como la participación de las comunidades indígenas en la elaboración e implementación de los programas educativos, lamentablemente solo tuvo lugar en una segunda etapa, entre 1999 y 2005, lo cual dificultó que aquellas desarrollaran un sentimiento de apropiación de dicha transformación educativa.

De este modo, se puede dar por probada la segunda subhipótesis que se planteó en el capítulo 1 o Introducción general; en otras palabras, hemos podido demostrar a lo largo de la tesis que el primer proceso de transformación de la educación en Bolivia, a pesar de haber asimilado elementos de las escuelas del capital humano, de las necesidades básicas y de las capacidades humanas, no logró en última instancia implementarse como una eficaz estrategia de lucha contra la pobreza.

2. Conclusiones en relación a la actual transformación educativa (2006-2010)

Mientras finalizaba la última etapa de ejecución de la primera reforma educativa, que se extendió entre 2000 y 2005, se desencadenó un profundo conflicto político que cambió el curso de la historia del país. Diversos movimientos sociales basados en una ideología indígena proveniente del katarismo aymara, reclamaban la refundación del país y el cambio del modelo de desarrollo. Así, se enfrentaron abiertamente desde el año 2000 a las autoridades de la región oriental y sur de Bolivia, denominada como Media Luna y con población mayoritariamente mestiza y blanca. Tales autoridades, organizadas en torno a un nacionalismo del oriente boliviano, denominado “nacionalismo cambia”, se oponían a las demandas del occidente mayoritariamente indígena, y acabaron defendiendo abiertamente, a través de sus comités cívicos, la independencia de la región por no compartir intereses comunes con el resto del país. En este escenario de confrontación política, con

la ayuda de los movimientos sociales del occidente del país, Evo Morales fue elegido en diciembre de 2005 como primer presidente indígena de Bolivia.

Tal nombramiento abrió las puertas a importantes cambios en todos los órdenes, incluida la reforma educativa, que se vio alterada por la implantación de unos nuevos **fundamentos teóricos y políticos**. En efecto, el propio modelo de desarrollo boliviano ha cambiado, pues ahora se basa en un enfoque híbrido que abarca elementos ideológicos como el estructuralismo latinoamericano, la escuela de la dependencia, las corrientes neomarxistas y el desarrollo endógeno. Tal modelo, al aplicarse en la práctica, promueve la participación en la actividad económica de diferentes tipos de empresas: estatales, extranjeras, privadas nacionales y comunitarias indígenas. Según el Gobierno de Morales, este modelo tiene como eje central un nuevo enfoque de desarrollo que se propone desde la propia Bolivia, que se fundamenta en la concepción social comunitaria de los pueblos indígenas; al mismo tiempo, defiende un sistema de producción en el que los excedentes no sean enajenados ni por capitales privados, ni por el Estado, sino que pertenezcan a las comunidades indígenas. En definitiva, el nuevo enfoque de desarrollo combina elementos tanto estructuralistas como indigenistas, lo cual es expresión de las diferentes corrientes de pensamiento y fuerzas políticas, tanto de izquierdas como indígenas, que conforman la base de apoyo al gobierno.

En el marco de este nuevo modelo, la primera iniciativa de Morales fue la elaboración de un Anteproyecto de Ley Educativa, denominado “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, fundamentado especialmente en los postulados de la educación popular, con el fin de cambiar la orientación de la primera reforma. Es reseñable que en dicho Anteproyecto ya se formulaban diversas bases ideológicas, analizadas más adelante, que luego servirían de fundamento de la nueva Constitución, las cuales apuntaban hacia la lucha contra la pobreza estructural por medio de una transformación social y económica de los pueblos indígenas y grupos más oprimidos. Hay que destacar que este anteproyecto, a pesar de no estar aprobado aún por el Congreso Nacional de Bolivia (primavera de 2010), ha sido utilizado como norma que ha reglado desde 2006 la implementación de la nueva reforma educativa, al principio *de facto* y, desde

2009, amparado en el marco jurídico que le brindan los artículos de la nueva Constitución.

En lo relativo a la **aplicación de los marcos internacionales y el apoyo de la cooperación** a las políticas educativas bolivianas, y con la intención de marcar el contraste entre una época y otra, hay que destacar que la llegada al poder de Morales supuso también una notable transformación. En los años anteriores a su nombramiento como presidente, esto es, en 2004 y 2005, la primera Reforma Educativa había experimentado un cambio en la modalidad de ayuda internacional recibida, pasando de un esquema orientado a programas y proyectos a otro dirigido a todo el sector educativo. Como consecuencia de este cambio, el Banco Mundial perdió el liderazgo que había ostentando durante más de una década en el diálogo de políticas con los gobiernos de Bolivia, porque la nueva modalidad adoptada, gracias a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, daba más libertad de actuación al Gobierno boliviano. Tal cambio ocasionó que la cooperación bilateral presente en el país compensara con sus donaciones los fondos que los Bancos multilaterales dejaban de aportar en forma de préstamos. De este modo, dos agencias — ASDI y la de los Países Bajos— asumieron desde el año 2004 el nuevo liderazgo de la cooperación internacional “occidental”, la cual ejerció una notable influencia conceptual y operativa en la reforma.

Sin embargo, y esta es una de las principales conclusiones de esta tesis, con la llegada de Morales al poder, la cooperación internacional occidental pierde la capacidad de incidir en los postulados de nuevo enfoque de la política educativa. De hecho, su influencia se limita ahora a: prestar ayuda financiera, fundamentalmente bajo una modalidad de apoyo presupuestario al sector; exigir planes a largo plazo de cara al cumplimiento de los ODM; y pedir una rendición de cuentas de los fondos internacionales. Por el contrario, cabe destacar que ha cobrado protagonismo una cooperación “sur-sur”, protagonizada por Cuba y Venezuela, que sí ha influido en la orientación ideológica de las nuevas políticas educativas en Bolivia, así como en el hecho de que éstas hayan puesto al mismo nivel de la educación formal a la educación alternativa, antes ignorada, mediante la utilización de una

metodología de enseñanza cubana.

En cuanto a los **contenidos específicos** en los que se está plasmando el nuevo enfoque educativo, cabe destacar que la importancia del Anteproyecto “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” trasciende al propio ámbito educativo, por cuanto, como decíamos, su formulación sentó las bases ideológicas de la nueva Constitución, al contemplar como ejes básicos el cambio económico, social y político. En concreto, cuatro principios dan forma al anteproyecto: (1) la descolonización, (2) la cultura comunitaria, (3) la educación productiva y (4) la educación plurinacional.

El primero de éstos constituye la superación de las estructuras culturales y económicas heredadas de la dominación colonial. La educación en Bolivia, por tanto, está concebida para ser descolonizante, es decir, romper con los problemas de desigualdad que su población indígena padece a la hora de generar ingresos, como consecuencia del tipo de educación recibida, ya sea en el mercado laboral o en actividades autónomas. Por consiguiente, la educación descolonizante propone una sola educación de calidad para la población indígena y no indígena, y no, como sucedía en el pasado, la coexistencia de dos tipos de educación —una para el área rural, mayoritariamente indígena, y otra para el área urbana—. De esta manera, la recuperación de las lenguas originarias y su enseñanza en todos los colegios públicos constituye un aspecto obligatorio del nuevo enfoque educativo. En este sentido, la dirección de esta nueva política hacia los grupos más oprimidos del país ha permitido equiparar la educación alternativa (educación especial, y educación y alfabetización de adultos) a la educación formal.

El segundo principio, el de la cultura comunitaria, se basa en la concepción de derechos no individuales, sino colectivos de los pueblos indígenas. La educación productiva, o tercer principio, se entiende como un instrumento que promueve el aparato productivo del país, a través de una producción comunitaria indígena, tipo de producción que se acomoda a la estructura social de la mayoría de sus pueblos indígenas. Finalmente, el cuarto principio, educación plurinacional, engloba la educación intercultural, intracultural y

plurilingüe, en otras palabras, la ampliación de una educación intercultural bilingüe a una plurilingüe que recupera lenguas originarias olvidadas. Cabe recalcar que estos principios se dirigen a luchar contra la pobreza estructural que padece Bolivia, a través de la transformación social a favor de sus pueblos indígenas, concretamente por medio de su inclusión social y económica, y por la visibilización de su cultura y de sus lenguas vernáculas.

En definitiva, creemos haber demostrado a lo largo del trabajo la tercera subhipótesis planteada en la Introducción, lo cual significa que la nueva orientación educativa que desde 2006 experimenta Bolivia adopta principios y enfoques —sobre la relación educación, desarrollo y lucha contra pobreza— enmarcados eminentemente en el enfoque de la educación popular. Además, se trata de una experiencia en gran medida endógena, porque se aleja de muchos de los postulados de la cooperación occidental, y es poco permeable a la influencia de ésta a través del diálogo sobre la implementación de políticas.

Por otra parte, también la reforma educativa del gobierno de Morales viene recibiendo diversas **críticas de diversos actores sociales** bolivianos. No en vano, como se ha señalado párrafos más arriba, la formulación y la puesta en práctica de la nueva reforma educativa se han dado en un contexto de fuertes tensiones y confrontación entre proyectos sociopolíticos diferentes. En la actualidad existe una recia oposición política por parte tanto de la izquierda más radical de Bolivia (línea trotskista de la Confederación de Maestros), como de la derecha más conservadora, representada por las autoridades y las fuerzas mayoritarias de la Media Luna y, en parte, por la Iglesia católica. La crítica de la izquierda se dirige a la orientación netamente productiva del nuevo enfoque y a la inclusión, que consideran retrógrada, de aspectos espirituales de los pueblos indígenas en la educación. En cambio, las oposiciones de derecha defienden un modelo educativo centrado, especialmente, en el mestizaje y en el papel protagónico de la Iglesia en la promoción de la educación en Bolivia.

En este sentido, las críticas de tales organismos desvelan algunas incoherencias de la nueva reforma a la hora de orientarse a la erradicación de la pobreza. Por ejemplo, la Confederación de Maestros Urbanos, en su línea

trotskista y de oposición al régimen de Morales, sostiene que el nuevo enfoque educativo tiene el mismo fin que la reforma de los años noventa. Especialmente porque promueve una inserción laboral temprana y, además, es retrograda al incluir una formación basada en conocimientos y nociones espirituales de pueblos indígenas, así como de idiomas que ya no están en uso. En este último punto, la cooperación internacional “occidental”, concretamente los bancos multilaterales, coincide con la Confederación de Maestros y sostiene que la recuperación de lenguas originarias indígenas va en contra del modelo educativo que ellos promocionaron en el anterior proceso, porque tal apoyo se fundaba en la recuperación de lenguas maternas indígenas en uso. Añadidamente, la Bolivia de la Media Luna, que mayoritariamente es mestiza y blanca, rechaza este enfoque que considera retrógrado y autoritario, por considerar que impone la cultura de los pueblos indígenas del occidente boliviano y que la recuperación de lenguas dificulta el aprendizaje.

Además, otra de las debilidades del nuevo enfoque educativo en la lucha contra la pobreza lo formula, nuevamente, la Confederación de Maestros Urbanos, en relación al principio de que la educación comunitaria productiva constituye una medida de generación de ingresos a través de la promoción de iniciativas comunales. Ahora bien, como dice la confederación, para que la educación comunitaria pudiera cumplir tal función productiva debería actuar en un contexto de propiedad comunal, tipo de propiedad que sin embargo no es habitual en Bolivia.

En este sentido, la nueva Constitución, aunque amplía los derechos de los pueblos indígenas, establece el mantenimiento de latifundios en Bolivia, cuestión que la Confederación de Maestros sostiene que contradice el concepto de descolonización que propone el actual Gobierno. Por lo tanto, según la confederación, la nueva reforma debe partir de una descolonización no sólo mental, como establecen los postulados de la educación popular, sino de una descolonización material (devolución de tierras a los pueblos indígenas, situación que la nueva Constitución sólo plantea a través de la devolución de tierras públicas), para que la educación pueda implementarse como una verdadera estrategia de lucha contra la pobreza. Es decir, cabe hablar de una

cierta incoherencia entre la filosofía de la política educativa y las otras políticas, como la económica.

Finalmente, es oportuno tratar de hacer algunas observaciones en cuanto a los **resultados y el balance** del nuevo enfoque educativo del Gobierno de Morales, a pesar del poco tiempo transcurrido desde su implantación. Antes de eso, y a modo de contextualización, cabe señalar que las políticas sociales y económicas bolivianas basadas en el nuevo modelo de desarrollo han propiciado desde 2006 que los índices económicos, sociales y educativos hayan mejorado, fundamentalmente por la distribución de excedentes generados por la explotación de sus recursos naturales. Cabe recordar que el sector energético (gas licuado) representa actualmente la principal fuente de financiación del desarrollo en Bolivia y el principal motor de su crecimiento económico: de hecho, el año 2008 la tasa de crecimiento económico alcanzó su máximo histórico en 30 años (6,15%). Por su parte, la acumulación sostenida del capital humano, que se propició desde la primera Reforma Educativa, se ha mantenido.

En este contexto, la nueva reforma educativa se ha destacado de la anterior especialmente porque ha logrado reducir la tasa de abandono escolar (en 2008 ésta disminuyó hasta alcanzar el 4,7%) y en tres años ha conseguido erradicar el 13% de analfabetismo que padecía Bolivia. El primero de los logros se ha alcanzado gracias a las políticas de redistribución del ingreso, es decir, ayudas o bonos de educación otorgados a alumnos de la educación primaria, y el segundo, por el apoyo financiero y logístico de países como Cuba y Venezuela.

Sin embargo, los niveles de pobreza de ingresos aún son elevados (59% de pobreza moderada y 32% de pobreza extrema) y aunque desde la llegada de Evo Morales al poder éstos se han ido reduciendo, la disminución ha sido mínima. De este modo, se puede afirmar que existe una relación débil, si bien directamente proporcional, entre crecimiento económico y reducción de la pobreza de ingresos.

En definitiva, la acumulación de capital humano que la nueva reforma educativa genera no está logrando impactar de manera más decidida en el crecimiento económico y, por tanto, en la reducción de la pobreza del país. La todavía escasa cobertura educativa, especialmente en el nivel de educación secundaria (48% de cobertura neta), perpetúa la relación entre pobreza de ingresos y pobreza educativa, e impide que una pobreza se desligue de la otra. No obstante, es pronto para evaluar el impacto del nuevo enfoque educativo en la lucha contra la pobreza, ya que éste, a pesar de implementarse desde el año 2006, como ya se señaló párrafos más arriba, es recién a partir del año 2009 que inicia una transformación pedagógica amparada en la nueva Constitución.

Por otra parte, en cuanto a la lucha contra la pobreza de capacidades se refiere, la nueva reforma da continuidad a la anterior. La primera reforma desarrollada a principios de los años noventa, aun con resultados limitados, permitió empoderar a los pueblos indígenas de Bolivia, que años después elegirían a su propio Presidente y luego pasarían a ser los actores más decisivos para instaurar una nueva Constitución, la cual les otorgó un papel protagónico para dirigir su propio desarrollo.

En este sentido, el ejercicio de empoderamiento que la primera reforma instauró desde los años noventa, permitió a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), organizaciones que nacieron de la propia reforma, formular y consolidar el nuevo enfoque educativo; así como, por medio de éste, potenciar el empoderamiento de los pueblos indígenas y, dentro de éstos, el de las mujeres. En cuanto a igualdad de género, el nuevo enfoque contiene fines de inclusión y equidad; pero, sin embargo, su excesiva centralidad en los pueblos indígenas y originarios, lo aleja de aspectos más transversales del propio proceso pedagógico.

No obstante, todavía existen grandes **obstáculos** que impiden que este nuevo proceso se encarrile de forma eficaz hacia la lucha contra la pobreza. Una de tales limitaciones es la no participación de la Confederación de Maestros Urbanos en la nueva reforma, tal y como aconteció en la primera REb. Otra dificultad tiene que ver con el aprendizaje basado en lenguas y conocimientos

originarios en peligro de desaparición, por cuanto todavía hoy están por sistematizar para su aplicación en los procesos educativos, al tiempo que existen escasos materiales y docentes para la enseñanza en lenguas vernáculas (35 en total). Estas limitaciones dificultan la inclusión social que el nuevo enfoque pretende generar.

Como síntesis del capítulo, se puede concluir que queda probada la hipótesis general de la tesis. En otros términos, como también sostienen la totalidad de los técnicos entrevistados de las agencias de la cooperación internacional, desde los años noventa, se han plasmado en Bolivia dos modelos educativos orientados a luchar contra la pobreza. El primero ha sido financiado e inducido por la cooperación “occidental”, desde 1994 a 2005, y en la actualidad es preferido por las autoridades de la Media Luna. Este modelo adopta los enfoques del desarrollo humano, de género en el desarrollo, de las necesidades básicas, de desarrollo con identidad, pero, especialmente, del capital humano. Además, se orienta a fomentar una participación social de los pueblos indígenas, desde el punto de vista de una discriminación positiva, promoviendo una educación en lenguas maternas en uso y generando procesos de empoderamiento —tanto individual, concretamente de género, como comunitario— para promover mayores oportunidades en la obtención de empleos. Por tanto, a través de la educación, este modelo apunta a incrementar los niveles de productividad individual y empresarial para, en última instancia, luchar contra la pobreza de ingresos y de capacidades.

El otro modelo educativo promovido por las demandas de los movimientos sociales e indígenas, especialmente de ideología indígena aymara katarista, y apoyado e inducido por una cooperación “sur-sur” con la presencia de Cuba y Venezuela, y no así por la cooperación “occidental”, se basa especialmente en los postulados de la educación popular. Por tanto, este nuevo modelo educativo sostiene que a través de la educación descolonizadora, la educación comunitaria productiva y la recuperación de la cultura y las lenguas originarias de los pueblos indígenas, se lucha contra la pobreza estructural que padece Bolivia, fundamentalmente por medio de una transformación social y económica a favor de sus pueblos indígenas o grupos más oprimidos.

De este modo, un modelo de educación productiva, que entiende a la educación como un derecho de carácter individual, se ha enfrentado y enfrenta a otro modelo que también fomenta la productividad, pero desde una perspectiva eminentemente comunal, y que concibe a la educación como un mecanismo de transformación e inclusión social en base a derechos no individuales, sino colectivos.

Con todo, ambas reformas han presentado algunas líneas de continuidad a lo largo del tiempo, como han sido el objetivo del empoderamiento de los pueblos indígenas y de su participación en la elaboración de proyectos educativos, así como la educación en lenguas vernáculas y la cobertura educativa en el área rural. Sin embargo, ambos modelos presentan también varias líneas de cambio, por cuando la segunda ha introducido importantes modificaciones respecto a la primera, en particular: (1) la eliminación del esquema basado en una educación bilingüe para las áreas rurales y otra monolingüe en castellano para las áreas urbanas, sustituido por una educación plurilingüe única para unas y otras; (2) la transformación educativa no sólo de la educación primaria, sino de todos los niveles del sistema educativo; y como se señaló (3) el cambio de un modelo educativo fundamentado en derechos occidentales de carácter individual, a otro basado en derechos colectivos característico de los pueblos indígenas.

Finalmente, se puede indicar que la pertinencia y la originalidad que el Gobierno de Evo Morales aduce tener en la formulación e implementación de su enfoque educativo, especialmente a la hora de luchar contra la pobreza, no es del todo innovador. Tal enfoque, como se ha analizado en este capítulo y a lo largo de la tesis, no sólo se basa en demandas sociales, sino en recomendaciones de países como Cuba y Venezuela, e incluso asume criterios internacionales como los ODM, entre otras cosas, gracias a la tímida influencia de la cooperación bilateral. Con todo, la apuesta del Gobierno de Morales para seguir empoderando a los pueblos indígenas, lo cual representa una línea de continuidad respecto a la primera REb, es el camino más acertado para romper el círculo vicioso que conforman la pobreza de ingresos y la pobreza educativa.

LISTA DE ACRÓNIMOS

Acrónimos generales y del escenario internacional

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AECI / AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASDI	Agencia Internacional Sueca de Cooperación para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AUCC	Asociación de Universidades y Colegios del Canadá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico de Alemania
CAD	Comité de Ayuda Al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAUR	Centro de Alternativas de Desarrollo de Chile
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
DANIDA	Agencia Danesa de Desarrollo Internacional
DEL P / PRSP	Documento Estratégico de Lucha Contra La Pobreza
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EPT	Educación Para Todos
FAO / OMA	Organización Mundial de Alimentos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Agencia Alemana para el Desarrollo Técnico
GCE	Campaña Global de la Educación
HIPC	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
IDG	Índice de Desarrollo relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPC	Índice de Pobreza de Capacidades
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPH	Índice de Pobreza Humana
IVR / FTI	Iniciativa de la Vía Rápida
JICA	Agencia Internacional de Cooperación del Japón
KFW	Rama Bancaria para el Desarrollo República Federal de Alemania
MAEPB	Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NAFTA	Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD / OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT / ILO	Organización Internacional del Trabajo

ONG	Organización No Gubernamental
PB	Países Bajos
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentación
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ROK	República de Corea
SID	Sociedad Internacional para el Desarrollo
SWAP	Enfoque Basado en el Sector
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNESCO/LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO
UNESCO-OREALC	Organización Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe
UNESCO-PROAP	Organización Regional de la UNESCO para Asia y Pacífico
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNEP	Programa Ambiental de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Emergencia para los Niños de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Acrónimos específicos de Bolivia

CEE	Comisión Episcopal de Educación
CEICAB	Comisión Episcopal de la Iglesia Católica en Bolivia
CEMSE	Centro de Multiservicios Educativos
CEPO	Consejos Educativos de Pueblos Originarios
CIDOB	Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano
CIE	Comité Inter-agencial de Educación
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Corporación Minera Boliviana
CONAMYPE	Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONMERB	Confederación Nacional de Maestros Rurales
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CNTCB	Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CONED	Consejo Nacional de Educación
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DUF	Dirección Única de Fondos
EIB	Educación intercultural bilingüe
EEB	Estrategia de la Educación Boliviana
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EGTK	Ejército Guerrillero Túpac Katari
ETARE	Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educacional
FENCOMIN	Federación de Cooperaciones Mineras de Bolivia
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Rural
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FSE	Fondo Social de Emergencia
INE	Instituto Nacional de Estadística
INS	Institutos Normales Superiores
LPP	Ley de Participación Popular
MAS – IPSP	Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
MCB	Movimiento Campesino de Base
MEYC	Ministerio de Educación y Culturas
MECYD	Ministerio de Educación, Cultura Y Deportes
MECOVI	Programa de base de datos gestionados por el BID, CEPAL y Banco Mundial
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MITKA	Movimiento Indígena Túpac Katari
MRTK	Movimiento Revolucionario Túpac Katari
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
OTB	Organizaciones Territoriales de Base

PAM	Programa de Atención al Menor
PASE	Programa de Solidaridad con las Escuelas
PE	Proyectos Educativos
PEI	Proyectos Educativos Indígenas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEIB	Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe
PEM	Programa de Escuela Multigrado
PEN	Proyecto Educativo de Núcleo
PER	Proyectos Educativos de Red
PFCEE	Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y la Equidad de la Educación
PIB	Partido Indio de Bolivia
PINS-EIB	Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programas Operativos Anual
PODEMOS	Poder Democrático y Social
POMA	Programa Operativo Multianual
POR	Partido Obrero Revolucionario
PRE	Programa de Reforma Educativa
PRI	Plan Estratégico Institucional
PROME	Programa de Educación Municipal
REb	Reforma Educativa boliviana
REC	Reunión de Evaluación Conjunta
SE	Sistema Educativo
SEDUCA	Servicios Departamentales de Educación
SENALP	Servicio Nacional para la Alfabetización y Educación Popular
SIE	Sistema de Información Educativa boliviana
SIG	Sistema de Información Geográfica boliviano
SIMECAL	Sistema de Medición de la Calidad Educativa
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UDAPSO	Unidad de Análisis de Políticas Sociales
UN	Unidad Nacional
UDP	Unidad Democrática y Popular
VEA	Viceministerio de Educación Alternativa
VEIPS	Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria
VMM	Viceministerio de la Mujer
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VPP	Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular

BIBLIOGRAFÍA

Desarrollo y pobreza

ADAMS, Alayne (1993), "Food Insecurity in Mali: Exploring the Role of the Moral Economy", *IDS Bulletin*, vol. 24, nº 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 41-51.

ADELMAN, Irma (1961), *Teorías del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

AHAMAD, Bashir y Mark BLAUG (eds.) (1973), *The practice of manpower forecasting*, Elsevier, Amsterdam.

ALBERDI, Jokin y PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2000), "Capital social", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/> (consultado el 8 de marzo de 2006).

ALONSO, José Antonio (2000), "Crecimiento y desarrollo: bases de la dinámica económica", en ALONSO, José Antonio (ed.) (2000), *Diez lecciones sobre la economía mundial*, Civitas Ediciones, Madrid, pp. 43-82.

ALTIMIR, Óscar (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.

AMIN, Samir (1998), *La desconexión, hacia un sistema mundial policéntrico*, IEPALA, Madrid.

ANAND, Sudhir y Amartya SEN (2003), "Concepts of human development and poverty: A multidimensional perspective", en FUKUDA-PARR, Sakiko y KUMAR SHIVA (eds.), *Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 204-219.

ARMIN, Rodrigo y Andrea VIGORITO (2008), "Desarrollo humano: pobreza, exclusión social y desigualdad", en NEBEL, Mathias y Pedro FLORES-CRESPO (eds.) (2008), *Desarrollo como libertad en América Latina: fundamentos y aplicaciones*, México D.F., pp. 134-145 (en prensa).

ARNDT, Heinz (1987), *Economic development: the history of an idea*, University of Chicago Press, Chicago.

ARRIAGADA, Irma (2005), "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", en *Revista de la CEPAL*, nº 85, abril, pp. 101-113.

ARRIBA, Ana (2002), *El concepto de exclusión en política social*, Unidad de Políticas Comparadas Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Documento de Trabajo 02-01, enero, Madrid.

ARRIGHI, Giovanni (1991), "World income inequalities and the future of socialism", en *New Left Review*, nº 189, pp. 39-65.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *Estrategia para el desarrollo indígena*, Departamento de Desarrollo Sostenible Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, BID, 22 de febrero.

Banco Mundial (1974a), *The assault on world poverty*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Banco Mundial (1981), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C.

Banco Mundial (1987), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C.

Banco Mundial (1988), *Education in Sub-saharan Africa*, World Bank Washington.

- Banco Mundial (1990), *World Development Report 1990*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 75-87.
- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy*, Oxford University Press, Nueva York.
- Banco Mundial (1994), *Poverty Reduction in South Asia*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2000), *World Development Report*, Washington DC.
- Banco Mundial (2001a), *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, Nueva York.
- BARAN, Paul (1957), *The political economy of growth*, Monthly Review Press, Nueva York.
- BARAN, Paul (1957), *The political economy of Growth*, Monthly Review Press, Nueva York.
- BESLEY, Timothy y CORD, Louise (eds.) (2007), *Delivering on the promise of pro-poor growth: insights and lessons from country experiences*, Palgrave Macmillan y World Bank Washington, DC.
- BIRDSALL, Nancy (1993), *Social development is economic development*, Work Paper Strategy nº 1123, World Bank, Washington DC.
- BOSERUP, Ester (ed.) (1993), *La mujer y el desarrollo económico*. Minerva Ediciones, Madrid.
- BUSTELO, Pablo (ed.) (1991), *Economía del desarrollo. Un Análisis histórico*, Editorial Complutense, Madrid.
- BUSTELO, Pablo (ed.) (1999), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Edit. Síntesis, Madrid.
- CALDWELL, John C. (1986), "Routes to low mortality in poor countries", en *Population and Development Review, Development with a Human Face*, vol. 12, nº 2, Clarendon Press, 12 de febrero, Oxford, pp. 171-220.
- CASTELLS, Manuel (1997), *The information age: economy, society and culture, vol. II, The Power of Identity*. Blackwell, Oxford.
- CEPAL (1998), *La brecha de la equidad*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, Santiago de Chile.
- CHAMBERS, Robert (1997), "Poor people's realities: The professional challenge", en ATAL, Yogesh y Else OYEN (eds.) (1997), *Poverty and Participatory in Civil Society*, UNESCO, ISSC/CROP.
- CLARKE, Gerard (2001). "From Ethnocide to Ethnodevelopment? Ethnic minorities and Indigenous Peoples in Southeast Asia", en *Third World Quarterly*, vol. 22, nº 3, pp. 413-436.
- COHEN, Daniel (1998), *The wealth of the world and the poverty of nation*, MIT, Cambridge.
- COLCLOUGH, Christopher y James MANOR (1993), *States or markets? Neo-liberalism and the development policy debate*, Clarendon Press, Oxford.
- CORNIA, Giovanni Andrea, Richard JOLLY y Frances STEWART (1987), *Adjustment with a Human Face*, Oxford University Press, Cambridge.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975), *What Now: Another Development*, Uppsala.
- DE LA CRUZ, Carmen (1998): *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, EMAKUNDE, Vitoria.
- DEEPA, Narayan (2000), *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial, Mundi-Prensa, Madrid.
- DFID (2003), *Perú: voces de los pobres*, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional DFID, Banco Mundial, abril, Lima.
- DICK, Bruce (1996), "School health revisited", en *Education News*, nº 16, abril, UNICEF, Nueva York, p. 23.

- DOYAL, Len e Ian GOUGH (1994), *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria, Barcelona.
- DRE`ZE, Jean y Amartya SEN (1989), *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford.
- DUBOIS, Alfonso (2000), "Pobreza", en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/> (consultado el 8 de marzo de 2006).
- DURÁN, M^a Ángeles (1986), *La jornada interminable*, Icaria, Barcelona.
- ELSON, Diane (1995): "Comentario al documento de trabajo sobre economía alternativa" en *WIDE Boletín*, n^o 6, pp. 17-24.
- ESCOBAR, Arturo (1994), *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- EUROPEAN FOUNDATION (1995), *Public Welfare Services and Social Exclusion*, the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union, Dublin.
- FERES, Juan Carlos (1997), "Notas sobre metodología de la pobreza según el método del ingreso", en *Revista de la CEPAL*, n^o 61, abril, pp. 119-133.
- FERES, Juan Carlos y Xavier MANCERO (2000), *Enfoques sobre la medición de la pobreza, breve revisión de la literatura*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FERES, Juan Carlos y Xavier MANCERO (2001), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Serie n^o 7, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, ECLAC, Naciones Unidas, febrero, Santiago de Chile.
- FIELDS, Gary (1980), *Poverty, inequality, and development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FISHER, Irving (1906), *The nature of capital and income*, Macmillan, Nueva York.
- Fondo Monetario Internacional (2002), *Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): Principales conclusiones*, FMI, AIF, 15 de marzo.
- FUCHS, Victor R. (1986), *The Feminization of Poverty?*, Working Paper n.º 1934, NBER, Cambridge.
- FURTADO, Celso (1972), *Teoría y política del desarrollo económico*, Siglo XXI, México.
- GACITÚA, Estanislao; Carlos SOJO y Davis H. SHELTON (eds.) (2000), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Banco Mundial.
- GALVEZ, Thelma (2001), *Aspectos económicos de la equidad de género*, CEPAL-ECLAC, Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo n^o 35, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- GEREMEK, Bronislaw (1994), *Poverty. A History*, Blackwell, Oxford.
- GIBSON, John (1996), *Baseline poverty estimates for urban areas of Papua New Guinea*, Institute of National Affairs, Port Moseby.
- Gobierno de la India, Comisión de Planificación (1993), *Report of the expert group on estimation of proportion and number of poor*, Government of India, Nueva Delhi.
- GRIFFIN, Keith (2001), "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", en IBARRA, Pedro y Koldo UNCETA (2001) (eds.) *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona, pp. 25-40.
- GUZMÁN, Flérida (2003), "Segregación sexual de sus ocupaciones, cambios y persistencias" en *E Journal UNAM*, n^o 15, México D.F., pp. 27-28
- GUZMÁN, Gabriel (ed.) (1976), *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*, Planeta, Barcelona.
- GYLFASON, Thorvaldur (ed.) (1999), *Principles of economic growth*, Oxford University Press.
- HAHN, Frank y Robert Charles Oliver MATTHEWS (1970), "La teoría del crecimiento económico: Una visión panorámica", en HAHN F. H. y R. C. O. MATTHEWS (ed.) (1970), *Panoramas contemporáneas de la teoría económica (II)*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 15-45.

- HAQ, Mahbub UI (1995), *Reflections on human development*, Oxford University Press, Oxford.
- HAQ, Mahbub UI (1999), *Human development in South Asia, The Crisis of Governance*, Oxford University Press, Karachi.
- HAQ, Mahbub UI (ed.) (1976), *The poverty curtain. Choices for Third World*, Columbia University Press, Oxford.
- HAQ, Mahbub UI y Khadija HAQ (1998), *Human development in South Asia*, Oxford University Press, Karachi.
- HAYATI, Dariush (2006), "Combining qualitative and quantitative methods in the measurement of rural poverty: the case of Iran", en *Social Indicators Research*, vol. 75, primavera, pp. 361–394.
- HIDALGO, Antonio (1998), *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva, Huelva.
- HOLLAND, James y James BLACKBURN (eds.) (1998), *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*, Intermediate Technology Publications, Londres.
- HOPENHAYN, Martín; Álvaro BELLO y Francisca MIRANDA (2006), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, Serie Políticas Sociales, n° 118, CEPAL, GTZ, abril, Santiago de Chile.
- ITURRALDE, Diego y Esteban KROTZ (eds.) (1996), *Indigenous peoples and development, poverty, democracy and sustainability*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- JONES, Hywel G. (ed.) (1974), *An introduction to modern theories of economic growth*, Nelson.
- KABEER, Nalia (1998), "Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza", en ARRIAGADA, Irma (1998), *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Ediciones de las Mujeres, n° 26, ISIS Internacional, Santiago de Chile, pp. 19-25.
- KAMBON, Asha y BUSBY Lancelot (eds.) (2000), *Education and its impact on poverty equity or exclusion*, UNESCO, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), monograph series n° 16, Kingston.
- LAGARDE, Marcela (1996), *Género y Feminismo: Desarrollo humano y democracia*, horas y horas, Madrid.
- LENOIR, Renoir (1974), *Les exclus. Un Francaise sur dix*, Editions du Seuil, París.
- LEWIS, W. Arthur (1988), "The roots of development theory", en CHENERY, H. B, y T. N. SRINIVASAN (ed.) (1985), "Neoclassical political economy, the state and economic development", en *Asian Development Review*, vol. 1, pp. 27-37.
- LIPTON, Michael (1997), "Editorial: poverty – are there holes in the consensus", en *World Development*, vol. 25, n° 7, julio, pp. 1003-1007.
- LÓPEZ, Irene (2006), "Más allá del desarrollo: la estrategia del empoderamiento" en CARBALLO DE LA RIVA, Marta (2006), *Género y Desarrollo: El camino hacia la equidad*, Catarata y IUCD, Madrid, pp. 87-111.
- LUCAS, Robert E. (1988), "On the mechanics of development planning", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1, pp. 3-42.
- MARCHAND, Marianne (1994), "The political economy of north south relations", en STUBBS, Richard y Geoffrey UNDERHILL (eds.) (1994), *Political economy in the changing global order*, McClelland and Stewart, Toronto, pp 289–301.
- MARSHALL, Alfred (1947), *Principles of Economics*, Macmillan, Londres.
- MARX, Karl (1973), *El capital*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MAX-NEEF, Manfred (1986), "Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro", en *Development dialogue*, número especial 1096, CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago.
- MAX-NEEF, Manfred (1991), *Human scale development. Conception, application and further reflections*, Apex Press, Nueva York.

- MAX-NEEF, Manfred; Antonio ELIZALDE y Martín HOPENHAYN (1998), *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria Editorial, octubre, Barcelona.
- MEIER, Gerald M. (ed.) (1987), *Pioneers in the development. Second Series*, The World Bank, Washington D.C.
- MEIER, Gerald M. y Dudley SEERS (eds.) (1984), *Pioneers in Development*, Oxford University Press, Nueva York.
- MEIER, Gerald M. y Robert E. BALDWIN (ed.) (1957), *Economic development: theory, history, policy*, Wiley, Nueva York.
- MOSER, Caroline; Annika TORNQVIST, and Bernice VAN BRONKHORST (1999), *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank*. Progress and Recommendations, World Bank, Washington.
- MURGUIALDAY, Clara (2000), "Mujeres, Enfoques de políticas hacia las", en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/146> (consultado el 19 de julio de 2009).
- MYINT, Hla (1987), "The neoclassical resurgence in development economies: Its strength and limitations", en MEIER, Gerald (ed.) (1994), *From classical economics to development economics*, MacMillan, Londres, pp. 107-136.
- Naciones Unidas (1987), *Our common future*, United Nations World Commission on Environment and Development (WCED), Oxford University Press, Oxford.
- Naciones Unidas (1995), *The world's women*, Nueva York.
- Naciones Unidas (2007), *United Nations declaration on the rights of indigenous peoples*, Ginebra.
- NEBEL, Mathias y Pedro FLORES-CRESPO (eds.) (2008), "Desarrollo como libertad en América Latina: fundamentos y aplicaciones", libro no publicado y por aparecer, México D.F.
- NURKSE, Ragnar (1952), "Some international aspects of the problem of economic development", en *American Economic Review*, vol. 42, nº 2, pp. 571-583.
- NUSSBAUM, Martha (2000), *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NUSSBAUM, Martha (2006), *Frontiers of justice: disability, nationality and species membership*, Cambridge: The Belknap Press, Londres.
- OHCHR (2000). *Human rights, poverty reduction and sustainable development: health, food and water*, documento preparado para World Summit on Sustainable Development, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 Johannesburgo, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Ginebra.
- OIT (1972), *Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, ILO, Ginebra.
- OIT (1976), *Employment, growth and basic needs: A one world problem*, ILO, Ginebra.
- OIT (1977), *Meeting basic needs: Strategies for eradicating mass poverty and unemployment*, ILO, Ginebra.
- OIT (1989), *Convention 169 on Indigenous and tribal peoples*, International Labour Office, Ginebra.
- OIT (2002), *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): An assessment of the ILO's experience*, International Labour Office, GB.285/ESP/2, 285th Session, noviembre, Ginebra.
- OLAVARRÍA, Mauricio (2001), *Pobreza: conceptos y medidas*, Documento de Trabajo, nº 76, IAP Universidad de Chile, marzo, Santiago.
- PATRINOS, Harry Anthony y Guilleto HALL (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, The World Bank, mayo.

- PEREZ DE ARMIÑO (2000), "Economía moral", en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/79> (consultado el 19 de julio de 2009).
- PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (2000), "Estrategias de afrontamiento", en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/90> (consultado el 19 de julio de 2009).
- PEREZ DE ARMIÑO, Karlos y Marlen EIZAGIRRE (2000), "Exclusión social", en PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/> (consultado el 8 de marzo de 2006).
- PLANT, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- PLANT, Roger (1999), *Issues in Indigenous Poverty and Development*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- PNUD (1990), *Human Development Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- PNUD (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (1995), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (1996), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (1998), *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*, Communications Development Incorporated, Washington.
- PNUD (1999), *Informe sobre desarrollo humano. La mundialización con rostro humano*, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2006), *Human Development Report 2006, Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP), Nueva York.
- PNUD (2007-2008), *Human Development Report 2007-2008, fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, United Nations Development Programme (UNDP), Nueva York.
- PNUD (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, Nueva York.
- PREBISCH, Raúl (1949), "El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas", en *El Trimestre Económico*, vol. 16, nº 63.
- QUISUMBING, Agnes (1996), "Male-female differences in agricultural productivity," en *World Development*, nº. 24, pp.1579-1595.
- REIMERS, Fernando (1999), "Las oportunidades educativas de los pobres a finales del siglo XX", en *Perspectivas* revista trimestral de educación comparada, vol. XXIX, nº 4, Paris, pp. 32-41. Versión *on line* accesible en <http://www.ibe.unesco.org> (consultado el 13 de marzo de 2006).
- REITSMA-STREET, Marge y Peter TOWNSEND (1996), "International scholar of poverty", en *Canadian Review of Social Policy*, vol. 38, pp. 101-106.

- RENSHAW, Jonathan y Natalia WRAY (2004), *Indicadores de Pobreza Indígena*, SDS/IND, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ROEMER, John E. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- ROOM, Graham (1995), *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Policy Press, Bristol.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-eastern Europe", en *Economic Journal* vol. 53, junio - septiembre, pp. 202-211.
- ROWNTREE, Benjamin (1941), *Poverty and progress*, Longmans Green, Londres.
- SÁNCHEZ, Eramis y Gloria VALLE RODRÍGUEZ, (2007), "Género y desarrollo: Un desafío para las políticas públicas", en *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*, año 7, tercera era, n° 30, enero-agosto, pp. 1-17.
- SARLO, Christopher (2º ed.) (1996), *Poverty in Canada*, Fraser Institute, Vancouver.
- SCOTT, James (1976), *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, Nueva Haven, Conn.
- SEN, Amartya (1974), "Poverty, inequality and unemployment: some conceptual measurement", en *Economic and Political Weekly*, vol. 8, Bombay.
- SEN, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, OIT-Clarendon Press, Oxford.
- SEN, Amartya (1984), *Resources, values and development*, Oxford University Press, Nueva Delhi.
- SEN, Amartya (1985), "Rights and Capabilities", en HONDERICH Ted (1985), *Morality and Objectivity*, Routledge and Kegan Pau, Londres, pp. 130-148.
- SEN, Amartya (1987), "On Ethics and Economics", Blackwell, Oxford, traducción del francés MARNAT, Sophie (1993), *Ethique et Economie*, PUF, 1993, Paris.
- SEN, Amartya (1993), "Capability and well-being", en NUSSBAUM Martha and SEN Amartya, (ed.), *The quality of life*, Clarendon Press, Oxford, pp. 30-53.
- SEN, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Economía, Madrid.
- SEN, Amartya (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press, Nueva Deli.
- SEN, Amartya (2000), "A decade of human development", en *Journal of Human Development*, vol. 1, n° 1, pp. 17-23.
- SEN, Amartya (2000a), *Repenser l'inégalité*, Histoire immédiate, Seuil, París.
- SEN, Amartya (2000b), *Social exclusion: concept, application and scrutiny*, Social Development Papers n° 1, Office of Environment and Social Development., Asian Development Bank.
- SEN, Amartya (2004), "Capabilities, lists, and public reason: Continuing the conversation", en *Feminist Economics*, vol. 10, pp. 77-80.
- SEN, Amartya (ed.) (2002), *La desigualdad de género. La misoginia como problema de salud pública*, Letras libres, abril.
- SEN, Gita, Adrienne GERMAIN y Lincon CHEN (eds.) (1994), *Population policies reconsidered: health, empowerment and rights*, Harvard University Press, Boston.
- SMITH, Lisa y Lawrence HADDAD (eds.) (2000), *Explaining Child Malnutrition in Developing Countries: A Cross-Country Analysis*, Research Report n°. 111, IFPRI, Washington DC.
- SOCÍAS, Francisco (2002), *Aproximaciones y principales enfoques de la conceptualización de la pobreza*, Departamento de Evaluación Social. MIDEPLAN. 2002.
- SOLOW, Robert (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, pp. 65-94.

- SPETH, James Gustave (1998), "Poverty: a denial of human rights", en *Journal of International Affairs*, vol. 52, n° 1, pp.77-92.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1986), "Etnodevelopment: a Neglected Dimension in Development Thinking" en ANTHORPE, R. y KRAHL, A., *Development Studies: Critique and Renewal*, E.J.Brill, Leiden.
- STREETEN, Paul (1977), "The distinctive features of a basic needs approach to development", en *International Development Review*, vol. 19, n° 3, pp. 8-16.
- STREETEN, Paul (1979), "From growth to basic needs", en *Finance and development*, vol. 16, n°3, septiembre, pp. 28-31.
- STREETEN, Paul (1984), "Basic needs: some unsettled questions", en *World Development*, vol. 12, n° 9, pp. 973-978.
- STREETEN, Paul (1986), *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Tecnos-Serie Banco Mundial, Madrid.
- STREETEN, Paul (1994), "Human development: means and end", en *American Economic Review*, vol. 2, n° 84, pp. 232-237.
- STREETEN, Paul (2000) "Looking ahead: areas of future research in human development", en *Journal of Human Development*, vol. 1, n° 1, pp. 25-48.
- STRONG, Maurice (1992), *Global Partnership for Environment and Development. A Guide to Agenda 21*, United Nations, Nueva York.
- SUGDEN, Robert (1993), "Welfare, Resources and Capabilities: A Review of Inequality Re-examined by Amartya Sen", en *Journal of Economic Literature*, vol. 31, pp.1947-1962.
- TAYLOR-GOOBY, Peter (1991), *Social Change, social welfare and social science*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, University of Toronto Press, Toronto.
- THIRLWALL, Anthony Philip (ed.) (1987), "Keynes and economic development and the developing countries", en THIRLWALL, Anthony P. (1987), *Keynes and economic development*, Mac-Millan, Londres, pp. 3-35.
- VINER, Jacob (1953), *International trade and economic development*, Clarendon Press, Oxford.
- VOLKERT Juergen (2008), "La desigualdad, los pobres y los ricos", en NEBEL, Mathias y Pedro FLORES-CRESPO (eds.) (2008), "Desarrollo como libertad en América Latina: fundamentos y aplicaciones", libro no publicado y por aparecer, México D.F., pp. 164-182.
- WILLIAMSON, John (1990), *Latin American adjustment*, Institute of International Economics, Washington DC.
- YOTOPOULUS, Pan A. y Jeffrey B. NUGENT (1981), *Investigaciones sobre el desarrollo económico*, Fondo Cultural Económica, México.
- ZABALA, Néstor (2000), "Diagnóstico rural participativo (DRP)", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOIA, Bilbao. Versión *on line* accesible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/76> (consultado el 19 de julio de 2009).

Educación: enfoques, políticas y encuentros internacionales

ABRAM, Matthias (2004), *Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina*, BID, Washington, 16 de febrero.

AECID (2007), *Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ALEMANY, Cecilia; Nerea CRAVIOTTO y Fernanda HOPENHAYM (2008), *Implementando la Declaración de París: Implicaciones para la promoción de los Derechos de las Mujeres y la Equidad de Género*, Council for International Cooperation, enero.

ANGULO, Gloria y Rodrigo MOGROVEJO (2002), *Educación para todos, un compromiso de la Unión Europea con América Latina*, Intermón Oxfam, Madrid, mayo. Accesible en <http://www.ucm.es/info/icei/quelcei/organizacion/flota4.html> (consultado el 15 de noviembre de 2007).

APPLETON, Simon (2001), *Education, Incomes and Poverty in Uganda in the 1990s*, Centre for Research in Economic Development and International Trade, School of Economics, University of Nottingham, University Park, CREDIT Research Papers nº 01/22, Nottingham, UNITED KINGDOM, diciembre, pp. 66-86. Accesible en <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/> (consultado el 5 de enero de 2006).

ARNOVE, Robert (2005), *La educación en América Latina, dependencia, subdesarrollo, y desigualdad*, Richards S. Hillman.

ASDI (2001), *Education for All: A human right and basic need: Policy for Sida's development cooperation in the education sector*, Swedish International Development Cooperation Agency, Estocolmo.

AUCC (2002), *Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países en vías de desarrollo, Revisión de documentos y análisis, presentado al grupo gerencial de evaluación*, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, CIDA y UNICEF, Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, Ottawa.

AUCC (2002b), *Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países en vías de desarrollo, borrador*, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, CIDA y UNICEF, Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, junio, Ottawa.

AUCC (2003b), *Soluciones locales a desafíos globales, hacia una sociedad eficaz en la educación básica, Informe final*, Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países de desarrollo, Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, septiembre, La Haya.

BAGAI, Dipa (2002), *Education for All (EFA) and poverty reduction strategy papers*, UNESCO, París.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003a), *IDB operational policies: education*, Washington DC.

Banco Mundial (1974), *Education Sector Working Paper*, World Bank, Washington.

Banco Mundial (1980), *Education Sector Paper*, World Bank, Washington, DC.

Banco Mundial (1990a), *Primary education. A world bank policy paper*, World Bank, Washington, DC.

Banco Mundial (1995), *Development in Practice: Priorities and Strategies for Education*, Washington DC.

Banco Mundial (1999), "Education Sector Strategy", The World Bank, Washington, DC.. Accesible en http://www.ilo.org/public/english//employment/skills/hrdr/publ/pdf_06.htm (consultado el 28 de septiembre de 2008).

Banco Mundial (1999b), *Educational change in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington DC.

Banco Mundial (2001), *Education in Sub-Saharan Africa: policies for adjustment, revitalization and expansion*, The World Bank, Washington DC.

Banco Mundial (2004), "FAQ on the HIPC initiative". Accesible en <http://www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html> (consultado el 12 de junio de 2006).

Banco Mundial (2005), *Education sector strategy update. Achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*, World Bank, diciembre.

Banco Mundial (2006), *Prioridades y estrategias para la educación, Examen del Banco Mundial*, Washington D. C.

BASTIAS, Urra y Patricio CARIOLA, (1995), "Crecimiento con equidad: nuevos desafíos para la educación popular", en PIEK, Gochicoaet y Aguado LÓPEZ (eds.) (1995), *Educación y pobreza*, UNICEF, Colegio Mexiquense, Toluca, pp. 54-67.

BATAILLE, Leon (ed.) (1976), *A turning point for literacy, proceedings of the International Conference on Literacy*, Pergammon Press, Persepolis, Toronto.

BAZDRESCH, Miguel (2001), "Educación y pobreza una relación conflictiva", en ZICCARDI, Alicia (2001), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía los límites de las políticas sociales en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Buenos Aires, marzo, pp. 18-25. Accesible en <http://www.clacso.edu.ar> (consultado el 16 de febrero de 2006).

BECKER, Gary Stanley (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

BECKER, Gary Stanley (1993), "Conocimientos, capital humano y mercados de trabajo en el mundo moderno", en OROVAL, Esteve Planas (ed.) (1996), *Economía de la educación*, Ariel, Madrid, pp. 13-18.

BENHABIB, Jess y Mark SPIEGEL (1994), "Role of human capital in economic development: evidence for aggregate cross country data", en *Journal of Monetary Economics*, nº 34, pp. 143-173.

BENTALL, Clare, Edwina PEART, Roy CARR-HILL y Aidan COX (2001), *Education for all 2000 assessment thematic studies: Funding agency contributions to education for all*, UNESCO, París.

BIRDSALL, Nancy y Milan VAISHNAV (2005), "Education and the MDGs: realizing the millennium compact", en *Journal of International Affairs*, ABI/INFORM Global, vol. 58, nº 2, primavera, pp. 257-264.

BLACK, Maggie (1996), *Children first: the story of UNICEF, past and present*, Oxford University Press, Nueva York.

BLACKBURN, James (2000), "Understanding Paulo Freire: Reflections on the Origins, Concepts and Possible Pitfalls of his Educational Approach", en *Community Development Journal*, vol. 35, nº 1, enero, pp. 3-15.

BLAUG, Mark (1967), *A cost-benefit approach to educational planning in developing countries*, World Bank, Economics Department, Report nº EC7, Washington DC.

BMZ (2000), *Development cooperation in the field of basic education*, German Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, abril, Bonn.

BONAL, Xavier (2006), "Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nuevas agendas políticas", en BONAL, Xavier (ed.) (2006), *Globalización, educación y pobreza en América Latina, ¿Hacia una nueva Agenda Política?*, Fundación CIDOB, Barcelona, 11-26.

BONAL, Xavier Bonal, Aina TARABINI y Florencia KLICKOWSKI (2007), "Repensando las relaciones entre educación y pobreza", en POLO, Pere y Antoni VERGER (eds.) (2007), *Globalización y desigualdades educativas*, Escola de Formació en Mitjans Didàctics, Barcelona, pp. 54-69.

- BONAL, Xavier y Aina TARABINI (2006), "¿Puede la educación erradicar la pobreza?", informe no publicado, Universidad Autónoma de Barcelona.
- BONAL, Xavier; Miguel Ángel ESSOMBA y Ferran FERRER (2005), "Política educativa e igualdad de oportunidades: una aportación desde Cataluña", en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 344, marzo, pp. 82-87.
- BONI, Alejandra y PÉREZ-FOGUET Agustí (2006), *Construir la ciudadanía global desde la universidad*, Propuestas pedagógicas para la introducción de la educación para el desarrollo en las enseñanzas científico-técnicas (edición digital), Intermón Oxfam, Ingenierías sin Fronteras, diciembre, Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre (1996), *Raisons pratiques*, Seuil, coll. Points, París, p. 21.
- BRACHO, Teresa y Giulianna MENDIETA (2005), *El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios del Programa Escuelas de Calidad*, CIDE, México.
- BUCHERT, L (2002), "Towards new partnerships in sector-wide approaches: Comparative experiences from Burkina Faso, Ghana and Mozambique", en *International Journal of Educational Development*, vol. 22, nº 1, pp. 69-84.
- CAD OECD (2009), "Query Wizard for International Development Statistics", Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Accesible en <http://stats.oecd.org/qwids/> (consultado el 19 de diciembre de 2009).
- CAILLODS, Françoise y Jacques HALLAK (2004), *Education and PRSPs A review of experiences, A review undertaken with the support of DFID*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, París.
- CHOMSKY, Noam (1983): *La segunda guerra fría. Crítica de la política exterior norteamericana*, Crítica, Barcelona.
- CLEMENTS, Michael (2004), *The Long Walk to School: International education goals in historical perspective*, Working paper number 37, Center for Global Development.
- COCKBURN, John (2001), *Child labour versus education: Poverty constraints or income opportunities?*, Centre for the Study of African Economies, Nuffield College, Oxford University, CREFA, Etiopía.
- COLEMAN, James S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology*, vol. 94, suplemento, pp. 95-120.
- COLOM, Artur (2002), *¿El retorno de los elefantes blancos? África, deuda, y pobreza*, Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona, febrero, Barcelona.
- CONCHRANE, Susan (1988), *The effects of education, health and social security on fertility in developing countries*, Work Paper Strategy nº 93, World Bank, Washington DC.
- DAM, Anke van; Jan OOIJENS y Peter GERHARD (eds.) (1998), *Educación popular en América Latina: la teoría en la práctica*, The Hague, CESO, Netherlands.
- DAM, Anke van; Sergio MARTINIC y Peter GERHARD (eds.) (1991), *Educación Popular en América Latina: Crítica y Perspectivas.*, CIDE/CESO, Santiago.
- DAM, Anke van; Sergio MARTINIC y Peter GERHARD (eds.) (1995), *Cultura y política en educación popular: principios, pragmatismo y negociación*, CESO, La Haya.
- DANIDA (2001), *Education: DANIDA sector policies*, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.
- Education Commission (1966), *Education for Development: Report of the Education Commission 1964-66*, National Council of Educational Research and Training, Nueva Delhi.
- Entre Culturas (2008), *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*, Alboan, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, septiembre.
- ETEKI-MBOUMOUA, William (1972), *Africa in UNESCO, In the minds of men, UNESCO 1946 to 1971*, Naciones Unidas, París, pp. 54-60.

Federación Internacional de Fe y Alegría (2000), "Educación, tecnología y desarrollo, XXX Congreso internacional educación y tecnología para un desarrollo sustentable y demandas del mundo de trabajo", en Revista Internacional Fe y Alegría (2000), *Retos de la educación popular*, nº 1, Caracas.

Federación Internacional de Fe y Alegría (2002), "La educación popular hoy y su concreción en nuestras prácticas educativas formales y no formales. Documento Final XXXII Congreso Internacional de la Federación Antigua, Guatemala, 2001", en Revista Internacional Fe y Alegría (2002), *Retos de la educación popular*, nº 2, Caracas.

FINK, Marcy y Robert ARNOVE (1991), "Issues and tensions in popular education in Latin America", en *International Journal of Educational Development*, vol. 3, nº 11, pp. 221-230.

FREIRE, Paulo (1968), *La educación como práctica de libertad*, Siglo XXI, Buenos Aires.

FREIRE, Paulo (1970), *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid.

FREIRE, Paulo, Ana María ARAUJO (1992), *Pedagogía da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

GALBRAITH, John Kenneth (1994), *Beyond contentment*, The Telegraph, 14 de junio.

GAMALLO, Regino (2005), "Deuda externa por educación, II Foro, Iberoamérica en la escena económica internacional: inversiones y educación para el desarrollo", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Universidad Rey Juan Carlos, 14 de diciembre, pp. 1-4.

GCE (2002), *Global Campaign for Education briefing paper 2002: Historic year for the world's children*, Global Campaign for Education, mayo.

GENDZIER, Irene (1985), *Managing political change: Social scientist and the Third World*, Westview Press, Boulder.

GOLDSMITH, Arthur, Jonathan VEURN y William DARITY (1997), *The impact of psychological and human capital on wages*, en *Economic Inquiry*, no. 35, vol. 4.

GRIFFIN, Keith (1991), "Foreign aid after the cold war", en *Development and Change*, vol. 22, nº 4, pp. 645-685.

HAAS, Ernest B. (1990), *When knowledge is power: three models of change in international organizations*, U.C. Press, Berkeley.

HARRISON, Kelsey (1997), "The importance of the educated healthy women in Africa", en *The Lancet*, vol. 349, nº 9052, pp. 644-647.

HELLEINER, Eric (1994), "From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down", en STUBBS, Richard y Geoffrey UNDERHILL (eds.) (1994), *Political Economy and the Changing Global Order*, McClelland and Stewart, Toronto, pp. 163-175.

JEFFERY, Roger y Alaka M. BASU (eds.) (1996), *Girls' schooling women's autonomy and fertility change in South Asia*, SAGE, Nueva Deli.

JICA (2002), *A study on Japan's ODA to Africa: Towards sustainable and self-reliant poverty reduction in Africa*, The Institute for International Cooperation Japan International Cooperation Agency, Tokio.

JONES, Phillip (1988), *International policies for third world education: UNESCO, literacy and development*, Routledge, Londres y Nueva York.

KING, Kenneth (1991), *Aid and education in the developing world*, Longman, Londres.

KING, Kenneth (2005), *Education, skills, knowledge and work on the world's development agenda, 2005*, Royal African Society Scotland Lecture, Centre of African Studies, University of Edinburgh, Edinburgo.

LAVES, Walter Herman Carl y Charles THOMPSON (1957), *UNESCO: Purpose, progress and prospects*, Ind U. Press, Bloomington Indiana.

LEE, Kelly (1995), "A neo-gramscian approach to international organizations: an expanded analysis of current reforms to the UN development activities", en MACMILLAND, John y Andrew LINK LATER (eds.) (1995), *Boundaries in Question*, St. Martin's Press, New York, pp. 144-162.

- LEIS, Raúl (1998), "Educación y práctica transformadora", en *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 110, Universidad Complutense de Madrid, enero-marzo, Madrid, pp. 67-80.
- LLANOS DE LA HOZ, Silvio (1997), "Relaciones entre educación y desarrollo económico", en *Agenda Académica*, vol. 4, nº 2, pp. 56-78.
- LÓPEZ, Luis Enrique (1995), *La Educación en áreas indígenas de América Latina*, Centro de Estudios de la Cultura Maya, Guatemala.
- MAEPB (2000), *Education: A basic human right. Development cooperation and basic education: Policy, practice and implementation*. Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, La Haya.
- MAEPB (2003), *Soluciones locales a desafíos globales, hacia una sociedad eficaz en la educación básica, Revisión documental*, Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países en desarrollo, Asociación de Colegios y Universidades de Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, septiembre, La Haya.
- MINCER, Jacob (1972), *Schooling, experience and earnings*, NBER, Nueva York.
- MOGROVEJO, Rodrigo Julian (2006), "Comportamiento del sistema de cooperación internacional en los nuevos escenarios de la globalización", en *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 7, *La crisis del Estado-Nación: el fenómeno supranacional y autonómico*, Universidad de Jaén, pp. 441-458.
- MORRISSON, Christian (2002), *Health, education and poverty reduction*, OECD Development Center, Policy Brief nº 19.
- MUNDY, Karen (1999), "Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of the possible", en *Journal of Educational Development*, vol. 19, nº 1999, Stanford University School of Education, Stanford, pp. 27-52.
- Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General, 55/2, NNUU.
- Naciones Unidas (2005), *El idioma en la educación: un factor en la pobreza de las poblaciones indígenas*, Foro Permanente Para las Cuestiones Indígenas Para Naciones Unidas, Departamento de Información Pública DPI/2383D, mayo, pp. 4-47.
- NOEL, Alain y Jean Philippe THERIEN (1995), "From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid", en *International Organization*, vol. 49, nº 3, pp. 523-553.
- NOOR, Abdun (1980), *Education and basic needs*, World Bank, Staff Working Paper nº 450, Washington D.C.
- NÚÑEZ, Carlos (1998), *La revolución ética*, IMDEC, México.
- OECD/DAC (1972), *Development Cooperation. Annual Report of the Development Assistance Committee*. OECD, Paris.
- OXAAL, Zoë (1997), *Education and Poverty: A Gender Analysis*, Bridge Development Center, reporte nº 53, Institute of Development Studies University of Sussex, Brighton, junio. Accesible en <http://www.ids.ac.uk/bridge/> (consultado el 25 de mayo de 2006).
- PAREJA, Cristina (2003), *Proyecto de fortalecimiento de la calidad y equidad de la educación*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, informe no publicado.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2008), "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una visión crítica de sus implicaciones para la lucha contra el hambre y para el derecho a la alimentación", en *Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, CEAHP, Universidad de Córdoba, pp. 163-199.
- PHILLIPS, H.M. (1987), *UNICEF and education: a historical perspective*, UNICEF, Nueva York.
- PIAGET, Jean (1981), "La teoría de Piaget", en: *Infancia y Aprendizaje*, Monografías 2, Barcelona, 1981, pp. 13-54.
- POLO, Pere y Antoni VERGER (eds.) (2007), *Globalización y desigualdades educativas*, Escola de Formació en Mitjans Didàctics, Barcelona.

- PSACHAROPOULOS, George (1973), *Returns to investment in education, an international comparison*, Elsevier, Amsterdam.
- PSACHAROPOULOS, George (1993), *Returns to investment in education: a global update*, Working Papers, The World Bank, junio, Washington, DC.
- PSACHAROPOULOS, George (1994) "Returns to investment in education: a global update", en *World Development*, vol. 22, nº 9, pp. 1325–1343.
- PSACHAROPOULOS, George (2006), "World Bank policy on education: A personal account", en *International Journal of Educational Development*, vol. 26 nº 2006, pp. 329–338.
- PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry Anthony (2002) *Returns to investment in education: a further update*, Policy research working paper nº 2881, The World Bank, septiembre.
- PSACHAROPOULOS, George y William LOXLEY (1985), *Diversified secondary education and development: evidence from Colombia and Tanzania*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- RAUCH, Susan (1995), *The quest for universal literacy: who got what from international literacy year, why and how*, Dissertation, University of Massachusetts.
- RIDDELL, Abby (2002), *World Bank / like-minded bilateral agency cooperation in the education sector*, abril.
- RIVERO, José (2006), "Globalización, educación y pobreza en América Latina: los límites de las reformas educativas", en BONAL, Xavier (2006), *Globalización, educación y pobreza en América Latina, ¿Hacia una nueva Agenda Política?*, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 69-97.
- ROBERTS, John (2003), *Poverty reduction outcomes in education and health: Public expenditure and aid*, Working Paper 210, Overseas Development Institute, marzo, Londres.
- ROSEN, Sherwin (1989), "Human Capital", en EATWELL, J., M. MILGATE y P. NEWMAN, en *The new palgrave dictionary of economics*, vol. 2, Macmillan, Londres.
- RUEL, Marie, Carol LEVIN, Margaret ARMAR-KLEMESU, Daniel MAXWELL y Saul MORRIS (eds.) (1999), *Good Care Practices Can Mitigate the Negative Effects of Poverty and Low Maternal Schooling on Children's Nutritional Status: Evidence from Accra*, FCND , Discussion Paper nº. 62, IFPRI, Washington, DC.
- RUGGIE, John (1983), "International regimes, transactions and change: embedded liberalism, in the postwar economic order", en KRASNER, Stephen (ed.) (1983), *International Regime*, University Press, Ithaca, Nueva York, pp. 195-231.
- SAMOFF, Joel (2001), *When progress is process: Evaluating aid to basic education: Issues and strategies*, Consultative Group of Evaluation Departments.
- SANAHUJA, José Antonio (2005), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda", en *Documentación Social*, nº 136 (Monográfico: Objetivos del Milenio), enero-marzo, Madrid, pp. 25-41.
- SANCHEZ, Carlos, (2002) "La conferencia intergubernamental para el desarrollo de Monterrey: realismo político vs idealismo", en *Nómadas*, nº 6, Universidad Complutense de Madrid, julio-diciembre, Madrid, pp. 1-6.
- SCHULTZ, Theodore (1961), "Investment in Human Capital", en *American Economic Review*, vol. 51, nº 1, marzo, pp.1-15.
- SEN, Amartya (1997), "Human capital and human capability", en *World Development*, vol. 25, nº 12, pp. 1959–1961.
- SEWELL, James Patrik (1975), *UNESCO and world politics*, Princeton University Press, Princeton.
- SKILBECK, Malcolm y Warren MELLOR (2000), *Education for All 2000 assessment: Global synthesis*. UNESCO, Paris.

- SMITS, Jeroen, Janine HUISMAN y Ellen WEBBINK (2007), "Family background, district and national determinants of primary school enrollment in 62 developing countries", documento presentado en el *XIII World Congress of Comparative Education Societies*, Sarajevo, 3-7 de septiembre.
- STROMQUIST, Nelly (1999), *What poverty does to girls' education: The intersection of class, gender, and ethnicity in Latin America*, University of Southern California, Los Angeles.
- TARABINI, Aina (2005), "Globalización, focalización educativa y lucha contra la pobreza, memoria de Investigación del Doctorado en Sociología", documento presentado en el departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona 6 de mayo.
- TARABINI, Aina (2008), "Invirtiendo la agenda: un análisis de los efectos de la pobreza sobre la educación", Seminario de Análisis de Políticas Sociales (SAPS), Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- TARABINI, Aina (2009), "El paper del Banc Mundial en educació: la història d'una creixent hegemonia", Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials (SAPS), Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- TEDESO, Juan Carlos (2004), "Igualdad de oportunidades y política educativa", en BONAL Xavier, Miguel Ángel ESSOMBA y Ferran FERRER (eds.) (2004), *Políticas educativas e igualdad de oportunidades*, Mediterránea, Barcelona, pp. 42-61.
- TFHE Task Force on Higher Education (2000), *Higher education in developing countries: promise or peril?*, The World Bank/UNESCO. Accesible en www.tfhe.net (consultado el 8 de junio de 2006).
- TILAK, Jandhyala B. G. (2002), "Education and poverty", en *Journal of Human Development*, vol. 3, nº 2, pp. 191-207.
- TILAK, Jandhyala B. G. (2002a), "Higher education under structural adjustment", en BANERJEE, Parathrathi y Frank RICHTER (eds.) (2002), *Economic Institutions in India*, Palgrave Macmillan, Londres, pp. 289-341.
- TILAK, Jandhyala B. G. (eds.) (1994), *Education for development in Asia*, Sage Publication, Nueva Deli.
- TILAK, Jandhyala B. G., (ed.) (2005), *Post - Elementary Education, Poverty and Development in India*, National Institute of Educational Planning and Administration, Post - Basic Education and Training, Working Paper Series nº 6, Centre of African Studies, University of Edinburgh, noviembre.
- TOMASEVSKI, Katarina (2004), *El asalto a la educación*, Intermón Oxfam, Barcelona, febrero.
- TORRES, Carlos Alberto (1994), "Paulo Freire as Secretary of Education in the municipality of São Paulo", en *Comparative Education Review*, vol. 38, mayo, pp. 181-214.
- TORRES, Carlos Alberto y Adriana PUIGGRÓS (1997), "Introduction: The State and public education in Latin America", en TORRES, C. A. y A. PUIGGRÓS (eds.) (1997), *Latin America education: comparative perspectives*, Westview, Boulder, pp. 1-8.
- TORRES, Rosa Maria (2000), *One decade of Education for All: The challenge ahead*, International Institute of Educational Planning, UNESCO, Buenos Aires, pp. 24-37.
- TORRES, Rosa Maria (2005), *Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo*, Fe y Alegría, julio.
- TORRES, Rosa Maria (2009), "De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe". Informe regional para la VI Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, Belém, Brasil, 19-22 Mayo 2009. Informe encargado por el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIAL) y financiado por el CREFAL (Una contribución del CREFAL a CONFITEA VI).
- UNEP/UNCTAD (1974), "The Cocoyoc Declaration. Adopted by the Participants in the UNEP/UNCTAD Symposium on: Patterns of Resource Use, Environment and Development Strategies", documento presentado en Cocoyoc, Mexico 8-12 de octubre de 1974.

UNESCO (1962), *Report of Meeting of Ministers of Education of Asian Member States Participating in the Karachi Plan*, UNESCO, Bangkok.

UNESCO (1972), "Learning to be: the world of education today and tomorrow", en *Report to UNESCO of the international commission*, E. Faure chairs, UNESCO, Paris.

UNESCO (1976), *First medium term plan, 1977-1983*, UNESCO 19C/4, París.

UNESCO (1976a), *Moving towards change: some new thoughts on the new international economic order, with as appendix the report of the panel of counsellors on major world problems and UNESCO's contribution to solving them*, UNESCO, Paris, pp. 119-133.

UNESCO (1979), *International Conference on Education: Recommendations 1934-1977*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, París.

UNESCO (1996), "External support for EFA in the e-9 countries", en *Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All*, pp. 51-73.

UNESCO (1997), *UNESCO: 50 years for education*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1997a), "Education and the fight against poverty roundtable and discussion", en *25th Session of the General Conference of UNESCO*, octubre, Washington DC.

UNESCO (1998), *Basic Education for the empowerment of the poor*, UNESCO Principal Regional Office for Asia.

UNESCO (1999), *Education and poverty eradication co-operation for action*, junio París.

UNESCO (2000), "Marco de acción de Dakar, Educación Para Todos, Cumplir nuestros compromisos comunes adoptado en el foro mundial sobre la educación Dakar", documento presentado en la UNESCO, Senegal, 26-28 de abril, pp. 16-33. Accesible en www.UNESCO.org/efa (consultado el 8 de junio de 2006).

UNESCO (2000a), "Iniciativa de Educación Para Todos EPT". Accesible en <http://www.UNESCO.org/education/efa/index.shtml> (consultado el 4 de marzo de 2006).

UNESCO (2000b), *Informe final: Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal del 26 al 28 de Abril de 2000*, UNESCO, París.

UNESCO (2002), *Education for all: Is the world on track?*, EFA Global Monitoring Report, UNESCO, París.

UNESCO (2002a), *Medium term strategy: 2002-2007*, París.

UNESCO (2005), *UN decade of education for sustainable development: links between the global initiatives in education*, Technical Paper nº 1, septiembre, París.

UNESCO/LLECE (2002), *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO, septiembre, Santiago de Chile.

UNESCO-OREALC (2007), *The state of education in Latin America and the Caribbean: guaranteeing quality education for all. A Regional Report*, (EFA/PRELAC). Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, UNESCO, Santiago.

UNESCO-PROAP (1998), *Basic education for empowerment of the poor, Report of a Regional Study on Literacy as a Tool for Empowerment of the Poor*, Principal Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.

UNICEF (1999), *Estado mundial de la infancia 1999, Educación*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF (2002), *The state of the world's children 2002: Leadership*. Nueva York.

VISVESVARAYYA, Mokshagundam (1931), "Education and Economic Welfare", en SANKHDER, B. M. (ed.) (1999), *Education System from 1930 to Establishment of Provincial Autonomy*, Deep and Deep, Nueva Delhi, pp. 56-74.

WALFORD, Verónica (2003), *Defining and evaluating SWAPs*, Inter-Agency Group on SWAPs and Development Cooperation, Institute for Health Sector Development, London.

- WATKINS, Kevin (2000), *The Oxfam education report*, Oxfam, Oxford.
- WCEFA (1990), *Meeting basic learning needs: a new vision for the 1990s*, World Conference on Education for All, marzo, Nueva York.
- WIGLEY, Simon y Arzu AKKOYUNLU-WIGLEY (eds.) (2006), "Human capabilities versus human capital: Gauging the value of education in developing countries", en *Social Indicators Research*, n° 78, pp. 287-304.
- Womankind Worldwide (1995), "Women and Education", en *Women's Lives* n°. 4, Londres. Accesible en www.womankind.org.uk (consultado el 19 de noviembre de 2008).
- WOOD, Robert (1986), *From Marshall Plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy*, University of California Press, Berkeley.

Bolivia

- AGUIRRE BADANI, Álvaro (2001), "La deuda externa y el programa HIPC en Bolivia", en AGUIRRE BADANI, Álvaro (ed.) (2001), *La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más?*, CEDLA, La Paz, pp. 127-139.
- ALARCÓN, Carlos (2008), "Democracia en la nueva Constitución" en ALARCÓN, Carlos, Carlos BÖHRT y Carlos ROMERO (2008), *Hacia una Constitución democrática, viable y plural: Tres miradas*, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS), abril, La Paz, pp. 135-221.
- ALBÓ, Xavier (1999), *Iguales aunque diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*, MECYD, Bolivia.
- ALBÓ, Xavier (2002), *Educando en la diferencia, hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para el sistema educativo*, CIPCA, La Paz.
- ALBÓ, Xavier (2006), *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, Documento de trabajo informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia, PNUD, septiembre, La Paz.
- ALBÓ, Xavier y Amalia ANAYA (2003), *Niños alegres, libres, expresivos: La audacia de la educación bilingüe en Bolivia*, CIPCA y UNICEF, La Paz.
- ALBÓ, Xavier y Franz BARRIOS (2006), *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, en *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006, El estado del Estado en Bolivia*, Documento de Trabajo 1/2006, La Paz.
- ANAYA, Amalia (1995), *Reforma educativa boliviana: una mirada desde adentro*, Maestría de Gestión Pública. Programa de Recursos Humanos para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana, MINEO, La Paz.
- ANAYA, Amalia (1996), *Proceso de formulación de la reforma educativa*, Documento de trabajo 01/95, Maestrías para el desarrollo, La Paz.
- ANDERSEN, Lykke y WIEBELT Manfred (2003), *La mala calidad de la educación en Bolivia y sus consecuencias para el desarrollo*, IISEC, Universidad Católica Boliviana, enero La Paz.
- ANDERSEN, Lykke, Alejandro MERCADO y Beatriz MURIEL (2003), *Discriminación étnica en Bolivia: en el Sistema Educativo y el mercado de trabajo*, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, marzo, La Paz.
- ANTELO, Sergio (2003), *Los cruceños y su derecho de libre determinación*, Imprenta Landívar, Santa Cruz.
- APAC y Fundación AVINA (2006), *La voz de los chiquitanos. Historias de comunidades de la provincia Velasco*, Santa Cruz.
- ASDI (2003), *Evaluation of SIDA funded projects through UNICEF-Bolivia, 1989-2002, final report*, Report. P-56125-a, SIDA, febrero, La Paz.

ASDI (2004), *Evaluación y monitoreo de estrategias de reducción de la pobreza 2003*, Informe País 2003, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Estocolmo.

ASDI (2006), *Análisis costo-efectividad para la educación primaria en Bolivia: hacia una gestión por resultados*, Informe temático Bolivia – 2005, Evaluación y monitoreo de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina – 2005, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, SIDA, febrero, Estocolmo.

ASDI (2007), *Informe país Bolivia 2006: Gobernar con los movimientos sociales*, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2006, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, mayo, Estocolmo.

ASSIES, Willem (2006), “La Media Luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social”, en *América Latina Hoy*, nº 43, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 87-105.

AUCC (2002a), *Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países en vías de desarrollo, Informe de la primera fase, volumen 2, términos de referencia del país Bolivia*, Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, CIDA y UNICEF, junio, Ottawa.

AUCC (2003), *Soluciones locales a desafíos globales, hacia una sociedad eficaz en la educación básica, Informe de estudio país Bolivia*, Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países de desarrollo, Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, septiembre, La Haya.

AUCC (2003a), *Evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en países en vías de desarrollo, Informe de la segunda fase, volumen 2, informe de estudio del caso Bolivia*, Asociación de Universidades y Colegios del Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, CIDA y UNICEF, febrero, Ottawa.

Banco Interamericano de Desarrollo (1995), *Fondo de Inversión Social, propuesta de préstamo 6 de junio de 1995*, Número de Crédito: BO0029, BID, La Paz.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003), *Bolivia programa de reforma educativa: segunda etapa*, Propuesta de préstamo BO-0178, Unidad de Información Operacional, BID, GTZ, marzo, Washington DC.

Banco Interamericano de Desarrollo (2007), *Informe de terminación de proyecto: Programa de Reforma Educativa, Bolivia, Educación Primaria*, nº de proyecto BO-0133, 6 de julio, BID, Washington DC.

Banco Mundial (1977), *Staff Project Report First Education and Vocational Training Project in Bolivia*, Report nº 1367a-BO, World Bank, Washington D.C.

Banco Mundial (1983), *Bolivia, structural constraints and development*, Prospect Report nº 4194 –BO, Washington DC.

Banco Mundial (1994a), *Staff appraisal report Bolivia education reform project credit and project summary July 13, 1994*, Country Department III, Human Resources Operations Division Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington DC.

Banco Mundial (1997), *Bolivia-education quality and equity improvement project*, Report nº PIC3077, World Bank, Washington DC.

Banco Mundial (1998), *Project completion report, Bolivia first education and vocational training project*, (Loan 1404-BO), The World Bank, Washington DC, pp. 158-164.

Banco Mundial (1999a), *Bolivia. Public expenditure review*, Report nº 19232-BO, Washington DC.

Banco Mundial (2001b), *Proteger a los desamparados: Diseño y establecimiento de redes eficaces de protección social, SNAP*, julio, La Paz.

Banco Mundial (2006a), *Bolivia, La educación primaria y secundaria en Bolivia, desafíos 2006-2010*, Informe nº 35073-BO, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Países para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Región América Latina y el Caribe, octubre.

Banco Mundial (2007), “Perfil del país”. Accesible en www.worldbank.org.bo (consultado el uno de abril de 2007).

- Banco Mundial (2007a), *Implementation completion and results report (IDA-30960 IDA-3096A SIDA-21434 SIDA-24243)*, Report n°: ICR0000546, 13 de agosto, Washington DC.
- Banco Mundial (2008), "Social Investment Fund Project", World Bank. Accesible en <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P006182> (consultado el 8 de enero de 2008).
- Banco Mundial y BID (2004). *Bolivia: Public expenditure management for fiscal sustainability and equitable and efficient public services*, Report n° 28519-Bo, Chapter 7, World Bank y Inter-American Development Bank, abril, 2004.
- BANCOEX (2007), *Perfil del País Bolivia 2006*, Banco de Comercio Exterior BANCOEX, Vicepresidencia de Promoción de Exportaciones y Macro Rueda de
- BARJA, Grover (1999), *Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre inversiones*, Serie Reformas Económicas, n° 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- BARRAL ZEGARRA, Rolando (2002): *Reforma educativa. Más allá de las recetas pedagógicas*, Ediciones Comunidad Científica, La Paz.
- BARRIOS, Franz (2005), *Propuesta autonómica de Santa Cruz, balance de fortalezas y debilidades*, ILDIS, Plural, diciembre, La Paz.
- BCB Banco Central de Bolivia (2001), *Evolución de la economía Boliviana, Memoria Anual 2001*, La Paz.
- BERRÍOS, Marlene (1995), *¿Quién le teme a la Reforma Educativa?*, CEDOIN, La Paz.
- BIELER Andreas, Werner BONEFELD, Peter BURNHAM y Adam David MORTON (2006), *Global Restructuring, State, Capital and Labour. Contesting Neo-Gramscian Perspectives*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- BIERMAYR-JENZANO, Patricia (2001), "Intercultural education for Quechua women: A participatory study on gender relations, cultural preservation and identity formation in rural Bolivia", Ph.D. Dissertation. Cornell University.
- BLANES, José (1993), *Aspectos políticos e institucionales de la lucha contra las drogas en Bolivia*, Cuadernos del CEBEM n° 7, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz,
- BÖHRT, Carlos (2008), "Democracia y estado de derecho en el proyecto de Constitución" en ALARCÓN, Carlos, Carlos BÖHRT y Carlos ROMERO (2008), *Hacia una Constitución democrática, viable y plural: Tres miradas*, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS), abril, La Paz, pp. 1-135.
- BÖHRT, Carlos (2009), *Líneas de adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución*, IDEA, mayo, La Paz.
- CAINCO (2008), *El Plan Nacional de Desarrollo no cumple sus propias metas*, Dirección de Comunicación, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz, Santa Cruz.
- CALLA Ricardo, Ramiro MOLINA y Cecilia SALAZAR (1999), *Movimientos indígenas y pactos de género*, Cuaderno de futuro n° 5, PNUD, La Paz.
- CANFUX, Jaime y Tamara LIENDO (2009), *Evaluación del impacto del programa nacional e alfabetización de Bolivia*, Instituto Internacional de Investigación Educativa para la Integración Convenio Andrés Bello, Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia, marzo, La Paz.
- CEB (2009), "Diagnóstico de la realidad: esperanzas y desafíos" en Conferencia Episcopal Boliviana. Accesible en http://www.iglesia.org.bo/sitio/enfoque/index_enfoque.htm (Consultado el 01 de junio de 2009).
- CEDIB (2006), *Análisis del Ante Proyecto: Nueva Ley de Educación "Avelino Siñani y Elizardo Pérez"*, Talleres de análisis y propuesta, Foro del Sur, Centro de Documentación e Información Bolivia, julio, Cochabamba.

CEDLA (2006), *Legitimando el orden neoliberal, 100 días de Gobierno de Evo Morales*, Documento de Coyuntura, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, julio, La Paz.

CEDLA (2009), *Se destruyeron más empleo de los que se crearon*, Boletín Control Ciudadano 14, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, diciembre, La Paz.

CEICAB (2006), *Análisis y valoración del anteproyecto de la nueva ley de la educación boliviana* Avelino Siñani y Elizardo Perez, Comunidad Educativa de la Iglesia Católica Boliviana, La Paz.

CEPAL (2005), *Informe de la República de Bolivia, Viceministerio de la Mujer*, Trigésima octava reunión de la mesa directiva de la conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, septiembre, Mar del Plata.

CEPAL (2005a), *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Documentos de Proyectos CEPAL, BID, julio, Santiago de Chile.

CHULVER, Roxana (2001), *Informe de Seguimiento al Programa de Reforma Educativa: Embajada de Suecia*, Sección de Cooperación, Programas de Educación e Investigación, SIDA, La Paz.

CIA World Factbook (2008), "Bolivia PIB, tasas de crecimiento", Central Intelligence Agency CIA. Accesible en [http://www.indexmundi.com/es/bolivia/producto_interno_bruto_\(pib\)_tasa_de_crecimiento_real.html](http://www.indexmundi.com/es/bolivia/producto_interno_bruto_(pib)_tasa_de_crecimiento_real.html) (consultado el 02 de diciembre de 2008).

CIDA (2001), *The Canadian's International Development Agency's Experience with the PRSP Process in Bolivia*, Bolivia Country Program and Policy Branch, La Paz.

CIMDM (2003), *Tercer informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio asociados al Desarrollo Humano, 2003-2004*, Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio, La Paz.

CONCHA, Carlos y Rodrigo MOGROVEJO (2002), "Evaluación académica e institucional administrativa de los Institutos Normales Superiores", Informe final para el Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, diciembre, La Paz.

Congreso Nacional de Bolivia (1994), *Ley n° 1565, Ley de reforma educativa*, Honorable Congreso Nacional, 7 de julio, La Paz.

CONTRERAS, Manuel (1994), "Reformas y desafíos de la educación", en CAMPERO, Fernando (ed.) (1994), *Bolivia en el siglo XX. La formación boliviana contemporánea*, Harvard Club de Bolivia, pp. 15-38.

CONTRERAS, Manuel y Karen LASHMAN (2003), "On the Road to Quality Education for All", en *The Tortuous Road to Education Reform: Bolivia's Journey*, enero, Washington DC, pp. 122-136.

CONTRERAS, Manuel y María Luisa TALAVERA (2003), *The Bolivian education reform 1992-2002: case studies in large-scale education reform*, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, vol. II, n° 2, World Bank, noviembre.

CONTRERAS, Manuel y María Luisa TALAVERA (eds.) (2004), *Examen Parcial, la reforma educativa boliviana*, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia PIEB, ASDI, Fundación PIEB, julio, La Paz.

CONTRERAS, Manuel. (1998), "Formulación, implementación y avance de la reforma educativa en Bolivia", en *Revista Ciencia y Cultura*, n° 3, Universidad Católica Boliviana, julio, p. 13.

Coordinadora de la Mujer (2008), *Informe regional de derechos humanos y justicia de género, Bolivia 2008*, Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, La Paz.

Coordinadora de la Mujer (2009), "¡hasta lograr la paridad - 50%!, hoy alcanzamos histórico 30% de participación de mujeres en asamblea legislativa plurinacional", en *Noticias*, 8 de diciembre. Accesible en <http://www.coordinadoramujer.org> (consultado el 14 de diciembre de 2009).

- CPE (1994), Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994, República de Bolivia, Honorable Congreso Nacional.
- CPE (2008), *Nueva Constitución Política del Estado*, texto compatibilizado, versión oficial, República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, octubre.
- CRIALES, Sergio (2000), *La desigualdad de género y el Desarrollo Humano en Bolivia: una aproximación cuantitativa y cualitativa*, Universidad Andina Simón Bolívar, Programa de Maestría en Desarrollo Humano, La Paz.
- D'EMILIO, Lucia (2002), *Voces y procesos desde la pluralidad: La educación indígena en Bolivia*, Plural Editores, La Paz.
- DANIDA (2002), *Evaluation report on the Danish-Bolivian cooperation programme, 1997-2001 Report*, vol. 2, evaluation reference n° 104. Bolivia. 1, eval. agosto, Hull, Québec.
- DANIDA (2005), Danish support to education in Bolivia, through a sector Wide Approach 2005-2009, DANIDA, abril.
- DE GRAVE, Jennie (2007), *El estado del Estado en Bolivia*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Paz.
- Defensor del Pueblo (2008), *Democracia y dictadura, hechos que debemos recordar*, Defensor del Pueblo, República de Bolivia, marzo, La Paz.
- DUNKERLEY, James (1984), *Rebellion in the veins: political struggle in Bolivia 1952-1982*, Verso Books, London.
- EA (2007), *Proyecto: Estatuto de Autonomía del Departamento de Santa Cruz*, Comisión de Estatuto Autonomo, Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz, 12 de diciembre, Santa Cruz.
- Educación y Pueblo (1994), "La reforma educativa", en *Revista del Equipo Interinstitucional de Educación Popular*, n° 10, noviembre, La Paz, pp. 15-22.
- ETARE (1993), *Reforma Educativa. Propuesta*, Cuadernos de La Reforma, Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa, Ministerio de Planificación y Desarrollo Humano, Papiro, La Paz.
- FARAH, Ivonne, Cecilia SALAZAR, Roxana SÉLUM, Gloria ARDAYA, Carmen SÁNCHEZ, Martha VILLA y María CASTRO (2006), *Perfil de género Bolivia*, ASDI, La Paz.
- FES-ILDIS y fBDM-NIMD (2008), *Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias*, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS), febrero, La Paz.
- Fundación Jubileo (2008), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la mitad del camino*, Reporte de coyuntura N° 5, La Paz.
- Fundación Jubileo (2009), *Balance económico social*, Fundación Jubileo, octubre, La Paz. Accesible en http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/BALANCE_ECOSOCIAL_al_10_2009.pdf (consultado el 16 de noviembre de 2009).
- GAMBOA, Franco (2009), "Imposibilidad de acuerdos y polarización de la opinión pública: Las campañas en contra y a favor de la Constitución en Bolivia, febrero de 2009", en *Revista Opiniones y Análisis*, n° 98, FUNDEMOS, Fundación Hans Seidel, La Paz, pp.1-21.
- GAMBOA, Franco (2009a), *De las críticas contra el sistema al ejercicio del poder: Los movimientos sociales indígenas y las políticas de Reforma Educativa en Bolivia*, CEBIAE, julio, La Paz.
- GARCÍA LINERA, Álvaro (2006), "El capitalismo andino-amazónico" en *Le Monde Diplomatique*, Edición boliviana, enero.
- GARCÍA, Álvaro, Luis TAPIA, Oscar VEGA y Raúl PRADA (2005), *Horizontes y límites del estado y el poder*, Muela del Diablo, Comuna, La Paz.

- GRAY MOLINA, George (2001) "Desarrollo pro-pobre: siete prioridades para la próxima agenda", Mpd, junio, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.
- GROSSMAN, Benjamín (2000), "El empleo" en Instituto Prisma (2000), *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia*, Plural Editores, La Paz pp. 259-279.
- HANEMANN, Ulrike, Uta VON GLEICH y Ligia RODRIGUEZ (2004), *Nuevos maestros para Bolivia*, Informe de evaluación del Proyecto de Institutos Normales Superiores en Educación Intercultural Bilingüe, Instituto de Educación de la UNESCO, GTZ, La Paz.
- HARNECKER, Marta y Federico FUENTES (2008), *MAS-IPSP de Bolivia, Instrumento político que surge de los movimientos sociales*, Centro Internacional Miranda, Caracas.
- HERNANY, Werner; Wilson JIMÉNEZ, y Rodney PEREIRA (2001), "Bolivia: efectos de la liberalización sobre el crecimiento, distribución y pobreza", en GANUZA, Enrique; Ricardo, PAES DE BARROS, Lance TAYLOR y Rob VOS, (eds.) (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, PNUD, CEPAL, pp. 201-254.
- HYLTENSTAM, Kenneth y Birgitta QUICK (1996), *Fact finding mission to Bolivia in the area of bilingual primary education*, Education Division, Documents n° 2, SIDA, Stockholm.
- HYLTON, Forrest y Sinclair THOMSON (2005), "The chequered Rainbow" en *New Left Review*, n°. 35, Sept-Oct, pp 40-64.
- IDA (1987), *Emergency Social Fund Project between Republic of Bolivia and International Development Association, dated 31 07 1987*, IDA Credit Number 1829 (BO), International Development Association.
- IDA (1988), *Second Emergency Social Fund Project between Republic of Bolivia and International Development Association, dated March 4, 1988*, Credit Number 1882 (BO), International Development Association.
- IDA (1990), *Social Investment Fund Project, Development Credit Agreement between Republic of Bolivia and International Development Association, dated May 7, 1990*, Credit Number 2127 (BO), International Development Association.
- IISD International Institute for Sustainable Development (1995), "Report of the world summit for social development", en *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 10, n° 44, miércoles 15 de marzo, pp. 1-10.
- INE (2001), *Base de datos del censo 2001 de la población boliviana*, Instituto Nacional de Estadística boliviano.
- INE (2002), Base de datos del Instituto Nacional de Estadística boliviano.
- INE (2003), *Bolivia: características socio demográficas de la población indígena*, Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, La Paz.
- INE (2005), *Encuesta de hogares "EH"*, Instituto Nacional de Estadísticas, La Paz.
- INE (2007), "Actualidad estadística 2007", Instituto Nacional de Estadística. Accesible en http://www.ine.gov.bo/pdf/actest/AE_2007_783.pdf (consultado el 04 de diciembre de 2008).
- INE (2008), "Actualidad estadística: De enero a junio de 2008", Instituto Nacional de Estadística. Accesible en http://www.ine.gov.bo/pdf/actest/AE_2008_820.pdf (consultado el 05 de abril de 2009).
- INE (2009), "Base de datos del Instituto Nacional de Estadística". Accesible en www.ine.gov.bo (consultado el 03 de abril 2009).
- IPIÑA, Enrique (1996), *Paradigma del futuro. Reforma educativa en Bolivia*, Santillana, La Paz.
- JIMÉNEZ, Wilson y Fernando LANDA (2004), *Poverty and Indigenous Peoples in Bolivia, 1989-2002*, Poverty and Human Development 1994-2004, Background paper for report: Indigenous People, World Bank, Washington DC.
- JORDÁN, Ricardo y Rodrigo MARTÍNEZ (2009), *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, CEPAL, enero, Santiago de Chile.

- Kfw (2005), *Ex-post evaluation Bolivia, Social Investment Fund I + II*, German Financial Cooperation, Kredistanstalt fuer wiederaufbau (Kfw).
- Kfw (2007), *Ex-post evaluation Bolivia, School infrastructure*, German Financial Cooperation, Kredistanstalt fuer wiederaufbau (Kfw).
- KRAKOWSKI, Michael (2003), *Poverty reduction strategy papers in Latin America: The case of Bolivia*, Hamburg Institute of International Economics, HWWA-Report 230, Hamburgo.
- LACOMBE, Zéline (2005), "Historia del Comité pro Santa Cruz", en *El juguete rabioso*, 5 de febrero. La Paz.
- LAVAUD, Jean-Pierre (2002), "Del indigenismo al indianismo: el caso de Bolivia", Aportes críticos. Accesible en http://www.aportescriticos.com.ar/es/travauxenligne.php?id_cv=1, (Consultado el 15 de abril de 2008).
- Ley de Reforma Educativa (1994), Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia, La Paz.
- LÓPEZ, Luis Enrique (2006a), *De resquicios a boquerones. La educación intercultural bilingüe en Bolivia*, Plural Editores, julio, La Paz.
- LÓPEZ, Luis Enrique y Orlando MURILLO (2006), *La Reforma Educativa Boliviana: Lecciones aprendidas y sostenibilidad de las transformaciones*, Corporación Andina de Fomento / Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI.
- MAEPB (1996), *Evaluación del Programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia*, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos (MAEPB), septiembre, La Haya.
- MAS-IPSP (2006), *Programa de Gobierno 2006-2010. Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien*, Corte Nacional Electoral, La Paz.
- MDH (1995), *Reforma educativa, informe de avance de ejecución, febrero de 1994 a agosto de 1995, misión de evaluación 5-15 de octubre de 1995*, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Educación, Unidad de Apoyo y Seguimiento a la Reforma Educativa, Unidad Nacional de Servicios Técnico-Pedagógicos, agosto, La Paz.
- MDH (1996), *Misión de revisión anual, Proyecto de Reforma Educativa, 23 septiembre al 4 de octubre de 1996, Ayuda Memoria*, Ministerio de Desarrollo Humano, BID, AIF, Holanda, Suecia, Alemania, Francia, PNUD, UNICEF, septiembre, La Paz.
- MECOVI (2002), Programa de base de datos gestionados por el BID, CEPAL y Banco Mundial.
- MECyD (1995), *Misión de revisión anual, proyecto de reforma educativa, 5 al 13 de octubre de 1995, Ayuda Memoria*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, octubre, La Paz, Bolivia.
- MECyD (1997), *Ayuda memoria, Misión de Supervisión Anual, Programa de Reforma Educativa*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, Asociación Internacional de Fomento, BID, Cofinanciadores AIF (Holanda y Suecia), Kfw, PNUD, UNICEF, noviembre, La Paz.
- MECyD (1999), *Ayuda memoria, Misión de Supervisión Anual (10 al 23 de noviembre de 1999), Programa de Reforma Educativa*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, noviembre, La Paz.
- MECyD (2003), *Documento preliminar "Para Abrir el Diálogo". Estrategia de la educación boliviana 2004-2015*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.
- MECyD (2003a), *Programa de Reforma Educativa, Informe Anual 2002*, Dirección General de Estrategia Educativa, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, Asociación Internacional de Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, abril, La Paz.
- MECyD (2003b), *Guía del alfabeto Besiro, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, agosto, La Paz.*
- MECyD (2003c), *Guía del alfabeto Movima, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, junio, La Paz.*
- MECyD (2003d), *Guía del alfabeto Mojeño Trinitario, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, junio, La Paz.*

- MECyD (2003e), *Guía del alfabeto Weenhayek*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, junio, La Paz.
- MECyD (2003f), *Guía del alfabeto Yaminawa*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, junio, La Paz.
- MECyD (2003g), *Guía del alfabeto Sirionó*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, junio, La Paz.
- MECyD (2004), *La educación en Bolivia, indicadores, cifras y resultados*. UNICOM, Viceministerio de Educación Escolarizada y Alternativa, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.
- MECyD (2004a), *Programa de Reforma Educativa, Informe Anual 2003*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, Dirección General de Estrategia Educativa, Asociación Internacional de Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto, La Paz.
- MECyD (2005), *Estrategia de la Educación Boliviana 2005-2015. Documento de trabajo*, Dirección General de Estrategia Educativa. Dirección de Planificación, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.
- MECyD (2005a), *Programa Operativo Multianual 2004 – 2008. Propuesta*. Volumen 4, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, abril La Paz.
- MECyD (2005b), *Informe de Ejecución del Programa de la Reforma Educativa*. Presentado y discutido en los Talleres Temáticos de Consulta preparatorios del II Congreso Nacional de Educación, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.
- MEENTZEN, Ángela (2007), *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina, Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina, Fundación Konrad Adenauer, agosto, Lima.
- MEJÍA, Marco Raúl y Myriam AWAD (2000), *Pedagogías y metodologías en educación popular, La negociación cultural: una búsqueda*, CEBIAE, La Paz.
- MEJÍA, Silvia (2008), *Análisis comparativo de los textos de la nueva Constitución*, REPAC, noviembre, La Paz.
- MEyC (2006), *Ante proyecto: Nueva ley de educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”, Educación comunitaria descolonizadora*, Ministerio de Educación y Culturas, Comisión Nacional de la Nueva Ley de la Educación Boliviana, julio, Sucre.
- MEyC (2009), *Plan estratégico Institucional PEI 2009-2013*, Ministerio de Educación y Culturas, La Paz.
- MEyC (2009a), "Estadísticas Ministerio de Educación y Cultura". Accesible en <http://www2.minedu.gov.bo/estads/dossie/parte1/dossier.html> (consultado el 17 de noviembre de 2009).
- MEyC (2009b), "Bono Juancito Pinto", Accesible en <http://www.minedu.gov.bo/minedu/bonojp/decreto%20supremo0309.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2010).
- MEyC (2010), "Programa nacional de alfabetización", Accesible en <http://www.minedu.gov.bo/minedu/redirect.do?page=/pna/sis.html> (consultado el 02 de marzo de 2010).
- MOLINA, Ramiro y Alcides VADILLO (2007), *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia, Una introducción a las normas, contextos y procesos*, CEBEM, diciembre, La Paz.
- MOLINA, Ramiro y Xavier ALBÓ (2006), *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia, La Paz.
- MPD (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz.
- Naciones Unidas (2001), *Metas de desarrollo de la cumbre del milenio. Progreso en Bolivia*, Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Bolivia, La Paz.

- Naciones Unidas y UDAPE (2006), *Pueblos indígenas originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Sistema de Naciones Unidas en Bolivia, Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE, Organización Internacional del Trabajo, Agencia Catalana de Cooperación, La Paz.
- Negocios Gerencia de Inteligencia Comercial, República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2007.
- NEWMAN, John (eds.) (2002), *Bolivia's Plan for Achieving Education for All Goals*. World Bank, La Paz.
- OCAMPO, Milenka (2008), *Estimación del índice de nivel socioeconómico 1976 – 2000*, Documento de trabajo 3/200, Informe nacional sobre desarrollo humano 2009: la nueva pirámide social boliviana, PNUD, La Paz.
- OED (1999), *Diez años de actividades del Fondo de Inversión Social*, Job number: 98S0201, Departamento de Evaluación de Operaciones "OED", junio, Washington D.C. Accesible en <http://www.worldbank.org/html/oed> (consultado el 10 de junio de 2007).
- ORELLANA, Lorgio (2006), *Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia: Hacia una caracterización del Gobierno de Evo Morales*, Documento de Coyuntura, CEDLA, La Paz.
- ORELLANA, Lorgio, (2006a), *El Gobierno del MAS no es nacionalista ni revolucionario, Un análisis del Plan Nacional de Desarrollo*, CEDLA, La Paz.
- Parlamento Latinoamericano (2009), *República de Bolivia, Referéndum Nacional Constituyente 2009*, Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano, Secretaria de Comisiones, febrero.
- PATZI, Félix (2007), *Etnografía estatal. Modernas formas de violencia simbólica (Análisis de la reforma educativa boliviana)*, DRIVA 3ra. Edición, septiembre, La Paz.
- PATZI, Félix (2008), *Sistema comunal e identidades culturales contemporáneas*, Estudio de los Santiagos Llallagueños que viven en el campo y en la ciudad, Editorial la Vicuña, La Paz.
- PDS (2007), *Acta n° 471/07 Sesión extraordinaria del Consejo Departamental de Santa Cruz*, Prefectura del Departamento de Santa Cruz, 29 de mayo, Santa Cruz, Accesible en <http://www.santacruz.gov.bo/files/Consejo/ACTAS%20DEL%20CONSEJO%20PORTAL/ACTA%20471.pdf> (consultado el 26 de febrero de 2010).
- PÉREZ, Beatriz y María OVIEDO (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*, CEBIAE, La Paz.
- PÉREZ, Elizardo (1934), *Mensaje de la Escuela de Warisata en el Día de las Américas*, Juventud. La Paz.
- PNUD (2002), *Informe de desarrollo humano en Bolivia, Perfil del desarrollo humano y la pobreza en Bolivia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz.
- PNUD (2002a), *Informe sobre desarrollo humano y género en Bolivia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz.
- PNUD (2009a), *Bolivia: Semana del 6 al 12 de junio de 2009*, Recopilación de noticias elaborada dentro del Marco de Colaboración PNUD- Centro Carter, PNUD.
- POR (2007), "¿Qué es revolución social? ¿Por qué estamos obligados a combatir al MAS?", en *Masas*, n° 2060, Partido Obrero Revolucionario, 9 de noviembre, La Paz.
- POR (2009), "Debacle en el Gobierno, el comienzo del fin del MAS", en *Masas*, n° 2119, Partido Obrero Revolucionario, 13 de marzo, La Paz.
- PRADA, Raúl (2002), *Democratización plebeya*, Grupo Comuna, Editorial Muela del Diablo, La Paz.
- PRISMA (2000), *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985–1999)*, Prima instituto, La Paz.
- PSACHAROPOULOS, George (1992), *Ethnicity, education, and Earnings in Bolivia and Guatemala*, Working Papers WPS 1014, The World Bank, noviembre, Washington DC.

- QUIROGA, José (1988), *¡Salvemos la educación! Modelo educativo neoliberal versus proyecto educativo popular*, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.
- REINAGA, Fausto (1969), *La revolución india*, Ediciones PIB (Partido Indio de Bolivia), La Paz.
- RIVERA, Silvia (1984), *Oprimidos pero no vencidos*, HISBOL-CSUTCB, La Paz.
- ROCA, José Luis (2005), "Estatalidad: entre la pugna regional y el institucionalismo", en *Cuadernos de Futuro 21, Regiones y poder constituyente en Bolivia. Una historia de pactos y disputas*, PNUD, La Paz, pp. 17-274.
- ROJAS, Rafael (1998). "Diagnóstico del Sistema Nacional de Formación Docente", Informe presentado al Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto (2002), *Bolivia: external support has not improved classroom processes*, Mineo, La Paz.
- SCHOEMAKER, Andrea (2002), *De sectorale benadering in Bolivia*, informe no publicado, Ma Thesis, Erasmus University Rotterdam.
- SIE (2005), *Información estadística del Sistema de Información de Educación*, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.
- Sol Bolivia (2007), *Alfabetización Yo sí Puedo*, Solidaridad con Bolivia n° 3, junio, Buenos Aires, Accesible en www.mopassol.com.ar (consultado el 26 de febrero de 2010).
- SORUCO, Ximena; Wilfredo PLATA y Gustavo MEDEIROS (2008), *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Fundación Tierra, marzo, Santa Cruz.
- SPE (2009), *Referéndum Constitucional de Bolivia 2009*, Subdirección de Política Exterior, Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior de México, febrero, México DF.
- STEFANONI, Pablo (2002), *El nacionalismo indígena como identidad política: La emergencia del MAS-IPSP (1995-2003)*, Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO.
- STEFANONI, Pablo (2006), "El nacionalismo indígena en el poder" en Observatorio Social de América Latina (2006), *Movimientos Sociales y gobiernos en la región Andina. Resistencias y alternativas. Lo político y lo social*, año VII, n° 19, enero-abril, pp. 37-44.
- STEFANONI, Pablo y Hervé DO ALTO (2007), *Evo Morales, de la coca al palacio: una oportunidad para la izquierda indígena*, Imprenta Cervantes, julio.
- SUBIRATS, José (1992), "Experiencias educativas bolivianas en el siglo XX", en reformas educativas comparadas, documento presentado en el seminario del Ministerio de Educación, PNUD-UNESCO, La Paz del 9 al 11 de noviembre.
- SVAMPA, Maristella y Pablo STEFANONI (2007), "Entrevista a Álvaro García Linera: Evo simboliza el quiebre de un imaginario restringido a la subalternidad de los indígenas" en *OSAL*, año VIII, n° 22, CLACSO septiembre, Buenos Aires, pp. 143-164.
- UDAPE (2000), *Iniciativa HIPC – Evaluación del Cumplimiento de Metas de 1999*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas La Paz.
- UDAPE (2000a), *El Diálogo Nacional 2000*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas La Paz.
- UDAPE (2001), *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz.
- UDAPE (2002), *Dossier de Estadística Sociales y Económicas de Bolivia, Volumen 12*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, julio, La Paz.
- UDAPE (2003), *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza: informe de avance y perspectivas*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, agosto, La Paz.
- UDAPE (2006), *Perfil de la cooperación internacional, Economía y Política económica 2006*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, diciembre, pp. 54-68. Accesible en www.udape.bo (consultado el 13 de marzo de 2007).

- UDAPE (2009), "Información estadística", Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.udape.gov.bo/> (consultado el 6 de abril de 2009).
- UDAPE (2010), "Información estadística", Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.udape.gov.bo/> (consultado el 25 de febrero de 2010).
- UNICEF (1993), *Plan maestro de operaciones, programa de cooperación 1993-1997*, UNICEF y Gobierno de Bolivia, La Paz.
- UNICEF (1998), *Programa de Cooperación 1998-2002, Plan Maestro de Operaciones*, UNICEF, Gobierno de Bolivia, La Paz.
- UNICEF (2003), *Educación de la niña indígena: un modelo de acción en zona rural andina*, propuesta de proyecto, febrero, La Paz.
- UNICEF (2009), "Información por país Bolivia, Estadísticas". Accesible en http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/bolivia_statistics.html (consultado el 17 de noviembre de 2009)
- URIESTE, Miguel (2004), "Bolivia: de la recuperación democrática de 1982 a la agonía de los partidos del 2004", en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*, Grupo Propuesta Ciudadana, Área de Participación, Lima, pp. 99-116.
- URIESTE, Miguel y Cristóbal KAY (2005), *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La Reforma Agraria inconclusa en el Oriente*, Fundación TIERRA, La Paz.
- URQUIOLA, Miguel (1994), *Participando en el crecimiento: Expansión económica, distribución del ingreso y pobreza en el área urbana de Bolivia: 1989-1992 y proyecciones*, UDAPSO, La Paz, Bolivia.
- VALDIVIA, Fernando (2000), "Medición de la pobreza en Bolivia: una reflexión sobre los indicadores usados y propuestos" en Instituto Prisma (2000), *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia*, Plural Editores, La Paz pp. 169-235.
- VALENZUELA, Rodrigo (2004), *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia*, División de Desarrollo Social, serie 83, CEPAL, marzo, Santiago de Chile.
- Viceministerio de Inversión Pública y Cooperación Externa (2003), "Datos estadísticos de los compromisos y desembolsos de la asistencia externa a la educación básica (educación inicial, educación primaria, y educación alternativa, incluyendo a la alfabetización de adultos", VIPFE, Ministerio de Planificación del Desarrollo. Accesible en www.vipfe.gov.bo (consultado el 30 de diciembre de 2007).
- VMM (2007), *Bolivia, Informe Beijing*, Viceministerio de la Mujer (VMM), Ministerio de Desarrollo Sostenible, La Paz-Bolivia.
- YAPU, Mario y Cassandra TORRICO (2003), *Escuelas primarias y formación docente en tiempos de reforma educativa*, Tomo II, PIEB, La Paz.
- ZUNES, Stephen (2007), El legado de la usurpación estadounidense de la Revolución Boliviana de 1952, Programas de las Américas Reporte Especial, 27 de noviembre. Accesible en <http://www.ircamericas.org/esp/4760>, (consultado el 15 de abril del 2009).

ANEXOS

Anexo 1: Lecciones aprendidas de la experiencia de las reformas educativas en Bolivia

Como complemento a la tesis y con voluntad de incrementar la utilidad social y política del estudio, se presentan once lecciones aprendidas de la experiencia de Bolivia en la formulación e implementación de reformas educativas. Tales lecciones son válidas para este país, pero al mismo tiempo son de carácter general y, por tanto, potencialmente aplicables a otros países del Tercer Mundo con una amplia diversidad cultural y lingüística.

1. Promover un trabajo coordinado entre las entidades educativas y todos los departamentos o entidades de desarrollo regional. Los programas educativos orientados a luchar contra la pobreza sólo generarán sus beneficios máximos cuando exista un contexto de trabajo cooperativo entre los distintos departamentos o ministerios responsables del desarrollo del país, la región o la localidad. Al mismo tiempo, la descentralización administrativa y educativa es esencial en el establecimiento de tal contexto. Las escuelas podrían adquirir el papel de entidades gestoras del desarrollo local de una comunidad cuando en ésta no existan agencias de desarrollo local.
2. Descentralizar el plan de estudios, adaptando el *currículum* a las diferentes culturas, así como a las necesidades de aprendizaje y al modo de vida de los grupos en situación de pobreza. La participación activa de los grupos implicados es una condición para el éxito de este tipo de planes. Asimismo, la descentralización en la contratación de maestros y en la administración de proyectos educativos permite fomentar la participación activa de una comunidad, contribuyendo a su fortalecimiento. Hay que subrayar que tal participación constituye el principal estímulo para motivar al profesorado.

3. Definir con exactitud el conjunto de condiciones materiales, sociales, culturales y emocionales necesarias para el aprendizaje de los sectores más vulnerables de una población. Esta consideración constituye un elemento positivo en el estudio de la relación entre la educación, el desarrollo y la pobreza, puesto que pone énfasis en aquellos factores asociados a la pobreza que impiden el aprovechamiento de las oportunidades educativas. Supone, por lo tanto, el tener en cuenta muchos aspectos ignorados en el diseño de políticas educativas y permite mostrar los límites de las reformas institucionales para conseguir el éxito educativo en los grupos más excluidos. Así pues, analizar adecuadamente tales condiciones permite adentrarse en las diversas formas en las que las manifestaciones de la pobreza podrían influir en el *habitus* de los niños —o esquemas de obrar, de pensar y de sentir asociados a la posición social ante la educación—. Además, permite explorar las distintas culturas de la pobreza y cuestionar hasta qué punto la organización escolar, el *currículum* o la pedagogía tienen en cuenta las condiciones sociales, económicas y afectivas del alumno “pobre”.
4. Integrar los servicios básicos con la educación básica en un nivel comunitario. Los contenidos de aprendizaje relacionados con los servicios básicos de salud, alimentación, nutrición y agricultura podrían explotarse desde un punto de vista de instrucción para adultos y de aprendizaje para alumnos en la escuela primaria.
5. Extender los programas base de la primera infancia (educación inicial). Las políticas educativas deben promover el desarrollo educativo de la primera infancia, lo que incluye además la provisión de salud, cuidado y nutrición para madres y niños en edad preescolar. El Estado debe animar a los municipios, a través de políticas educativas, al establecimiento de sus propios servicios de salud, proponiendo programas de salud comunitaria y de educación preescolar. Así pues, se puede instruir a técnicos en salud y maestros en educación preescolar para cumplir tal tarea. En este sentido, es posible otorgar a las comunidades los incentivos para desarrollar sus

propios centros de educación preescolar, brindándoles terreno disponible y subsidios para la edificación de infraestructura.

6. Combatir la feminización de la pobreza, tal como señalan los enfoques de la mujer en el desarrollo, a través de actividades concretas que estimulen las capacidades productivas de las mujeres y fomenten su plena participación en todos los ámbitos comunitarios. Asimismo, como señala el enfoque de género en el desarrollo, fomentar el empoderamiento de las mujeres, para que a través de la educación básica y la alfabetización se logre generar actitudes que incentiven aquél, tanto en el ámbito social como en el económico
7. Potenciar, en países como Bolivia que se caracterizan por tener distintas lenguas maternas, una educación bilingüe bajo una inmersión tardía. En otras palabras, otorgar enseñanza predominantemente en lenguas maternas que se encuentren en uso o en mantenimiento, al tiempo que se enseñe en un idioma oficial como una segunda lengua. Dicha recomendación supone, además, destinar los suficientes recursos en la gestión educativa a la elaboración de materiales educativos en lenguas vernáculas (alfabetos y planes de estudio tanto para alumnos como para docentes) y, esencialmente, a la formación de maestros bajo modalidades de enseñanza bilingüe.
8. Aprovechar el desarrollo científico y tecnológico que puede llegar a generarse en diversas escuelas, por medio de la potenciación de la creatividad e inventiva de las personas. Tal estímulo de creatividad se logra a través de la educación orientada al trabajo productivo. Esta recomendación no entiende un trabajo productivo en un sentido económico, como por ejemplo el dirigido a los adultos; entiende por trabajo productivo a ciertas actividades desarrolladas por estudiantes desde la edad escolar: alumnos cultivando en un jardín escolar o educandos elaborando una escoba, una silla y una red, produciendo objetos que realmente puedan usarse.

9. Priorizar la educación secundaria superior a la par de la educación básica, ya que en un mundo cada vez más globalizado, la educación básica (que generalmente se compone de diez a once años de educación) no es sostenible para impedir procesos de exclusión.

10. Promover un modelo educativo que no sea antagónico a un modelo orientado hacia la productividad individual, porque en última instancia es el que facilita la obtención de fuentes de empleo en mercados laborales urbanos.

11. Finalmente, una última lección consistiría en el desarrollo de un tipo de evaluación específico para medir el impacto de las intervenciones educativas en la lucha contra la pobreza. Este tipo de metodologías, aún poco implementadas, requeriría una medición econométrica de dicho impacto, como la inclusión de variables de medición que reflejen el debate que promueve el enfoque de las capacidades humanas, concretamente sobre los nuevos umbrales de pobreza. Por lo tanto, la presente tesis doctoral lo propone como un tema para continuar con futuras investigaciones, abriendo una puerta para profundizar el estudio teórico entre la educación, el desarrollo y la pobreza.

Anexo 2: Listado de entrevistados y cuestionario utilizado

ÁLVAREZ, Patricia, oficial de educación y gerente de programas educativos del Banco Mundial (1996-2008), entrevista realizada vía telefónica, en Madrid, el 18 de septiembre de 2008.

BÖHRT, Carlos, senador del partido político "Poder Democrático y Social" PODEMOS y representante en el senado de la Media Luna, entrevista realizada en el Parlamento de Bolivia, en La Paz, el 12 de mayo de 2009.

BORDA, Rebeca, responsable de educación de ASDI en Bolivia (1995-2009), entrevista realizada en ASDI Bolivia, en La Paz, el 14 de julio de 2008 y el 15 de abril de 2009.

DAM, Anke van, primera secretaria y experta sectorial de educación y emancipación de la Embajada del Reino de los Países Bajos, entrevista realizada en Embajada del Reino de los Países Bajos, en La Paz, el 20 de abril de 2009.

DE URIOSTE, Carmen, directora de la Unidad Curricular y Servicios Técnicos Pedagógicos del Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia (1992-2003), entrevista realizada en La Paz, el 15 de julio de 2008.

GODÍNEZ, Armando, especialista de educación del Banco Interamericano de Desarrollo en Bolivia (1997-2004), entrevista realizada vía telefónica, en Madrid, el 12 de septiembre de 2008.

GONZÁLES, Eduardo, secretario ejecutivo de la Comisión Episcopal de Educación de la Iglesia Católica en Bolivia, entrevista realizada en la Comisión Episcopal, en La Paz, el 12 de mayo de 2009.

GUIDUGLI, Susana, coordinadora de: proyectos especiales, educación intercultural bilingüe, educación especial y educación inicial del Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia (1994-2002), entrevista realizada en La Paz, el 16 de julio de 2008.

GUTIÉRREZ, Carlos, director general de estrategias sectoriales del Ministerio de Educación Cultura y Deportes de Bolivia (1994-2003), entrevista realizada en UNICEF, en La Paz, el 18 de julio de 2008.

GUTIÉRREZ, Walter, responsable del Ministerio de Educación de la educación intercultural, intracultural y plurilingüe, entrevista realizada en el Ministerio de Educación, en La Paz, el 13 de mayo de 2009.

KOLODIN, Susan, especialista senior de desarrollo social del Banco Interamericano de Desarrollo en Bolivia, entrevista realizada en el BID, en La Paz, el 14 de abril de 2009.

PATZI, Félix, ex ministro de educación de Bolivia (2006-2007), entrevista realizada en La Paz, el 15 de mayo de 2009.

PLATA, Vilma, secretaria de educación y cultura de la Federación de Maestros Urbanos de La Paz, entrevista realizada en la Federación de Maestros Urbanos, en La Paz, el 28 abril de 2009.

TERRAZAS, Armando, asesor jurídico del Ministerio de Educación de Bolivia, entrevista realizada en el Ministerio de Educación, en La Paz, el 13 de mayo de 2009.

VELARDE, Silvia, especialista de educación de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia (1994-2008), entrevista realizada en la Embajada Países Bajos, en La Paz, el 23 de julio de 2008.

VENTIADES, Nancy, especialista en educación intercultural bilingüe de la cooperación Belga y miembro del Comité Consultivo del Banco Interamericano de Desarrollo, entrevista realizada vía telefónica, en Madrid, el 6 de febrero de 2009 y entrevista realizada en La Paz, el 28 de abril de 2009.

VERA, Miguel, sub. director de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE, Ministerio de Finanzas (1994-2005), entrevista realizada en La Paz, el 24 de julio de 2008.

VILLALPANDO, Nyurka, responsable de educación de UNICEF en Bolivia (1996-2009), entrevista realizada en UNICEF, en La Paz, el 11 de julio de 2008 y el 14 de abril de 2009.

No.	Preguntas: Primera fase de entrevistas (verano de 2008)	Entrevistados
1.	¿Qué tipo de debates educativos sobre la educación básica origino el Banco Mundial en Bolivia en los años noventa, y con qué tipo de organizaciones?	Godínez, 2008
2.	¿Desde la conferencia de Jomtien, la educación fue un pilar fundamental en la lucha contra la pobreza? En caso afirmativo. ¿Por qué? ¿Se priorizó la educación primaria de niñas en Bolivia después de tal encuentro?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008
3.	¿En la Reforma Educativa boliviana a raíz del encuentro de Jomtien se trabajó en el cuidado y desarrollo del niño, tanto en su primera infancia, como en su adolescencia y edad adulta?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008
4.	¿Qué tipo de alianzas, después del encuentro de Jomtien, se suscitaron entre las agencias de cooperación y el gobierno boliviano para considerar a la educación como un pilar fundamental en la lucha contra la pobreza?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Gutiérrez, 2008 Velarde, 2008
5.	¿Las intervenciones educativas apoyadas por organismos internacionales en Bolivia, durante los años noventa y principios del nuevo milenio, respetaron y promocionaron la cultura de los pueblos originarios, conservando las bases de un desarrollo sostenible?	Velarde, 2008 Godínez, 2008
6.	¿En el proceso de formulación e implementación de la Reforma Educativa boliviana se promocionó a la educación para un pleno empleo y un empleo productivo?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Velarde, 2008 Godínez, 2008 Álvarez, 2008
7.	¿En el proceso de reforma de los años noventa, cómo se trabajó la adaptación hacia una integración social? En caso afirmativo, ¿Desde cuando y con qué tipo de intervenciones?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008
8.	¿En intervenciones educativas posteriores a 1997 existió alguna motivación para dirigir la educación a los grupos más necesitados y vulnerables? En caso afirmativo ¿La participación de estos grupos fue considerada como parte central del proceso de reforma?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Gutiérrez, 2008 Velarde, 2008 Álvarez, 2008
9.	¿Después de 1997, se realizó algún tipo de descentralización de planes de estudio, es decir se adaptó la educación boliviana a las necesidades de aprendizaje y al modo de vida de los grupos más vulnerables de Bolivia)?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Álvarez, 2008
10.	¿Se desarrolló algún tipo de intervención educativa, durante los años noventa, que fomentara la descentralización en la contratación de maestros, la administración de proyectos locales y la participación activa de la comunidad?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 Gutiérrez, 2008
11.	¿Para implementar la reforma, cómo se desarrolló el trabajo con las entidades locales de desarrollo?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 Gutiérrez, 2008
12.	¿Existió alguna experiencia educativa, en el proceso de ejecución de la reforma, para dotar a las comunidades de incentivos para que éstas desarrollasen sus propios centros de educación preescolar? En caso afirmativo ¿En qué período y con qué tipo de intervenciones?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008
13.	¿Cuál fue el apoyo de las agencias de cooperación para luchar contra la discriminación de género a través de la educación en Bolivia?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Velarde, 2008 Álvarez, 2008
14.	¿Se presentaron en las políticas educativas en Bolivia, después de 1997, algunas condiciones para desarrollar las capacidades productivas de las mujeres, como la participación en todos los ámbitos comunitarios?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008

15.	¿Se desarrolló en las intervenciones apoyadas por las agencias de la cooperación internacional una transferencia de conocimiento por medio de la experiencia del trabajo, es decir, una educación básica orientada al trabajo productivo?	Villalpando, 2008 De Urioste, 2008
16.	¿Considera que la Reforma Educativa boliviana consideró a la escuela como un recurso de la comunidad y como una institución que empoderó a las comunidades locales, es decir, se gestó una verdadera descentralización administrativa que permitió una coordinación entre actores locales?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Velarde, 2008
17.	¿La Reforma Educativa boliviana permitió integrar los contenidos de aprendizaje con servicios básicos (salud y agricultura)?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008
18.	En el proceso de reforma, ¿cómo se concertó las políticas educativas con las de otros sectores? En caso afirmativo, ¿A partir de qué periodo? ¿La Conferencia de Dakar tuvo algo que ver con este tipo de coordinación?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Velarde, 2008
19.	En el proceso de reforma. ¿Cómo se concertó las políticas educativas con la de otros sectores? En caso afirmativo, ¿A partir de qué periodo? ¿La conferencia de Dakar tuvo algo que ver con este tipo de coordinación?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Velarde, 2008 Godínez, 2008
20.	¿El sistema de educación boliviano respondía con flexibilidad a las necesidades y circunstancias de los más pobres y marginados?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008
21.	¿Se articuló políticas educativas con políticas de generación de empleo, salud y desarrollo comunitario? En caso afirmativo, ¿Cómo se realizó esta articulación, cómo la cooperación internacional intervino?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Gutiérrez, 2008
22.	¿Considera que los contenidos y valores educativos de la reforma estuvieron orientados a la solidaridad y a la mejora de la calidad de vida?	Villalpando, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008 Velarde, 2008 Godínez, 2008 Álvarez, 2008
23.	¿En el proceso de reforma se consideró la distribución de recursos en beneficio de las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008
24.	¿Existió en algún tipo de intervención educativa, especialmente después de la Conferencia de Dakar, en la que la participación de las poblaciones más vulnerables, tanto en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de sus programas educativos, fuera considerada un requisito de éxito?	Villalpando, 2008
25.	¿En la reforma y en las intervenciones educativas apoyadas por la cooperación internacional se incrementó los niveles de vida de los docentes como condición imprescindible de su profesionalización?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008
26.	¿A partir de la Conferencia de Dakar se prestó mayor atención a la primera infancia, apropiando, desde un punto de vista cultural, el estímulo de aspectos cognitivos, especialmente en las niñas? En caso afirmativo ¿A través de qué intervenciones?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Velarde, 2008
27.	¿La Cumbre del Milenio ayudó a priorizar aún más la educación primaria sobre la alfabetización de adultos y educación no formal en Bolivia?	Villalpando, 2008 De Urioste, 2008 Godínez, 2008
28.	¿Qué políticas se desarrollaron después de la Cumbre del Milenio para alcanzar el objetivo de cubrir toda la educación primaria?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Álvarez, 2008
29.	¿Después de la Cumbre del Milenio qué tipo de estrategias implementó la reforma para fomentar la educación de adultos?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 Godínez, 2008 Álvarez, 2008
30.	¿La Estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP) consideró la inversión educativa como un mecanismo de erradicación de la pobreza y única	Vera, 2008 Gutiérrez, 2008

	vía, a mediano plazo, para romper la reproducción de la pobreza intergeneracional?	Álvarez, 2008
31.	¿De qué manera la EBRP relacionó la generación de ingresos con la educación?	Vera, 2008 Gutiérrez, 2008
32.	¿La EBRP tuvo un énfasis especial a las poblaciones rurales, poblaciones indígenas y, especialmente, hacia las mujeres?	Vera, 2008 Gutiérrez, 2008
33.	¿La EBRP cómo gestionó su enfoque multisectorial, cómo apoyo la integración de objetivos entre sectores?	Vera, 2008 Gutiérrez, 2008 Álvarez, 2008
34.	¿Existió algún tipo de relación entre la conferencia de Dakar, los ODM y la EBRP?	Vera, 2008 Gutiérrez, 2008 Velarde, 2008 Borda, 2008 Álvarez, 2008
35.	¿La iniciativa de la Vía Rápida, desarrollada en Bolivia, conectó la EBRP con los ODM y con la Iniciativa de la Educación Para Todos?	Vera, 2008 Gutiérrez, 2008
36.	¿Existió descoordinación entre políticas educativas con otras políticas sectoriales para combatir la pobreza?	Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008 Álvarez, 2008
37.	¿Considera que la educación otorgada en el proceso de reforma permitió una inclusión social?	Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Velarde, 2008 Godínez, 2008
38.	¿La Reforma Educativa en que medida combatió las elevadas desigualdades educativas que impiden una mejor distribución del ingreso en Bolivia?	Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008
39.	En el proceso de implementación de la reforma ¿Se presentó una infravaloración de los costes de oportunidad de las familias asociados a la escolarización de los hijos?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008
40.	¿Cómo se trabajaron las políticas educativas locales bolivianas en el empoderamiento de la comunidad?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008 Álvarez, 2008
41.	¿La educación básica en Bolivia entre 1990 y 2005 se orientó al trabajo productivo comunitario y educación enfocada a las fortalezas territoriales?	Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008
42.	¿Las políticas educativas bolivianas tuvieron claramente establecido en su diseño los efectos de la pobreza sobre la educación?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008 Gutiérrez, 2008 Velarde, 2008 Godínez, 2008
43.	¿En las intervenciones educativas de la reforma se revisaron las condiciones materiales mínimas a partir de las cuales una familia pobre puede invertir en capital humano a largo plazo? (diferenciando una activación real con una asistencia temporal o focalización)	Guidugli, 2008 Álvarez, 2008
44.	¿En los sistemas de evaluación de la Reforma Educativa se midió el impacto del sistema educativo en la lucha contra la pobreza?	Borda, 2008 Gutiérrez, 2008 Velarde, 2008 Godínez, 2008 Álvarez, 2008
45.	¿En la planificación de actividades educativas de la reforma se consideraron los factores asociados a la pobreza que impiden el aprovechamiento de las oportunidades educativas (condiciones materiales, sociales, culturales y emocionales) necesarias para el aprendizaje)?	De Urioste, 2008
46.	¿Se realizó diagnósticos antes de elaborar las intervenciones, especialmente, sobre los problemas de aprendizaje, por problemas ocasionados por la pobreza?	Álvarez, 2008

47.	¿La organización escolar, el currículum o la pedagogía desarrollada en el proceso de reforma estuvieron en concordancia con las condiciones sociales, económicas y afectivas de los alumnos pobres? En caso afirmativo ¿En qué tipo de intervenciones?, ¿Cómo?	Villalpando, 2008 Borda, 2008 De Urioste, 2008 Guidugli, 2008
-----	--	--

No.	Preguntas: Segunda fase de entrevistas (invierno de 2009)	Entrevistados
1.	¿Por qué desde el punto de vista político el proceso de reforma educativa de los años noventa ha quedado paralizado?	Gutiérrez, 2009 Plata, 2009
2.	¿Qué debates existen y existieron en torno de dar continuidad a la reforma?	Plata, 2009 Borda, 2009 Dam, 2009 Ventiades, 2009 Villalpando, 2009 Kolodin, 2009
3.	¿Cómo ha sido el proceso de elaboración de la nueva propuesta de ley educativa?	Gutiérrez, 2009 Terrazas, 2009 Patzí, 2009 Gonzáles, 2009 Plata, 2009
4.	¿Cómo ha intervenido la cooperación internacional en el proceso de elaboración de la nueva propuesta educativa?	Villalpando, 2009 Dam, 2009 Kolodin, 2009
5.	¿Qué debates políticos y teóricos se han plasmado en torno a la nueva propuesta de ley educativa boliviana?	Terrazas, 2009 Gutiérrez, 2009 Gonzáles, 2009 Böhrt, 2009
6.	¿Qué intereses, alianzas y tensiones políticas se han producido en torno al nuevo enfoque educativo boliviano?	Terrazas, 2009 Gutiérrez, 2009 Plata, 2009 Böhrt, 2009
7.	¿Un deseo de prestar mayor atención a la cultura y a la lengua de los pueblos indígenas tiene una réplica en el bando de la oposición que quizás este más pendiente de priorizar la educación en castellano?	Gutiérrez, 2009 Ventiades, 2009 Plata, 2009 Böhrt, 2009
8.	¿En qué medida la llegada de Evo Morales al poder supone un nuevo enfoque en la relación educación, desarrollo y pobreza?	Patzí, 2009 Gutiérrez, 2009 Gonzáles, 2009 Plata, 2009 Villalpando, 2009 Ventiades, 2009 Dam, 2009 Kolodin, 2009 Borda, 2009
9.	¿Habrá una apuesta en la nueva propuesta educativa del Gobierno boliviano por el enfoque de la educación popular con una visión marxista?	Patzí, 2009 Terrazas, 2009 Gutiérrez, 2009 Borda, 2009 Villalpando, 2009 Ventiades, 2009 Dam, 2009 Kolodin, 2009
10.	¿Por qué la nueva propuesta educativa no gusta a la cooperación internacional liderada por el Banco Mundial, qué desacuerdos se han presentado?	Patzí, 2009 Plata, 2009 Villalpando, 2009
11.	¿Por qué el Gobierno boliviano paraliza una reforma que orientaba la educación boliviana a la lucha contra la pobreza?	Villalpando, 2009 Gutiérrez, 2009

12.	¿Ha frenado la cooperación internacional su apoyo a la educación en Bolivia, especialmente, por el cambio político y enfoque de desarrollo experimentado?	Dam, 2009 Borda, 2009 Ventiades, 2009 Villalpando, 2009
13.	¿La reforma de los años noventa fue interiorizada por el Ministerio de Educación como propia, pero ésta vino inducida desde el exterior por las agencias de la cooperación al ritmo que se sucedían los diferentes acuerdos internacionales?	Borda, 2009 Ventiades, 2009 Gutiérrez, 2009 Plata, 2009
14.	¿La cooperación internacional, bajo un enfoque predominante de capital humano, indujo la reforma educativa boliviana de los años noventa hacia la lucha contra la pobreza?	Borda, 2009 Kolodin, 2009 Ventiades, 2009 Villalpando, 2009
15.	¿Quiénes marcaron una pauta de lucha contra la pobreza fueron las agencias de la cooperación internacional?, ¿El gobierno de Evo Morales ha reconvertido esta pauta desde la transformación social y esto ha supuesto la retirada de la influencia de la cooperación?	Borda, 2009 Dam, 2009 Villalpando, 2009 Ventiades, 2009 Kolodin, 2009 Patzí, 2009 Plata, 2009 González, 2009

Anexo 3: Objetivos y metas de encuentros internacionales

Iniciativa de educación para todos (EPT): 1990, 2000, 2015

JOMTIEN: 1990-2000	DAKAR: 2000-2015
1. Expandir la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.	1. Expandir y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial integrales, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y en desventaja.
2. Permitir el acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma, para el año 2000.	2. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños, y especialmente las niñas y los niños en circunstancias difíciles, tengan acceso y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.
3. Mejorar los resultados del aprendizaje de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.	3. Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y para la ciudadanía.
4. Reducir la tasa de analfabetismo adulto a la mitad. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y debe hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad frecuente entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.	4. Mejorar en un 50 por ciento los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas.
5. Ampliar los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.	5. Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005, y lograr la equidad de géneros para el 2015, en particular asegurando a las niñas acceso a una educación básica de buena calidad y rendimientos plenos e igualitarios.
6. Aumentar la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación -incluidos los medios de información moderna, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social- evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.	6. Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar su excelencia, de modo que todos logren resultados de aprendizaje, reconocidos y medibles, especialmente en relación con la alfabetización, el cálculo y las habilidades esenciales para la vida.

Fuente: UNESCO, 2000a

Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM (2000-2015)

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar.

- Indicadores:
 1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día (Banco Mundial).
 2. Coeficiente de la brecha de la pobreza a 1 dólar por día (Banco Mundial).
 3. Proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población (Banco Mundial).

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

- Indicadores:
 4. Prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior a lo normal (UNICEF).
 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición) (FAO u Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación).

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.

Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

- Indicadores:
 6. Tasa neta de matrícula en la escuela primaria (UNESCO).
 7. Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado de la escuela primaria (UNESCO).
 8. Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años (UNESCO).

Objetivo 3: Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer.

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

- Indicadores:
 9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior (UNESCO).
 10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años (UNESCO).
 11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola (OIT u Organización Internacional del Trabajo).
 12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (IPU o Unión Inter Parlamentaria).

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

- Indicadores:
 13. Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años (UNICEF).
 14. Tasa de mortalidad infantil (UNICEF).
 15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión (UNICEF).

Objetivo 5. Mejorar la salud materna.

Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

- Indicadores:
 16. Tasa de mortalidad materna (OMS u Organización Mundial de la Salud).
 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado (UNICEF).

Objetivo 6. Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

– Indicadores:

18. Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas entre los 15 y los 24 años de edad (ONU SIDA).
19. Uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos y Población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (ONU SIDA).
20. Relación entre la matrícula de niños huérfanos y la matrícula de niños no huérfanos de 10 a 14 años (ONU SIDA).

Meta 8: Haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

– Indicadores:

21. Tasa de prevalencia y mortalidad palúdica (OMS).
22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo (UNICEF).
23. Tasa de prevalencia y mortalidad de la tuberculosis (OMS).
24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa (OMS).

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medioambiente.

– Indicadores:

25. Proporción de la superficie de las tierras cubiertas por bosques (FAO).
26. Proporción de la superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica (UNEP o Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).
27. Uso de energía (Kg de petróleo equivalente) por 1000 dólares (PPA) del producto interno bruto (PIB) (Banco Mundial).
28. Emisiones de dióxido de carbono (CO₂) per cápita y Consumo de clorofluorcarbonos (CFC) que agotan la capa de ozono (FAO).
29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos (OMS).

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.

– Indicadores:

30. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua potable (OMS/UNICEF).
31. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores servicios de saneamiento (OMS/UNICEF).

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

– Indicadores:

32. Población en tugurios como porcentaje de la población urbana (índice de seguridad de la tenencia) (UN-Habitat).

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generoso de los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General)

Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.

Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Asistencia oficial para el desarrollo.

– Indicadores:

33. La AOD neta como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (los objetivos son destinar el 0,7% del total del ingreso nacional bruto a la AOD y el 0,15% a los países menos adelantados).
34. Proporción de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento).
35. Proporción de la AOD que no está condicionada.
36. Proporción de la AOD destinada al medioambiente de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
37. Proporción de la AOD destinada al sector del transporte de los países sin litoral.

Acceso a los mercados.

– Indicadores:

38. Proporción de las exportaciones (por su valor y sin incluir las armas) admitidas libre de derechos y cupos.
39. Aranceles y cupos medios aplicados a los productos agrícolas y textiles y el vestido.
40. Subsidios a la exportación y la producción de productos agrícolas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD).
41. Proporción de la AOD ofrecida para ayudar a crear la capacidad comercial.

Sostenibilidad de la deuda.

42. Proporción de la deuda bilateral oficial de los países pobres muy endeudados que ha sido cancelada.
43. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.
44. Proporción de la AOD ofrecida como alivio de la deuda.
45. Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados.
46. Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años
47. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables.
48. Número de líneas de teléfono por 1.000 habitantes y número de computadoras personales por 1.000 habitantes.