



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA  
Programa de doctorado en Sociología

TESIS DOCTORAL

**LA AGENDA EDUCATIVA POS-NEOLIBERAL**  
**Alternativas de cambio en Bolivia y Paraguay**

*Claudia Talavera Reyes*

DIRECTORES: Xavier Bonal y Antoni Verger

2016

Este paso en el camino y el trayecto vital recorrido hasta aquí, no serían posibles sin mis raíces, orígenes de todos mis sentidos: Carlos y Charo, -papá y mamá-, y mis abuelos Chona y Pilto, e Irma y Octavio. A ellas y ellos, y a Magdy y Nonino, que supieron acogerme y darme una familia espiritual, dedico este pequeño fruto.

...Y a la gente que inspira, que sueña, que busca, que construye lo colectivo y que hace la diferencia porque sigue...y sigue, pese a la fuerza (y a menudo brutalidad) de las condiciones excluyentes, en todos los sures (simbólicos) del mundo.

# INDICE

## **Reflexión y agradecimientos** 5

### PRIMERA PARTE

#### **Pensar la educación en tiempos pos-neoliberales** 8

1. **PROBLEMATIZACIÓN Y PROPUESTA METODOLÓGICA**  
La alternativa pos neoliberal en la agenda educativa. De su posibilidad y concreción en el sur de América 10
2. **MARCO TEÓRICO**  
El estudio del cambio de agenda, actores e ideas 26

### SEGUNDA PARTE

#### **Antecedentes y herencia neoliberal** 52

3. **EL CONTEXTO DEL CAMBIO HISTÓRICO-POLÍTICO**  
Trayectoria y construcción del horizonte emancipador 54
4. **EL CONTEXTO DEL CAMBIO EN EDUCACIÓN**  
Desde la resistencia neoliberal hacia la agenda alternativa 80

### TERCERA PARTE

#### **Los sujetos del cambio disputando agendas** 99

5. **ACTORES, ALTERNATIVAS Y DISPUTAS EN BOLIVIA**  
Nuevo Estado, sujetos políticos y modelo educativo 103
6. **ACTORES, ALTERNATIVAS Y DISPUTAS EN PARAGUAY**  
Mismo Estado, muchos (viejos) problemas político-educativos 134

### CUARTA PARTE

#### **Estado y gobierno ante la nueva agenda educativa** 166

7. **IDEAS DE CAMBIO EN LA AGENDA EDUCATIVA POS-NEOLIBERAL**  
Educación comunitaria descolonizadora y (nueva) escuela pública 169
8. **EL FINANCIAMIENTO EN LA NUEVA AGENDA EDUCATIVA**  
Más Estado en y para la educación 204

## QUINTA PARTE

### **Agenda educativa y agendas alternativas 227**

#### **9. AGENDA EDUCATIVA POS-NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

Entre la alternativa des-colonizadora y la continuidad  
modernizadora 229

#### **10. EPÍLOGO: ¿QUÉ AGENDA POS-NEOLIBERAL TRAS LOS APRIORISMOS?**

Otros puntos de partida 250

### **Referencias bibliográficas 255**

### **Índice de tablas, cuadros y figuras 265**

### **Anexos 268**

## Reflexión y agradecimientos

Los últimos cuatro años de esta tesis estuvieron financiados por ITAIPÚ, ente autónomo del gobierno paraguayo. Contar con dicha financiación fue imprescindible. Más que agradecer, la intuición me dice que corresponde en todo caso reafirmar la responsabilidad que le corresponde a cualquier Estado en este sentido. Y reconocer, que no son mis méritos o derechos los que me permitieron obtenerla, sino mis privilegios. Entre ellos, el de situarme en un reducido grupo de paraguayas que ha podido acceder a una formación aceptable. Una formación que siempre la realicé, lamentablemente, en el sector privado. Una educación pagada con el trabajo de mi padre y la circunstancial herencia laboral de mi madre en los estudios básicos, u otras ayudas de seres queridos. Y al final, financiada por mi propio trabajo, compaginado con los estudios de grado, máster y el primer año de doctorado aún sin beca.

Cursar mi formación en el ámbito privado, me vinculó a otros privilegios sociales tanto en lo personal como en lo profesional, y pude reunir así, un expediente suficiente para acceder a la beca. Y aprovecharla. Pero no me gusta vivir con privilegios, si ello implica que por oposición, muchos otros, -en el caso de Paraguay casi todos-, viven con necesidades y sin derechos. No me enorgullece esta beca, pero tampoco tuve la valentía de rechazarla, porque quizás, pretenciosamente, supuse que mi voz, desde esta tesis, tendría sentido para enunciar y denunciar algo de aquello que condena a las mayorías de mi país, -el que me duele pero en el que nací-, a la exclusión y la injusticia.

No puedo ni quiero dejar de mencionar las dificultades que todos los becarios atravesamos desde el principio, con retrasos de meses desde el primer pago, casi hasta el final. Y desgastantes episodios de reclamos, deslinde de responsabilidades, cambios constantes de personal, reorganizaciones y más. Como becaria del gobierno paraguayo, comprobé, en primera persona, mucho de lo que en esta tesis se explicita respecto al funcionamiento del Estado en ese país. O más bien, a su disfuncionalidad para responder a los derechos, necesidades y demandas de la población. Y no me siento conforme ni resignada, sino al contrario, creo que esto debe ser resistido activamente, y transformarse desde la conjunción de todas las voluntades.

Me consta también que en la formación de grado, becarios de sectores sociales extremadamente desfavorecidos, -como por ejemplo, los indígenas-, son beneficiados formalmente con becas que nunca llegan a recibir. Ya sea porque no hay nadie capaz o interesado en el propio Estado de hacer que se cumplan los compromisos y se garanticen los derechos; ya sea porque ese dinero es una más de las tantas fuentes de corrupción y desvío con fines electorales y clientelares o de simple acumulación. Estos becarios, son personas que pierden así no solamente el año académico, o su posibilidad de estudiar, sino sobre todo, la confianza que hasta entonces tenían en trascender sus difíciles circunstancias sociales y mejorar sus vidas. Y muchos más paraguayos y paraguayas, a quienes se otorga aparentes beneficios, de montos simbólicos, que no alcanzan siquiera para cubrir las matrículas o el transporte para acceder a sus lugares de estudio<sup>1</sup>.

Por todas estas dificultades, tanto ahora, como antes, el sostén económico que me permitió una vida digna durante el desarrollo de la tesis doctoral y subsanar los déficits en el pago de la beca, tiene una interminable lista de colaboradores. Todos y cada uno de mis amigos, así como algunos familiares e incluso maestros. O personas ahora ya más lejanas, de paso circunstancial por mi vida, que contribuyeron de manera extremadamente generosa a lo largo de estos años. A mis amigos les debo tantísimo, pues me ofrecieron ayuda incluso cuando yo me sentía incapaz de pedirla. Sin ellos, y sin mi tambaleante pero finalmente persistente voluntad para buscarme la vida en un país en crisis, realizando dos maestrías antes de este doctorado, e iniciar el proceso doctoral sin beca, no se entendería ni cerraría hoy este proceso. Este cierre que se corresponde también con un cambio de ciclo en mi vida, andando ya hacia el siguiente con ganas.

---

<sup>1</sup> Talavera Reyes, C. y Gaona López, I. (2014). Políticas públicas y derecho a la educación de los pueblos indígenas en Paraguay. Evaluación de la implementación y alcance de las becas estatales para el acceso a la universidad. En VV.AA., *Avances y desafíos en Políticas Públicas Educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay*, pp. 131-194. Buenos Aires: CLACSO.

Con los directores de tesis, empieza una a avanzar y ensayar el lugar de investigadora. Xavi y Toni, dos investigadores a quienes admiro y dos personas a las que quiero. Son los mejores directores que pude tener, en el sentido de admitir que todos buscamos y encontramos, aún inconscientemente, personas de las que tenemos algo que aprender de la vida y de nosotros mismos, y que con su paso, nos transforman en algún sentido. Si nos dejamos. Cuando ellos se dejaron atrapar o yo me dejé interpelar, tuvimos encuentros, desencuentros y reencuentros, desafíos, contradicciones y tensiones, que me ayudaron a crecer personal y profesionalmente. En especial a Xavier Bonal por su disponibilidad generosa e incondicional en los comienzos, con su "gracias por querer colaborar conmigo", y su presencia siempre relevante en otros momentos del proceso. Y a Toni Verger, que también al principio me permitió reencauzar emociones y reflexiones para llegar hoy hasta aquí; así como en otros momentos y diálogos clave, ayudándome a esclarecer posiciones.

A ambos directores también les agradezco la oportunidad de aquel primer viaje a Bolivia, que me abrió tantas ventanas del alma que hoy siguen abiertas. Y junto a ellos, mi reconocimiento a Pep Adelantado, Xavier Rambla y Aina Tarabini, miembros de aquel SAPS-GEPS de 2011. Gracias a la generosidad del grupo, pude sobrevivir en Barcelona durante el primer año realizando tareas de colaboración y organización. Deseo mencionar asimismo, a Sonia Parella, directora del programa de doctorado, y a Elisabet Rodríguez y Mónica Hoces, colaboradoras del departamento de sociología, por acogerme cálidamente. ¡Moltes gràcies!

En este entorno universitario tuve la alegría de encontrarme con dos inmensas compañeras de camino: Victoria Bogino y Liliana Gallego. Ambas, fuente constante de empatía, paciencia, cuidado, cariño y profunda amistad. No es casual que compartamos orígenes latinoamericanos, los que estrecharon nuestras solidaridades y simpatías a primera vista. Los logros o retrocesos en aquellas tierras fueron también a menudo causa de desvelos compartidos. Así como nuestras historias de niñas, dado que todas crecimos en contextos muy distintos de los que vivimos en Catalunya, España y Europa. Pocas cosas son más valiosas para el recuerdo, que esos momentos con los que queremos. En este ámbito, incluyo a Anna Clot, con la que nos conocimos al final de este camino, momento clave para acompañarnos y apoyarnos en los pasos más inciertos, con todo el estímulo que pudimos darnos recíprocamente.

Fue imprescindible la posibilidad de acercarme a personas y contextos impactantes, oportunidad que se abrió para mí en Bolivia y tuvo continuidad en Paraguay. En especial, a la gente que en Bolivia, y en Paraguay, lucharon y construyeron desde siempre alternativas inclusivas, plurales, solidarias, colectivas, dentro pero sobre todo fuera del sistema educativo o del sector educación. Gente con alma, que se piensa como parte de un colectivo, que se entiende como comunidad, que siente a los otros como iguales, y que hace lo mejor a su alcance para ese otro mundo en el que momento a momento, quepan todos los mundos.

Y a tanta gente de la vida y de la academia-rebelde. No es posible nombrarlos a todos y todas pero su entrega generosa en cualquier lugar del proceso ha sido edificante. En mi paso por la fascinante Lisboa, Ana Benavente y Antonio Teodoro me abrieron las puertas del *Observatório das políticas da educação e formação*. Y en ese espacio, compartí sentidos y alegría junto a Carla Silva, Ana Amélia Melo, Isabel Brites y Filipa Lourenço, entre otras encantadoras personas de Portugal y Brasil.

Como espacios académicos de acogida, agradezco y valoro también al *Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios-CERI* en Paraguay, y particularmente a Ramón Fogel, por su generosidad, y admirable militancia y compromiso histórico con las causas sociales del país. Asimismo, aprecio la disponibilidad de Mabel Thwaites, para facilitar mi participación del *grupo de trabajo CLACSO "El Estado en América Latina. Logros y fatigas en el nuevo siglo"*.

España como país, Madrid y Barcelona, y más lugares de esta península, son parte de mi vida y de mi corazón. En Barcelona participé en espacios de resistencia con personas y causas que dejaron su huella. Y vínculos desde el voluntariado, -en *Mescladís-Fundació Ciutadania Multicultural* y *VSF-Justicia Alimentaria Global*, que me ayudaron a mantener el contacto con la vida más real de esta ciudad vinculada a la escala global. Martín Habiague y Javier Guzmán junto al resto de los equipos, son referentes por su compromiso con horizontes de inclusión y transformación. Y les agradezco por el testimonio, el espacio y las oportunidades.

Esta travesía empezó en plena crisis, con procesos de cambio apasionantes abriendo y cerrándose, retrocediendo y avanzando, vacilando, vaciando sentidos para intentar renovarlos. Todo, con la misma vorágine con que se producían tiempo antes en América Latina; y la vez, con la que se producen mis propios procesos internos de transformación. La vida es cambio, y todos los que viví hasta ahora en este país, son simiente imprescindible de la persona que soy hoy.

Finalmente, más gente a la que quiero y que me quiere, y que me acompañó como pudo, supo o les dejé en este tiempo, pero incluso desde antes o desde siempre. Gente que hizo que yo llegue a este lugar vital, al de hacer una tesis doctoral sobre dos países que me conmueven y duelen a partes iguales, y que me importan mucho. En esto sí me apego al irrenunciable privilegio de contar con las mejores fuentes de luz y amor que sostienen mi vida. O que han dejado algo encendido en ella, antes de alejarse.

Defendiendo la alegría a prueba de epidemias y academias y cuidando antes o después mis equilibrios, todo ese universo biológico y espiritual que me arraiga a la vida, adonde sea que vaya. Antes que nadie, Juanca, Magu, Joaquín, Santiago y el pequeño-cukito, abrazados a mí en cada hora de cada día. Junto a ellos, gigantes del amor a ambos lados del mundo: Ivonne!, Guille, Ire, Gley, Franci, Paty, Laia, Mari Paz, Gio, Noe, Palita, Maria E, Marce, Ale, Ele, Gus, Lu y Gabo, Tess, Leti, Ricard y más seres queridos e importantes. Dándome su apoyo en distintos momentos con enorme generosidad y cobijo: Tía Maria, Tía Sara, Tía Esperanza y Tío Jaime, Tía María Celia. Carmen (hada madrina catalana) y Fina, Cristina y Marc, Toni y Natalie, Massimo, Javier, Montse. Y los maestros de vida y compañeros de búsquedas, que antes o después (en Paraguay y Barcelona), estuvieron en el momento justo para sostenerme y animarme a disfrutar de mi ser en el mundo: Martín, Wen, David y...Oscar.

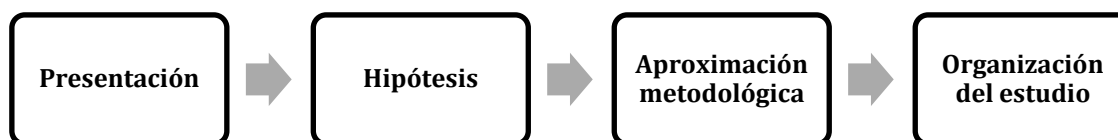


## **PRIMERA PARTE**

### **Pensar la educación en tiempos pos-neoliberales**

En esta primera parte, presentamos la investigación, a partir de las motivaciones que dieron origen al proyecto de tesis doctoral, y de sus bases teóricas.

## **ORGANIZACIÓN DEL CAPÍTULO 1**



En el capítulo 1, introducimos la problemática planteada como punto de partida, y delimitamos las principales concepciones que subyacen a ella: el pos-neoliberalismo y la agenda educativa. A partir de ello, explicitamos las preguntas de investigación y los objetivos.

Tras enunciar las hipótesis, describimos la propuesta metodológica, tanto desde el punto de vista del diseño, como del análisis.

Y al final del capítulo, sintetizamos la organización de la investigación, mencionando la secuencia de los principales contenidos en todo el documento.

## **ORGANIZACIÓN DEL CAPÍTULO 2**

En el capítulo 2, el marco teórico se organiza sobre todo como caja de herramientas, que incluye a autores y contenidos de uno y otro lado del mundo, haciéndolos dialogar, o complementarse.

Organizamos el capítulo desde el cambio de agenda, el cambio de actores, y el cambio de ideas. Pero es una separación artificial, cuanto menos en este caso, pues todos los aportes teóricos y conceptuales están interrelacionados.

La organización del marco teórico queda establecida del siguiente modo:



Cada una de las perspectivas nos ha orientado en alguna parte de la investigación y no solamente para pensar el análisis o las conclusiones.

# **1 PROBLEMATIZACIÓN Y PROPUESTA METODOLÓGICA**

## **La alternativa pos-neoliberal en la Agenda Educativa: de su posibilidad y concreción en el sur de América**

---

### **1.1. PRESENTACIÓN**

#### **1.1.1. EL PROBLEMA: JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA**

Esta investigación se proyecta y delinea entre finales de 2011 y principios de 2012, en pleno momento de desarrollo y despliegue de los procesos de cambio político en América del Sur. En ese contexto, empieza a inquietarme el modo en que la educación se estaría transformando o se podría, -y quizá debería- transformar a partir de tales cambios. Desde aquel primer momento los interrogantes surgen en torno a la vinculación entre lo político y lo educativo. ¿Qué implica que gobiernen unos y no otros para lo político y lo público? ¿Qué implica que hayan llegado al gobierno, -no siempre al poder-, grupos sociales y políticos que siempre estuvieron excluidos de la toma de decisiones de política y políticas? ¿Cómo se traducen esos cambios en el sector educativo y más específicamente en la agenda educativa? ¿Qué agenda educativa alternativa es posible? ¿Quiénes y cómo la están construyendo? Siendo el neoliberalismo hegemónico, ¿hay un horizonte pos-neoliberal para la Educación?

El primer año y medio de investigación, las amplias preguntas de partida tuvieron distintas vertientes de posibles respuestas. En un momento parecía pertinente enfocarse especialmente en alguno de los niveles educativos. Inicialmente pensamos en la educación media, sector muy debilitado y desfavorecido concretamente en Paraguay, pero en general en América Latina, tras las reformas de los noventa en donde no fue una prioridad. Pero el acercamiento al campo, más concretamente a Paraguay, como punto neurálgico de interés, siendo mi país de origen, nos permitió reconocer que era un foco muy acotado. E insuficiente como insumo, pues estaban en plenas marchas y contramarchas las políticas del sector, todavía demasiado indefinidas. Ello no posibilitaría comprender los procesos complejos que afectaban o afectarían a la educación en su sentido más político y transformador, a la educación en su interdependencia con el cambio social, institucional y cultural. Y así, fue creciendo la voluntad de reflejar más ampliamente la dirección de los cambios y alternativas.

Estaba vigente entonces el proceso de cambio político en Paraguay que se había iniciado en el año 2008. Desde incluso antes de que se iniciara el gobierno, las amenazas de ruptura institucional exacerbaban las dificultades para fundamentar, sostener y fortalecer ese anhelo de cambio. En junio de 2012, se interrumpió abruptamente. El presidente electo, Fernando Lugo, que debía concluir su mandato en agosto del año 2013, fue desalojado del poder por un juicio político forzado desde el parlamento (mayoritariamente calificado en los niveles nacional e internacional, como golpe de Estado institucional). Tal episodio, acrecentó la inquietud e interés respecto a los procesos sociales y políticos más profundos en Paraguay, que una vez más se diferenciaba del resto de países de la región, en los

que, pese a las amenazas e inestabilidades, se mantuvieron por varios periodos los gobiernos progresistas emergentes a partir de principios del nuevo siglo, con elecciones democráticas de por medio.

Uno de los análisis tras lo sucedido en Paraguay, ponía el acento en la amenaza de cambio político-cultural, o disputa contra-hegemónica, esbozada tímidamente por el gobierno destituido. Y consiguientes acciones defensivas desde sectores afines a intereses político-económicos hegemónicos, tanto a nivel local como global (Fogel, 2012). En esa voluntad de cambio político-cultural, sin duda, sería relevante determinar el papel del sector Educación.

En una visita imprevista a Bolivia para realizar otra investigación (Verger *et al*, 2012), pude reconocer el complejo y rico proceso de configuración de la Agenda Educativa que allí se estaba gestando, y que se constituyó para mí en una referencia paradigmática del tipo de cambio educativo que defino como pos-neoliberal. Consideré altamente estimulante el estudio y comprensión de dicho proceso, en el que distintos actores e ideas, se reposicionaban y reconfiguraban de manera dinámica. Pero además, comprobé la necesidad de establecer un marco de análisis para los cambios de agenda educativa vinculados a los procesos de cambio político en la región, ante el replanteamiento de un modelo que hasta entonces era solamente el neoliberal. Había una contrastada voluntad contra-hegemónica de Bolivia, a partir de la presidencia de Evo Morales. Así se complejizan los interrogantes, buscando similitudes y diferencias entre ambos países, que son vecinos, y comparten el dudoso mérito de ser históricamente invisibles, también en el análisis académico y no académico, antes que nada, por sus propias deficiencias, aunque actualmente esto sea mucho más sostenido en Paraguay que en Bolivia.

En lo profesional, tanto a nivel académico como político, siento la necesidad de dotar de bases sociológicas a cuestiones que, miradas solamente desde su arista pedagógica, se vuelven ingenuas y difícilmente modificables. Lo político-social e histórico condiciona mi posicionamiento como investigadora para una sociología de retaguardia (Santos, 2011), que pueda dar cuenta de las alternativas en gestación y no solamente de los resultados una vez ya inamovibles. En concreto, como paraguaya, pero sobre todo como latinoamericana, reconozco y valoro las luchas sostenidas desde distintos sectores de la sociedad civil, pero en especial desde los movimientos sociales, para reconfigurar las prioridades de los fallidos estados coloniales, oligárquicos y neoliberales. Y en casos como el de Paraguay, al compararlo con Bolivia, aliento sinceras esperanzas de aprendizaje a partir de experiencias de resistencia exitosas, que puedan ser más ofensivas que defensivas.

Como hemos comentado en diversas ocasiones con los directores, la tesis supone una contribución a un ámbito de estudio, pero también al conocimiento de contextos de cambio en casos concretos, -Bolivia y Paraguay-, sobre los que existe insuficiente desarrollo de la actividad investigadora como tal, y de estos temas en particular. Cualquier intervención política o contribución analítica posterior en estos países, puede enriquecerse de este análisis de los cambios recientes, y de sus aristas principales: actores, ideas, disputas, cambios y alternativas. Creo que la investigación sienta las bases para nuevas aproximaciones a estos casos, u otros

similares, brindando un punto de apoyo. Reconstruye una etapa, identifica a los actores, reconoce sus ideas, refleja las disputas de posiciones, y marca el sentido de las decisiones. Sobre el alcance e impacto de éstas quedan abiertas posibilidades de continuidad de las líneas de investigación, y también de transformación.

### **1.1.2. EL PROBLEMA: DELIMITACIÓN**

La profundización de lecturas y líneas de pensamiento diversas, así como de los antecedentes del sector educativo en la región, me ayudaron a identificar el diagnóstico compartido acerca del neoliberalismo como un problema político con consecuencias educativas. Un problema de bases económicas y culturales, que se trasladaba a la educación. Un problema que al fin, parecía tener algunas expectativas de ser afrontado con alternativas, abiertas al menos en lo discursivo desde los ya entonces instalados gobiernos de cambio.

Ante el proceso de identificar las alternativas aparece lo pos-neoliberal como noción orientadora. Como palabra que contextualiza un tiempo y anima a pensar, distinguir, esclarecer un horizonte. Si bien tanto en el marco teórico como en los capítulos de contexto profundizamos mejor en el concepto, reseñamos ya aquí su sentido predominante en esta investigación.

#### **¿Qué es el pos-neoliberalismo?**

De modo general, y pensando muy específicamente en el contexto de cambios políticos producidos en América del Sur, tomamos tres enfoques de pos-neoliberalismo. Para Stolowicz (2012), el pos-neoliberalismo es una estrategia hegemónica de reconstrucción de una gobernabilidad neoliberal. Brand y Seckler (2009), lo abren como interrogante, ¿“cajón de sastre”, *“catch-all Word”* o concepto analítico-político valioso? Para Borón (2003) y Svampa (2006), es sin duda un tiempo de ruptura del consenso neoliberal y la apertura de voluntad o posibilidad de construcción de políticas anti-neoliberales. Svampa (2003) reconoce la coexistencia de tendencias tanto de continuidad como de cambio, que no suponen ni continuidad lineal, ni ruptura radical.

Más de lo mismo pero profundizándolo, algo inespecífico y equívoco, o un tiempo abierto a la posibilidad de formular políticas distintas de las neoliberales. Esas son las líneas predominantes, y en esta investigación prevalecerá la última<sup>2</sup>. Por supuesto, esto nos lleva a cuestionar, ¿con qué profundidad? Es decir, si hay un cambio de lo neoliberal hacia algo que no lo es, cuán profundo quiere, -o puede- ser ese cambio. Desde donde parte, y hacia qué horizonte se dirige.

#### **El pos-neoliberalismo en educación**

En línea con la postura de Borón y Svampa que asumimos para el pos-neoliberalismo en su sentido general, en educación recuperamos a Gentili (2008,

---

<sup>2</sup> Para no obviar o dar por supuesto lo que entendemos por neoliberalismo o consenso neoliberal, recordaremos sus principales implicaciones políticas y educativas en los próximos capítulos de marco teórico y contexto.

2016), Feldfeber (2014) o Nadorowski (2015), que reconocen el pos-neoliberalismo como tiempo y contexto de cambio, -tras la hegemonía neoliberal- cuya dirección y profundidad debe comprenderse en cada caso.

Para Gentili (2008), el señuelo neoliberal es la tentación del discurso tecnocrático, por lo que el verdadero desafío del pos-neoliberalismo se encuentra en revertir la herencia neoliberal de exclusiones y discriminación educativa, descolonizar las instituciones educativas (del monismo y sectarismo), democratizar las instituciones educativas en el acceso a ellas y a saberes socialmente significativos.

Feldfeber y Gluz (2013), basadas en Sader (2008), consideran el pos-neoliberalismo, como solución híbrida que progresivamente va haciendo avanzar la esfera pública sobre la esfera mercantil, y que por tanto, debe traducirse en políticas educativas que ensanchen los límites de lo público y posibiliten la universalización y materialización de derechos sociales.

Entre lo general y lo particular, el pos-neoliberalismo se asume como un tiempo que se abrió tras la ruptura del consenso neoliberal en distintos países. Tiempo en el que la Educación contó con la posibilidad de ser protagónica en la construcción de la alternativa contra-hegemónica especialmente en la dimensión cultural del Estado. O por el contrario, mantenerse en una línea modernizadora pero continuista, en espera de condiciones estatales propicias que la empujen hacia sentidos más transformadores.

### **1.1.3. OBJETO DE ESTUDIO, PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

En la investigación hemos intentado evitar reduccionismos en aspectos concretos vinculados a “los resultados del cambio”, para ampliar el enfoque hacia la comprensión de “los procesos de cambio” en cada caso estudiado. No pretendemos saber ni medir “cuánto” se cambió, -cuestión por otra parte inasumible ante un proceso tan reciente-, sino el quiénes, el cómo y el por qué del cambio, que se plantea con un sentido y profundidad específico en cada caso.

Reconocemos que diversos factores políticos, técnicos, estructurales, coyunturales u otros inciden en el despliegue de opciones de política, arrojando los resultados dispares que no podemos entenderlos sin su historia, contexto y fundamentos. Y que antes de la valoración de impacto, es necesaria una comprensión previa acerca de qué se busca cambiar, quiénes buscan cambiarlo y por qué es posible uno u otro cambio, así como cuáles son los mecanismos puestos en juego para intentarlo. Todo esto corresponde al momento de formación de ideas y formulación de propuestas para la agenda educativa del cambio. Y no, a su implementación y alcance.

Ni desde esta investigación, ni tampoco desde los entrevistados, ha habido posiciones posibilistas o voluntaristas, que consideren que cambia todo aquello que se busca cambiar, o evaluadora y juzgadora, de intentar medir cuánto cambió cada cosa. Ni siquiera ingenua, que asumiera una claridad en la dirección del cambio, aún cuando sí se admitiera la voluntad de cambio.

En definitiva, no se trata de mostrar cuánto se cambió, sino de aprender acerca de cómo y por qué cambia la agenda de la educación, estableciendo los puntos prioritarios para los distintos actores, e identificando los grados de estabilidad y *statu quo* o transformación.

### **La agenda educativa como objeto de estudio**

Tanto en el desarrollo teórico como empírico de esta tesis, se evidencian realidades políticas entrecruzadas en distintos niveles de toma de decisiones. Especialmente, la hegemonía neoliberal a nivel global y su impacto particular en países periféricos o del sur; las necesidades de legitimación, confianza y acumulación del Estado que se ven interpeladas por este condicionamiento; el modo en que influyen e interactúan los distintos niveles de decisión y el margen con que cuentan los viejos y nuevos actores para intervenir; las condiciones de soberanía del Estado puestas en entredicho y las alternativas posibles para responder a los mandatos sociales, entre otras. La Agenda Educativa queda así constreñida por estas características generales de cambio de roles de los Estados nacionales, pero a su vez, atravesada por las características más tradicionales y particulares de burocracia y aparato estatal, sociedad civil local y grupos económicos de interés “criollos”, u otros agentes que interpelan a la estructura. Pensamos a la agenda educativa como uno de los ámbitos en los que se juega la resistencia o construcción de una contra-hegemonía cuando hay un contexto de cambio político, pues el sistema educativo es fundamental para mantener o transformar las condiciones de dominación.

Siguiendo a Roger Dale, -sobre quién nos extendemos en el marco teórico-, la agenda está determinada por el mandato que asume el Estado para mantener el equilibrio entre legitimidad, confianza y acumulación. Este mandato, se hace posible en equilibrio con la capacidad (recursos) del Estado, y el desarrollo de la gobernanza. Todo ello, condicionado por el aparato estatal y su burocracia; y más recientemente, por el marco global de organismos e instituciones supranacionales que inciden sobre la autonomía del Estado y lo van transformando.

En términos más concretos, nos sirven algunas categorías propuestas por Kingdom ([1984]2002), desde su estudio de las políticas públicas. El autor otorga importancia más que al hecho de conocer la agenda, al de comprender el por qué de sus cambios en un sentido u otro en un momento dado. Explica el ajuste de la agenda desde tres componentes: los problemas, la política y los participantes. Una agenda educativa dinámica, con diversos niveles de formación y concreción, afectada por prioridades e intereses de diferentes actores, tanto al interior del propio gobierno, como fuera de él (Kingdom, 2002: 3). Esta mirada, nos permite seguir una línea de análisis enfocada en las ideas, en tanto establece una diferencia y a la vez una complementariedad entre *la agenda y las alternativas* que se incorporan, o no, al debate político y a la toma de decisiones.

Pensamos también a la agenda educativa desde contextos históricos, sociales y políticos pos-coloniales, en donde las concepciones de Estado, democracia, sociedad civil, política o políticas educativas han sido heredadas. Así como son heredados los márgenes que delimitan estos conceptos, y que desde fuera buscan

imponer estándares, evaluaciones, parámetros comunes, objetivos homogéneos, tiempos lineales y horizontes de poder de unos sobre otros con carácter excluyente y hasta hace muy poco, inamovibles.

En ese sentido, pretendemos que el estudio de la agenda educativa deje de lado las exclusiones que se producen al pensar en términos de (neo) liberalismo-marxismo, derecha-izquierda, conservadurismo-progresismo o dicotomías y pujas conceptuales similares.

### **Preguntas de investigación**

Hemos considerado pertinente delimitar nuestros interrogantes muy concretamente, y en torno a ellos organizamos las distintas partes de la investigación. El primero de ellos se orienta a las interrelaciones entre sectores, posiciones y disputas. Tras ello, nos interesamos en las ideas predominantes en el propio Estado influido o no, en distintos grados, por las ideas de los grupos intervinientes. Y finalmente, en el modo en que se configura la nueva agenda, sus fundamentos y singularidades.

Pregunta 1: ¿Quiénes han participado en el proceso de formación de la agenda educativa en Bolivia y Paraguay, y qué posiciones y disputas se han producido en cada caso?

Pregunta 2: ¿Qué ideas para el cambio de agenda educativa se planteó el Estado en el contexto de cambio político pos-neoliberal en Bolivia y Paraguay?

Pregunta 3: ¿Cómo y por qué se reconfigura la agenda educativa y en qué sentido en cada caso? ¿Qué/Cuánto de novedad/innovación hay en las nuevas agendas? ¿De qué depende que haya mayores niveles de ruptura? ¿Se puede hablar de Agenda pos-neoliberal o más bien de agendas pos-neoliberales? ¿Qué es lo común? ¿Qué es lo propio?

### **Objetivos de investigación**

Vinculados a los interrogantes, nos hemos propuesto el logro de tres objetivos que nos permitan comprender y explicar en perspectiva comparada esa Agenda pos-neoliberal.

Objetivo 1: Identificar y explicar las posiciones y disputas protagonizadas por los distintos grupos de actores intervinientes en la formación de la Agenda Educativa en Bolivia y Paraguay.

Objetivo 2: Describir las ideas predominantes en la formación de la agenda educativa estatal durante los respectivos periodos de cambio político en Bolivia (2006-2009) y Paraguay (2008-2011), considerando su continuidad o novedad respecto al periodo previo.

Objetivo 3: Comparar la Agenda Educativa formulada en Bolivia y Paraguay durante el periodo estudiado, determinando los factores condicionantes de la



dirección y profundidad de los cambios planteados en cada caso; así como la singularidad de éstos respecto al periodo neoliberal.

## **1.2. HIPÓTESIS**

### **Hipótesis general**

Los cambios en la Agenda Educativa pos-neoliberal dependen de las características de los cambios en el gobierno del Estado. Bolivia y Paraguay son dos casos paradigmáticos y polares, dado que en ambos se produjeron cambios de gobierno señalados como progresistas (variable independiente), que produjeron cambios de agenda en el sector Educación (variable dependiente), pero tales similitudes de partida, corresponden a un desarrollo posterior disímil en los procesos y mecanismos del cambio.

Sub-hipótesis 1: En Bolivia los movimientos sociales protagonizan el cambio político, y ello condiciona la agenda educativa, predominando en ésta la escala nacional, no hegemónica en el periodo previo. Si el cambio político implica a partidos y sectores organizados no populares como en Paraguay, se mantienen ideas, actores e intereses hegemónicos en la política educativa, y predomina por tanto la agenda global, aunque puedan variar los mecanismos por los que dicha agenda global se aplica a nivel nacional.

Sub-hipótesis 2: En Bolivia, la Agenda Educativa se orienta a contrarrestar las bases del neoliberalismo y producir una ruptura respecto al periodo en el que el neoliberalismo era hegemónico; mientras que en Paraguay se producen reajustes, de carácter más evolutivo y continuista respecto al periodo previo pese a la voluntad de diferenciación.

Sub-hipótesis 3: La agenda educativa pos-neoliberal en ambos casos, plantea cambios tendientes a reivindicar el papel del Estado como movilizador de recursos y articulador de ideas, políticas y actores, a diferencia del periodo previo. Sin embargo, la agenda en Bolivia se formula en torno a los cambios producidos en el propio Estado y la voluntad refundacional de éste que, entre otras cuestiones, reconocen la educación como un elemento clave de revolución cultural. Mientras tanto, en Paraguay, el Estado permanece inalterado, por lo que la agenda educativa cambia en torno a voluntades aisladas del gobierno, sin posibilidades de profundización y proyección.

## **1.3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA**

### **1.3.1. DISEÑO Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **Estudio comparado y binario de casos polares u opuestos**

La investigación se plantea como un estudio de casos comparado. El estudio de casos, es pertinente para responder al cómo y por qué de una serie de acontecimientos contemporáneos sobre los que no se tiene ningún control (Yin, 1994), orientándose a la profundización y ampliación de premisas analítico-

teóricas. Se propone un estudio de casos comparado, binario (Morlino, 2010), estudiando solo dos casos. Morlino asegura que el estudio binario y de opuestos, es una sólida estrategia para aportar explicaciones que sirvan de referencia a todos los demás casos en posiciones próximas o intermedias a los casos examinados (2010: 72). Esto se constituye en una motivación adicional para investigaciones posteriores, propias, o de estudiosos afines al tema.

Una de las posibilidades del estudio de casos comparado, es la inferencia de cuestiones generales a partir de casos específicos, privilegiando la inducción, que al decir de Caïs (2002) es “el alma del método comparativo”. Es el análisis empírico de los casos lo que permite construir el marco explicativo de manera gradual. Dicha estrategia ha predominado en la redefinición del objeto de estudio, luego de una primera fase de aproximación a los datos disponibles, pero también, durante el resto de la investigación.

### **Elección de los casos comparados: Bolivia y Paraguay**

La cuestión comparativa fue conflictiva desde un inicio pues implica tiempo y recursos económicos que debieron forzarse. Así como, competencias investigadoras que debían profundizarse. En cualquier caso, la investigación empezó como un planteamiento de tres casos, en donde figuraría también Uruguay, dándole un espectro más repartido de matices al cambio. Pero razonablemente aconsejada por los directores, quedó delimitada a dos. Casos que, adquieren importancia propia por su frecuente invisibilidad académica.

En los años recientes, el caso boliviano ha pasado a ser más destacado, pero no lo suficiente como para estar a la altura de Argentina, Chile, Brasil o México, países que quizás tengan menos novedades que compartir con el mundo investigador, pero poseen mayores recursos, peso geopolítico y económico, e interés para la academia por su parecido estructural con otros países occidentales. En relación al tema de estudio específico, Bolivia cuenta con mayores antecedentes de estudio, o sistematización de procesos, desde instancias gubernamentales y académicas. Aún así, no existen análisis concretos sobre el tema objeto de estudio. En Paraguay, cualquier área de conocimiento o sector de gobierno presenta enormes déficits en este sentido, y la educación no es una excepción. Pero es cierto que se ha avanzado en algo a partir de investigadores formados fuera del país, o de apoyos internacionales a la investigación. De todos modos, todavía es insuficiente el desarrollo de la investigación en ambos países (por lo menos, desde una perspectiva académica tradicional).

En el 2005, pero con poderes efectivos desde el 2006, se produce el cambio de gobierno en Bolivia, con el triunfo del Movimiento al Socialismo, que lleva a Evo Morales a la presidencia, siendo reelecto en el año 2010 y otra vez en el 2014, hasta la actualidad. En Paraguay, el triunfo de la Alianza Patriótica para el Cambio, posibilitó el gobierno de Fernando Lugo en el año 2008, con características singulares que se evidencian en diversos momentos de la investigación y se explican mejor en los capítulos de contexto histórico y educativo. Ambos gobiernos fueron recibidos como progresistas por el resto de gobiernos de ese signo en la región.

Dado que nos ocupamos del momento de formación de la Agenda y por tanto de las nuevas ideas y actores, así como las disputas con dispares resultados, delimitamos el estudio al primer periodo de gobierno de Evo Morales, y los cuatro años de presidencia de Fernando Lugo. Esto comprende los años 2006-2009 para Bolivia, y 2008-2012 para Paraguay<sup>3</sup>.

Los antecedentes dan cuenta de un proceso más revolucionario y por tanto, rupturista, en el caso de Bolivia; y un proceso más reformista, y por tanto, continuista en Paraguay. Asimismo, los análisis previos sitúan a Bolivia más cerca de marcos ideológicos definidos, a diferencia de Paraguay en donde el progresismo del gobierno estudiado se atribuye más bien a la proveniencia social o popular de alguno de sus representantes, antes que a sus ideas y programas, con el agregado de que la alianza triunfadora contaba con miembros de partidos conservadores y de derecha. También es cierto que el progresismo ha tenido continuidad durante más de un mandato en Bolivia, en tanto que, en Paraguay se ha producido una interrupción abrupta del periodo de gobierno.

El contexto de cambio político regional estimulaba y casi obligaba a una mirada comparada. Pero los elementos mencionados en el párrafo precedente, condicionaron la elección de Bolivia como caso paradigmático de cambio entendido en su sentido contra-hegemónico y revolucionario. Caso ante el cual, Paraguay se mantuvo como caso cuasi “de control” en donde no se cumplen la mayoría de supuestos del cambio que sí se despliegan en el caso de referencia.

Comparar dos casos *a priori* dispares y extremos como son los gobiernos de Fernando Lugo en Paraguay, y Evo Morales en Bolivia, nos permite la observación de dos puntos presuntamente opuestos en relación a la continuidad o el cambio de las políticas.

## **Recogida de datos**

Aunque la bibliografía referente al *process-tracing*, -método que explicitamos más adelante-, habla de dos posibilidades para afrontar el análisis, a saber, la documentación o las entrevistas; hemos utilizado ambas de forma complementaria. Creemos que era inevitable dado el objeto de estudio, pero además, ha reforzado el proceso de investigación y su alcance explicativo.

### *Actores*

El acercamiento empírico se realiza a partir de entrevistas a informantes clave del Estado, la sociedad civil y las instituciones internacionales (organismos y agencias) vinculadas al sector. En cuanto a los actores, y de manera general, en cada uno de los países estudiados se entrevista a: ministro/s de educación del periodo estudiado, vice-ministros, directores de área y otros representantes relevantes de los ministerios de educación, representantes de países o regiones donantes,

---

<sup>3</sup> En Bolivia, el gobierno inicia el primer periodo de gobierno en enero de 2006, y finaliza en diciembre de 2009. En Paraguay, el primer periodo de gobierno se inicia en agosto de 2008, y finaliza en junio de 2012. Se aproximan por tanto ambos casos, a una duración de cuatro años.

organismos internacionales de préstamo y crédito, organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la educación, representantes sindicales, miembros de la academia vinculados al área de investigación u otros<sup>4</sup>.

Antes y después de establecer las hipótesis referidas a los cambios en la Agenda Educativa a partir de quiénes intervienen, con qué ideas, y cómo se articulan; se avanzó en la revisión y recopilación documental. Especialmente, documentos oficiales publicados y no publicados, documentos de organismos internacionales, documentos internos de organizaciones de la sociedad civil, investigaciones previas publicadas y algunas inéditas, así como legislación, comunicaciones oficiales y prensa.

### *Muestreo*<sup>5</sup>

Siguiendo a Martín-Crespo Blanco y Salamanca Castro (2007), el muestreo predominante ha sido el denominado de avalancha, nominado, en cadena o bola de nieve. La prioridad es la recomendación que realizan los informantes clave acerca de otros posibles participantes que pueden enriquecer la recogida de datos. Y a su vez, especialmente en el caso de Bolivia, el contacto y acercamiento, o datos que pueden brindar, para lograr acceder a la persona o personas de interés. Esto facilita la confianza y reduce la necesidad de justificación respecto al tema de la entrevista. En Paraguay, debido a mi conocimiento previo de personas vinculadas al gobierno de cambio, -por mi formación y desarrollo profesional en el sector educativo no estatal-, las posibilidades de acceso a contactos clave eran más directas.

Además, como se constata en el análisis, la participación de actores desplegada en los procesos de cambio fue distinta, y determinante. En Bolivia, al darse una participación más amplia, efervescente y con intensas búsquedas de incidencia, la gama o diversidad de actores era mayor. En Paraguay, los actores prevalecientes eran los del gobierno, si bien muchos de los puestos clave fueron ocupados por personas provenientes de la sociedad civil que hasta entonces no habían ocupado cargos en el Estado. Fue necesario por tanto recurrir a más entrevistas de actores estatales, e incluso innecesario, contar con más entrevistados de una sociedad que no había participado, ni tenía demandas muy concretas que hacer.

Todas las entrevistas en Paraguay se realizaron una vez finalizado el gobierno de Lugo, algunas incluso muy pocas semanas después de la destitución del presidente. Ello, innegablemente condicionó el estado de ánimo, que tal como admite Kingdom (2002), es determinante para la valoración de los problemas, el cambio, las alternativas y su resolución. Era más complicado retrotraerse a las ideas y voluntad de cambio, pues predominaba el derrotismo del “no se pudo”, o el destaque de que lo poco o mucho que se hizo “se está desmantelando”, que fue comentado incluso por agentes de la cooperación. Los actores estatales más optimistas eran aquellos que continuaron en los mismos u otros cargos, y pese a ser críticos con “el golpe”, creían en que algo de lo instaurado podría tener

---

<sup>4</sup> La lista de sectores entrevistados está disponible en el Anexo 1.

<sup>5</sup> El guión de entrevistas semi-estructuradas está disponible en el Anexo 2.

continuidad y consolidarse, e incluso ser irreversible por haberse conquistado derechos.

En Bolivia fue muy explícito desde el principio, que habría dificultades para acceder a los miembros del gobierno y de los movimientos sociales, pero los informantes previos facilitaron algunos de esos contactos, si bien no todos los que hubiésemos deseado. Y pese a la posibilidad de que unos actores dados delimiten sus sugerencias a sus propios contactos de confianza, esto no se produjo. En el discurso, siempre se mantuvo unánime la referencia a actores de los distintos grupos: gobierno, sociedad civil e instituciones internacionales. De alguna manera podemos destacar que todos nombraban a todos, y muy pronto, los discursos tanto de reconstrucción del proceso como de valoración del mismo fueron muy coincidentes. En este punto, para ambos casos, el muestreo de avalancha, se convirtió antes o después, en un muestreo intencionado, orientado ya hacia las necesidades de complementar y ampliar o profundizar informaciones relevadas en los primeros contactos.

Consideramos que la propuesta tiene un componente empírico muy marcado, en el sentido de que la teoría nos sirvió para entender el contexto político, y para analizar los resultados de las indagaciones. Pero en el momento de recogida de datos, la aproximación realizada fue muy amplia, -y por tanto larga y dificultosa de analizar-, debido al acercamiento hacia numerosos grupos de actores, y en especial, hacia todos los temas de la agenda educativa abiertos como propuestas de cambio.

### **1.3.2. MARCO ANALÍTICO**

#### ***Process-tracing* y cambio de agenda**

El hecho de analizar un fenómeno en el que se vinculan educación y política, nos ubicó ante la disyuntiva de distintos énfasis. La historia de la educación, la educación comparada, la sociología histórica, la sociología política, la política comparada. La tesis se configuró incluyendo, en alguna medida, esas diversas perspectivas, pero predominan la sociología política y la sociología política de la educación, así como el enfoque comparado. Como consecuencia de estas elecciones, hemos escogido avanzar en el análisis a través del *process-tracing*, o trazado de procesos, metodología utilizada crecientemente en estos ámbitos.

El *process-tracing*, ha sido especialmente estudiado por Alexander L. George primero, y posteriormente junto a Andrew Bennett<sup>6</sup>. A partir del trabajo de ambos autores, tomamos algunos elementos de quienes han seguido esa línea, complementándola. Entre ellos, James Mahoney (2000), Peter Hall (2003), y Julia Falletti (2006, 2016). Ésta última (al igual que Mahoney), ha realizado diversos trabajos comparados sobre América Latina, y además, en un artículo reciente, recupera a Tarrow<sup>7</sup>, referencia que también consideramos en nuestro marco teórico. Justamente porque Tarrow (2012), en su estudio de los movimientos

---

<sup>6</sup> Investigadores de ciencias sociales y políticas de las universidades de Stamford y Georgetown, respectivamente.

<sup>7</sup> También a McAdam y Tilly, reconocidos comparatistas.

sociales y de los diversos actores que interactúan con éstos en la vida social y política, reivindica la pertinencia del método basado en el análisis de mecanismos y seguimiento de procesos.

El método tiene como antecedente más remoto a la psicología cognitiva, que buscaba secuencias para explicar la toma de decisiones de individuos en concreto ante ciertas circunstancias. Pero el *process-tracing* se ha nutrido sobre todo del uso de narrativas históricas por parte de sociólogos e historiadores, -por ejemplo, Skocpol o Tilly-, tradición política, analítica y comparada de la cual se derivan sus características actuales. Ambas vertientes destacan la utilidad del método para descubrir mecanismos causales que sean capaces de clarificar los vínculos entre las entradas y salidas, o entre las causas y sus resultados. Estos mecanismos o variables intervinientes, pueden tener su origen en la cognición de los individuos, o en el funcionamiento de estructuras sociales y actores colectivos.

Existen diferentes variantes del método, propuestas por autores como Bates (1998), Buthe (2002), Hall (2003), Collier (2011), entre otros. La diferencia fundamental entre estos autores es la validez o prioridad que otorgan al método como vía para la ejemplificación, comprobación o desarrollo de teorías. Además, mientras para algunos es suficiente, para otros, hay circunstancias en las que debe ser complementado por ejemplo con métodos estadísticos. Tras la revisión de las diferentes posiciones, Falleti (2016) asegura que el *process-tracing* es un método apropiado para cumplir con todas las funciones mencionadas: ilustrar, probar y producir teorías. Y añade, que para probar teorías, el *process-tracing* es todavía más potente si se complementa con el método comparado. Si bien como se ha dicho, contribuye a formular nuevas teorías o hipótesis, también sirve para verificarlas y ampliarlas. O identificar factores endógenos intervinientes en los procesos estudiados. Es por tanto un método valioso en la política comparada y disciplinas vinculadas.

Tras las aportaciones más remotas de George y McKeown (1985), más recientemente George y Bennett (2005) reviven e impulsan el auge del *process-tracing*. Lo redefinen como un método que busca identificar posibles causas y establecer relaciones entre la variable independiente y los resultados de la variable dependiente a través de la identificación de los mecanismos intervinientes. Si el método estadístico busca las causas, el *process-tracing* o trazado de procesos, permite identificar aquellos mecanismos que articulan causas y efectos. Aquello que interviene en los resultados pueden no ser individuos, e incluso los mecanismos pueden no resultar observables (George y Bennett 2005; Mahoney 2001 en Falleti 2006: 5). En efecto, Falleti (2016) destaca al igual que Pavone (2015), que la principal contribución de George y Bennett (2005) respecto al *process-tracing* en su deriva actual, tiene que ver con el reconocimiento de que pueden desplegarse procesos físicos, sociales, psicológicos o incluso no observables, cuyos agentes no son necesaria o únicamente individuos (a diferencia de lo establecido por las aportaciones de George y McKeown, 1985). Y que, como añade Falleti (2006), es especialmente propicio para revisar en retrospectiva los procesos en donde se despliegan intentos de transformación.

Falleti retoma a Büthe (2002) quien destaca la existencia de “bucles de retroalimentación” en los fenómenos sociales, lo que implica que un cambio en la variable dependiente en un momento dado, puede impactar en la variable independiente en otro momento temporal, lo que a su vez, vuelve a producir un cambio en la variable dependiente. Por tanto, el método resulta útil para contextualizar los distintos pasos de un proceso, en vez de fragmentarlo en etapas analíticas.

Como paso indispensable, la elección de una N pequeña (*small N*), o pocos casos, es lo sugerido para optimizarlo (Hall, 2003). Hall cree que ese es “el precio que hay que pagar”, para entender las complejidades causales de los procesos. La característica principal es la explicación de resultados a partir de una revisión hacia atrás de los eventos estudiados, los momentos clave, la evolución o desarrollo de los procesos y las decisiones. De ese modo, se vinculan las causas con los resultados. En base a las hipótesis formuladas, los mecanismos que permiten la conexión entre causas y efectos es lo que busca especificarse. Los mecanismos no hacen referencia a la enumeración de variables intervinientes, sino a la descripción y comprensión de los procesos que se desarrollan. Collier (2011) da mucha importancia a la descripción cuidadosa dado que durante los procesos las trayectorias cambian, y si los fenómenos observados durante éstas no se describen de manera adecuada, el análisis falla. También aquello que no cambia y es estático, resulta fundamental como parte del rastreo de procesos. La tesis tiene algo de extensa, debido a esa necesidad que se fue manifestando espontánea, de incluir elementos descriptivos suficientes, y aún así, ha tenido que ser recortada en sus pretensiones.

¿Cuándo debe comenzar y cuándo debe concluir la narrativa?, es una de las preguntas del investigador según advierte Falleti (2006). ¿Cuánto tiempo atrás hay que ir? Ello dependerá del marco teórico y del modo en que se definan las causas a estudiar. Pero reconoce que el punto de partida es un aspecto muy polémico. Algunos consideran que deben tomarse las coyunturas críticas (Collier y Collier, 1991), mientras que otros defienden los eventos contingentes capaces de generar procesos dependientes de la trayectoria (Mahoney, 2000). Lo que está claro es que siempre debe justificarse la elección del periodo a estudiar. Y aún así, el punto de partida puede ser impugnado, a diferencia del punto final, que es más fácil de establecer sobre todo si los resultados presentados son de interés.

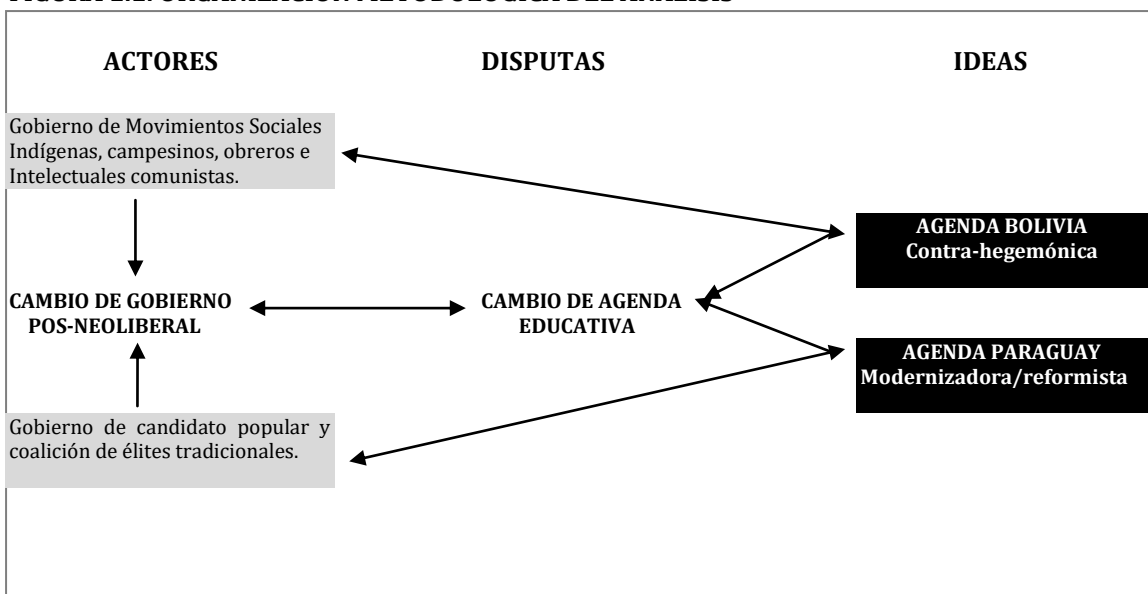
La familiaridad con la historia, historiografía y política de los casos de estudio, mejora la validez de los estudios y la fiabilidad de las narrativas. En esto también coinciden los autores revisados, haciendo especial énfasis en la necesidad de conocer la mayor cantidad de detalles del caso, e incluso de tener una familiaridad con él o ellos, lo que puede no ser posible para todos los investigadores.

Las ventajas en relación a otros métodos comparativos son especialmente destacadas por Hall (2003) así como George y Bennett (2005). No sólo por el estudio de relaciones causales complejas, sino por permitir el estudio de causalidades múltiples, bucles de retroalimentación, dependencia de la trayectoria, puntos de inflexión o efectos de interacciones complejas.

Falleti y Mahoney (2015), en una línea similar a la desarrollada por Campbell (2004), se refieren al tipo de procesos causales. Los procesos reactivos, son los primeros eventos de una secuencia, que producen acciones y reacciones contrarias, siendo su dirección inconstante. Así pueden darse avances y retrocesos, con resultados que poco tienen que ver con el punto de partida. Y por otro lado, los procesos auto-reproductores, en los que el movimiento inicial tiende hacia una dirección e induce a que todos los eventos posteriores vayan hacia la misma dirección. Ello puede derivar en que el proceso subyacente se mantenga sin cambios, se amplifique, o se erosione.

### El *process-tracing* en esta investigación

FIGURA 1.1. ORGANIZACIÓN METODOLÓGICA DEL ANÁLISIS



Fuente: elaboración propia

En esta investigación entendemos el trazado de procesos como una “reconstrucción narrativa”, que a diferencia del método histórico, propone una articulación analítica a partir de lo narrado (Morlino, 2005).

### *Process-tracing* en el estudio de casos comparado

El *process-tracing* es un modelo analítico orientado a su uso en los estudios de caso, y optimiza su utilidad cuando hay un enfoque comparado, aunque siempre con una N pequeña. Elegir un estudio de casos cualitativo y comparado, supone la decisión de restringir la posibilidad de generalización, pero ampliar el potencial explicativo.

Entre las variantes del *process-tracing*, sobresalen dos modalidades: *process-verification* y *process-induction*. Es decir, una perspectiva más deductiva y una más inductiva. Creemos que ambas se han combinado de manera inevitable en esta investigación.



## 1.4. ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Si pensamos en términos metodológicos, cada una de las partes de la tesis busca la reconstrucción del proceso político, identificando factores endógenos y exógenos que condicionan la deriva del cambio en Educación. Hemos intentado destacar los eventos críticos tanto como la secuencia de acontecimientos, buscando posibles implicaciones concomitantes, o posteriores.

En la **primera parte**, los **capítulos 1 y 2** explican y fundamentan la orientación del estudio. El capítulo actual busca dejar establecidos los puntos de partida tanto en lo referido a su relevancia académica, como social. Además, delimita los conceptos orientadores de las variables interrelacionadas, el planteamiento, la metodología y el marco de análisis. En el capítulo 2, nos detenemos en el marco teórico considerando sus tres principales aspectos: el estudio del cambio de agenda, el estudio del cambio de actores y el estudio del cambio de ideas.

La **segunda parte**, que incluye los **capítulos 3 y 4**, introduce el contexto histórico-político y el educativo, sin los cuales no se entendería el resto de la investigación. Se acerca de ese modo, a las variables de estudio. Por una parte, el cambio político, y por la otra, la agenda educativa. En el capítulo 3, estudiamos los cambios políticos en la región, así como los cambios políticos en ambos casos y finalmente, todo ello considerando el neoliberalismo como antecedente, y el momento de apertura de un tiempo pos-neoliberal. El capítulo 4, enfocado específicamente al contexto educativo, retoma lo establecido en el capítulo 3, precisando de qué manera el contexto general de cambios políticos se ha desplegado en lo educativo en el periodo anterior, -neoliberal-, y de qué manera se abre el periodo que estudiamos.

En la **tercera parte**, los capítulos **5 y 6** se configuran en torno a la primera pregunta de investigación, en consonancia con los objetivos y sub-hipótesis 1. Más precisamente el quiénes se disputan la Agenda, centrándonos en lo micro, y a su vez, en los desafíos de gobernanza que esto representa para el Estado. Para mejorar la clarificación de cada caso se desarrollan en capítulos separados, primero Bolivia y luego Paraguay. Pero ambos capítulos presentan la misma secuencia de análisis, destacando especialmente los elementos relevantes intra-caso. En cada uno de estos capítulos es posible identificar a los principales actores del periodo, así como la contraposición entre sus distintas agendas, es decir, las tensiones entre alternativas. Tanto en Bolivia como en Paraguay hay una disputa transversal que recorre todo el proceso de toma de decisiones, y disputas paralelas en las que distintos actores establecen posiciones enfrentadas acerca de temas concretos de política.

La **cuarta parte**, compuesta por los **capítulos 7 y 8**, se ocupan del acercamiento a la segunda pregunta de investigación, y su articulación con los objetivos y sub-hipótesis 2. El capítulo 7 recoge las distintas ideas del diagnóstico y proyecto de cambio de cada uno de los casos, y contrapone tanto las ideas de esos dos momentos en cada país, como, finalmente, las ideas entre países, considerando semejanzas y diferencias. El capítulo 8, profundiza un poco más en la concreción de las ideas del cambio, en un ámbito muy específico cual es el financiamiento público

de la Educación, considerando los antecedentes neoliberales al respecto. Se ocupa así de revisar los cambios en el gasto público en educación, en los acuerdos de crédito y cooperación, y en las políticas sociales vinculadas al sector. A través de estas dimensiones analizadas en su marco-histórico, identifica tendencias del cambio.

Finalmente, la **quinta parte** presenta el **capítulo 9**, recuperamos las preguntas e hipótesis ya revisadas, destacando los aprendizajes más relevantes acerca de ellas. Pero sobre todo, nos detenemos en la tercera pregunta y sub-hipótesis, para identificar las agendas educativas pos-neoliberales, y el cómo y por qué de cada una. La tesis se cierra con un **epílogo** en el **capítulo 10**, que recoge algunos apriorismos que orientaron los inicios de la investigación, contrastándolos con la reflexión a posteriori, a partir del acercamiento a los datos de la realidad. En estas breves páginas se incluyen asimismo, algunas líneas de investigación abiertas a futuro.

# 2 MARCO TEÓRICO

## El estudio del cambio de agenda, actores e ideas

---

Este capítulo presenta el enfoque desde el cual mirar el cambio de Agenda Educativa en Bolivia y Paraguay. Nos centramos en los tres componentes principales del análisis: la Agenda, los actores y las ideas del cambio.

En el marco teórico convergen autores europeos y latinoamericanos. Los primeros destacan por el análisis del capitalismo, del neoliberalismo, y de las transformaciones de las instituciones del Estado que el neoliberalismo conlleva. Los segundos, proponen categorías para pensar procesos contra-hegemónicos en América Latina, y los cambios de gobierno y en el Estado que dichos procesos comportan, en base a la experiencia de transformación que han atravesado diferentes países de la región en las últimas décadas.

### 2.1. EL ESTUDIO DEL CAMBIO DE AGENDA

#### 2.1.1. HACIA EL ESTADO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

...no es fácil analizar procesos sociales, políticos y culturales nuevos o novedosos porque es grande el riesgo de someterlos a cuadros analíticos y conceptuales viejos, incapaces de captar la novedad y, por eso, con tendencia a desvalorizarlos, ignorarlos o demonizarlos (Santos, 2010: 9).

...lo que está cambiando en la práctica es el horizonte de las posibilidades, un horizonte mucho menos brillante y coherente que el imaginado por las teorías de vanguardia eurocéntricas, pero con la ventaja preciosa de estarse realizando de hecho (Santos, 2010: 106).

Uno de los autores imprescindibles en el sur global académico y social, es Boaventura de Sousa Santos. El autor ha contribuido con sus estudios acerca del Estado, y en especial, de sus transformaciones recientes, atendiendo a los ejes norte-sur y centro-periferia, lo que permite ampliar las tradicionales perspectivas eurocéntricas, y comprender las diversas realidades interdependientes e interrelacionadas. Santos alerta sistemáticamente acerca de la insuficiencia de la teoría eurocéntrica, especialmente de la denominada “teoría crítica”, debido a su incapacidad para anticipar y comprender el devenir de las transformaciones socio-políticas en el marco de realidades distintas de las del norte hegemónico<sup>8</sup>. La perspectiva de Santos y su Epistemología del Sur, como autor europeo con ingente desarrollo teórico acerca de los procesos de cambio sucedidos en Bolivia, Ecuador, Brasil y otros países del continente (Santos, 2007, 2008, 2010) influye de forma decisiva esta investigación. Pero ya antes de que en América Latina convergieran a principios del nuevo siglo los procesos de cambio político, el autor había empezado

---

<sup>8</sup> En esta mirada el Sur no se refiere exclusivamente a una situación geográfica, sino sobre todo, de dominación, una metáfora del sufrimiento humano originado por el capitalismo y colonialismo, y de las resistencias para superarlo o minimizarlo, “es un Sur que existe también en el Norte global, en la forma de poblaciones excluidas, silenciadas y marginadas como son los inmigrantes sin papeles, los desempleados, las minorías étnicas o religiosas, las víctimas de sexismo, la homofobia y el racismo” (Santos, 2010: 33).

a investigar procesos de transformación social y sus distintos grados en el contexto europeo.

En “Reinventar la Democracia” (1999), Santos advertía que el Estado, la Sociedad y el Mercado, como principios modernos de regulación, se habían alterado. Pues, durante la fase más dura del capitalismo neoliberal, el Mercado prevalece y desvanece al resto de actores, rompiendo el equilibrio entre hegemonía, confianza y acumulación, siendo ésta última la que domina enteramente. No solo domina el Mercado, sino que además se debilitan las estrategias de hegemonía y confianza propiciando un Estado débil (2011 [1999]: 251-253). La respuesta transformadora, sería posiblemente una reconfiguración del Estado, no ya como centro, sino como “articulador de un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones donde se combinan e interpenetran elementos estatales y no estatales, tanto nacionales como locales y globales” (2011 [1999]:269). Estos cambios, decía el autor se comprenderían mejor “desde perspectivas teóricas antes usadas para analizar los procesos de resistencia o autonomía, precisamente, frente al Estado” (2011 [1999]:269). Hacía referencia entre ellas, a las teorías de Movimientos Sociales.

Offe y Jessop están muy presentes en el desarrollo teórico de Santos. De este último, retomamos su concepción del Estado, en la que introduce la noción de selectividad estratégica. El Estado se delimita como,

Un conjunto relativamente unificado de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incrustadas, socialmente reguladas y selectivas estratégicamente, que se organizan en torno a la toma de decisiones (o que al menos se involucra en ella) que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginada (Jessop, 2008: 46).

La noción de selectividad estratégica hace referencia al impacto concreto y diferenciado del Estado sobre la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus intereses y estrategias particulares en contextos socio-temporales específicos, debido a que posee el acceso o control de ciertas capacidades estatales.

### **Estado, Globalización y Hegemonía**

El análisis del Estado que propone Santos, atiende al contexto de globalización, entendiendo el carácter multifacético de éste, en donde por un lado se produce la universalización y eliminación de las fronteras nacionales, y por el otro, emergen el particularismo, la diversidad local, la identidad étnica y el retorno al comunitarismo. Aunque hay una tendencia a reducir la globalización a sus dimensiones económicas, si se hace referencia solo a características dominantes, existe el riesgo de entenderla como proceso lineal y consensual, lo cual a criterio del autor es una idea falsa. Más bien, propone concebirla como “un vasto e intenso campo de conflictos entre grupos sociales, Estados e intereses hegemónicos, por un lado, y grupos sociales, Estados e intereses subalternos, por otro” (Santos, 2011: 174).

Si bien es cierto que dentro del campo hegemónico existen divisiones, también lo es, que por encima de ellas, se actúa en base al consenso entre los miembros más influyentes, legitimando las características dominantes de la globalización, como

las únicas posibles o adecuadas, y asignándole así no solo un carácter descriptivo, sino también prescriptivo. Ello supone un amplio conjunto de obligaciones que se articularon bajo el “consenso neoliberal”, derivado del Consenso de Washington. Las tres principales innovaciones institucionales de este consenso hegemónico fueron: “las restricciones drásticas a la regulación estatal de la economía, los nuevos derechos de propiedad internacional para inversiones extranjeras (...), y la subordinación de los Estados Nacionales a las agencias multilaterales...” (Santos, 2011: 178)<sup>9</sup>. Tras estas medidas, se desocializa la economía, se sustituye al ciudadano por el consumidor, y la inclusión deja de ser el criterio del derecho, para pasar a la solvencia, siendo insolventes los pobres o los que sobrepasen el límite de endeudamiento. Con ellos, se adoptan medidas compensatorias que disminuyan aunque no eviten la exclusión, considerada necesaria para el crecimiento y la competitividad. Estas medidas consensuadas entre países centrales, fue impuesta a los países periféricos y semi-periféricos a partir del control de la deuda externa realizado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Así, en cuanto al Estado, y más allá de los impactos de todo esto en sus funciones específicas, lo que se produce es una destrucción institucional y normativa que afecta a la legitimidad global de éste para organizar la sociedad. Si consideramos las relaciones centro-periferia, o norte-sur, se producen asimetrías dramáticas, y la soberanía se ve amenazada por las agencias financieras internacionales y otros actores multinacionales privados, antes que por otros Estados.

El Consenso de Washington se ha debilitado de acuerdo a Santos, debido a los conflictos en el interior del campo hegemónico, así como a las resistencias del campo contra-hegemónico o subalterno<sup>10</sup>.

### **El Estado articulador: más allá del liberalismo y del marxismo**

En el Estado Moderno se plantearon históricamente dos paradigmas de transformación social: el reformismo, o la revolución. De acuerdo a Santos, el reformismo lo realiza el propio Estado y la revolución es contra éste<sup>11</sup>. Las estrategias básicas para el cambio social reformista son la acumulación, la confianza y la legitimación o hegemonía. Hasta ahora se había impuesto el reformismo, en donde el Estado es el sujeto y la solución, y la sociedad el objeto de

---

<sup>9</sup> Estas medidas de la globalización económica basada en el consenso neoliberal y dominante, configuran una globalización política caracterizada por otros consensos derivados, a saber, el *consenso del Estado débil*, el *consenso de la Democracia Liberal*, y el *Consenso del Estado de Derecho y del Sistema Judicial* (Santos, 2011: 189). Para el autor, de todos estos consensos neoliberales, el del Estado débil, es el más frágil, y sujeto a mayores enmiendas -tras una prolongada etapa de expansión de la regulación estatal-, lo que es reconocido por el Banco Mundial a finales del siglo veinte, rehabilitando la idea de la regulación y eficacia de la acción estatal.

<sup>10</sup> Aparece entonces el “Pos-consenso de Washington”, que resulta de la crítica del propio Banco Mundial, a través de Joseph Stiglitz, quien entre los años 1998 y 1999, asevera que el modelo orientador del consenso neoliberal, no sólo causa sufrimiento y acentúa las desigualdades, sino además, se basa en mitos, y por tanto, está errado científicamente. Al desmontar tales mitos, se defiende la intervención del Estado, reconociendo que en determinadas situaciones es necesaria y eficiente ante el mercado.

<sup>11</sup> El *Estado de Bienestar* en los países centrales, y el *Estado Desarrollista* en los países periféricos, fueron resultado del reformismo del Estado Capitalista, articulando la regulación de la “cuestión social”, que quedó sujeta al control político.

cualquier reforma. ¿Pero qué pasa en el contexto neoliberal? El Estado se convierte en problema y por tanto objeto de reforma. Hay una crisis del reformismo, predomina la acumulación y ello se traduce en una preeminencia de la exclusión social por sobre la inclusión.

Se habla así de un “Estado débil”, pero este Estado sólo es débil en cuanto a las estrategias de hegemonía y confianza. Se fortalece la acumulación a través de la gestión y legitimación nacional del capitalismo global. Esto evidencia no una crisis del Estado, sino de un determinado modelo de Estado. En el liberalismo las interdependencias entre Estado y Sociedad eran mercantiles y no mercantiles. En el neoliberalismo todas las interdependencias se someten a la lógica mercantil, y por tanto, el capitalismo y el mercado necesitan del Estado, apoderándose de éste.

La etapa del Estado mínimo aparente, es para Santos coincidente con la edad de oro del neoliberalismo, que en los países periféricos y semi-periféricos, coincidió con el tiempo de transiciones a la democracia. Tras las consecuencias del auge neoliberal, y con evidentes problemas de gobernabilidad, se abre una nueva etapa, o posibilidad: la de la reinención del Estado. Se trata de una etapa en que la dualidad liberalismo-marxismo, categorías tradicionales para pensar al Estado y la sociedad, se tornan obsoletas. Incluso, “hasta el punto de que, al menos transitoriamente, el Estado se comprende hoy en día mejor desde perspectivas teóricas antes usadas para analizar los procesos de resistencia o autonomía, precisamente, frente al Estado” (2011: 269).

El autor afirma que este Estado pos-liberal, se “reinventa” desde dos lugares o posibilidades: el *Estado empresario*, o el *Estado como novísimo movimiento social*. El Estado pos-liberal, funcionaría como articulador de elementos estatales y no estatales, nacionales y globales<sup>12</sup>.

En esta nueva configuración política, la máscara liberal del Estado como portador del interés general cae definitivamente. El Estado se convierte en un interés sectorial *sui generis* cuya especificidad consiste en asegurar las reglas del juego entre los distintos intereses sectoriales. En cuanto sujeto político, el Estado pasa a caracterizarse más por su emergencia que por su coherencia. De ahí que pueda concebirse como “novísimo movimiento social” (Santos, 2011: 270).

Lo que debe articular el nuevo Estado es el equilibrio entre el principio del Estado y el de Comunidad, para contrarrestar la fuerza avasalladora del principio del Mercado, y sustituir sus valores por los de la cooperación, solidaridad, democracia y prioridad de las personas sobre el capital. Se propiciaría así una *refundación participativa y solidaria del Estado*, lo que de acuerdo a Santos, perfilaría el camino de la política progresista necesaria.

En 1999 afirmaba que “la institucionalidad del Estado-articulador aún está por inventar”, y que “las luchas democráticas de los próximos años serán fundamentalmente luchas por esquemas institucionales alternativos” (Santos,

---

<sup>12</sup> Dicho Estado debe regular: los conflictos entre los sectores que compiten por la conquista del espacio público no estatal; la coexistencia de democracia representativa y fascismo social; la articulación entre democracia representativa y participativa para combatir al fascismo; y la estabilización de las expectativas de las clases populares que habían dejado de regularse.

2011: 307), e insistía en la necesidad de éstas, para contrarrestar el peligroso fascismo social emergente<sup>13</sup>. Entonces, defendía la democracia redistributiva como prioridad de dicho Estado, y acentuaba el carácter experimental de la nueva gestación, puesto que sería imprudente asumir decisiones institucionales irreversibles en una etapa fundacional. Así,

El Estado debe convertirse en un terreno de experimentación institucional en el que, coexistan y compitan por un tiempo distintas soluciones institucionales a modo de experiencias piloto sometidas al seguimiento permanente de los colectivos ciudadanos como paso previo a la evaluación comparada de las prestaciones de cada una de ellas (Santos, 2011: 307).

Para tal refundación, Santos señalaba a los países del Sur, en especial a aquellos emergentes, -por ejemplo Brasil en América Latina-, como quienes debían desempeñar un papel decisivo en la conformación de democracias redistributivas, que trasciendan el espacio nacional, incidiendo en una red internacional capaz de contrarrestar los imperativos hegemónicos del capital global, invirtiendo la lógica, para una redistribución equitativa de la riqueza globalmente producida<sup>14</sup>. Asume que la nueva construcción será turbulenta e inestable, y que ello podría propiciar la capitalización de inseguridades y ansiedades desde los fascismos sociales. Pero aún así, debe asegurarse la igualdad de oportunidades a todas las propuestas de institucionalidad democrática, incluso a riesgo de nuevas exclusiones; y por eso mismo, deben ofrecerse también, “pautas mínimas de inclusión que hagan posible una ciudadanía activa capaz de controlar, acompañar y evaluar la valía de los distintos proyectos” (2011: 308).

Tras este trabajo, Santos ha seguido desarrollando nuevas lecturas del devenir del Estado (por ejemplo, 2007, 2008, 2010), y en ellas, ha incidido de manera especial en los procesos de Refundación del Estado en América Latina, producidos justamente, entre los últimos años del siglo veinte, y principios del siglo actual. Aunque no ha vuelto a denominarlo de ese modo, si es cierto que se ha referido al “Estado de los Movimientos Sociales”, para explicar específicamente el caso boliviano, del que ha realizado numerosos análisis, desarrollando marcos comunes de interpretación especialmente para otros modelos bolivarianos, como los de Ecuador, y en alguna medida Venezuela, refiriéndose también en varias ocasiones a Brasil y su controvertida deriva ideológica.

---

<sup>13</sup> Santos menciona en diversos momentos de distintas formas de fascismo social que se articulan para amplificar y consolidar sus regulaciones despóticas, “convirtiendo al Estado en componente de su espacio privado (2011: 304). El fascismo social surge como amenaza ante una ciudadanía pasiva, pasividad que puede ser colonizada por esos fascismos, los que además poco tienen que ver por un estilo de democracia participativa y redistributiva, así como la tendencia hacia procesos de lo que denomina “democracia sin fin”.

<sup>14</sup> Quizás sea preciso mencionar aquí, que Boaventura de Sousa Santos ha sido participante activo en la sistematización y elaboración analítico-teórica de las experiencias emergentes a nivel global desde los movimientos sociales, como respuesta a la dominación capitalista. En particular, el Foro Social Mundial, que se inicia en el año 2001. Sobre dicha iniciativa, ha producido diversos análisis y publicaciones, por ejemplo “Foro Social Mundial. Manual de uso”, editado por Icaria en el año 2005.

## La refundación del Estado en América Latina

A los distintos procesos de cambio político en América Latina, el autor les atribuye importancia continental y mundial, sugiriendo que para estudiarlos se piense desde una epistemología propia, a la que denomina Epistemología del Sur. Ésta, es imprescindible para “un análisis angustiadamente consciente de los retos epistemológicos, analíticos y políticos que estos cambios sugieren para que su novedad sea reconocida, hecha creíble y constituya una transformación social exitosa y emancipadora” (2010: 10).

En este marco epistemológico, establece una relación entre el pensamiento y las realidades o posibilidades políticas. Si se considera sólo la teoría crítica occidental, se evidencian limitaciones para imaginar el fin del capitalismo, aunque según Santos, debería ser igualmente difícil imaginar que el capitalismo no tenga fin. Estas vertientes de pensamiento, son las que se concretan en las posiciones de los grupos ideológicos, y se trasladan luego a la actuación de los gobiernos.

La primera vertiente –el capitalismo sin fin-, deja de preocuparse por el fin del modelo, e idea un *modus vivendi* con éste, buscando minimizar los costos sociales de la acumulación. Es lo que sucede con la socialdemocracia, el keynesianismo, el Estado de Bienestar y el Estado Desarrollista. En América Latina sería el Brasil de Lula un claro referente, una nueva socialdemocracia asentada en transferencias condicionadas de dinero y no en derechos universales, o un neo-desarrollismo, que articula el nacionalismo económico con la obediencia a la ortodoxia global. Por otro lado, la vertiente intensamente abocada a imaginar el fin del capitalismo, se encuentra en el doble desafío de “imaginar alternativas pos-capitalistas después del colapso del “socialismo real” y, a su vez, (...) imaginar alternativas pre-capitalistas anteriores a la conquista y al colonialismo” (2010: 15). Los gobiernos de Bolivia, Venezuela y Ecuador representarían (en aquella primera etapa) esta perspectiva.

Tanto una como otra vertiente, son sustancialmente diferentes en los pactos sociales que las sostienen, los tipos de legitimación que buscan, y la duración del proceso político que protagonizan. Lo que sí comparten es el hecho de hacerse posibles a partir de movilizaciones sociales muy fuertes, en donde se reflejaba que las clases populares tenían disponibilidad para nuevas creencias colectivas.

Estos procesos de cambio en América Latina, tienen desde esta Epistemología al menos cuatro características distintivas y a su vez, diferenciales: las luchas, la acumulación, la hegemonía y el debate civilizatorio. Coexisten *luchas* muy avanzadas y ofensivas, en donde el Estado es parte de la solución; con formas de lucha retrasadas, y defensivas, en donde el Estado es parte del problema<sup>15</sup>. Coexisten formas de *acumulación* como reproducción ampliada del capital o mecanismos económicos, con formas de acumulación primitiva, como apropiación ilegal y violenta por medios ajenos a los económicos. Se ha logrado un uso contra-hegemónico, de instrumentos hegemónicos, como ser la democracia

---

<sup>15</sup> El constitucionalismo transformador de los movimientos indígenas ejemplifica a las primeras, y la lucha contra la criminalización de la protesta social, y tantísimas más, darían ejemplo de las segundas.



representativa, el derecho, los derechos humanos y el constitucionalismo<sup>16</sup>. Y, por último, el debate civilizatorio, hoy abierto en la agenda política, lo que a criterio de Santos es debido a la eficaz lucha de los pueblos indígenas y afro-descendientes.

Para dar cuenta de los cambios, Santos también menciona las diferencias entre las concepciones de “transición” propias de la teoría política tradicional, confrontada con la transición concebida desde grupos sociales como por ejemplo, los indígenas. La duración, la concepción del tiempo, las cosmovisiones son algunas de las diferencias. Para no extendernos en ello, en definitiva admite que “en cuanto hecho político, la transición de larga duración ocurre en el corto plazo y está sujeta a la contingencia de las agendas y luchas políticas en un momento histórico dado” (2010: 51).

### **2.1.2. CAMBIOS EN EL ESTADO TRAS EL NEOLIBERALISMO: DESDE EL PENSAMIENTO EUROCÉNTRICO HACIA EL LATINOAMERICANO**

#### **La re-politización del nuevo Estado**

Del mismo modo que Santos pensaba al Estado como articulador, el investigador boliviano Luis Tapia<sup>17</sup> retoma la articulación como propio de lo político. Y esa articulación se realiza en torno a lo deliberativo. Ante los movimientos rebeldes que se estaban produciendo en Bolivia a principios de siglo, Tapia recuerda las “teorías del equilibrio y la gobernabilidad”, propias del neoliberalismo, como teorías del enfriamiento de la democracia o de reorganización de lo político lejos de la democracia. Eso, tiene como consecuencia las crisis, dado que las sociedades están naturalmente en movimiento y cuando ese movimiento se impide, se produce una “de-socialización”. Las crisis buscan por tanto, una re-politización, que les permite moverse en alguna otra dirección, “producir sociedad”, y reorganizarse estructural y culturalmente (Tapia, 2002: 36).

El modelo originario de democracia, que supone a la participación como deliberación y movimiento constante, es contrario a la deriva posterior, que busca convertirla meramente en una elección de representantes durante el momento electoral. Esta democracia “gobernable” propia de todos los gobiernos pos-dictadura, reduce los tiempos y ámbitos de deliberación, consolidando por tanto un poder político oligárquico, basado en la dominación. Un buen gobierno en cambio, es el que articula innovación y reproducción.

---

<sup>16</sup> Son hegemónicas aquellas instituciones de la teoría política liberal, utilizadas tradicionalmente para la reproducción ampliada de capital, con la conformidad de las clases populares. El uso contra-hegemónico, “significa la apropiación creativa por parte de las clases populares *para sí* de esos instrumentos a fin de hacer avanzar sus agendas políticas más allá del marco político-económico del Estado liberal y de la economía capitalista” (2010: 46).

<sup>17</sup> El autor, formó parte durante muchos años y desde su formación, del reconocido grupo COMUNA, del que también era miembro el actual vicepresidente Álvaro García Linera. Ambos, considerados personas relevantes de la intelectualidad crítica boliviana. Como miembro del grupo, fue de los únicos que no pasó a formar parte del gobierno, continuando su vida académica, y derivando posteriormente en una posición crítica con el proceso de cambio. Esto ya, a partir del segundo periodo de gobierno iniciado en el 2010, que no forma parte de nuestra investigación.

Reproducción e innovación no son cosas separadas, un buen gobierno reproduce por la vía de la innovación, lo cual produce continuidad, novedad y perspectiva (2002: 31).

Confiere además, una gran importancia a la imaginación del proyecto u horizonte político, cuestión que como veremos es destacada también por varios entrevistados. El proyecto, imaginar cómo y con qué fines moverse en el ámbito de la contingencia es fundamental. Y es importante, porque en las entrevistas, los actores más críticos con el nuevo gobierno, son aquellos que esperan otros tiempos políticos, y horizontes menos utópicos que lleven más rápidamente a las concreciones.

El proyectar las sociedades en el tiempo, lo que existe como continuación y reproducción o no, lo que no existe como advenimiento y reforma, es un acto político, un hecho de gobierno (Tapia, 2002: 33).

Y si el gobierno, es un cogobierno como propone, requiere del tiempo necesario para la deliberación.

El mismo año en que se iniciaba el gobierno de Evo Morales en Bolivia, se publicaba el libro “La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal”, del mismo autor. Destacaba la convergencia de cuestionamientos a la explotación y dominación que se estaba produciendo en Bolivia en dos sentidos. Por una parte, como respuesta a lo que llama “el dominio neoliberal”, y por la otra, en un sentido histórico como rebeldía hacia la permanencia de condiciones coloniales en el país y de neocolonialismos (Tapia, 2006: 5). Esto lleva a la articulación de un horizonte político para reconstituir instituciones y recuperar la propiedad del país. Lo cual, exige “imaginar nuevas formas de convivencia igualitaria y cogobierno democrático entre culturas, pueblos y sujetos colectivos e individuales” (Tapia, 2006: 5). Explicita que no basta con que la condición multicultural del país sea reconocida, pues eso ya se produjo durante el periodo neoliberal, conviviendo con la explotación, la discriminación y la desigualdad. Por tanto,

La clave es pasar a la construcción de nuevas instituciones y espacios políticos, sociales y económicos que nos permitan configurar estructuras de organización, formas y procesos de deliberación y dirección, compuestos por la presencia igualitaria de todos los pueblos y sus formas sociales y políticas, en proceso de desarrollo, revisión y crítica mutua en el periodo mayor de construcción colectiva de lo común (Tapia, 2006: 5-6).

Destacando la coexistencia de distintos pueblos en lo que hasta entonces era oficialmente una nación, afirma que el núcleo común no existe, y el desafío es construirlo. Sobre todo, porque como explica, -coincidiendo también con esa tesis varios de los entrevistados-, el Estado boliviano y los derechos organizados hasta entonces, respondían a la historia de la cultura dominante, lejos de poder pensarse como “lo común”, sino más bien, como estructuradores de “relaciones de dominación y discriminación” (2006: 6). ¿Qué es entonces lo común?

Lo común sólo puede ser nuevo, lo nuevo construido, sin embargo, a partir de lo que contienen nuestras historias de resistencia en formas comunitarias e igualitarias de vida política y social, a partir de lo compartido en la historia de luchas contra el colonialismo, el liberalismo y el capitalismo. Lo común tiene que ser inventado, o se tiene que continuar inventándolo, a partir de la institucionalización de las formas históricas de deliberación y

participación política de la diversidad de colectividades y comunidades existentes en los territorios e historias del país (Tapia, 2006: 6)<sup>18</sup>.

La imaginación de lo nuevo, o la profundización de la novedad hasta entonces construida por fuera de lo institucional, es su propuesta al dilema de la construcción de ese núcleo común, multisocietal. Las instituciones existentes hasta entonces, sólo ofrecían la ciudadanía como posibilidad de exigir derechos. Pero la ciudadanía multicultural, democrática, igualitaria implica además “ser corresponsable del gobierno, de la sociedad y la gestión pública de los bienes comunes” (Tapia, 2006: 87). Ya en uno de sus libros previos, del año 2002, tiempo en el que se estaban intensificando los procesos de resistencia social, Tapia se detiene sobre “La velocidad del pluralismo”. Recordaba la condición “abigarrada”<sup>19</sup> de la sociedad boliviana, lo que obliga al pluralismo como reconocimiento multicultural en todas las formas de organización y gobierno, en forma de cogobierno.

Lo democrático no es reconocer que hay alrededor o entre nosotros otras formas de organización social y gobierno local, esto es simple y tardío realismo. Lo democrático es incorporarlas en las estructuras y procesos generales de gobierno macro del país. Lo democrático en tanto es algo político, solo aparece cuando se incorpora la diversidad en las prácticas y estructuras de gobierno, como cogobierno (Tapia, 2002: 128).

A esta “composición política intercultural”, la denomina “política mestiza”, que pasa no por el “transformismo político” de incorporar personas o individuos a las estructuras dominantes, sino por la reforma democrática real, como “innovación y creación política sobre el fondo histórico de las estructuras de desigualdad más extremas y persistentes” (Tapia, 2002: 128)

Otro tema que también se vincula al proceso estudiado, es el de las formas de inclusión. En las democracias oligárquicas, destaca Tapia, la dominación se justifica con el criterio de que gobiernan los que más saben, “los más capaces” (2002: 34), siendo así una democracia de especialistas, insensible al tiempo de la deliberación y por tanto más incapaz de gobernar ante la contingencia. Pero además, en este tipo de democracias –desde dónde podemos pensar a Paraguay-, también hay inestabilidad, pero no tanto frente a los excluidos (salvo que fallen la mediación y represión habituales), sino más entre los propios excluidos, quienes abren numerosas pugnas internas, conjuras, traiciones, crisis en torno a los círculos de poder (2002: 34-35).

---

<sup>18</sup> En este momento, se estaba disputando en Bolivia la cuestión de las autonomías, como forma de resistencia de la oligarquía de siempre. Tapia dice descreer de la democratización vía descentralización, mientras se mantengan las formas de producción de poder político y social, pues “se seguirá descentralizando las estructuras del mismo poder patrimonial, sexista y racista existente”, por lo que “darle autonomía al poder patrimonial, oligárquico, patriarcal y racista en las regiones es una irresponsabilidad política, un proyecto neoliberal de contención antidemocrática” (Tapia, 2006: 7).

<sup>19</sup> El abigarramiento es un concepto muy presente en Bolivia, en diversos niveles y sentidos, pero que concretamente refiere a la superposición y coexistencia de estructuras y modos de vida con distintas perspectivas temporales e históricas.

## Más allá de la revolución: cambio como *Pachakuti* e insurgencia

Otra referente teórica boliviana vinculada más estrechamente con Santos<sup>20</sup>, es Silvia Rivera Cusicanqui, que destaca a Bolivia como país en donde las Ciencias Sociales han logrado tender puentes con las acciones colectivas populares e indígenas. Es muy relevante su aporte especialmente en el campo histórico.

Rivera reivindica un valioso trabajo de investigación realizado por Sinclair Thomson, en el que se rescata la historia de rebeldías e insurrecciones indígenas, enmarcadas en el concepto de “pachakuti”, como revuelta del espacio-tiempo, es decir de cambio histórico. Es importante visibilizarlo, pues cuestiona al tradicional concepto de revolución, pensado exclusivamente en términos institucionales y desde la historia oficial occidental. Thomson propone la noción de “insurgencia” como alternativa para rescatar los matices propios de la lucha y la historia indígena, tan presente hoy en Bolivia. Ese “pachakuti”, infunde en los rebeldes un imaginario de emancipación cultural y política moldeado en su propia memoria política” (Rivera, 2011: 65-66). En ese marco,

Lo que se vive es un cambio no sólo en los objetivos y metas racionales de los movimientos y acciones colectivas, sino un cambio en la conciencia, en el alma, en las identidades y formas de conocer, lo que también supone un cambio o una demanda de cambio en los modos de hacer y de concebir la política (Rivera, 2011: 66).

Ese cambio en las formas de conocer remite a lo epistemológico, de lo cual Santos también se ocupa. Pero lo que destaca Rivera (2011: 69), es la manera en que se desenvuelve esa insurgencia, desde un movimiento en espiral, que supone la vuelta recurrente de temas, cuyas disyuntivas y salidas van cambiando, y por tanto cuando retornan no lo hacen al mismo lugar. Así, se resignifica y reelabora la memoria histórica. Y prevalece sucesivamente la idea del “retorno”. En ese sentido, el “pachakuti o revuelta del espacio-tiempo”, “significa que se ha cumplido un ciclo de maduración del tiempo y ha llegado la hora de un vuelco, una revuelta en la que la sociedad indígena recuperará el control sobre el espacio colonizado” (Rivera, 2011: 74)<sup>21</sup>.

Cuando Rivera remite al trabajo de Thomson y al suyo propio acerca del mundo indígena, destaca un cambio histórico con racionalidad política propia, y un tiempo pensado desde otro lugar, que no encaja con la historicidad tradicional. Ese tiempo

---

<sup>20</sup> En el ámbito del proyecto ALICE “Espejos extraños, lecciones imprevistas” (financiado por el Consejo de Europa y desarrollado por Santos con foco en los aprendizajes del Sur que pueden ser relevantes para el norte), convergieron ambos autores. Santos estuvo desarrollando intensas actividades en Bolivia durante 2013, en las cuales participó Rivera. El texto titulado “Conversa del mundo” refleja un diálogo entre Santos y Rivera. Si bien se reivindica la oralidad, el texto está disponible en: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/BSS\\_Revueltas.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/BSS_Revueltas.pdf) (Santos, 2015: 80-124). Otra conversación entre ambos está disponible en [youtube](#). Ambos autores han coincidido también en más actividades de colaboración académica.

<sup>21</sup> La autora destaca además otras cuestiones importantes para las que aquí no hay espacio, pero que de algún modo aparecen subyacentes en el análisis de Bolivia. Como la tendencia histórica de los sectores dominantes a identificar caudillos y líderes, pero desconocer la enorme base social que sostiene la insurgencia, y que se organiza muy claramente de abajo-arriba. O, la desmitificación de que lo indígena y el mercado son algo enfrentado, desmentido por la amplia historia de trajines abigarrados entre distintos espacios, actores, ideas y tiempos.

sobre el que habla extensamente también Tapia aunque en estas páginas no nos hayamos detenido<sup>22</sup>. Pero quizás, sólo rescatar a Rivera y su afirmación de que en este pensamiento indígena –especialmente el aymara-, el presente es un tiempo en el que se incubaba el futuro pero también se producen reediciones del pasado (2011: 74). Rivera subraya la disputa entre opresores e insurrectos, que los medios de comunicación hoy, y los historiadores o teóricos de ayer, los leen en clave de “revolución”, o más bien, de eventos pre-políticos y pre-revolucionarios, lo cual es un modo evolucionista de pensar algo que para los protagonistas tiene un sentido totalmente distinto (2011: 75). Incluso habla de algo que parecería tan ajeno al discurso académico occidental para el tema que estamos tratando, pero que no podemos dejar pasar. Aquello que llama “la revuelta espiritual”, como una búsqueda histórica de ciertos grupos indígenas por convertir en “gente” a mestizos y criollos. De convertirlos a su civilización en un proceso sistemático (2011: 75-76). En cualquier caso, ni rebelión, insurrección, revolución o insurgencia, son conceptos suficientes para explicar “el pachakuti”, la revuelta del espacio-tiempo.

Son numerosos los aportes de interés en este campo. Cerramos aquí con el reconocimiento de que en Bolivia el proceso de cambio se produce con una mediación mestiza (que hereda una concepción instrumental de poder de las visiones liberal y marxista), pese a que el presidente sea indígena. Por tanto, la posibilidad de concreción de lo indígena es relativa, aunque la autora insiste en que resulta fundamental que esta ética y conciencia predominen. El “Pachakuti” es en cualquier caso un proceso, no una coyuntura. Un proceso límite y peligroso en sus inicios, que puede cerrarse estrepitosamente, o abrirse intensamente a la renovación y reinención de lo social.

Concluye en todo caso, que “la política indígena interpela (...) al conjunto de la sociedad, al Estado y sus aparatos, pugnando por zafarse de la camisa de fuerza de la racionalidad occidental” (Rivera, 2011: 108).

### **2.1.3. AGENDA Y ALTERNATIVAS: PROBLEMAS, ACTORES Y POLÍTICA**

Kingdom (2002) da mucha importancia al por qué en el cambio de agendas. Reconoce que dentro del propio gobierno hay variaciones respecto al establecimiento de prioridades, entre el presidente y sus asesores cercanos que son conscientes de todos los aspectos condicionantes, en contraposición a quienes se ocupan concretamente de sectores o especialidades. E incluso, dentro del propio Ministerio de Educación, el Ministro y sus colaboradores directos pueden estar priorizando cuestiones, que no son importantes para el resto de funcionarios, quienes están esperando otros cambios en concreto. Hay temas que sobresalen, pero se encuentran con aquellos que requieren atención urgente. En la agenda del gobierno lo que prevalece habitualmente es una lista de problemas a ser resueltos.

---

<sup>22</sup> “Las instituciones sociales y políticas son vulnerables, porque son temporales. Son hechuras del tiempo, no dejan de moverse a pesar de su estabilidad, y por eso, pueden cambiar. Cuando esas instituciones corresponden a sociedades que han organizado la desigualdad social, el polo dominante necesita que éstas produzcan el efecto del olvido del tiempo como posibilidad de cambio, y que se recuerde el tiempo inventado de los orígenes como legitimación, un tiempo muerto o estabilizado y estabilizador, en vez del tiempo vivo de la posible innovación” (Tapia, 2002: 12-13).

Pero ante tales problemas, se abre un conjunto de alternativas que pueden o no ser consideradas por las personas que tomarán las decisiones. Incluso está la alternativa de no hacer nada ante un problema dado, pues hay otros problemas más serios y determinantes.

De este modo, el ajuste de la Agenda, se explica desde tres procesos o corrientes interdependientes: los problemas, la política y los participantes, que pueden ser visibles, o estar ocultos. Entre los problemas, -que en esta investigación entendemos como ideas acerca de aquello que se debe cambiar-, los tomadores de decisiones del gobierno consideran a menudo 1) los indicadores que reflejan una situación, o 2) un evento real o simbólico que destaque (el cual puede ser transitorio y para tener importancia debe combinarse con una percepción pre-existente o una combinación de eventos similares), y 3) los informes que reciben acerca del funcionamiento de alguna cosa, ya sea por vías formales -evaluaciones, estudios, documentos, posicionamientos-, o informales, -quejas, reclamos, reivindicaciones-.

Además de los problemas, la acción de gobierno se desenvuelve también en un medio con ciertas condiciones. El cambio de estas condiciones no son problemas de Agenda, a menos que se conviertan realmente en un obstáculo y se evidencie la necesidad de transformarlas. Pueden vincularse a un problema de valores, creemos que aquí la corrupción sería un ejemplo pertinente, o el prebendarismo que tanto veremos a lo largo de la investigación. Pueden ser también condiciones muy inferiores comparativamente a las de otros países, en este sentido, las instancias de evaluación podrían considerarse como ejemplo; o finalmente, pueden ser condiciones que afecten a otras categorías pero incidan en nuestra agenda. En este punto el propio Kingdom da el ejemplo de limitaciones en accesibilidad o movilidad para personas con discapacidad, que según en qué categoría se sitúe puede afectar a un área u otra. ¿Es un problema de transporte, de infraestructura, de vulneración de derechos? ¿Quién o quiénes se hacen cargo?

También, -y lo veremos en Paraguay, pero de algún modo en Bolivia-, hay problemas que se desvanecen. Ya sea porque el gobierno decide marginarlos, ya sea porque aparece otro interés prevaleciente, o porque las propias personas que impulsan su inclusión en la Agenda, se rinden. Lo asumen como una causa perdida. Pueden cambiar ciertas condiciones y con ello perder relevancia el problema, o convertirse en costumbre una situación, que luego reaparece pero de otras maneras. Los problemas apremiantes se posicionan en la Agenda por sí mismos, pero hay otros, que deben vincularse a problemas importantes para lograr ser reconocidos.

En segundo lugar, está la cuestión política, que fluye con sus propias dinámicas y reglas, más allá de los problemas y sus alternativas de resolución. Aquí incide especialmente la llegada de un nuevo grupo al poder, con tendencias ideológicas propias, su distribución parlamentaria, grupos de interés más vinculado y otros que pierden peso, a la vez que se producen cambios en el estado de ánimo nacional. El cambio de Agenda es consustancial al cambio de Administración. Pero hay grupos de interés con mucho poder, que interfieren significativamente en las iniciativas o alternativas de cambio. Muchos de ellos son capaces de bloquear

propuestas, o de abrir sus propias líneas de actuación independientes del gobierno. Hay una necesidad de llegar a consensos, y según afirma Kingdom es imprescindible la negociación más que la persuasión.

En cuanto a los actores que participan en la formación de la Agenda, hemos dicho que pueden ser visibles, o no. Los miembros del gobierno, de partidos políticos o activistas son los que destacan en prensa y medios de comunicación. Para Kingdom (2002), los participantes visibles son los que establecen el debate de la Agenda del cambio, pero son los actores ocultos quiénes interfieren en las alternativas como pensables, o no. Entre éstos menciona a especialistas académicos, funcionarios de carrera o personal del congreso. O miembros de grupos en apariencia de menor relevancia, pero con llegada al poder.

#### **2.1.4. EL CAMBIO DE AGENDA Y LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN**

...cuanto más nos limitemos en el nivel de las políticas públicas en educación -*education policies*-, o sea, en las políticas y prácticas que tienen una clara y directa relevancia sobre la política o la práctica educativa; más grande será el riesgo de que obviemos el nivel en el que se crea la agenda para estas políticas, el de la política educativa -*education politics*- (Dale, 1998: 13).

La sociología de la Política Educativa desarrollada por Roger Dale, restituye la mirada política del cambio educativo, y permite analizar el papel del Estado en Educación, “a partir del estudio de la lógica que rige la formación de políticas y de los condicionantes que contextualizan sus procesos de aplicación” (Bonal, 1998: 186), considerando la interrelación entre aspectos macro y micro-sociológicos, y la interdependencia entre agentes y estructura. Para el autor, tanto los problemas propios del Estado capitalista, como la naturaleza de los aparatos estatales, son fundamentales para comprender aquello que se puede lograr o no en el sector de la Educación.

El principal motor del cambio educativo en las sociedades capitalistas sería la propia naturaleza cambiante del Estado y sus demandas, que afectan la estructura y el proceso del Sistema Educativo. No se pueden explicar todas las funciones o decisiones educativas a través de este factor, pero sí, reconocer que nada de lo decidido puede resultar una amenaza para la preservación y legitimación del proceso. También los diversos grupos y sus intereses inciden en la definición y consecución de objetivos, lo que a veces se atribuye a la inercia, pero dista de serlo.

En la línea que ya comentamos acerca del capitalismo y su deriva neoliberal, Dale reconoce que el Sistema Educativo enfrenta problemas relacionados con el mantenimiento, reproducción y legitimación del propio Estado Capitalista. Los gobiernos intentan representar los intereses a corto plazo de la coalición dominante, reflejada en los partidos y sus políticas, intereses e influencias de estos grupos, y sus concepciones de lo que es necesario en términos electorales. No se trata de que el Estado actúe en nombre de un capital particular, o de un sector de éste, sino de conservar a largo plazo los procesos de acumulación de capital. El sistema de producción del capitalismo necesita del Estado para mantenerse, e implica por tanto una serie de problemas para los Estados Capitalistas, que estarán

en la agenda de todos los aparatos del Estado y de sus instituciones, incluyendo al sistema educativo. Como se ha sugerido ya, estos problemas o demandas serían: - el apoyo al proceso de acumulación de capital, - la garantía de un contexto para su continua expansión, y -la legitimación del modo capitalista de producción. Sin embargo, el manejo de tales problemas no puede ser previsto de antemano, pues depende de cada formación social<sup>23</sup>. Esto sitúa a la educación en una posición particular, pues los supuestos y sentidos que se le asignan dependen de las maneras en que se estime que pueda servir para apoyar el proceso de acumulación.

No existen mecanismos específicos por los cuales el Estado responderá en todos los casos, tampoco está claro que el aparato estatal pueda siempre afrontarlos, y al no ser el Estado un monolito, dentro y entre sus diversos aparatos hay diversa priorización de demandas, y capacidades distintas de responderlas. A su vez, los responsables de las políticas estatales no tienen un acabado conocimiento de cómo satisfacer las necesidades del Estado, por ejemplo, desde la Educación. El Estado es un Estado de clase, y por tanto los problemas planteados se resolverán acorde a las necesidades de mantenimiento de la dominación de clase, lo que ocasionará situaciones de oposición, y a menudo soluciones contradictorias, que provocarán tensión entre el Estado y el capital. Estas contradicciones serán también constantes en el sector educativo.

Además de estas contradicciones, Dale asegura que el efecto y la forma del aparato del Estado son fundamentales para comprender la política y la práctica educativa. En especial, porque Gobierno y Estado no pueden entenderse como equivalentes, asociando indefectiblemente educación y política a la toma de decisiones en materia educativa propia de unos representantes políticos.

Hay límites prácticos y orgánicos para el control gubernamental sobre los aparatos estatales. En lo práctico, la amplia gama de actividades de un aparato estatal no son susceptibles de la acción de gobierno. En lo orgánico, se refiere a la autonomía relativa del aparato estatal producto de su propia historia, que es independiente del gobierno de turno. Así, tanto los problemas propios del Estado capitalista, como la naturaleza de los aparatos estatales, son fundamentales para comprender aquello que se puede lograr o no en el sector de la Educación. Para la comparación entre países, Dale expresa la necesidad de atender a las características de sus aparatos, que pueden tener formas más burocráticas o tecnológicas, así como a la inercia organizacional. Los aparatos estatales –actores institucionales-, limitan la gama de opciones disponibles, y sesgan la toma de decisiones.

---

<sup>23</sup> Dale retoma a Thernborn (1978), para explicar que la capacidad de mantener el poder de la fracción de clase dominante está determinada por diversas cuestiones como: las características del capitalismo en una sociedad dada, la posición central o periférica y la fase del capital así como su expansión en el marco internacional, las relaciones con el feudalismo y la pequeña producción mercantil y sus divisiones históricas y actuales, además de la coyuntura internacional que enfrenta cada formación social con sus fortalezas y debilidades.



## **Mandato, capacidad y gobernanza**

El mandato, la capacidad y la gobernabilidad de los sistemas educativos son tres conceptos fundamentales referidos por Dale para explicar el modo en que el Estado responde a los problemas del sector, y que orientan el análisis. El mandato es aquello que se considera deseable y legítimo, y a través de éste se gestionan los problemas básicos del Estado. Está determinado por las condiciones históricas de cada momento, y en función a ello se transforma. La capacidad sería la posibilidad efectiva de cumplir el mandato, la autonomía y márgenes reales de consecución de los objetivos; y la gobernanza, los procedimientos de gestión de la política educativa (Dale, 1989, 1997, 2001).

En las últimas décadas, se han incorporado con fuerza los actores supranacionales y sus canales de incidencia, que producen reacomodaciones de lo público y lo privado, y fragmentación de las funciones de provisión, regulación y financiación. Ello conlleva un cambio de mandato, capacidad y gobernanza de los Estados, y cesión voluntaria o no de soberanía, a agencias supranacionales (Dale 1997, 2000a en Tarabini y Bonal, 2011). En efecto, la escala nacional de análisis se amplía a una multinivel, en donde el Estado no desaparece pero pierde capacidad de decisión y aumenta su dependencia de otras instancias de decisión. Más allá de la globalización y sus efectos sobre la educación, existe una agenda educativa estructurada globalmente, y la educación se convierte en un área de interés para las distintas formas de poder. Esta agenda educativa global está guiada prioritariamente por intereses capitalistas, canalizados de manera protagónica desde los organismos internacionales como estructuradores de las decisiones políticas.

Los organismos internacionales, y en distintos casos, las agencias de Cooperación, son actores estructuradores de las decisiones políticas, también en Educación, que puján por incidir en el mandato, es decir, en la propia Agenda, y cuyos intereses se orientan en torno a agendas globales e intereses económicos supranacionales. Para ello, recurren a diferentes mecanismos, que impactan directa e indirectamente en las políticas educativas nacionales, entre los cuales se cuenta el habitual “préstamo” de ideas. No obstante, el mecanismo de la “imposición” fue el más frecuente durante la etapa neoliberal en los países del sur (Tarabini y Bonal, 2011). Por ello, es posible afirmar que,

Estos mecanismos reflejan posiciones desiguales en las relaciones de poder internacionales, y tienen consecuencias acordes según las posibilidades de cada país de seguir o no la agenda global. Los impactos de las agendas son por tanto diversos. La posición que ocupa una determinada región en el sistema global y las particularidades económicas, sociales y políticas de los países que la componen son dos elementos claves para entender los procesos de recontextualización de las agendas internacionales (Robertson, et al., 2002).

Siguiendo la línea sugerida por Dale, autores como Verger, Novelli y Antilyelken (2012) dan cuenta de la consolidación del campo de estudio relativo a las *Global Education Policy* (GEP), que atiende a las interrelaciones entre la formación de ideas globales de política educativa, su implementación y re-contextualización en condiciones concretas. Los estudios en esta línea se centran especialmente en

países en desarrollo, por su carácter frecuentemente dependiente de la información y financiación. En ellos pululan actores externos organizacionales con gran capacidad de establecer programas y prioridades. Organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE o la UNESCO, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales y fundaciones, consultores internacionales, coaliciones de defensa transnacionales y comunidades epistémicas, son algunos de ellos. De este modo, se produce una des-territorialización del proceso de formación de la política educativa, y lo nacional pierde su centralidad. Muchos de estos actores cuentan incluso con capacidad de cambiar las reglas del juego en los países en que inciden. En este contexto, el neoliberalismo como ideología dominante, ha marcado la introducción de ideas de política educativa acordes a sus intereses. Sin embargo, también movimientos sociales transnacionales o coaliciones de países con tendencia contra-hegemónica, han emprendido acciones de contestación de la agenda educativa neoliberal.

El área de estudio de las *Global Education Policy* examina las formas en que el proceso de globalización, sus agentes y eventos contribuyen al cambio de política educativa en un rango de escalas, y con consecuencias específicas. Además de superar el estatismo y el nacionalismo metodológico, o la relación binaria global-local, esta corriente anima a superar el “educacionismo”, entendiendo que los cambios en el sector de la Educación, son interdependientes de procesos complejos políticos y económicos, a nivel local, nacional y mundial. En definitiva, los actores y sus escalas, así como las implicaciones de los cambios a nivel mundial, implican el entendimiento de que en la toma de decisiones el Estado no es autónomo.

## **2.2. EL ESTUDIO DEL CAMBIO DE ACTORES**

Nos centramos muy especialmente en las posibilidades de cambio derivadas de los movimientos sociales como actores predominantes del tiempo pos-neoliberal, tal como está reflejado en las hipótesis. Es por ello que son imprescindibles las aportaciones desde la sociología de los movimientos sociales, así como las distintas concepciones acerca de la participación de éstos.

### **2.2.1. ENFOQUE RELACIONAL BASADO EN MECANISMOS Y PROCESOS**

El aspecto “relacional” del enfoque de Tarrow, o más precisamente el “enfoque relacional basado en mecanismos y procesos” (2012: 324), analiza las “interacciones entre diferentes agentes” (2012: 29), y se vincula así con la perspectiva y enfoque de esta investigación. Reconoce a los diversos actores sociales que participan en una historia, más allá de la propia actuación del movimiento social o movimientos. Enfatiza además en la necesidad de comprender la influencia de los movimientos sociales en su vínculo con la política institucional y con las elecciones políticas, e incluso admite que la extensión del repertorio de los movimientos en las últimas décadas llevó en algunos casos a plantearse una “Sociedad de Movimientos Sociales” (Tarrow, 2012: 30-31). Asimismo, se ocupa de las características de los cambios de régimen, contextos en los que se puede observar una “mezcla de repertorios antiguos y nuevos; nuevos actores (...) junto a otros antiguos (...), y a otros recién revividos” (Tarrow, 2012: 278-279).

En este enfoque, se diferencia a los movimientos sociales de los grupos de la sociedad civil, los sindicatos, y los grupos religiosos. A su vez, se diferencia a los movimientos sociales de expresiones de extremismo, violencia y privación. Para el autor, los movimientos sociales son “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow, 2012: 37). La capacidad de organización, coordinación y mantenimiento de esta interacción es lo que caracteriza al movimiento social y lo diferencia de la simple acción colectiva. Todo ello, se produce en un contexto de cambios en el ambiente general.

En relación con el Estado, Tarrow entiende que “buena parte de la historia de las interacciones entre los movimientos y el Estado puede interpretarse como un duelo de estrategias y contra-estrategias entre Movimientos activistas y quienes ostentan el poder” (2012: 35). Los Movimientos actúan a través de una serie de mecanismos provocando en ocasiones reformas, e influyendo en los cambios que inician los gobiernos, incidiendo fundamentalmente en transformaciones vinculadas a la participación, la cultura popular y la ideología (2012: 45).

También nos interesa la referencia al papel de las ONGS, pues aunque se las caracteriza como convencionales y burocráticas, juegan en varios casos un papel destacado a la hora de “vincular a los movimientos sociales internos entre sí con las instituciones internacionales” (Tarrow, 2012: 45). Otro actor al que se reconoce relevancia es el sector de los medios de comunicación, si bien se mencionan sus intereses en el negocio informativo (sin indicar otros intereses económicos e ideológicos vinculados), y al papel que cumplen enmarcando las luchas de los movimientos para el público en general (Tarrow, 2012: 326). Cuando los Movimientos no cuentan con recursos internos para “representar” la protesta, deben recurrir a los medios de comunicación de masas/*mass media* “y éstos no son neutrales en lo que se refiere a los temas que parecen desafiar el consenso político” (Tarrow, 2012: 259-260)<sup>24</sup>.

Para analizar las acciones y consecuencias de los Movimientos Sociales en Bolivia, y comprender la debilidad de éstos en Paraguay, nos sirve pensar en los mecanismos y procesos de acción colectiva. En este sentido, el enfoque de Tarrow converge con la metodología de trazado de procesos y así lo expresa:

Quiénes estudian los mecanismos y los procesos están menos interesados en entender el “porqué” de la acción colectiva que “cómo” se produce. A este respecto, están más cerca de quienes defienden firmemente el “seguimiento de procesos” en la política comparada e internacional que del análisis tradicional basado en variables (Tarrow, 2012: 320).

---

<sup>24</sup> Los medios de información proporcionan una prolija fuente para la formación del consenso que los Movimientos no pueden conseguir fácilmente por cuenta propia, al otorgar un “estatus” diferencial a los distintos actores de un conflicto. Las nuevas informaciones, y especialmente las nuevas maneras de interpretarlas, suelen aparecer primero en el espacio público y sólo posteriormente dan lugar a marcos de acción colectiva por parte de los promotores de los movimientos (...) Al menos en la sociedad capitalista, los medios son un negocio informativo, y el negocio se mantiene solo cuando informan de lo que interesa a los lectores o de lo que los editores creen que les interesa (Tarrow, 2012: 262).

Asumimos que “los dirigentes políticos responden no a las reivindicaciones de un grupo o movimiento en particular, sino al nivel general de turbulencia y a las demandas de las élites y los grupos de opinión, que sólo se corresponden parcialmente con las demandas de aquellos a quienes dicen representar” (Tarrow, 2012: 333). No se agota nuestra postura en esta visión, pues intuimos que los propios Movimientos pueden convertirse en élites y grupos de opinión en determinados casos, quizás el de Bolivia.

### **2.2.2. NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES CON PODER CONSTITUYENTE**

Para precisar mejor la definición acorde a los casos latinoamericanos, recuperamos los diversos estudios y publicaciones de la socióloga argentina Maristella Svampa (2007, 2008) y el periodista e investigador uruguayo Raúl Zibechi (2008), dos referentes del tema en América Latina, y en particular, en el sur de ésta. Ambos han dado cuenta en conocidas publicaciones de las características de los distintos Movimientos Sociales en la región durante el periodo reciente, y concretamente del caso boliviano. Han referido también en distintos artículos a Paraguay, aunque sin profundizar demasiado, pero con menciones específicas a ciertas luchas campesinas vinculadas al territorio. Zibechi ha esbozado asimismo algunas aproximaciones al fenómeno del Movimiento Social concretamente en el campo educativo.

#### **Desde las estrategias defensivas hacia las alternativas emancipadoras**

Svampa reconocía un cambio de época desde principios del siglo XX, en donde la crisis del consenso neoliberal junto a la potenciación de distintos movimientos sociales y la llegada al gobierno de los autodenominados gobiernos “progresistas”, son algunos de los rasgos distintivos más destacados (Svampa, 2008: 1). En este tiempo, “se habilita el retorno de ciertos términos que habían sido expulsados del lenguaje político y de las academias, tales como «antiimperialismo», «descolonización», o «emancipación», vocablo éste último que en gran medida aparece como el sucesor de la idea de «revolución»” (Svampa, 2008: 2). Y aquí es donde cobra fuerza la figura de los movimientos sociales, pues las luchas que hacen posible este cambio de época, se abren desde fuera de lo institucional en 1994, a través del zapatismo, con fuertes influencias anti-globalización sobre colectivos de Europa y Estados Unidos. Pero es en Bolivia, y también por fuera del Estado, donde sitúa esta autora al inicio más concreto de esta nueva época, junto a otras luchas regionales de organizaciones y movimientos sociales.

...en rigor, en América Latina, el nuevo ciclo de acción colectiva, que señala una progresiva acumulación de las luchas contra las reformas neoliberales, arranca en el año 2000, con la Guerra del Agua, en Cochabamba, y tuvo sus momentos de inflexión tanto en Argentina, en diciembre de 2001, Ecuador, en 2005, nuevamente Bolivia en 2003 y 2006, entre otros. Fueron entonces las organizaciones y movimientos sociales los grandes protagonistas de este nuevo ciclo, los que a través de sus luchas y reivindicaciones, aun de la práctica insurreccional, lograron abrir la agenda pública y colocar en ella nuevas problemáticas (...) contribuyendo con ello a legitimar otras formas de pensar la política y las relaciones sociales (Svampa, 2008: 2).

Svampa (2006, 2007, 2008) caracteriza a los nuevos Movimientos Sociales latinoamericanos como grupos que emergen de un proceso de al menos treinta

años -“memoria corta” -; periodo correspondiente a las décadas finales del siglo XX, en los que se gestó y desarrolló el modelo capitalista neoliberal en el continente. Como consecuencia de este modelo, se acentuaron las brechas, las desigualdades e inequidades, produciendo una gran asimetría de fuerzas entre sectores populares y antiguas clases medias con relación a las élites que concentran el poder político y económico. Dicho proceso, “desembocó entonces en una modificación de las relaciones de clase, lo cual repercutió enormemente en el modo en que cada grupo social se auto-representa, se piensa y figura su destino social dentro de la sociedad” (2006: 142), contexto en que aparecen los movimientos sociales con marcado discurso anti-neoliberal.

Sin embargo, los movimientos sociales han revelado ser algo más que una respuesta meramente defensiva, frente a los cambios en la correlación de fuerzas sociales y las fuertes transformaciones de sus condiciones de vida y reproducción. En realidad, con todas sus complejidades y matices nacionales, los movimientos sociales latinoamericanos han venido desarrollando una dimensión más proactiva, que abre la posibilidad de pensar nuevas alternativas emancipadoras (Svampa, 2006: 143).

Los Movimientos Sociales latinoamericanos pueden situarse dentro de cuatro “matrices político-ideológicas”, entendidas para Svampa, como modos de pensar la política, el poder y el cambio social. Estas matrices se proyectan hacia el futuro a través de una vinculación específica con el tiempo pasado, -memoria corta, mediana o larga-, y en ellas predominan dos tipos de militancia: territorial y cultural.

En cada contexto nacional, éstas adquirirían un dinamismo e historicidad particular. No es posible encontrarlas en estado “puro”. Se entrecruzan, se conjugan, entran en conflicto y colisión. Pueden llevar incluso a acentuar diferencias no sólo conceptuales, sino en los modos de pensar y hacer política. Para Svampa estas matrices y sus principales características serían las resumidas en el Cuadro 2.1.

**CUADRO 2.1. MATRICES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS QUE ARTICULAN LOS “NUEVOS” MOVIMIENTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

<b>MATRIZ</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>Matriz indígena-comunitaria</b>	-Memoria larga -Centro en la resistencia, los derechos colectivos y el poder comunal. -Tensión entre re-creación de autonomías indígenas y proyecto identitario de refundación o vuelta a comunidades pre-hispánicas.
<b>Matriz nacional-popular</b>	-Memoria mediana (experiencias populistas de años 30-50). -Triple eje entre nación, estado distributivo y conciliador, liderazgo carismático y masas organizadas o pueblo. -Tensión entre proyecto nacionalista revolucionario desde el pueblo junto al líder y proyecto de participación controlada, con dirección del líder y tutela estatal.
<b>Matriz de la Izquierda Clásica tradicional</b>	-Memoria mediana -Nutrida del marxismo partidario, con superioridad de la forma partido y determinada concepción del poder y el cambio social, ligada a antagonismo de clases y construcción del socialismo. -Tensión/articulación entre vía revolucionaria (lógica de toma del poder) y vía reformista institucional (lógica electoral).
<b>Matriz de la “nueva” narrativa autonomista</b>	-Memoria corta -Afirmación de la autonomía, horizontalidad y democracia por consenso. Narrativa por construirse como relato identitario, basado en actores y no en una comunidad, pueblo o clase social. Nutrida del fracaso de la izquierda tradicional y la des-institucionalización de las sociedades contemporáneas. -Busca la des-burocratización y democratización de organizaciones, con desconfianza hacia estructuras partidarias y sindicales, o cualquier instancia superior.

Fuente: extraído y resumido de Svampa (2008: 7-10)

### **Memoria larga, memoria mediana, memoria corta**

Svampa siguiendo a Silvia Rivera, Raúl Prada y Luis Tapia; afirma que la Bolivia actual es el resultado del cruce y yuxtaposición entre elementos que provienen de la memoria larga, -la colonización-, la memoria mediana, -el Estado nacional-popular de los cincuenta-, y la memoria corta, -las luchas anti-neoliberales a partir del 2000-. Este cruce de temporalidades toma una nueva significación a fines de 2005, con la llegada de Evo Morales al poder, el primer presidente indígena del país” (Svampa, 2007: 8).

Esta diferenciación de temporalidades nos resulta pertinente también para pensar a Paraguay, e incluso a la región. Porque es cierto que se producen coincidencias en los tiempos de colonización e independencia, configuración del Estado-Nación en la primera mitad del Siglo XX, y organización del modelo neoliberal entre la década de los ochenta y noventa, con reacciones populares más destacadas al principio del cambio de siglo.

¿En qué clave se piensan los cambios políticos y educativos? ¿De qué modo convergen la herencia y la memoria en las ideas del cambio?

### **Matrices y modelos de militancia**

La organización de estas matrices, y en particular de la nueva matriz basada en la narrativa autonomista, da lugar a dos nuevos modelos de militancia que destacan

por sobre otros: el militante territorial, y el activista cultural. El primero es una figura de importancia local, mientras el segundo asume una identidad más global; siendo común también por tanto a países del centro y no sólo de la periferia. El militante social o “territorial” tendría el papel de mediador, y asumiría funciones que antes competían a los principales liderazgos de los movimientos sociales de épocas anteriores (Svampa, 2008: 10).

Para el activista cultural, la acción directa y lo público es un lugar de construcción de identidad. A menudo se agotan sin embargo en una dimensión cultural-expresiva, sin alcanzar dimensión política. Pero si hay movimientos sociales fuertes, estos activistas culturales se vinculan a éstos, especialmente desde la comunicación alternativa, la intervención artística y la educación popular. Apoyan así en tareas de reproducción e intensificación de los sentidos políticos y culturales de las luchas sociales (Svampa, 2008: 10).

En estos Movimientos, las principales dimensiones implican una “conjunción entre identidad territorial, acción directa, difusión de modelos assemblearios y demanda de autonomía [que] han ido configurando un nuevo ethos militante” (Svampa, 2006: 145). Al abrirse un nuevo escenario político transicional en algunos países, se abrieron también nuevos desafíos para estos movimientos. Lo que la autora denomina como “nuevos gobiernos de izquierda” pusieron a prueba la capacidad constituyente y no solo destituyente, y permitieron nuevos espacios de articulación. La participación democrática que articula democracia directa y democracia representativa se configuró como una de las opciones, para “avizarar conjuntamente la salida del modelo neoliberal, lo cual supone, entre otras cosas, la potenciación de la participación popular en el nuevo espacio democrático” (Svampa, 2006: 147).

### **Sociedades en movimiento: la ruptura de la inercia ante la dominación**

Zibechi retoma la idea de “Sociedades en Movimiento”, porque este término aún siendo vago, “no remite a instituciones sino que pone en primer lugar la idea de que algo se mueve, y ese algo son sociedades otras, diferentes a las dominantes” (2008: 114).

Todo movimiento social se configura a partir de aquellos que rompen la inercia social y se mueven, es decir, cambian de lugar, rechazan el lugar al que históricamente estaban asignados dentro de una determinada organización social, y buscan ampliar los espacios de expresión (Porto Gonçalves, 2001 en Zibechi, 2008: 152).

En dos publicaciones posteriores amplía estas consideraciones respecto al vínculo entre Movimientos Sociales -refiriéndonos siempre y ya concretamente al contexto latinoamericano-, y a la Educación. Para Zibechi, los Movimientos más visibles y con trayectoria consolidada, ya tienen no solo una postura respecto a la Educación, sino además, una práctica incorporada, en algunos casos, como eje de su identidad.

La educación tiende a ser autoeducación; el espacio educativo no es sólo el aula sino toda la comunidad; los que enseñan no son sólo los maestros sino todos los integrantes de la comunidad, los propios niños muestran su capacidad de aprender-enseñar; el movimiento todo es un espacio auto-educativo” (Zibechi, 2008: 152).

Además de investigar sobre distintas experiencias educativas desde Movimientos Sociales en Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina; resalta la importancia de la educación popular, “que ha sido adoptada como la formación de los activistas y que se ha extendido a todos los movimientos sociales incluyendo muchas veces a los más tradicionales como los sindicatos” (Zibechi, 2005: 1).

Da cuenta también de las dificultades en relación a la agenda de la política, y la agenda de los Movimientos, siendo la primera habitualmente estructurante de tiempos y espacios que desvirtúan los propósitos emancipadores de la segunda.

Existe una creencia que dice que cuanto más visible sea un movimiento, cuanto más incrustado esté en la “realidad” formando parte de la agenda política, más eficientes serán sus acciones porque llegarán a más amplios sectores. Sin embargo, esto los hace dependientes de la agenda (espacio-tiempo) del sistema (...) (Zibechi, 2008: 156)

Su posición es escéptica y crítica respecto al cambio como fenómeno estructural. Cree que en aras de la gobernabilidad durante la etapa neoliberal, -que a su entender sólo unos pocos contextos y movimientos la pudieron desarticular-, se desplegaron formas concretas para “gobernar a los movimientos”. Zibechi destaca el papel de la Cooperación para el Desarrollo en países andinos, y en concreto en Bolivia (Zibechi, 2008: 114), de lo que hace una revisión desde sus inicios en los ochenta. Pero sobre todo retomamos su visión acerca del papel que cumplen actualmente.

...la Cooperación al Desarrollo fue el elemento clave para “gobernar” los movimientos, al crear una camada de dirigentes-funcionarios (profesores, funcionarios estatales y técnicos de proyectos de desarrollo) que están reconfigurando los movimientos. Ellos son los que abrieron las puertas tanto a las nuevas formas de cooptación como a la inclusión de los movimientos en las instituciones estatales, por la vía de la sobredimensión de los procesos electorales en la práctica política (Zibechi, 2008: 122).

En el resto de países, en los que podría incluirse Paraguay, la estrategia para gobernar a los movimientos, serían las políticas sociales focalizadas. Estos fenómenos, especialmente en los últimos casos, se producen en los nuevos Estados, “nuevos, porque ya no estamos ante los estados benefactores o ante los estados neoliberales prescindentes, sino ante algo inédito, que sobre la base de la fragilidad heredada del modelo neoliberal busca desarrollar nuevas artes para mantenerlos en pie, dotarlos de mayor legitimidad y asegurar así su supervivencia siempre amenazada” (Zibechi, 2008: 115-116).

## **2.3. EL ESTUDIO DEL CAMBIO DE IDEAS**

Finalmente, para el análisis incorporamos los instrumentos que nos brinda el enfoque del Análisis Institucional –especialmente reorganizado por Campbell, que encaja muy bien con la metodología del trazado de procesos, o *process tracing*.

### **2.3.1. CAMBIO INSTITUCIONAL Y CAMBIO DE IDEAS**

El análisis institucional reorganizado por John Campbell (2004), es una propuesta que se articula como lo que el autor denomina un *second movement* de esta corriente, conjugando las posiciones de todas las escuelas históricas. Incide en la



necesidad de acercarse al Estado, como institución, a partir de la comprensión de las interrelaciones entre actores, ideas y mecanismos, y desde la consideración de una dinámica estructura-agencia de carácter recursivo, y no determinista.

Para esta perspectiva, el Estado es la institución fundamental de la vida social. Y en torno a ella, se analizan los patrones del cambio a partir de las variaciones de ideas que pueden darse en un sentido evolutivo o revolucionario. Estas ideas pueden estar afectadas por factores exógenos y endógenos, siendo las amenazas a la distribución de recursos y poder dentro del propio Estado y en la sociedad, el aspecto fundamental para comprenderlo. Y son los distintos actores, con mecanismos específicos los que las ponen en juego.

Este enfoque reconoce que una investigación cualitativa, centrada en el estudio de casos, es la más apropiada para identificar aquellos elementos que facilitan o inhiben el cambio, su magnitud, y su estabilidad o inestabilidad.

### **Modelos de cambio**

Los autores revisados en apartados previos ya han abierto la necesidad de re-significar las nociones de revolución o cambio revolucionario. Es interesante en ese sentido la posición del análisis institucional, que establece diferencias entre el cambio revolucionario o evolutivo. En este enfoque, el cambio puede estar situado en un continuo, que va desde la estabilidad en un extremo, a través de grados crecientes de cambio evolutivo en el medio, o el aumento de grados de cambio revolucionario en el otro. Se reconoce que los procesos de cambio no son ordenados y lineales como a veces podemos pretender, y están plagados de paradas, arranques, inversiones y redirecciones. Probablemente, porque son frecuentes la lucha, negociación y compromiso, que llevan a respuestas culturalmente apropiadas, aunque quizás ineficaces. Y dado que los procesos no son siempre planificados, deliberados e intencionales, es necesario comprender los efectos acumulativos y a veces no deseados de muchas pequeñas decisiones.

Campbell admite que su perspectiva puede tener cierto énfasis conservador, ya que considera más probable un cambio evolutivo que revolucionario, sobre todo, porque las innovaciones raramente parten de cero e implican al menos alguna recombinación de elementos ya existentes. No descarta los cambios revolucionarios pero cree que son menos frecuentes de lo supuesto.

La suposición acerca del tipo de cambio, determina las explicaciones. Porque si suponemos un modelo de *equilibrio puntuado o revolucionario*, buscaríamos hitos o acontecimientos disruptivos relevantes. Si por el contrario creemos que el cambio sigue un patrón más *evolutivo o incremental*, buscaríamos eventos menores y procesos de *path-dependence*.

### **Mecanismos para el cambio de ideas**

Las ideas del cambio intervienen a través de mecanismos de *path-dependence*, bricolaje, difusión y traducción. Para el autor, si admitimos la *path-dependence* y la difusión como mecanismos más frecuentes, es necesario reconocer que el cambio

institucional nunca parte de cero. En este se recombinan elementos institucionales precedentes –mediante el bricolaje-, a veces, con la incorporación de otros nuevos, -mediante la traducción-.

La *path-dependence*, refiere a un proceso en el que los acontecimientos son contingentes a las decisiones precedentes en las instituciones, y por tanto, se limitan la gama de opciones de los actores. Quizás, porque hay una retroalimentación por la cual los actores obtienen beneficios concretos por sus acciones acordes con las acciones pasadas. Además, las instituciones políticas tienen altos costes de puesta en marcha, y una vez que se han establecido, es poco probable que los actores lo intenten cambiar. También es cierto que las instituciones están construidas a veces deliberadamente de un modo que se hace casi imposible transformarla. En algunos casos se produce una institucionalización de estilos de políticas, que hace que los actores acumulen conocimientos sobre cómo funcionan y se resistan a cambiarlos. Y finalmente, quienes se benefician de la institución, raramente serán proclives a dejar de hacerlo intentando algún cambio.

El bricolaje, hace referencia a un repertorio de principios y prácticas institucionales que los actores pueden utilizar para innovar las ya existentes. Así, las nuevas instituciones difieren en algo, pero se parecen bastante a lo que ya existía, puesto que los actores fabrican nuevas soluciones recombinando elementos del propio repertorio disponible. El bricolaje puede ser sustantivo o simbólico, o de ambos tipos, dependiendo de la instrumentalidad o no de su realización. El bricolaje evoluciona a través de un patrón de *path-dependence*, en tanto que el rango de opciones de que disponen los actores para innovar es más o menos fijo y se encuentra relacionado con principios y prácticas institucionales ya existentes.

A diferencia del bricolaje, que implica la recombinación de elementos existentes, la traducción, consiste en la combinación de nuevos elementos recibidos externamente a través de la difusión, con los elementos ya existentes heredados del pasado. La traducción también está sujeta a las limitaciones institucionales, al igual que el bricolaje, y se reconoce que la movilización política, por ejemplo, desde los partidos políticos, los sindicatos y los movimientos sociales, afecta e influye en el proceso de traducción. Admitir que las luchas de poder son inherentes a los procesos de cambio institucional, permite entender también porque los procesos de traducción tienen variaciones de un país a otro, y que aún cuando existan procesos de difusión y traducción transnacionales, si las nuevas prácticas no se ajustan a las instituciones locales y sus dinámicas, no tienen el efecto esperado.

### **Las dimensiones del cambio de ideas**

Existen distintos tipos de ideas que afectan al cambio institucional, y actores que crean, transforman, movilizan estas ideas, a través de diferentes mecanismos. Campbell incide en la importancia de comprender la manera en que los actores intervienen en la formación e institucionalización de las ideas para evitar una posición estructuralista.

Los mecanismos ponen en juego ideas desde diferentes dimensiones. Fundamentalmente: la dimensión cultural-cognitiva, la dimensión normativa, y la dimensión regulativa. En el cuadro 2.2., se reflejan los principales tipos de ideas que convergen o no en un momento político determinado.

**CUADRO 2.2. TIPOS DE IDEAS Y SUS EFECTOS EN LA TOMA DE DECISIONES**

	Conceptos y teorías explícitos	Supuestos subyacentes
	PROGRAMAS	PARADIGMAS
Cognitivas (orientadas al resultado)	Ideas como recetas o prescripciones desde la élite, que permiten a los políticos, líderes corporativos y otros tomadores de decisiones, trazar un camino claro y específico de acción.	Ideas como hipótesis de la élite que limitan el rango cognitivo respecto a la utilidad de los programas disponibles para los políticos, líderes corporativos, y otros responsables de decisiones.
	ENCUADRES	SENTIMIENTOS PÚBLICOS
Normativas (no orientadas al resultado)	Ideas como símbolos y conceptos que permiten a los tomadores de decisiones legitimar sus programas ante los electores.	Ideas como supuestos comunes que limitan la gama de opciones para legitimar sus programas a los tomadores de decisiones.

Fuente: Campbell, 2004: 94

Cada tipo de idea se vincula además a actores específicos. Los sentimientos públicos a los votantes, los encuadres o marcos a los emprendedores institucionales, los paradigmas a los teóricos, y los programas a los tomadores de decisiones políticas. Otros actores también pueden considerarse pero nos delimitamos a estos cuatro grupos para comprender mejor el caso que nos ocupa.

### Los actores ante las ideas del cambio

Los actores tienen distintos roles. Élités políticas vinculadas a los programas, académicos e intelectuales que inciden en los paradigmas y la estructuración del discurso, intermediarios que relacionan lo cognitivo y lo normativo, por ejemplo los *Think Tank*.

Aquellos que asumen el rol de emprendedores institucionales son decisivos para enmarcar el problema en términos claros, sencillos y convincentes. Asociar las nuevas ideas con los valores institucionales, y los de otros actores sociales afines a los sentimientos públicos como los votantes o los responsables legislativos es parte del desafío, proponiendo alternativas convenientes para los tomadores de decisiones.

Las redes sociales y organizacionales de los actores amplían el repertorio de propuestas posibles, y por tanto, aquellos mejor situados están en mejores condiciones de favorecer cambios más revolucionarios.

Además de las redes sociales y organizacionales, las nuevas ideas tienen más probabilidades solo si cuentan con recursos financieros, políticos, organizativos, y permiten la toma de decisiones efectiva. En el proceso de lucha y negociación para favorecer un cambio, los recursos son fundamentales. También, aportar evidencias sobre la credibilidad de la propuesta, sobre todo, si ha tenido éxito en otros contextos, facilita la toma de decisiones favorable.

Convencer a los tomadores de decisiones de que las innovaciones que se proponen resuenan favorablemente con el contexto institucional local, que sus propuestas se ajustan al paradigma cognitivo dominante, que resuenan en los sentimientos predominantes normativos y las sensibilidades de los propios encargados de adoptar decisiones, así como sus componentes (por ejemplo, los votantes) y sus pares, son aspectos decisivos. Los tomadores de decisiones deben estar convencidos de que las innovaciones propuestas se pueden traducir en la práctica con relativa facilidad.

La percepción de los actores acerca de sus posibilidades de aumentar o disminuir sus recursos y poder incide de manera determinante en el cambio. Según vean que las situaciones suponen oportunidad o amenaza, actuarán de manera favorable, o por el contrario presentarán resistencias. Es clave entender que incluso para preservar el *statu quo* institucional en un determinado lugar, los actores pueden tratar de cambiar las instituciones en otro lugar, como por ejemplo, reformando o proponiendo acciones defensivas en otros sectores del Estado distintos del suyo.

**SEGUNDA PARTE**  
**Antecedentes y herencia neoliberal**

Para avanzar en la comprensión y explicación de nuestro objeto de estudio, consideramos imprescindible acercarnos a los principales aspectos vinculados tanto a la variable independiente, -el cambio político-; como a la variable dependiente, -el cambio de Agenda Educativa-.

### **ORGANIZACIÓN DEL CAPÍTULO 3**

En el capítulo 3 revisamos los antecedentes del periodo pos-neoliberal, considerando tanto a la región latinoamericana, -y en especial América del Sur-, así como a los países objeto de estudio. Se sintetizan los principales cambios políticos que se produjeron tanto en Bolivia como en Paraguay, -dentro del contexto de cambios políticos regionales-, a través de los cuales llegaron al gobierno Evo Morales en el año 2006, y Fernando Lugo en el año 2008, respectivamente. Lo hemos organizado en tres partes:



Introducimos la investigación con este capítulo de contexto histórico-político, por su estrecha correlación teórica y empírica con el tema. Nuestra hipótesis de partida, entiende al cambio de gobierno pos-neoliberal en cada caso como la variable independiente que incide en la Agenda Educativa. Además, creemos que el capítulo es pertinente por el frecuente desconocimiento de la realidad de estos países por fuera de sus fronteras, y a veces, incluso dentro, dependiendo de los sectores.

### **ORGANIZACIÓN DEL CAPÍTULO 4**

En el capítulo 4, revisamos el tiempo neoliberal y las condiciones que posibilitaron la apertura de un tiempo pos-neoliberal, pero lo hacemos ya concretamente desde el ámbito educativo. Recuperamos los antecedentes respecto a la agenda educativa neoliberal de los años noventa en la región latinoamericana, especialmente en los países objeto de estudio. Es decir, la “herencia” de política educativa que reciben los gobiernos de cambio, y el modo en que esta herencia educativa, en el nuevo tiempo político, abre paso a distintas alternativas de agenda educativa que denominamos pos-neoliberal. Hablamos en definitiva, del punto de partida que orienta la nueva agenda desde los gobiernos estudiados. Sobre esta última versa todo el resto de capítulos, pero no pueden entenderse sin sus antecedentes y contexto.

# 3 EL CONTEXTO DEL CAMBIO HISTÓRICO-POLÍTICO

## Trayectoria y construcción del horizonte emancipador

---

### 3.1. CAMBIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA DEL SUR

#### 3.1.1. LA “OLEADA” O “DILUVIO” NEOLIBERAL COMO ANTECEDENTE INMEDIATO DEL CAMBIO

Es más que nunca esencial constituir una genuina alternativa de recambio al neoliberalismo dominante. Esa tarea sólo podrá realizarla un conjunto plural de fuerzas de inspiración socialista que sea capaz de reconciliar los ideales fundamentales de justicia, libertad, democracia e igualdad con las necesidades prácticas de reconstrucción económica y social que habrá que emprender ni bien llegue a su término el diluvio neoliberal. Esa hora no está muy lejana, y si llegamos tarde a la cita, o acudimos a ella sin propuestas concretas y viables, el resultado bien podría ser la inauguración de una época signada por una barbarie de nuevo tipo. Dependerá en gran parte de nosotros que esto no ocurra (Borón, 2001: 46-47).

Siguiendo a Borón, quizás esta investigación se trate sobre todo, de comprender si las propuestas han sido concretas y viables permitiendo la alternativa genuina al neoliberalismo. O de asumir tras todo, que una nueva “barbarie” ha sido inaugurada en donde parecían ya obturadas sus posibilidades de gestación.

Este “diluvio” u “oleada” neoliberal se produjo en América Latina en los años ochenta y noventa, aunque ahora continúe de otras formas. Al tiempo en que admitimos que ha sido real, también debemos asumir que se ha desarrollado con intensidad desigual, tanto entre países como entre regiones (p.e. Brenner *et al*, 2010). De todos modos, América Latina es mencionada por Sader (2009), como la región del mundo en donde se inició, y fortaleció, el “experimento” neoliberal, incluso en la educación. Y para el autor, es también la región desde donde se inicia la contra-hegemonía pos-neoliberal. Ese pos-neoliberalismo cuyo curso actual es ya en extremo conflictivo.

El neoliberalismo como hegemonía se convirtió en dogma, "con sus hechiceros y aprendices de brujo dispuestos a aplicar, en todas partes y bajo cualquier circunstancia, la misma receta codificada en el consenso de Washington" (Borón, 2001: 36). Para Borón, “América Latina no pudo resistir al “contagio” ideológico, y uno tras otro los sucesivos gobiernos y fuerzas políticas capitularon ante la nueva ortodoxia que predicaban con inusitado fervor los voceros de las metrópolis”. ¿Pero quiénes eran esos voceros? Especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A decir de Borón, la función de ambas instituciones en los “capitalismos periféricos” ha sido eminentemente disciplinadora. La recesión y la crisis de la deuda de los ochenta fortalecieron su influencia en Suramérica y algo en África, a diferencia de Asia y Europa o Norteamérica, en donde tuvieron poca o ninguna incidencia, al menos hasta finales del Siglo XX.

En una reunión celebrada recientemente en Washington los funcionarios de estos organismos decían que les encantaría que cuando fueran a Asia, o inclusive a África, los recibieran de la misma manera en que los reciben en América Latina. Son conscientes de la gran influencia que ellos tienen en nuestros países (Borón, 2001: 62).

Esa amarga “queja”, en forma de denuncia, aparece en la academia suramericana más crítica, que ha estudiado los años ochenta y noventa en América del Sur. Se ha denunciado especialmente la injerencia de ambos organismos, no solo por el mandato generalizado de ajustes independientemente de cada contexto nacional, sino además, por los profundos efectos de las medidas sugeridas y aplicadas, en la consolidación de sociedades fragmentadas y desiguales. La academia ha sido crítica también con sus propios miembros, parte de los cuales se sumaron especialmente durante la década del noventa, a los gobiernos legitimadores del modelo. Subyugados no pocas veces por los sueldos en dólares, o las posibilidades de relevancia intelectual y política, pensadores e investigadores universitarios se incorporaron en calidad de técnicos a equipos y programas de gobierno muy cuestionables como mínimo por su contaminación ideológica, pero sobre todo, por sus implicaciones sociales, especialmente sobre la reproducción de la desigualdad y exclusión.

Svampa (2008: 4), coincide con los análisis que identifican al menos dos fases del capitalismo neoliberal pos-dictaduras en América Latina. Es en la primera fase donde se producen de manera generalizada procesos de desregulación económica, ajustes fiscales, políticas de privatizaciones (de servicios públicos e hidrocarburos), y también la introducción del modelo de agro-negocios. En esta fase, retoma a Santos en cuanto afirma que se sientan las bases del Estado meta-regulador (Santos 2007, en Svampa 2008: 4). Dicho Estado, garantiza normas para institucionalizar derechos de las grandes corporaciones y espacios transnacionales. Además, consolidan un modelo basado en lo que se conoce como “reprimarización” de la economía, que depende intensamente de los mercados externos. Se profundizan así las bases del Estado patrimonialista, en un vínculo estrecho entre gobiernos e intereses económicos privados.

A finales de los noventa y principios de los 2000, se abre una segunda fase en la que el modelo agro-extractivo-exportador, se generaliza. Svampa (2008) lo entiende como una expansión de fronteras y demandas desde los países desarrollados hacia los países dependientes, ante la necesidad de sostener niveles de consumo y expandir la acumulación. Territorios antes “improductivos”, como las fronteras “agrícola, petrolera, minera, energética, forestal”, pasan a ser objetivos prioritarios. Todo esto cambia completamente la economía y estilos de vida de pueblos enteros, aparte de la amenaza que supone para la sustentabilidad ecológica. Como veremos más adelante, es la rebeldía hacia esta neo-colonización y desposesión territorial, la que despierta en muchas poblaciones originarias las demandas, resistencias y protagonismo en los procesos de incidencia en el cambio político.

La crisis de hegemonía del modelo neoliberal se produce en todo el continente, y especialmente en América del Sur, tras comprobarse que las ilusiones de una nueva economía hacia el crecimiento continuo y sin sobresaltos no se concretó, sino todo lo contrario (Sader, 2008: 85). La llegada de George Bush al gobierno de



Estados Unidos, y los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001, se conjugaron con el recrudescimiento del tono conservador, y nuevas políticas agresivas en medio de una situación de estancamiento del desarrollo. Se acrecentaron progresivamente las resistencias, marco en el que “se multiplicaron, de manera sorprendente, los gobiernos favorables a la integración regional” (Sader, 2008: 87).

### **3.1.2. ESTADO, GOBIERNOS Y TRANSFORMACIONES POS-NEOLIBERALES EN AMÉRICA LATINA**

¿Qué procesos concretos posibilitaron el acceso de la izquierda o los sectores progresistas al poder en América Latina -principalmente sudamérica-? ¿Y qué efectos o implicaciones tuvieron para el Estado?

El zapatismo en 1994, inaugura una etapa de resistencia territorial desde los Pueblos Originarios, pero son los eventos del año 2000 en Bolivia, los que marcan el punto de inflexión en cuanto a la incidencia en los cambios de gobierno (Svampa, 2008). Si bien es cierto que Hugo Chávez obtiene la victoria en el año 1999, en aquel momento aún no tenía definido un proyecto político, ni posibilidades de construir alianzas con otros gobiernos de la región. Tras su victoria, y otras menos resonantes en gobiernos locales o regionales, se producen relevos de poder en Argentina (2003), Brasil (2003), Bolivia (2006), Uruguay (2006), Ecuador (2006), Paraguay (2008), y países no pertenecientes al Cono Sur, como Nicaragua (2007). Cuestionar el automatismo de mercado, y la subordinación a la lógica de acumulación global, han sido, de acuerdo a los análisis de Thwaites *et al*<sup>25</sup> (2012), el aspecto convergente en el inicio de cada uno de estos gobiernos, con matices diversos, a partir de un reposicionamiento de la potestad estatal en la definición de la política, especialmente económica y social. De este modo, “el problema del Estado, en tanto nudo de concentración del poder, arena privilegiada de disputas, territorio de luchas y construcción de hegemonía y contra-hegemonía, volvió al primer plano del debate político a escala global” (Thwaites, 2012: 8).

Desde esta perspectiva, las transformaciones que se produjeron, requieren esfuerzos analíticos específicos. El Estado puede ser fundamental en la búsqueda emancipatoria de clases y grupos subalternos, en ese carácter popular que habría adquirido especialmente en ciertos casos, y que no son inocuas ni irrelevantes para la práctica social y política. En definitiva, porque sigue remitiendo al “problema nodal del poder”. Se produce entonces un resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal en el continente, debido a entramados sociales y políticos que se opusieron activamente a los reiterados ajustes y procesos de concentración económica. Esto dio lugar al surgimiento de opciones políticas *alternativas*, que según los mismos autores, han sido calificadas de manera genérica como pos-neoliberales, progresistas o de izquierda (Thwaites, 2012: 7).

Monedero suscribía a las ideas de García Linera, -vicepresidente de Bolivia-, para explicar los cambios de gobierno sucedidos en una región, en donde “el neoliberalismo perdió en la frontera del cambio de siglo sus tres principales herramientas para construir la hegemonía: el Estado, la calle y la batalla de las

---

<sup>25</sup> Investigadores del grupo de CLACSO “El Estado en América Latina. Continuidades y Rupturas”.

ideas” (2008: XVI). Afirmaba que se hizo una “revuelta” contra el neoliberalismo, protagonizada por la ciudadanía que rompió con la rutina de ese consenso que lo había vuelto en apariencia intocable, y salió a las calles, para luego, alcanzar el poder por la vía electoral (2008: XVI-XVII).

Una posición que sintetiza las críticas, es la de Beatriz Stolowicz, socióloga mexicana. En sucesivos análisis histórico-críticos examina las posiciones de los gobiernos de izquierda en América Latina (1999, 2000, 2004, 2007, 2012). La autora es especialmente crítica con la posición que denomina “posliberal”, que lleva a admitir una “izquierda realmente existente”, en contraposición a una “izquierda necesaria” para avanzar en los objetivos emancipadores. En el año 2003, ya había irrumpido el pos-consenso de Washington, y a su vez, habían accedido al poder en la región, gobiernos en apariencia rupturistas. Stolowicz advertía acerca de las coincidencias discursivas que muchas veces hacían difusas las diferencias: “todos hablan de justicia social, de equidad, del fracaso del neoliberalismo”, y gran parte de la nueva oleada de gobiernos autodenominados progresistas, buscan ser viables y “tolerados” por los centros de poder económico, para lo cual “se buscan acercamientos, se eluden confrontaciones, se adaptan programas y discursos, se hacen propias muchas de las “reformas” impulsadas por los *nuevos críticos*”, lo que para esta autora, “da aliento al objetivo que persiguen los sectores dominantes con la renovación de su discurso: definir, o al menos incidir, en la *agenda* de discusión del cambio «posible»” (2003: 218).

Esta agenda a la que denomina pos-liberal, llevaría a disociar neoliberalismo y capitalismo, criticando algunos aspectos del primero, -asociado al consenso de Washington-, para reafirmar el segundo, olvidando los cambios en las relaciones de poder entre las clases, “que el capitalismo neoliberal modificó a profundidad en todos los ámbitos de la vida social, [algo] que los *nuevos críticos* no proponen alterar” (Stolowicz, 2003: 218). Ese grupo a quienes señala como *nuevos críticos*, son a su entender sectores otrora hegemónicos, que buscan un discurso equívoco, distorsionante, abstracto, tecnicista y ahistórico. En este discurso pseudo auto-crítico se acentúa especialmente la atención a la pobreza, y el nuevo papel del Estado. Y ello, porque las crisis y movilizaciones sociales, ponen en cuestión el propio sistema dominante.

Lo “posneoliberal” o “posliberal”, se sintetiza para esta autora, a partir de lo esgrimido en el documento del Banco Mundial del año 1997, en donde se propone como ideal que “...los buenos dirigentes consigan que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior” (ID97 en Stolowicz, 2003). También refiere al discurso manipulador que despliega el neo-institucionalismo, aparentando una encendida crítica hacia la dominación. Aún así, en análisis más recientes, Stolowicz defiende que los avances, estancamientos o retrocesos de los denominados gobiernos de izquierda, deben ser entendidos como producto de una relación de fuerzas en disputa “entre los promotores del cambio y del *status quo*, entre la crítica al orden dominante y la eficacia ideológica y política de los dominantes para conservarlo” (2007: 320).

Este pos-liberalismo a su entender, propone “reformular las reformas”, una serie de medidas entre las que destacamos las políticas sociales focalizadas, que en palabras de Stolowicz son el señuelo “progresista”. Sería una mera variante del neoliberalismo, con correcciones a sus excesos, pero esta vez desde ejecutores “progresistas”, un neo-institucionalismo, neo-desarrollismo transnacional, y énfasis en la noción de progreso como acumulación privada. La principal característica de los gobiernos de izquierda o progresistas que siguen esta línea pos-liberal, es la disociación entre economía y política, entre política económica y políticas sociales. Se produce efectivamente un aumento significativo del gasto social, y otra serie de medidas que al menos inicialmente generan la percepción de cambio. Aunque admite que también cuentan,

...sus acciones democratizadoras, el rescate de prácticas republicanas y de decencia pública avasalladas por el patrimonialismo de derecha, el respeto a las libertades públicas, así como el reconocimiento a la diversidad étnica, de género, generacional y de preferencia sexual (Stolowicz, 2007: 336).

En la mayoría de las experiencias mejora el ingreso de los más pobres y a corto plazo ello incide en los datos de desigualdad, abonando la idea de la “izquierda realmente existente”, como la única realmente posible. Para la autora, esta dualidad entre política económica y política social, podría disminuir “coyunturalmente por presiones populares, pero no puede permanecer indefinidamente y tenderá a ser absorbida por una de las dos prioridades en conflicto” (Stolowicz, 2007: 337).

Finalmente, retomamos a Inés Pousadela (2010: 9), politóloga argentina, cuando afirmaba que la oposición a la ortodoxia neoliberal a la que sentían que había que sustituir, es lo poco o único que unía a los gobiernos de América Latina denominados o autodenominados como progresistas o de izquierdas, que accedieron electoralmente al poder en la última década. Los rótulos de “ola izquierdista”, o “giro a la izquierda” serían así inadecuados y engañosos puesto que confieren a las circunstancias particulares una unidad que a decir de la autora, no tienen. En ese sentido, expresa que

El panorama no se aclara en lo más mínimo cuando esa engañosa homogeneidad es reemplazada por maniqueas clasificaciones binarias como las que oponen, dentro de esa “ola” de movimiento a la izquierda, una “izquierda buena” –modernizada y responsable-, cuyas aristas originalmente revolucionarias habrían sido limadas por la comprensión del cambio de época y la admisión de los errores del pasado-, a una “izquierda mala” –articulada, de raíces populistas, retóricas encendidas y tendencias rupturistas respecto del orden hemisférico-. O cuando, desde la perspectiva contraria, se formula la oposición –igualmente maniquea- entre una izquierda “neoliberalizada” o “domesticada”, y otra izquierda que habría permanecido fiel al ideal socialista y al espíritu antiimperialista (Pousadela, 2010: 10).

Para evitar confusiones, propone designarlas simplemente como *alternativas*, que emergen como expresión del anti-neoliberalismo, -cuanto menos discursivo-, y sobre todo, según Pousadela (2010: 12), como expresión del pos-neoliberalismo, puesto que,

...solo en unos pocos casos la retórica beligerante de la izquierda ataca al neoliberalismo como si aún estuviera en su apogeo; en la mayoría de los casos, en cambio, el

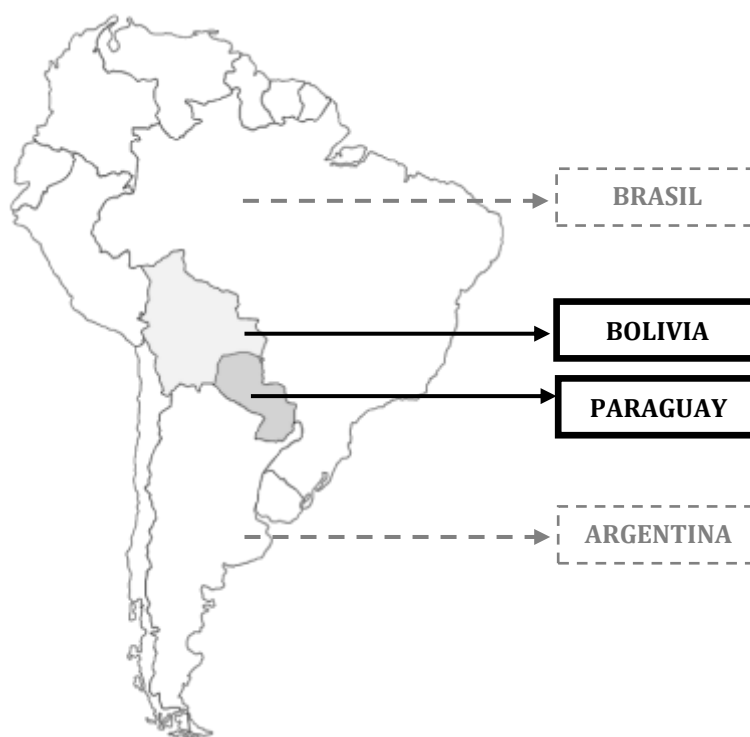
neoliberalismo es colocado en el pasado que estas izquierdas vienen, precisamente, a superar. Así, pues, ellas se sitúan sobre el terreno heredado de ese neoliberalismo fracasado.

Como alternativas en construcción serán afrontadas en este trabajo las diferentes experiencias de gobierno estudiadas, también de modo específico en el ámbito de la educación. Pero es cierto que las corrientes de análisis establecen posiciones más o menos críticas, más o menos radicales, que guían la mirada y recorren las trayectorias de las experiencias en la región.

## **3.2. CAMBIOS POLÍTICOS EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

Bolivia y Paraguay, países vecinos, históricamente situados entre los más pobres y menos desarrollados del continente, atravesaron sus propios cambios políticos en el contexto de neoliberalismo que estamos recontando. Aunque el origen, sentido y dirección de los mismos son particulares. En ello influyen principalmente factores nacionales históricos vinculados a la propia configuración del Estado-Nación; así como su peso e interés geopolítico y económico.

### **3.2.1. BOLIVIA Y PARAGUAY EN AMÉRICA DEL SUR**



Bolivia y Paraguay están situados en el centro geográfico del continente sudamericano, y son países limítrofes. Ambos carecen de costas marítimas. Sus fronteras nacionales han variado desde la época colonial, tras distintas guerras atravesadas por ambos países en los siglos XIX y XX. Una de las guerras se produjo entre sí, más precisamente, la denominada como “Guerra del Chaco”. Comparten además frontera con Argentina y Brasil, las dos grandes potencias regionales.

Bolivia limita asimismo con Perú y Chile, con quienes, -junto a Ecuador-, forma parte del grupo de países habitualmente denominados andinos, por su convergencia a través de la Cordillera de los Andes. Paraguay confluye con Argentina, Uruguay y Brasil en el denominado Río de la Plata, y en su concepto más amplio, de carácter histórico antes que geográfico, suele considerarse como perteneciente a la sub-región del Cono Sur, conformado por los mismos países mencionados, así como por Chile. Entre los países de esta sub-región, Paraguay es el país con características económicas, sociales e incluso políticas distintivas, que lo hacían más afín a Bolivia, aunque esto se haya transformado actualmente por los cambios que se consolidan en el país andino.

Partiendo de los orígenes y evolución del Estado, en Bolivia, la independencia definitiva se logró luego de un extenso proceso de luchas, marchas y contramarchas, casi quince años después que en Paraguay. En Paraguay, el proceso independiente fue único, puntual y episódico, con gran estabilidad. No nos detendremos en los antecedentes histórico-políticos, pero resumimos las etapas principales del periodo pos-colonial en el cuadro 3.1.

**CUADRO 3.1. PRINCIPALES PERIODOS HISTÓRICO-POLÍTICOS EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

<b>INDEPENDENCIA</b>	<b>GUERRAS</b>	<b>DICTADURAS</b>	<b>TRANSICIÓN</b>	<b>ALTERNANCIA</b>
<b>Bolivia</b>				
<b>1825</b>	<b>1879</b>	<b>1935</b>	<b>1964</b>	<b>1982</b>
<b>Paraguay</b>				
<b>1811</b>	<b>1864</b>	<b>1935</b>	<b>1954</b>	<b>1989</b>

Fuente: elaboración propia

Desglosados de manera más detallada, en el cuadro 3.2., presentamos la síntesis de los periodos históricos y la evolución socio-política de ambos países.

**CUADRO 3.2. EPISODIOS HISTÓRICO-POLÍTICO MÁS DESTACADOS EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

PERIODOS	BOLIVIA		PARAGUAY	
<b>Independencia de España</b>	6 de agosto de 1825		14 de mayo de 1811	
<b>Guerras de delimitación territorial</b>	Guerra del Pacífico	1879-1883	Guerra de la triple alianza	1864-1870
	Guerra del Chaco 1932-1935			
<b>Dictaduras militares</b>	1964-1982 (18 años)		1954-1989 (35 años)	
<b>Transición a la Democracia</b>	H. Siles	1982-1985		
	V. Paz	1985-1989		
	J. Paz	1989-1993	A. Rodríguez	1989-1993
	G. Sánchez	1993-1997	J.C. Wasmosy	1993-1998
	H. Banzer	1997-2001	R. Cubas	1998-1999
	J. Quiroga	2001-2002	L. González	1999-2003
	G. Sánchez	2002-2003	N. Duarte	2003-2008
	C. Mesa	2003-2005		
	E. Rodríguez	2005-2006		
<b>Alternancia pos-neoliberal</b>	E. Morales	2006-...	F. Lugo	2008-2012

Fuente: Elaboración propia

Los datos presentados en este apartado, pueden ser profundizados en otras fuentes más pertinentes. Como se ha mencionado al inicio del capítulo, lo importante es considerar el contexto de cambio histórico y político como variable independiente, recuperando las principales características de éste, sobre todo por el habitual desconocimiento -académico y general-, acerca de Bolivia y Paraguay.

### 3.2.2. PERIODO POSDICTADURA Y OFENSIVA NEOLIBERAL

El periodo más reciente, correspondiente a los años en donde se consolida la influencia neoliberal, se compara en el cuadro 3.3., reseñando los hitos más relevantes. Resaltamos los principales eventos vinculados directamente al tema objeto de estudio, -el cambio político y la Agenda Educativa-, e incluimos los sucesos importantes concernientes a la movilización social simultánea.

**CUADRO 3.3. EVOLUCIÓN POLÍTICO-SOCIAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY 1982-2012**

	<b>BOLIVIA</b>	<b>PARAGUAY</b>
<b>1982</b>	Fin de la dictadura militar (18 años)	
<b>1983</b>		
<b>1984</b>		
<b>1985</b>	Inicio de gobierno neoliberal / H. Banzer	
<b>1986</b>		
<b>1987</b>	Inicio de emigración masiva a España y Argentina	
<b>1988</b>		
<b>1989</b>	Inicio de privatizaciones masivas	Fin de la dictadura militar (35 años)
<b>1990</b>	Guerra de la coca. Marcha indígena de la dignidad.	
<b>1991</b>		
<b>1992</b>		
<b>1993</b>		Inicio de gobierno neoliberal / J. Wasmosy
<b>1994</b>	Promulgación de ley de educación 1565	
<b>1995</b>	Formación del MAS (alianza de gobierno)	
<b>1996</b>		
<b>1997</b>		
<b>1998</b>		Promulgación de ley de educación 1264
<b>1999</b>		Magnicidio del vicepresidente e intento de golpe de Estado
<b>2000</b>	Guerra del Agua	
<b>2001</b>		
<b>2002</b>	Elecciones con recambio de fuerzas parlamentarias. Evo Morales es elegido por el MAS, pero posteriormente expulsado del parlamento.	Movilización popular y freno de privatizaciones de servicios básicos (electricidad, agua, comunicaciones, otros).
<b>2003</b>	Guerra del Gas	
<b>2004</b>		
<b>2005</b>	<b>Victoria electoral de Evo Morales</b>	Crecimiento exponencial de la emigración hacia España, Argentina y Estados Unidos <sup>26</sup> .
<b>2006</b>	<b>Inicio del gobierno de Evo Morales</b>	
<b>2007</b>		Formación de la APC (alianza de gobierno)
<b>2008</b>		<b>Victoria electoral de Fernando Lugo</b>
<b>2009</b>	Nueva Constitución Política del Estado	
<b>2010</b>	<b>Reelección de Evo Morales y Aprobación de Nueva Ley de Educación 060</b>	<b>Divulgación del Plan Nacional de Educación 2024</b>
<b>2011</b>		
<b>2012</b>		<b>Destitución de Fernando Lugo</b>

Fuente: Elaboración propia

En esta reseña sintética, se aprecian ya algunas diferencias que serán luego determinantes. Bolivia terminó el periodo de dictadura siete años antes que Paraguay, y la duración de dicho periodo fue apenas la mitad de extenso que en aquel país. Es cierto que eso condujo a un inicio previo del periodo neoliberal más estricto, y antes por tanto, aprobó también la ley de educación.

<sup>26</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadística-INE, la migración paraguaya fue una de las que tuvo un mayor crecimiento en España, entre 2001 y 2012, con más de 9.000% de aumento. Entre 2008 y 2012 disminuye ligeramente, coincidiendo con el recrudescimiento del periodo de crisis económica y aumento del desempleo.

En los años más recientes, podemos identificar la gestación del MAS, diez años antes de la victoria definitiva de Evo Morales, líder que por cierto, tuvo protagonismo ya en sucesivas elecciones políticas previas. La APC se constituyó apenas unos meses antes de la elección presidencial que llevó a la presidencia de Fernando Lugo, y como veremos más adelante, este candidato, empezó a perfilarse como figura menos de dos años antes de las elecciones de 2008.

Considerando los cambios educativos, el momento en que se aprueba la nueva Ley de educación en Bolivia fue tras un periodo de gobierno de cuatro años. La Ley se aprueba una vez que Evo Morales accedía por fin a las mayorías suficientes en el Parlamento. En Paraguay, no hubo siquiera tentativa de renovación de la ley, y se actualiza el Plan Nacional de Educación 2020, convirtiéndolo en el Plan 2024.

No es irrelevante la movilización social en ambos países, especialmente en contra de las políticas o medidas neoliberales, las que en algunos casos lograron ser determinantes para detenerlas o revertirlas. Destaca claramente el caso boliviano, especialmente en años sucesivos de “guerra” desde los movimientos hacia los gobiernos, que derrumbaron finalmente el sistema delineado desde 1982. Pero Paraguay también tuvo logros en este sentido, aunque con episodios más puntuales y menos violentos, si bien en ambos países podríamos hacer un recuento de muertos entre los luchadores sociales.

En los apartados siguientes, así como en el próximo capítulo sobre contexto en educación, enfocamos la mirada hacia aquellos antecedentes que facilitan una mejor comprensión y análisis del problema de investigación.

### **Traectoria y herencia neoliberal en Bolivia antes de Evo Morales**

Aunque no podemos detenernos en los distintos ciclos de lucha, retomamos el final del periodo de dictaduras militares en Bolivia, que se produjo una vez más, tras la resistencia y ofensiva del movimiento social, especialmente minero, huelgas de hambre y ocupación de la ciudad mediante. Entre 1978 y 1982 se suceden nueve presidentes, y finalmente, se cierra la etapa inaugurada tras la revolución del 52.

El deterioro económico se arrastraba desde los años finales de la dictadura, y en 1983, la deuda externa alcanzaba el 80% del producto interno bruto. Al mismo tiempo, se cerraba el ciclo del estaño, y emergía el de los hidrocarburos. La inflación ascendía descontroladamente, “mientras en la década de los setenta la inflación se había situado, por término medio, sobre el 16%, y en 1982 era de 123% anual, en 1984 se alcanzaba un 2.177% anual, y durante el primer semestre del año siguiente, el increíble índice de 8.170% anual” (González Pazos, 2007: 69). Para González Pazos, es la gravedad de esta situación lo que fuerza elecciones en 1985, e inaugura la etapa neoliberal y de democracia pactada, en el que se suceden alianzas de gobierno de los partidos tradicionales<sup>27</sup>. Este periodo desemboca en el denominado “ciclo rebelde”, inaugurado en el 2000, tras el que llega al poder Evo Morales.

---

<sup>27</sup> Las alianzas, denominadas también pactos de gobernabilidad, son un elemento neoliberal destacado por los analistas críticos como mecanismos de des-politización y des-movilización.



Toda la oleada de medidas neoliberales, fue posible sostenerla en Bolivia, a partir de la represión y desmantelamiento de la Central Obrera Boliviana (COB), protagonista de las acciones que desencadenaron la Revolución de 1952, así como de las resistencias que finalmente desmoronaron las dictaduras. Al debilitarlos, se hacía lo propio con el resto de movimientos populares y obreros. En palabras de González Pazos (2007), “en solamente un año, la empresa estatal procedió al despido masivo de prácticamente el 75% de sus trabajadores, más de veintisiete mil mineros y sus familias, que fueron además expulsados de los campamentos y empujados a la emigración” (2007: 75). Se aplicaron así, todas las medidas de reforma estructural al punto de hacer de Bolivia “uno de los países más fieles y receptivos a los preceptos más ortodoxos del neoliberalismo dictado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Embajada de Estados Unidos en La Paz” (González Pazos, 2007: 76).

Es importante mencionar aquí la organización dual del país en dos bloques: uno, “el correspondiente a los partidos tradicionales e instituciones del Estado, conformado por las élites económicas defensoras del sistema establecido que se habían constituido en el bloque dominante una vez desplazado el movimiento sindical”, y que en lo económico comprenderá a los sectores exportadores (minería y agroindustria), parte de la banca e inversores extranjeros, así como organismos multilaterales (González Pazos, 2007). Y un segundo bloque, “que se ve obligado a desarrollar caminos propios al margen del Estado, formado por los movimientos de resistencia, las organizaciones sociales, y especialmente los indígenas, que articularán, en principio de forma dispersa, un discurso y acción de oposición a los efectos de ese modelo, que irá uniendo a la mayoría social del país hasta su cuestionamiento total” (González Pazos, 2007).

La crisis económica y el empobrecimiento de la población, ocasionan finalmente la deslegitimación total del sistema político y el enfrentamiento entre los dos bloques mencionados, llevando según valora González Pazos (2007), a actuaciones cada vez menos estrictas dentro de las llamadas reglas del juego democráticas, aunque el cuestionamiento del Estado va más allá de la etapa neoliberal, y se remonta a su estructura en la etapa colonial. Más adelante precisaremos la deriva final que abre paso a un nuevo tiempo y un nuevo gobierno pos-neoliberal.

### **Trayectoria y herencia neoliberal en Paraguay antes de Fernando Lugo**

Tras el derrocamiento del dictador en 1989, el primer ciclo presidencial del periodo de recuperación democrática, dio lugar a la vigente Constitución aprobada en el año 1992. Desde la recuperación democrática la estructura partidaria-estatal y clientelar del Estado, obstaculizó las primeras reformas propuestas, aunque sí se produjo la apertura y desregulación económica. En 1993, asume el poder Juan Carlos Wasmosy (con auto reconocidas maniobras de fraude electoral en las internas de su partido y en las elecciones generales), empresario que se presenta como “buen administrador”, y cuyo lema de campaña prometía hacer avanzar a Paraguay cincuenta años en cinco años.

El análisis sociológico paraguayo, sitúa a la oleada neoliberal más agresiva especialmente en este periodo de gobierno, entre los años 1993-1998<sup>28</sup>, -pacto de gobernabilidad mediante-, y en el periodo siguiente, entre los años 1999-2003, con la presidencia del abogado Luis Ángel González Macchi. En este contexto, en el año 1998 se aprueba la ley de educación, vinculada a la nueva Constitución Política del periodo democrático.

Para los investigadores paraguayos, si consideramos las denominadas reformas de primera generación, derivadas del consenso de Washington, y las de segunda generación, procedentes del denominado consenso de Santiago, son sobre todo las primeras las que lograron desplegarse en Paraguay hasta hace pocos años (Rojas, 2011). Las reformas de segunda generación avanzaron escasamente, aunque algunas de ellas se implementaron paralelamente a las de primera generación, -ya tardías en el país-. Borda y Masi (en Rojas, 2011: 40) entienden que aún antes de ser conceptualizada como tal, la Constitución de 1992 es una reforma legal de segunda generación, con la consiguiente creación de instituciones como la Contraloría General de la República y el Tribunal Superior de Justicia Electoral, aunque sin efectos directos dada la recurrente politización, manipulación, corrupción e impunidad que las atraviesan.

Las reformas sociales, indispensables en un país de entre 40% y 60% de pobreza según quien proporcione los datos, y extrema concentración de la riqueza (y del territorio), han sido enfocadas de manera asistencial, siguiendo el programa de transferencias condicionadas del Banco Mundial. Para Rojas, “las causas reales de la pobreza, como la concentración de la tierra y el capital en pequeños sectores, la migración rural urbana, la precariedad laboral, la falta de alimentos a precios accesibles, entre otras, no han sido encaradas seriamente bajo ninguno de los seis gobiernos que se sucedieron después del golpe [de Estado]de 1989”<sup>29</sup> (Rojas, 2011: 43).

Otros elementos económicos a considerar, son el carácter independiente de al menos el 50% de la población económicamente activa; el desempleo formal de sólo el 6%, mientras el subempleo asciende al menos al 25%, a lo que se añade la migración forzosa masiva y la expulsión del campesinado de las áreas rurales hacia la ciudad. Además, Paraguay es uno de los países de la región y del mundo con menor carga tributaria, que lo convierte en un cuasi paraíso fiscal, y territorio de tránsito para drogas, cigarrillos y otros rubros (Sostoa, 2011). El periodo 2003-2008, durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, previo al gobierno de Lugo, se produjo la mayor estampida migratoria, -especialmente a Argentina, España y Estados Unidos-, derivada de los alcances de la política económica. Así, el impacto

---

<sup>28</sup> Nótese que nos referimos a casi diez años después de sus inicios en Bolivia.

<sup>29</sup> Las reformas aplicadas, producen el avance y crecimiento del sector primario y terciario, y el decrecimiento del sector secundario de industria, construcción y minería. Un estudio del BID en el año 2006 (en Sostoa, 2011: 61) daba cuenta de que “el 61% de la población adulta gana menos del salario mínimo (...) Sin embargo, la autopercepción de su situación social indica que el 47% cree que es buena y solo el 18% que es mala, con un 31% que califica de mediocre o “más o menos”, por lo que para el autor, la población paraguaya tiene ¿aún? modestas aspiraciones respecto al mejoramiento de su calidad de vida, lo que pese a un promedio de al menos 50% de pobreza, explica la escasa conflictividad social y estabilidad política.

de las remesas en la economía se acrecentó al punto de competir con los principales rubros de exportación. En definitiva, para bien o para mal, hasta hace apenas cinco años Sostoa afirmaba que “con las poderosas mafias en el país y su fuerte influencia en la política, el aspecto modernizador del modelo neoliberal, en busca de la eficiencia, no se puede [pudo] aplicar plenamente” (2011: 71).

### 3.2.3. “DERRUMBE” NEOLIBERAL Y ALTERNANCIA POS-NEOLIBERAL

#### **Bolivia: Hemos vuelto y somos millones. De Tupac Katari a Evo Morales**

La historia de Bolivia es la historia de una frustración, de la imposibilidad de construir un Estado verdaderamente nacional, con todo lo que implica: instituciones débiles, patrimonialismo, economía de enclave (vinculada a la explotación de los recursos naturales), arraigo de una mentalidad “rentista” y procesos de ciudadanía incompletos, en el marco de la crónica irresolución del “problema indio”, como durante décadas los grupos dominantes se refirieron, -con amargura-, a la heterogeneidad poblacional que diferenciaba a Bolivia de naciones vecinas, más “blanqueadas”, como Chile o Argentina (Stefanoni, 2010: 31).

Bolivia se distingue hoy como un país olvidado que ha recuperado su presencia y que tiene la oportunidad de reconstruirse (González Pazos, 2007: 13).

Para el antropólogo Jesús González Pazos, la historia boliviana debe ser analizada en relación a un pasado cíclico, que es el modo indígena de concebir el tiempo. Tras ese pasado de marchas y contramarchas, el autor considera que el país, “se ha ganado en un largo proceso el derecho a definir ese futuro, con los errores y aciertos propios de cualquier sociedad” (2007: 15). Las rebeliones encabezadas por Tupac Katari y Bartolina Sisa en el siglo XVIII, son por ejemplo relevantes en el presente, debido a que los denominados kataristas y bartolinas, forman parte del movimiento intelectual y social con notoria presencia en el gobierno y apoyo al presidente Evo Morales.

Tras un largo periodo de declive del sindicalismo obrero y agrícola, se desencadena en Bolivia con mayor amplitud y profundidad que en el resto de países de la región, un ciclo de movilizaciones sociales, en donde la necesidad de poner en juego incluso la vida, se refleja en la terminología utilizada para las luchas: guerra de la coca (década del 90), guerra del agua (2000), guerra del gas (2003). Así, “emergen nuevos actores colectivos, que revelan la existencia de un largo proceso de recomposición militante en un contexto marcado por mutaciones económicas, migraciones interiores y *etnización* de la vida política boliviana (Polet, 2010: 10).

Es importante también precisar aquí, que las respectivas guerras de la coca, el agua y el gas, -que no se explicarán puesto que existe suficiente documentación descriptiva y analítica -, estuvieron vinculadas a luchas ante intereses extranjeros. La primera de ellas, el gobierno norteamericano y su agencia de lucha contra la droga, la DEA; la segunda, también vinculada a intereses de una empresa norteamericana y en medio de ello, negociaciones del Banco Mundial; y la tercera, empresas europeas y norteamericanas, vinculadas a intereses chilenos. Todo esto, consolida un discurso anti-imperialista y anti-colonialista, que se traduce luego a las prioridades educativas de la agenda, al menos de manera formal. Además, en

todas estas luchas sociales, el magisterio boliviano ha sido parte activa, pues tanto el sector urbano, como el rural, tienen vinculaciones firmes con otros sectores sindicalizados de trabajadores. Para Polet, las diversas luchas en las que se visibiliza al enemigo extranjero, reactivan “el viejo fondo natural-popular en el seno del imaginario colectivo boliviano” (2010: 12).

En el año 2003, tras violentas represiones y sostenidas manifestaciones populares en los puntos centrales del país, el presidente Gonzalo Sánchez de Losada se ve forzado a abandonar la ciudad de La Paz en helicóptero, y es reemplazado por el vicepresidente Carlos Mesa, quien asume la agenda marcada por las manifestaciones sociales: la denominada “agenda de octubre”, y una nueva Constitución Política del Estado. Sin embargo, desacuerdos respecto a los pactos en las negociaciones relativas al gas, lo dejan sin apoyo, y derivan en su renuncia el 6 de junio de 2005.

### **Evo Morales como actor político y el MAS - Movimiento al Socialismo**

En 1995, el mismo año en que se conforma el MAS como instrumento político, obtiene una resonante victoria en Cochabamba, ampliando así su influencia más allá del área cocalera de donde provenían gran parte de sus miembros. En 1997, el indígena cocalero Evo Morales logra el cargo de diputado con un elevadísimo porcentaje de votos. En 2002, cuando el ambiente social ya estaba muy caldeado, tras los episodios de resistencia que se cobraron varios muertos, el gobierno acusa a Morales como autor intelectual de los hechos. Sin prueba alguna, promueve que sea desaforado y expulsado del Parlamento, lo que fue entendido por la sociedad como una clara persecución política. Es ya histórica la salida de Evo Morales del recinto, en donde pronuncia unas palabras de despedida y finaliza advirtiéndolo: “volveré y seremos millones”. Actualizaba así, la mítica frase atribuida al luchador indígena Tupac Katari, antes de su muerte, en el año 1781. Además,

Unido a estos hechos, repudiados por una gran parte de la población, se produjo un continuo enfrentamiento verbal entre este diputado [Evo Morales] y el embajador estadounidense, quien ya había incidido en los acontecimientos del Parlamento (...) Estas agresiones proveyeron a Morales del referente simbólico necesario para lograr mayores apoyos, incluso de las clases medias urbanas. Lo que se demostró claramente en los resultados de las elecciones generales del mes de junio de ese mismo año 2002 (González Pazos, 2007: 114-115).

Se convocan elecciones en diciembre de 2005, y Evo Morales alcanza el 53,7% de los votos, a través del Movimiento al Socialismo (MAS), que se consolidaba como fuerza política hegemónica. El gobierno se inicia en enero de 2006.

#### *El Movimiento al Socialismo*

Para Polet, las características del Movimiento al Socialismo (MAS), deben ser examinadas para comprender no sólo el éxito electoral de Evo Morales, sino además, las dificultades y vaivenes que caracterizan su presidencia en Bolivia. En particular, porque el MAS, denominado inicialmente MAS-ISP, es considerado un *instrumento político* de movimientos sociales, sindicatos y sectores campesinos para participar directamente en la toma de decisión política. De acuerdo al autor,

ello surge de una profunda desconfianza hacia lo político-institucional, como sistema ficticio y separado de lo social, entendiendo la democracia, -al menos la vivida a partir del fin de la dictadura (1982)- como una decoración engañosa, para provecho de una minoría.

Las consecuencias, que también se trasladan al sector de la educación, implican una diferencia con respecto a las organizaciones partidarias tradicionales, que obligaba al MAS, al gobierno, al presidente Evo Morales y sus colaboradores, a una permanente dinámica parlamentaria y extra-parlamentaria, delicada, a menudo contradictoria, y condicionante por tanto en el momento de la toma de decisiones para el conjunto de la sociedad. Para Polet, el MAS como instrumento político no tiene un perfil ideológico claramente definido, no persigue necesariamente un anti-capitalismo pese a situarse a la izquierda y prioriza la agenda nacionalista “etnicizada”, entre otras características complementarias (2010: 15). A decir del autor, lo que sucede es una recuperación del nacionalismo revolucionario de 1952<sup>30</sup>, armonizándolo en el contexto del Siglo XXI.

El adversario es el imperialismo, por lo que se trata de reafirmar la soberanía del Estado sobre el territorio nacional, y descolonizar dicho Estado para que refleje con mayor fidelidad la realidad pluri-étnica de la población boliviana. Hay gran presencia del indigenismo más ortodoxo, que reivindica su bandera, sus símbolos, su presidente, su sistema educativo, su ejército, su policía y su justicia. El MAS se sitúa en una posición más abierta y fluctuante, pero siempre discrepante con la imposición del neoliberalismo y la sociedad occidental hacia los pueblos indígenas.

### **Paraguay: de la República Oligárquica al “Paraguay para todos y todas”<sup>31</sup>**

Fernando Lugo recibe un país, una economía y un aparato estatal muy concretos, el Paraguay del 2008, fruto y heredero de la historia de los habitantes originarios de estas tierras, de la fulminante colonización acaecida desde el siglo XVI hasta inicios del XIX, de la *primavera independiente* que vivió desde 1811 hasta la hecatombe de la *guerra grande*<sup>32</sup>, del consiguiente resurgimiento de la dependencia externa y de la construcción del Estado oligárquico y, finalmente, de la tiranía conservadora de los últimos 60 años<sup>33</sup> liderada por el Partido Colorado, tanto bajo la forma dictatorial hasta 1989, o bajo la forma *democrática* desde entonces, en el más estrecho sentido de esta palabra, más referida a aspectos de forma y menos a los de fondo (Rojas, 2009: 44).

En el párrafo precedente, el economista e investigador Luis Rojas, da cuenta de la herencia recibida por el nuevo presidente sobre el que se depositaron tantas expectativas. Un Estado oligárquico-colonial-dependiente inserto en una cultura también colonial. Oligárquico, porque desde finales de la guerra de la Triple

---

<sup>30</sup> Posterior a la Revolución Mexicana, y previa a la Revolución Cubana, la Revolución del 52 o Revolución Nacional en Bolivia, tuvo una gestación entusiasta y transformadora, aunque posteriormente se consideró traicionada. Como producto de su desgaste se abrió paso al tiempo de dictaduras.

<sup>31</sup> Eslogan del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio.

<sup>32</sup> Se conoce como “guerra grande” a la desarrollada entre 1864 y 1870 contra la alianza trinacional de Argentina, Brasil y Uruguay, en la que Paraguay perdió inmenso territorio y quedó diezmado en número de habitantes, además del acomodo económico desde entonces de todas las élites políticas en diversas escalas: nacional, regional y global.

<sup>33</sup> Pese a que la dictadura duró oficialmente treintaicinco años, el autor hace referencia a los sesenta años ininterrumpidos de hegemonía del Partido Colorado como fuerza de gobierno.

Alianza, se produjo la apropiación de gran parte del territorio por parte de terratenientes latifundistas, que adaptaron el aparato estatal y la legislación a sus intereses, fortaleciéndose desde entonces. Es colonial en lo cultural y económico, como consecuencia de esta misma historia, que se tradujo en un colonialismo interno, -al igual que en Bolivia-, en donde se produce la dominación de una minoría económica, discriminatoria y especialmente reacia a la población mayoritaria indígena y campesina. Y es también dependiente, tras dicha guerra, en donde se destruye su modelo autónomo, y se lo vincula forzosamente al capitalismo como enclave para la extracción y producción de bienes primarios (Rojas, 2009: 47).

Tras el periodo de gobierno 2003-2008, llega al gobierno Fernando Lugo, ex obispo de San Pedro, departamento predominantemente campesino, históricamente movilizadado y perseguido, y económicamente desfavorecido. Previamente, el sacerdote había tenido experiencias de apoyo y acompañamiento a reivindicaciones y luchas de ese y otros territorios.

Esgrimiendo las desastrosas y regresivas condiciones económicas y de pobreza que atravesó el país en la primera década del nuevo siglo, Méndez Grimaldi manifiesta que “más que por el carisma de Lugo y la unidad de la oposición, incluyendo a los liberales, -eternos cooperadores de los colorados- la derrota del Partido Colorado fue el precio pagado por la aplicación del neoliberalismo en Paraguay” (2009: 28), lo que llevó a los paraguayos a poner su confianza en una figura o propuesta que esperaban les diera algo diferente.

Altísimos niveles de corrupción en la administración pública, con mafias de narcotraficantes y contrabandistas que alquilan jueces y fiscales cuando las circunstancias lo requieren, que financian a ciertos sectores de los partidos políticos tradicionales, en medio de una arrolladora e impune expansión de las multinacionales de los agronegocios a expensas del campesinado pobre y el medio ambiente, fueron los elementos que alfombraron el sendero de bienvenida al gobierno de Fernando Lugo (Méndez Grimaldi, 2009: 29-30).

Por su parte, Rojas (2009: 44) añade que “la administración pública, preparada para la burocracia, la corrupción, el clientelismo y el prebendarismo, tan acorde al modo de gestión del Partido Colorado, quedó a cargo del nuevo grupo gobernante, de poca o nula experiencia en la gestión pública”. También Espínola (2009: 133) considera que el nuevo periodo presidencial se inició con la herencia de un país en profunda descomposición social y económica, “corrupción, clientelismo, prebenda, coimas, con creciente aumento de la extrema pobreza y la exclusión social, tanto en salud y educación, sin reforma agraria y sin empleo, niños en las calles en constante aumento y con las instituciones de la república funcionando bajo el patrón partido-estado”.

## La figura de Fernando Lugo y la APC-Alianza Patriótica para el Cambio

La firma del acuerdo para concertar la Alianza Patriótica para el Cambio, conocida como APC, que postuló a Fernando Lugo como candidato presidencial se produjo el 18 de setiembre de 2007 (Última Hora, 18/09/2007), apenas siete meses antes de las elecciones del 20 de abril de 2008. Unos años antes, en 2005, había empezado a destacar la figura del obispo, por sus críticas desde el púlpito al gobierno de turno (UNMG, 2008). Él mismo, lideró la creación de instancias de resistencia ciudadana, y encabezó en 2006 una marcha nacional para protestar contra las pretensiones de reforma constitucional con fines de reelección sobre la que insistía el entonces presidente Nicanor Duarte<sup>34</sup>, en un contexto de emergencia social y graves casos de corrupción y manipulación de la justicia desde el partido en el gobierno.

Esta marcha fue inesperadamente multitudinaria, con gran movilización social urbana y de grupos campesinos e indígenas, muchos de ellos, de la región en la que Lugo era el obispo (Fassi, 2010). Fernando Lugo hizo un discurso muy festejado, alentado y enaltecido por el fervor de la multitud. Tras ello, los distintos partidos de la oposición decidieron conformar el “Movimiento de Concertación Nacional”, contando con su figura como referente aunque sin tener claro aún que se convertiría en candidato. En diciembre del mismo año, Fernando Lugo presentó su renuncia ante el Vaticano, pero el entonces papa Benedicto XVI oficialmente no la aceptó. Para entonces ya toda la jerarquía eclesiástica paraguaya estaba en contra, pero toda la iglesia de base, -incluidos sacerdotes de raigambre social similar a la de Fernando Lugo-, apoyaron abiertamente su postulación.

La tendencia de buscar líderes mesiánicos no fue alterada, aunque en palabras de Sostoa (2011), con Fernando Lugo la búsqueda se orientó al menos a un “mesías bueno”, en contraposición a uno autoritario, que tenía otros referentes en partidos en la derecha populista. Así, con beneplácito de diversos sectores de derecha e izquierda, de la propia iglesia permitiendo la candidatura del ex obispo, y la aceptación de Brasil y Estados Unidos<sup>35</sup> como principales influencias, “se conformó la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), un acuerdo exclusivamente electoral, sin reglas claras escritas y suscriptas acerca de cómo gobernar en el caso de ganar las elecciones del 20 de abril de 2008” (2011: 72).

---

<sup>34</sup> En Paraguay, desde la Constitución de 1992 hasta la actualidad, los periodos de gobierno son de cinco años sin reelección. En ese aspecto y en otros, aquella Constitución posterior a la dictadura, buscaba asegurar mediante diversos mecanismos, la imposibilidad de nuevas experiencias dictatoriales. Por el mismo motivo, se blindó el Parlamento, otorgándole funciones ampliadas similares a la de un sistema no presidencialista, lo que permitió el juicio político apresurado y arbitrario que derivó en la destitución del presidente Fernando Lugo.

<sup>35</sup> Tanto en este como en otros momentos históricos -por ejemplo el golpe de Estado de 1959-, y en diversos procesos de toma de decisiones, la figura de la embajada norteamericana sobrevuela la política paraguaya. Lo mismo se observa también en Bolivia, lo que ha conllevado acciones más radicales por parte del gobierno actual de Evo Morales -como por ejemplo, la expulsión de USAID-, debido a su presunta influencia conspiratoria. En cualquier caso, este es un fenómeno recurrente en la historia del continente, dadas las características geopolíticas del país del norte, y su reconocida tendencia imperialista, especialmente manifiesta hacia países de menor desarrollo.

Según reseña Sostoa, “antes de las elecciones se divulgó explícitamente que el ministro de hacienda sería Dionisio Borda<sup>36</sup>, como un mensaje claro de la política económica que se iba a seguir, de continuidad del modelo” (2011: 72). A criterio del autor, esto ya contradecía el espíritu del programa de gobierno presentado en campaña. Este aspecto, conllevó posteriores relaciones de tensión entre el sector económico y el social, que disputaron sentidos y poder durante todo el mandato.

### *La Alianza Patriótica para el Cambio*

Como recuerdan Duré *et al* (2012), en las dos elecciones electorales previas a las de 2008, la oposición obtuvo mayoría en los votos, pero al presentarse siempre desde listas separadas, se mantuvo la permanencia del Partido Colorado. Para desplazar a los colorados, fue necesaria una alianza más amplia en relación a otras intentadas en los años previos. Una alianza que, “obvie las diferencias ideológicas y, al menos para ese momento, cierre los ojos sobre los intereses contrapuestos de los potenciales aliados” (Duré *et al*, 2012: 17-18). Según los autores, esto solo era posible a través de un *outsider*<sup>37</sup>, una persona como Fernando Lugo, que no estaba vinculado a ningún sector y podía situarse más allá de las diferencias políticas entre grupos.

La APC estuvo conformada por “el conservador Partido Liberal Radical Auténtico, partidos socialdemócratas como el Demócrata Cristiano, el Encuentro Nacional, País Solidario, y partidos y movimientos de izquierda como el Movimiento Popular Tekojojá, el Partido del Movimiento al Socialismo y el Bloque Social y Popular” (Duré *et al*, 2012: 18). Asimismo, otro grupo de partidos menores decidió no integrar la alianza electoral pero sí apoyar el voto hacia su candidato. Entre ellos, “los partidos aglutinados en la Alianza Patriótica Socialista, integrada por el Partido Comunista Paraguayo, el Partido Convergencia Popular Socialista, el Partido de la Unidad Popular y organizaciones sociales”.

Y fue este amplio conglomerado de fuerzas políticas tan disímiles el que permitió la derrota electoral de la ANR en la quinta elección llevada a cabo en el periodo pos dictatorial, el 20 de abril de 2008, cuando Fernando Lugo obtuvo 40% de los sufragios, frente a 30% de la colorada Blanca Ovelar y 20% del ultra-conservador Lino Oviedo. Con este resultado se cerró una etapa que duró 61 años con el Partido Colorado ejerciendo el liderazgo político dentro del bloque dominante, y consecuentemente, en el país<sup>38</sup> (Duré *et al*, 2012: 18).

Lo más destacado de la victoria, fue el traspaso de poder ordenado y pacífico, por primera vez en la historia del país (Fassi, 2010: 84). Hasta entonces, los escasos periodos de alternancia entre partidos, -todos ellos previos a la dictadura-, se habían producido a través de golpes de Estado. Y no es un dato menor, que el Partido Colorado, era hasta entonces el partido con más años de gobierno en el

---

<sup>36</sup> Dionisio Borda, Ministro de Hacienda durante el periodo de gobierno de Fernando Lugo, ocupaba ya dicho cargo durante el gobierno previo de Nicanor Duarte Frutos (gobierno con momentos de sintonía “populista” o socialista, -según quién lo valore-, con Hugo Chávez y otros líderes de la región). Su política económica fue reconocida por todos los sectores al lograr la estabilidad y crecimiento, así como el inicio de las políticas focalizadas.

<sup>37</sup> Palabra en inglés que se utiliza en este caso para referir a la incursión en política de una persona hasta entonces ajena al ámbito político-partidario e ideológico.

<sup>38</sup> Y que muy pronto, en 2013, volvió al gobierno.



mundo (Fassi, 2010: 84). Esto convierte en histórico e inolvidable el triunfo de Fernando Lugo, más allá de la deriva posterior de retroceso democrático al ser destituido.

Brugnoni (2009: 574) destacaba la diferencia entre intención de voto y expectativa de resultado. Pese a que días antes de las elecciones ya todas las encuestas eran favorables a Lugo, sólo un 36% de los electores creía que el candidato iba a ganar, frente a un 41% que pensaba que lo haría la candidata opositora. Fundamentalmente, debido a la desconfianza hacia el sistema electoral, así como hacia las maniobras de la estructura partidaria de gobierno, el propio día de las elecciones. E incluso, hacia las decisiones políticas posteriores, que aún con una victoria de Lugo, no permitirían el recambio de gobierno. Sobre todo, no lo harían pacíficamente.

El hartazgo era real y las expectativas de cambio muy extendidas, pero como bien apunta la investigadora argentina Mariana Fassi, el contexto no era alentador respecto a las posibilidades.

Las expectativas de cambio parecen afectar a la mayoría de la sociedad paraguaya. Es que el dominio del partido colorado por más de seis décadas profundizó las desigualdades ahondadas tras la Guerra de la Triple Alianza y cimentó uno de los estados más injustos y corruptos de la región. La transición post golpe iniciada por el coloradismo en 1989 comenzó un proceso de apertura con miras a crear un régimen político democrático representativo, donde las instituciones del Estado –y no el partido– operaran como mediadoras. Pero, con todo, el Partido Colorado siguió siendo la principal fuente de control social: el noventa y cinco por ciento de los doscientos mil empleados públicos pertenece a esa agrupación; el Poder Judicial está compuesto por funcionarios colorados; muchos políticos y autoridades siguen siendo stronistas<sup>39</sup>, la policía y las FF.AA. están atiborradas de gente que sirvió al régimen dictatorial. Como consecuencia, las irregularidades son parte de la norma y las pocas personas y grupos que poseen poder económico son partícipes, en mayor o menor medida, de esta modalidad estatal-partidaria (Fassi, 2010: 84).

El mismo 20 de abril de 2008, cuando las bocas de urna empezaban a ser contundentes, el temor acerca de sucesos violentos era una realidad entre buena parte de la población. Hoy sabemos que desde el primer año, se mantuvo la inestabilidad y posibilidad de juicio político u otra vía de destitución del presidente. Finalmente, ésta se produjo en junio de 2012, diez meses antes del final del mandato. Advertía Fassi en el 2010, que dados los desencuentros y la configuración de fuerzas en el Congreso, desde allí se podía configurar un proceso político destituyente, pues “el derrocamiento del presidente hondureño Manuel Zelaya en 2009 se les presenta como una experiencia aplicable” (2010: 86). Y efectivamente se concretó, para lo cual se produjo la masacre de Curuguaty, que arrojó diecisiete muertos, y once presos políticos rehenes de la manipulación judicial y los intereses económico-políticos “en juego”.

Al momento de enunciar políticas el presidente Lugo fue bastante arriesgado, comprometiéndose por ejemplo con una reforma agraria que le llevaría a una confrontación muy dura con los dueños de la tierra (y del poder). Habló de un

---

<sup>39</sup> Afines al liderazgo y herencia política de Alfredo Stroessner, dictador durante el periodo 1954-1989.

“gran pacto social”, basado en seis ejes: i) reforma agraria; ii) reactivación económica; iii) recuperación de la institucionalidad; iv) justicia independiente; v) plan de emergencia nacional; y vi) recuperación de la soberanía, refiriéndose especialmente a la soberanía energética (Fassi, 2010: 15-16). A día de hoy, podemos reconocer que los puntos uno, tres y cinco iban a ser imposibilitados por la propia conformación de la alianza de gobierno. El punto dos, dependió en gran medida del contexto internacional, pues en el ámbito nacional, poco margen hubo para medidas efectivas. Son los puntos cinco y seis los que más avance lograron, estando a cargo de esos sectores las personas más progresistas. En el ámbito social se multiplicaron todos los planes focalizados con voluntad de universalización<sup>40</sup>. Y en lo referido a la soberanía energética, se mejoraron sustancialmente los acuerdos con Brasil y Argentina por la cesión de electricidad, lo que permitió el ingreso de divisas que financiaron parte de esos planes sociales. Incluso, políticas de becas como la que permitió parte de esta investigación.

Más allá de sus propuestas y políticas, Fassi (2010: 16) recuerda que el presidente fue renuente a posicionarse en un espectro ideológico concreto, afirmando que “le interesaban las soluciones, no las etiquetas, dado que «el hambre y el desempleo no tienen ideología»”.

Aunque Fernando Lugo había llegado al gobierno gracias a la movilización y respaldo plural, “prometió mucho, quizás demasiado para su realidad”. Fassi recuerda que “no sólo quería sanear las instituciones, sino renunciar a «vivir en un país donde unos no duermen porque tienen miedo y otros no duermen porque tienen hambre»” (Fassi, 2010: 85). Y reconoce que “a nivel internacional su espacio geoestratégico, recursos naturales y agronegocios conducen a que Estados Unidos se involucre en todo lo que ocurre en Paraguay”, por lo que como estado débil, condicionado decisivamente por el exterior, es demasiado complicado cambiar los vínculos y dependencias establecidas históricamente (Fassi, 2010: 85).

Apenas transcurridos dos años del inicio de gobierno, Fassi (2010: 16) aseguraba que la sociedad estaba movilizada para exigir que se cumplieran los cambios prometidos. Pero al mismo tiempo, esos cambios parecían poco probables estando las dos cámaras del Congreso dominadas por los conservadores, así como el presidente y vicepresidente enfrentados, en la puja por el poder de sus respectivos grupos. Advertía ya que la tensión política era creciente y el panorama dejaba poco margen para el optimismo.

### **3.3. EL ESTADO POS-NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

#### **3.3.1. BOLIVIA: ANTI-NEOLIBERALISMO, ¿ES SOCIALISMO?**

Bolivia se constituye en una referencia del cambio, sin entrar a valorar su deriva actual, pero sí, considerando los antecedentes y el inicio del proceso. Recordemos que el presidente Evo Morales, tras un primer periodo de cinco años y previo al

---

<sup>40</sup> Algo de esto se encuentra reflejado en los números del Capítulo 8, especialmente en lo vinculado a la educación.

cambio constitucional, lleva ya diez años de mandato, desde 2006 hasta la actualidad.

La trayectoria de Bolivia, ha sido y sigue siendo muy destacada, por los altos niveles de participación social orientada a la ruptura con liderazgos y políticas explícitamente señaladas como neoliberales. Además, por la construcción legislativa, -desde la Constitución Política del Estado aprobada en el año 2009-, de un modelo político rupturista al menos en el discurso, embanderando como causas la descolonización, el anti-capitalismo y anti-neoliberalismo; así como el paso de la República al Estado Plurinacional.

Ante el señalado como giro a la izquierda en América Latina desde comienzos del nuevo milenio, el sociólogo francés François Polet, afirmaba que “probablemente en la Bolivia de Evo Morales se ha desencadenado un proceso de transformación social que puede ser el más ambicioso del continente” (2010: 7), y que a diferencia de Brasil, y en consonancia con Venezuela y Ecuador, “el nuevo presidente no cesa de afirmar su voluntad de «ruptura» con los años neoliberales y maneja un discurso de confrontación contra sus adversarios internos, y contra los poderes «imperialistas»” (Polet, 2010: 7).

El presidente Evo Morales enunciaba dos desafíos muy concretos que requerían respuestas de alcance “refundador”, y que en el marco de este trabajo nos parecen importantes subrayar, puesto que emergen como componentes necesarios en el análisis de la agenda educativa. Por una parte, el neocolonialismo extranjero, que en educación podríamos evaluar a partir de la incidencia en la agenda y los mecanismos utilizados para ello por organismos internacionales de crédito e instituciones y países cooperantes. Por otra parte, el denominado “colonialismo interno” del Estado, que en el caso de Bolivia implica fundamentalmente la exclusión estructural desde la independencia del país, de la mayoría indígena que lo habita (Polet, 2010: 8). Esto último, es particularmente atendido en dicho país a partir de la nueva Constitución Política del Estado, y de la nueva ley de educación. Sin embargo, más allá de los factores normativos, e incluso ampliando el análisis a Paraguay, el colonialismo interno también remite a la hegemonía histórica en las sucesivas reformas educativas, de ideas e intereses provenientes de grupos sociales muy específicos, vinculados a la oligarquía, la iglesia, el empresariado, la burguesía de raíces europeas, entre otros.

Si bien el presidente Evo Morales emprende con aparente temeridad las primeras iniciativas de refundación y ruptura con la política tradicional en diversas áreas, esta dinámica de cambio pronto tambalea, debido entre otros factores, a enfrentamientos a menudo violentos con los sectores conservadores, lo que “atestigua la complejidad de una empresa de transformación social por vía democrática en un país en el que las diferencias sociales abismales, se añaden a las discriminaciones éticas pluri seculares” (Polet, 2010: 9).

Moldiz Mercado, investigador y periodista residente en Bolivia retoma a Arnade para aludir a una “dramática insurgencia de Bolivia”, que sitúa al país en cuatro momentos de crisis de Estado: la guerra federal en el periodo 1899-1900, la post guerra del Chaco entre 1932 y 1952, la caída del nacionalismo revolucionario entre

1982 y 1985, y el desmoronamiento del neoliberalismo desde el año 2000 (2010: 95). En estos cuatro momentos, y desde la constitución de la república, el hilo común o conector es la exclusión de las amplias mayorías, especialmente los pueblos indígenas originarios. Además, la irresolución de conflictos regionales, entre Oriente y Occidente<sup>41</sup>. En 2010 consideraba que aún no se veía la luz al final del túnel, fundamentalmente por una escasa precisión del proyecto contra-hegemónico. En el tiempo de gobierno transcurrido, -cuatro años-, solo se había hecho una esporádica e imprecisa mención del socialismo comunitario, pero incluso, se había llegado a hablar de “capitalismo andino”, con el sujeto indígena como articulador (Moldiz, 2010: 96). Pese al reconocimiento de limitaciones, incertidumbres y largos caminos pendientes de recorrer, el autor reconocía que Bolivia atravesaba el proceso de cambio más profundo de su historia, y cuenta con el mejor presidente que ha tenido desde su independencia (2010: 97, 101).

Los éxitos de los primeros meses son innegables, pero Polet afirma que luego, las distancias entre lo previo y lo nuevo parecen empezar a ponerse en cuestión, especialmente a partir del modelo económico, en donde se reflejan tensiones entre el modelo extractivo, el énfasis industrialista y la visión más comunitaria propia de los pueblos indígenas. Las nacionalizaciones no son suficiente evidencia de una ruptura neoliberal. En definitiva, las disonancias son evidentes. Los problemas de gestión, aguda escasez de cuadros calificados o la ausencia de una línea política clara, se añaden a la problemática de “un gobierno excesivamente sensible a las presiones contradictorias de los diversos grupos de interés que le apoyan” (2010: 22).

La primera constatación que se impone al observador, por lo menos al observador que toma una distancia mínima en relación a las narraciones apasionadas y polarizadas de los actores presentes es que el alcance concreto de algunas transformaciones es con frecuencia netamente inferior a la comunicación de “ruptura” y de la “revolución” privilegiada por el gobierno” (Polet, 2010: 19).

Tanto Polet (2010), como Stefanoni (2010), sostienen la tesis de que la unión de la lucha producida alrededor de causas apropiadas como nacionales, independientemente de los intereses sectoriales populares, que derivó en la victoria de Evo Morales y la llegada del MAS al poder; se disolvió prontamente en los respectivos corporativismos e intereses sectarios. Así, aquello que era pensado como de todos, pasó a recibir el reclamo de cada uno acerca de su parte. Sobre todo en los primeros años, se evidenciaba una tendencia a la relación prebendaria con el Estado a modo de agencia de empleo, y una movilización permanente en las calles para demandar conquistas particulares. Sin embargo, Polet afirma que tras momentos de difícil gobernabilidad, Evo Morales restringió la influencia de los

---

<sup>41</sup> Al principio del gobierno de Evo Morales, la principal oposición provino de la denominada “media luna”, sector liderado por la región de Santa Cruz y otras aldeñas, que tenían además suficiente peso parlamentario. Este sector reivindicaba condiciones de autonomía económica y política, reacios al indigenismo prevaleciente con la llegada del nuevo gobierno. Al ser una de las regiones más ricas del país, se consideró como refugio de las élites económicas, sociales y políticas, en actitud defensiva hacia la nueva política. Si bien el presidente cedió en algunos aspectos para lograr la aprobación constitucional, una vez celebradas las nuevas elecciones en el año 2010, el peso y poder de este grupo quedó desarticulado. Tanto en cuanto a su presencia en el parlamento, como a su relevancia como alternativa opositora desde grupos conservadores.

movimientos sociales en su gobierno en ese aspecto de demanda clientelar (Polet, 2010: 29).

Lo cierto es que Bolivia cuenta actualmente con el presidente de cambio aún en el poder. Si bien representa al instrumento político, que no partido, denominado “Movimiento al Socialismo”, a nuestro entender la tendencia fue siempre a evitar los rótulos ideológicos. Más bien, buscando enunciar horizontes identitarios compartidos, en base a reivindicaciones históricas de los sectores excluidos. Son muy escasas las referencias a un horizonte socialista, comunista o de izquierda en cualquiera de los modos en que esto se entiende desde la teoría y la práctica en el mundo occidental.

A medida que pasaba el tiempo, el vicepresidente García Linera, comunista histórico e intelectual del gobierno, advertía explícitamente que cualquier pretensión revolucionaria hacia el socialismo o comunismo debían pensarse como parte de un proceso extendido en el tiempo, al no estar todavía la población orientada hacia ese horizonte (2008). Y en cualquier caso, una revolución pasiva ya se estaba produciendo, evitando así la confrontación violenta e instaurándose una forma *sui generis* de camino hacia el cambio. Mientras tanto, las tareas pendientes del nuevo Estado Plurinacional eran de suficiente envergadura como para ocupar todos los afanes de quienes se encontraban en el poder. Ello nos puede dar ya algunos indicios acerca de la deriva pos-neoliberal, y de las prioridades del cambio en la Agenda Educativa.

### **3.3.2. PARAGUAY: NEOLIBERALISMO Y ALTERNATIVAS MODERNIZADORAS**

Desde un primer momento muchos se mostraron escépticos de que una coalición tan heterogénea perdurase hasta el final del mandato. Advirtieron que no todos pretendían llevar adelante el mismo tipo de cambios (Fassi, 2010: 15).

No sabemos si tantas advertencias funcionaron a modo de profecía, pero lo cierto es que la frase precedente fue escrita dos años antes del juicio político. En esa misma línea, Marielle Palau y Luis Rojas, investigadores paraguayos del Centro de Investigación Social BASE IS, adhieren a la ya mencionada posición crítica hacia los nuevos gobiernos. Admiten que de los gobiernos progresistas no puede esperarse que implementen el socialismo por decreto, pero sí, al menos, que promuevan una ruptura con los proyectos de las derechas, lo cual en el año 2010, -tras dos años de gobierno de Fernando Lugo-, podía admitirse que no había ocurrido (2010: 8).

Palau y Rojas (2010) siguen la línea de otros analistas regionales, respecto a establecer diferencias esenciales entre los gobiernos, situando en un grupo de ruptura más radical y profunda a Bolivia, Venezuela y Ecuador, a los que podríamos denominar “bolivarianos”; y en el otro, a Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay en sus respectivos periodos, de los que se afirma que han aplicado obedientemente los planes de la derecha. Los primeros, pudieron realizar Asambleas Constituyentes y contaron con una importante base social, pese a lo cual también se han sumido en contradicciones y expectativas insatisfechas. Los demás, si bien aplicaban mayores políticas sociales (aunque en la línea del Banco Mundial y como forma de control social), en general “continuaron con medidas neoliberales, facilitaron el avance de la lógica extractivista, desoyeron los

históricos reclamos de los movimientos, aumentaron la criminalización y judicialización de la protesta y las luchas, obedientemente aprobaron las leyes antiterroristas dictadas por el Departamento de Estado y como si fuera poco, colaboraron con la creciente militarización” (Palau, 2010: 7).

La deriva de Paraguay u otros países en situación similar, se explica a criterio de Palau, porque “las expresiones políticas clásicas de la derecha, -salvo en Bolivia-, no habían sido derrotadas, continuaban teniendo un peso importante en los parlamentos y desde allí, con un fuerte y explícito apoyo de los medios empresariales de prensa y los gremios empresariales, se constituyeron en verdaderos opositores a cualquier mínima iniciativa que pudiera amenazar sus intereses” (2010: 9). También Rojas expresa que a excepción de Bolivia, los denominados gobiernos progresistas del Cono Sur “no han desarrollado procesos de reestructuración del propio Estado y del andamiaje legal que los sostiene, ni mucho menos de transformación de la estructura económica definida bajo los gobiernos previos, de reconocida filiación neoliberal” (2010: 23).

En la publicación titulada “La ofensiva de las derechas en el Cono Sur”, diversos investigadores del continente coincidían en que los sectores dominantes mantenían su presencia en las organizaciones políticas llamadas progresistas, “o al menos han logrado que esas organizaciones, -tanto por objetivos electorales como por alcanzar la “governabilidad”-, promuevan y garanticen hoy los intereses del capital” (Palau, 2010: 11). Y sentenciaban que,

Para la oligarquía brasileña Lula ya no es el temible sindicalista potencialmente peligroso para sus intereses, y lo mismo puede decirse del gobierno de los ex tupamaros en Uruguay o del obispo de los pobres en Paraguay. Las derechas han frenado a los gobiernos progresistas dentro de los márgenes que sus intereses imponen.

Fernando Lugo todavía seguía en el poder. Pero Rojas valoraba ya, que en la economía ni siquiera se podía hablar de la construcción de un modelo económico pos-neoliberal. El autor afirmaba la existencia de una creciente transnacionalización de los sectores conservadores de la región, y que antes como ahora, el Banco Mundial y el BID seguían imponiendo sus políticas de financiamiento dirigido, en múltiples sectores, entre ellos, la educación (2010: 24). Esto suponía el desgaste de los gobiernos progresistas de la región ante la población, “por los escasos resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y por el poco esfuerzo demostrado para diferenciarse de las derechas en lo referente a sus propuestas de una economía diferente a la neoliberal” (Rojas Villagra, 2010: 28).

Es cierto que la revisión del programa de gobierno de la APC permite confirmar que no hay propuestas claras ni contundentes de cambio. Tras año y medio de mandato, en febrero de 2010, el equipo de Fernando Lugo presentó a la población once programas emblemáticos con prioridades de cada ministerio. Las distintas entrevistas realizadas en el ámbito educativo pero también a miembros del gobierno en otros sectores, confirmaron la dificultad para llevar adelante tales programas, por diversos problemas convergentes. Burocráticos, económicos, enfrentamiento entre sectores, -por ejemplo económico y social-, resistencia abierta y sin tregua desde el Parlamento, aspiraciones políticas de algunos

ministros y del propio vicepresidente boicoteando la figura del presidente, e incluso, la inesperada enfermedad de Fernando Lugo a mediados de 2010<sup>42</sup>, que dejó al país durante meses en una situación todavía más inestable, pues el vicepresidente con aspiraciones de poder fue a quién correspondía constitucionalmente asumir las funciones durante los periodos de ausencia del presidente.

Hasta que llegó el *impeachment*, golpe de estado parlamentario para todos los sectores críticos dentro y fuera del país. Inmediatamente después la percepción fue de retroceso, y de quiebre del proceso democrático. Es real que lo sucedido fue una traición al voto mayoritario de la población y en ese sentido “un atropello a la decisión popular, que al mismo tiempo puso en evidencia la debilidad de las instituciones” (Duré *et al*, 2012: 320). Inmediatamente, diversos sectores sociales y políticos enunciaban la necesidad de autocrítica, o la recuperación del espíritu crítico que se había perdido. Por ejemplo, una luchadora campesina que decía: “nos equivocamos un poco dentro de este proceso, decayeron las luchas sociales, porque se esperó desde arriba el cambio” (Duré *et al*, 2012: 327).

Para Duré *et al* (2012: 22), la fortaleza aparente de armar una alianza amplia de gobierno, se convirtió en la mayor debilidad luego de la victoria. Los autores, en coincidencia con varios de los entrevistados, coinciden en que “Lugo entregó varios ministerios al PLRA”. Es decir, que permitió el nombramiento de ministros conservadores en sectores claves para la transformación más estructural que el sector progresista pretendía. Incluso antes de que asuma el gobierno, una vez ya conocido el gabinete, Palau advertía:

Lo más grave es como se dividió el poder en el ejecutivo. Las así llamadas áreas “duras” del modelo (...) fueron a parar a manos del sector más conservador del espectro político disponible (...) En tanto que las áreas “blandas”, aquellas sobre las que hay mayor flexibilidad en la asignación presupuestaria y tienen que ver con necesidades sociales, fueron dadas a personas de un espectro algo más “progre”. Se las usó como para dar la imagen del cambio (Palau, 2008 en Duré *et al*, 2012: 22).

El espectro tan amplio de grupos involucrados, “no permitió una hoja de ruta compartida por todo el gabinete, un proyecto país”, por lo que “cada ministro o ministra condujo su gestión según su propio parecer, sus intereses políticos o económicos”, con el consiguiente debilitamiento del “primer gobierno de alternancia política del periodo pos-dictatorial” (Duré *et al*, 2012: 23). La debilidad interna del propio gabinete, se complementó con la posición del congreso, “que hizo durante este periodo de gobierno, lo único que se podía esperar del mismo dada su composición, y eso fue, defender el orden establecido y a los grupos que se benefician de él” (Duré *et al*, 2012: 23).

Los investigadores aseguran que cuando algún Ministro, o el propio presidente, intentaban salirse de los límites conservadores, eran hostigados con pedidos de informes, recortes presupuestarios y amenazas de juicio político. Y creen que hubo muy pequeños conatos de democratización y participación por parte de algunas

---

<sup>42</sup> En enero de 2012 se dio por concluido el proceso de curación: El presidente de Paraguay supera su cáncer linfático:  
[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/27/actualidad/1327690169\\_966259.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/27/actualidad/1327690169_966259.html)

instancias del gobierno, -por ejemplo, audiencias públicas-, los cuales eran vistos igualmente, como una peligrosa amenaza por parte del bloque hegemónico (Duré *et al*, 2012: 24).



# 4 EL CONTEXTO DEL CAMBIO EN EDUCACIÓN: Desde la resistencia neoliberal hacia la agenda alternativa

---

## 4.1. HERENCIA NEOLIBERAL EN LA AGENDA EDUCATIVA

### El diluvio neoliberal, ¿también en la Educación?

En torno al tiempo en que Hugo Chávez iniciaba su gobierno, sin definir aún la agenda bolivariana, pues tampoco había en la región otros gobiernos afines, proliferaban numerosos análisis “de fin de siglo”. En ellos se recogía la crítica a la oleada o diluvio neoliberal cuyas consecuencias eran ya evidentes en todos los países, y al mismo tiempo, se enunciaban explicaciones ante lo sucedido, con algunos esbozos de alternativas. En el caso de la Educación, fueron referentes autores como Torres C.A. (2008a, 2008b, 2002), Puiggrós (1996, 2008) o Gentili (1998) entre muchos otros investigadores desde la sociología, la política y la pedagogía. Autores todos, que desde finales de los ochenta o inicios de los noventa venían denunciando y alertando acerca de las políticas neoliberales privatistas, homogeneizadoras y excluyentes que tendían a imponerse desde los organismos internacionales.

Reflejando una crítica común en el resto de autores, Adriana Puiggrós (1996), política y pedagoga argentina, afirmaba que el modelo neoliberal en Educación, utilizó el discurso técnico y organizacional para convencer de la ineficacia, inequidad y baja calidad educativa de los Sistemas Escolares existentes hasta la década del ochenta. Con ello, se deducía el fracaso de la Educación Pública, y consiguiente necesidad de reducción de la responsabilidad del Estado en Educación. La inversión pública en educación debería así disminuirse, puesto que no arrojaba resultados efectivos. Las principales medidas derivadas consistían en: descentralización y privatización, flexibilización de la contratación, piramidalización y reducción del plantel docente, e imposición de contenidos y evaluaciones comunes como mecanismo de control a los gobiernos nacionales. Todo esto, presentado como la única modernización indispensable y posible.

A criterio de Puiggrós, el hecho de que efectivamente los sistemas escolares existentes tras las dictaduras estuvieran desajustados, sumado a la ausencia de propuestas liberal-democráticas y progresistas, permitió que el discurso neoliberal para la educación se convirtiera en un mito. Así, no sólo se obturaron las alternativas, sino que además, se borrarón del todo las experiencias históricas acumuladas (que en algunos casos vuelven a retomarse en el periodo pos-neoliberal, como también reconoce la autora en Puiggrós, 2008).

La academia norteamericana y europea ha estudiado igualmente la evolución del neoliberalismo en Educación durante los ochenta y noventa en América Latina. Es ya muy conocido aquello que Heynemann (2003) reconoció como “*short education policy menu*”, o menú corto de política educativa, que incluye a las medidas desplegadas a través de los organismos de crédito, especialmente el Banco Mundial en el sector educativo. Este “menú” habría estado anidado dentro de amplias listas

de cambios y regulaciones sobre diversos aspectos sociales y políticos, incluso como componente de los ajustes macroeconómicos más amplios, lo que muchas veces suponía que los organismos de crédito negociaran cuestiones del sector con el Ministerio de Hacienda antes que con el Ministerio de Educación. Los principales supuestos de dicho “menú”, estaban orientados a priorizar el gasto público en Educación Básica, desfinanciando la Educación Superior y la Formación Profesional; aumentar la rentabilidad privada para asistir a la universidad; e instalar los sistemas de préstamos para compensar la carga financiera de las personas que como consecuencia enfrentarían altas tasas de matrícula para la Educación Superior.

De acuerdo al análisis de Verger y Bonal (2011), el “menú corto” prevaleció durante años, y en 1995, se complementó con el énfasis en la descentralización, la autonomía escolar y la medición de los resultados educativos. Además, se añadían cuestiones como la planificación de currículos, el enfoque en matemáticas y lengua, o el establecimiento de indicadores para evaluar los estándares educativos alcanzados. Por tanto, conjuntamente con la financiación educativa; el currículo y la gobernanza educativa pasaron a ser prioridades del banco.

Por ejemplo Arnove (2006: 53-54), reconocía que a medida que empeoraba la crisis de la deuda y los Ministros de Educación percibían con claridad las restricciones que se avecinaban en la financiación, empezaron a buscar otros medios de apoyo económico. Y así es como las principales opciones que se ofrecían, eran la privatización y la descentralización. Dos políticas o métodos preferidos y recomendados por las agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para mejorar la eficiencia educativa. Agencias que, estaban proporcionando apoyo financiero a muchos países latinoamericanos durante las décadas de los ochenta y noventa.

Efectivamente, y retomando a Puiggrós (1996), la influencia de consultores y asesores internacionales, se tradujo en diversas ideas derivadas de la premisa de una necesaria primera gran reforma del Sistema Educativo desde su fundación, que al ser público y centralizado arrastraba numerosos problemas y necesidades. Entre ellos: a) El sistema de Educación Pública es poco rentable para el Estado, b) Es antiguo, rígido y renuente al cambio por tanto debe evitarse ampliación, c) El rol del Estado debe ser secundario dejando provisión a las leyes del mercado, d) El papel del Estado debe restringirse a lo compensatorio, e) La inversión debe restringirse y distribuirse con criterios de rentabilidad entre niveles y modalidades educativas, f) La educación debe planificarse con criterios de competitividad sujeta a la ley de oferta y demanda, g) La organización institucional vigente es caduca y se dirige a sectores sociales no necesarios como fuerza de trabajo, h) Los docentes y autoridades son empleados y gerentes, y los alumnos y sus familias, clientes del mercado educativo, i) Deben eliminarse las trabas jurídicas para la libre competencia y modernización, como los contratos colectivos, sindicalización y otros beneficios de los maestros.

Desde la perspectiva de Filgueira *et al* (2006), cinco dinámicas estructurales obstaculizaban y ponían en riesgo el logro educativo en América Latina: 1) transiciones demográficas superpuestas; 2) estructura del gasto social (...); 3)

desequilibrio generacional que castigaba a niños y jóvenes; 4) altos niveles de desigualdad socioeconómica “que canibalizan el impacto potencial del crecimiento”; y 5) creciente destrucción de empleo especialmente en sectores jóvenes y con escasa cualificación. Pero las recetas reformistas elegidas para lidiar con este contexto adverso, no acertaron a atender tales problemas de fondo de la educación latinoamericana, predominando “el canto del capital humano”, por sobre el desarrollo de los aspectos sociales estructurales y acuciantes. Los autores mencionaban, por ejemplo, la necesidad de “construcción” de capital ciudadano y la redistribución del capital social, fortaleciendo la heterogeneidad social desde la experiencia educativa, entre otros.

Tras varios años de reformas, la CEPAL advertía en 1998 que las escuelas latinoamericanas estaban retrasando a la región, reforzando la pobreza, desigualdad y escaso progreso económico. Y en su conocido informe de 2001, asumía que el continente se estaba “quedando atrás” (en comparación por ejemplo con los países asiáticos).

Hasta el momento sólo podemos reportar avances limitados a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la educación a través de diversas reformas (...) El resultado es que, en una época en la cual la calidad de los recursos humanos constituye cada vez más la ventaja comparativa de las naciones, América Latina se está quedando atrás” (CEPAL, 2001 en PIEB, 2005: 1).

Empezaban justamente a emerger los nuevos gobiernos, acompañados de una intensificación de la movilización social anti-neoliberal.

## **4.2. AGENDA EDUCATIVA NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

En Bolivia la dictadura había acabado en el año 1982, mientras que en Paraguay acababa recién en 1989, la última de la región. Pero tras ideas y vueltas, la Reforma Boliviana empieza a gestarse formalmente en 1990, y en Paraguay, también. Es decir, que las reformas educativas en ambos países se produjeron casi en simultáneo, empezando a implementarse las primeras ideas desde 1992. La diferencia más concreta en este sentido es que, mientras en Bolivia se promulga la Ley en el año 1994, en Paraguay la Ley se aprueba recién años después, en 1998. En este último caso, la Ley limitó algunas de las iniciativas y propuestas de los primeros años, mientras que extendió y ajustó otras.

Desde el propio momento de formulación, el sector más organizado y consolidado de la Sociedad Civil boliviana, tenía su propia agenda con elementos relevantes de la Educación Popular, distinta en muchos postulados de la Agenda oficial basada en los acuerdos internacionales, o con un matiz propio al respecto. Agenda que tenía ya un recorrido empírico y sustento en resultados, por fuera del Estado pero con afán de institucionalización. Mientras tanto, en Paraguay, la Sociedad Civil que participó del momento de formulación, se basó y dejó orientar principalmente por la Agenda de Jomtiem –Educación para todos-, y en alguna medida a lo largo de los años, por otros acuerdos internacionales vinculados a Educación, Alfabetización, Infancia y Juventud.

En cualquier caso, las revisiones acerca de las reformas educativas en cada uno de los países se agrupan básicamente en tres vertientes. La versión oficial, escasamente autocrítica; la versión más académica, con matices bastante tibios e imprecisos en la crítica, más descriptiva que valorativa o explicativa; y la versión más social o popular, desde maestros y organizaciones de la sociedad civil, que sí son más determinantes en su crítica. Es entre éstos últimos actores en donde aparece la referencia explícita a lo “neoliberal”, y escasamente entre los demás.

#### **4.2.1. BOLIVIA. HACIA LA “LEY MALDITA” DEL PERIODO NEOLIBERAL**

La preocupación de los políticos por la educación, no guarda relación alguna con ese tópico constitucional que la asocia a la más alta función del Estado. Quizá sea cierto que la reforma educativa ha incorporado la educación a la agenda pública pero de lo que no cabe duda es que la ha alejado de la agenda política. El debate educativo ha quedado circunscrito a un cuerpo de técnicos (PIEB, 2005: 1)

Según explica el investigador boliviano Rodrigo Mogrovejo, en 1990 el gobierno de Paz Zamora encargó una propuesta de Reforma al Ministerio de Educación. Pero tras la inestabilidad institucional en torno a los cambios sucesivos de gobierno, el Ministerio argumentó debilidad y dificultad para emprender una exhaustiva sistematización de antecedentes y propuestas. Por ello, se constituyó el ETARE – Equipo Técnico de Ayuda a la Reforma Educativa-, fuera del Ministerio de Educación; en concreto, desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo. En el ETARE predominaba el personal boliviano, pero con apoyo financiero del Banco Mundial y consultores internacionales (Mogrovejo, 2010: 379). Por su parte Contreras (1998, citado en Mogrovejo 2010: 380), afirma que el ministerio de educación se resintió ante la pérdida de hegemonía. Y para paliarla, constituyó una instancia paralela al ETARE, que convocó a un congreso nacional de educación en el año 1992. Dicho congreso, contó con representación amplia, incluyendo a las Fuerzas Armadas, la Central Obrera Boliviana- COB, la iglesia católica y organismos representantes de los pueblos indígenas. Alrededor de setecientos participantes, de los que más de la mitad pertenecían a la confederación de maestros. No obstante el presídium recayó en la Iglesia. Las ideas de este congreso se retomaron en el Capítulo 7, porque sirvieron de base a la nueva Ley de Educación aprobada en 2010.

El mandato del Congreso de Educación era preparar un anteproyecto de ley que debía regir la reforma educativa, y elaborarse según las propuestas de los participantes. El papel de la Iglesia fue muy protagónico, pues preparó el denominado libro verde, “basado en las experiencias educativas que, desde los años setenta, había desarrollado bajo los postulados de la educación popular”, material que se convirtió en material base de trabajo para el congreso educativo (Mogrovejo, 2010: 380). Pero el ETARE siguió trabajando paralelamente, y se planteó como eje la lucha contra la pobreza, la equiparación entre área urbana y rural, y población indígena y no indígena. Realizaron para ello dos diagnósticos, uno sobre necesidades y expectativas de adultos y niños de diferentes regiones y escenarios socio-lingüísticos; y otro, sobre ocho experiencias innovadoras desarrolladas en diferentes centros educativos bolivianos (Mogrovejo, 2010: 381).

Mogrovejo asegura que el Banco Mundial se mostró muy escéptico respecto a las posibilidades de cambio educativo, debido a las actividades paralelas entre ETARE y congreso de educación; y a la vez, entre ministerio y resto del gobierno. Igual siguió brindando apoyo al ETARE, aunque pretendía que la Reforma fuera más administrativa que pedagógica, y se opuso a la Educación Bilingüe, pese a que ellos mismos en la década previa habían diagnosticado este déficit y necesidad (Mogrovejo, 2010: 382). Se impuso finalmente la posición boliviana en la inclusión de este tema, por tanto UNICEF, que ya había acompañado programas independientes en el área, apoyó al ETARE para la concreción de programas bilingües y multigrados (el autor asegura que maestros y ministerio los consideraron más como proyectos de UNICEF que como del Estado). No se incluyó sin embargo a la educación de adultos, aparentemente por un “divorcio” entre el vice-ministerio de educación formal y el de educación alternativa.

De este modo, la propuesta quedaba lejos de lo concebido en Jomtiem, en relación a la perspectiva de desarrollo humano. Este evento de Educación para Todos según Mogrovejo, había influido en el imaginario e ideas de partida entre varios sectores participantes (Mogrovejo, 2010: 384). También el Banco Mundial pasó del énfasis en la educación Técnica hacia la educación primaria, y a su vez, seguía con el enfoque de capital humano y no el de desarrollo defendido en Jomtiem (Mogrovejo, 2010: 384-385). Estas discrepancias entre sectores se reflejaron al momento de toma de decisiones.

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 Losada 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 del ETARE, seguía los enfoques del Capital Humano y del Desarrollo Humano, éste último ampliamente asumido por el Acuerdo de Jomtiem; mientras que la del CONED contenía un enfoque basado fundamentalmente en los postulados de la Educación Popular (Contreras, 1998 en Mogrovejo, 2010: 385).

Lo fundamental es el enfrentamiento entre defensores de ideas de la agenda global (incluso disputando entre sí las ideas del capital humano o las del desarrollo humano), en contraposición a quiénes estaban construyendo desde abajo y hacía tiempo, la agenda alternativa nacional con postulados de la educación popular.

La propuesta que presentó el gobierno de Sánchez de Losada para su aprobación en el Congreso de los Diputados, incorporó algunas modificaciones basadas en el férreo debate que había instalado el CONED. Entre ellas, introdujo algunos cambios respecto a la educación alternativa que no figuraba en la propuesta del ETARE, así como aspectos referentes a la educación superior, y a instancias de diálogo con los maestros para tratar el escalafón de sueldos, salarios y reglamento de faltas (Mogrovejo, 2010: 385). Pero aseguran otros autores, que estas introducciones supusieron al mismo tiempo la reincorporación unilateral desde el gobierno, de cuestiones muy críticas referidas a la participación, la docencia y la organización

sindical, con las que la sociedad civil discrepaba abiertamente. Dado que el gobierno contaba con mayoría, “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 en Mogrovejo, 2010: 385-386).

Como versión oficial del desarrollo de la reforma podemos considerar la de Contreras y Talavera (2005). Este análisis condescendiente es similar al que luego encontraremos en Rivarola respecto a Paraguay. Se trata de actores que participaron directamente en los procesos de gestión, como expertos. En el caso de Bolivia, Contreras y Talavera hacían en 2005 un balance provisional de la Reforma Educativa, desde el año 1992 hasta el año 2002. Y concluían principalmente, que las resistencias no permitieron todos los avances esperados (sin especificar las causas y modos de esas resistencias). Para los autores, los condicionantes primordiales provienen de los docentes y el modelo de enseñanza imperante. Esta postura adhiere estrechamente a la perspectiva de aquella época entre los organismos internacionales que intervinieron en la formulación y en el financiamiento. Son autocríticos en cuanto admiten que fue una reforma impuesta desde arriba, en la que se pretendía llegar a los maestros desde los asesores pedagógicos, figura que no funcionó. Y sugerían, que debían ser los directores quienes asumieran dicha tarea, a través de capacidades de administración y liderazgo, a lo que tendrían que sumarse incentivos económicos (2005: 144).

El problema principal a entender de los autores, fue la tensión entre cambio y tradición que prevaleció entre los maestros (Contreras y Talavera, 2005: 144-145). Reconociendo que el consenso para reformar la educación fue amplio, se cuestionan acerca de “en qué momento quedó marginada o se auto marginó del proceso la dirigencia sindical del magisterio” (2005: 146). No dicen que la reforma se impuso sin considerar posiciones de los maestros. Aseguran que, al ser “diseñada fuera del ministerio y al margen de la dirigencia sindical”, los maestros sintieron que era una reforma “contra” ellos. Destacaban en aquel año 2002, que esa resistencia se había debilitado especialmente en el sector rural, y que como no tenían los maestros una alternativa pedagógica, fueron aceptando que la reforma les proporcionaba mejores condiciones de trabajo. Aunque finalmente admiten que si bien un grupo de maestros aparentemente la acepte, ello no implica que estén convencidos de implementarla, por lo que “los futuros reajustes de la reforma deberán contar con una mayor participación de los docentes, en su calidad de actores principales de este proceso”. El “cómo” propiciar esa participación de los docentes sería “la gran incógnita y desafío” (2005: 146).

Esta posición es además optimista no sólo en términos de ampliación de la cobertura. Se afirma que la reforma modernizó la formación inicial de los docentes, que pasó de las escuelas normales a la universidad (motivo al que acusan varios de nuestros entrevistados, de haber sido el origen de la proliferación de universidades privadas “de garaje”). Y además, los autores aseguran que se fortaleció la educación pública, “contrariamente a lo que suponían las voces críticas de este proceso” (Contreras y Talavera, 2005: 145).

Contreras y Talavera destacan como “muy importante”, el rol de los bancos multilaterales y los donantes. Porque “no solo proveyeron recursos e ideas (...), su

apoyo inicial también fue clave para impulsar un anhelo nacional de cambio de la educación, que a principios de los noventa, no terminaba de cuajar en un programa de reforma concreto” (2005: 145). El ministerio de planeamiento así como el Banco Mundial (que concretaron la conformación del ETARE), son actores sin los cuales “probablemente la reforma educativa no se habría dado”. Se atreven a afirmar incluso, que el liderazgo boliviano fue a su vez tan constante, que en el 2002 se había moderado ya la percepción de que la reforma había sido impuesta por los bancos multilaterales y los donantes, dado que se había logrado un importante grado de apropiación (Contreras y Talavera, 2005: 145-146). Mientras afirmaban esto, lamentaban al mismo tiempo la posición del ministerio de educación de ese momento, que inesperadamente daba por finalizada la reforma y pretendía emprender otra.

Otra investigadora y pedagoga boliviana, realizaba un análisis mucho más crítico de la reforma boliviana, revisando el periodo desde 1994 hasta 2005, justo antes del inicio del gobierno de Evo Morales. La autora destacaba distintos elementos, como la ausencia de la educación alternativa como prioridad y responsabilidad del Estado, pese a las experiencias comunitarias exitosas en este ámbito que podían haber servido de insumo (esto intentó subsanarse en alguna medida a través de los documentos de reglamentación de la Ley). La incorporación de una noción limitada de participación, en la que además surgieron conflictos prácticos, pero sobre todo casi delimitada en su alcance a “dar opiniones” y por tanto no a tomar decisiones; o a conformar “órganos consultivos”, sin incidencia concreta. Además, una perspectiva escolar que reducía toda la educación al ámbito de la escuela, y que establecía una separación entre escuela y comunidad (Cajías, 2006: 17-22). Junto con la ley de reforma educativa, se aprobaron la ley de participación popular y la ley de descentralización administrativa, que incluían a la educación. Según Beatriz Cajías, estas leyes eran ambiguas y a veces hasta contradictorias entre sí. Pero coincidían en algunos aspectos, transfiriendo a los municipios tareas esenciales, como,

...la planificación -de carácter participativo-, la gestión y administración de los establecimientos educativos del lugar, la evaluación, la organización territorial (nuclearización), el financiamiento de infraestructura, equipamiento, material educativo y salarios de personal administrativo, y otras que se desprenden de estos amplios rubros. Un aspecto principal es (re)otorgarle la propiedad de la infraestructura educativa, con las responsabilidades de su mantenimiento, equipamiento, refacción y construcción de unidades nuevas, según las demandas del distrito. Otro aspecto, poco conocido, es que bajo su responsabilidad se encuentran los proyectos y acciones de educación alternativa (Cajías, 2006: 24).

Es la ley de participación popular la que crea como instancia a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios o simplemente CEPOS, que en sus inicios fueron tan solo cuatro. Y ello, materializaba de alguna manera ciertos principios incluidos en dicha ley e impulsados desde la sociedad civil como el enfoque intercultural y bilingüe de la educación, reconociendo la realidad multiétnica del país. Estos elementos sin embargo, al ser incorporados casi a la fuerza, no fueron taxativos ni unívocos. Su alcance se convirtió más bien en algo voluntarista, con un impacto más reforzador de las diferencias que aglutinador, y circunscrito a las zonas rurales de unos pocos municipios. Entre los resultados, como veremos también en Paraguay, es cierto que se amplió el acceso a la educación, pero se mantuvieron

casi intactos los problemas de abandono, al mismo tiempo que las marcadas diferencias de logros educativos entre el campo y la ciudad, entre indígenas y no indígenas, y entre hombres y mujeres. La situación fue mucho peor en el nivel secundario. Y la educación alternativa estatal, no solo se desatendió, sino que además se deterioró respecto al punto de partida.

Lo más destacado del análisis de Cajías no se realiza en términos de lógica neoliberal. En el destaque del constructivismo como modelo impuesto y la tecnocracia como fórmula de funcionamiento, sí hay coincidencia con otros análisis de la región. Pero sobre todo, insiste en la incongruencia de leyes y reglamentaciones entre sí, o de objetivos y su alcance en la práctica, poniendo el énfasis en la responsabilidad del ministerio de educación.

La misma autora señala por ejemplo, que incluso aunque había suficiente personal capacitado, ni el currículo ni los materiales pedagógicos se desarrollaron más allá de la primera etapa, con lo que aquellos alumnos que empezaron el proceso de reforma, debieron muy pronto continuar con improvisaciones diversas según cada caso. Hubo también –incluso denunciados formalmente desde varios actores de la sociedad civil-, manejo corrupto de fondos disponibles, haciendo alusión Cajías en varios momentos, al “montón de dinero” que estaba en juego.

Otro elemento muy notorio es que casi diez años después de la ley, recién empezaron a formarse y funcionar algunas pocas instancias de participación (y ello ya, coincidiendo con los años de revuelta social que se estaba produciendo en el país). Como análisis preliminar, dada la insuficiencia de evaluaciones e información oficial, Cajías enuncia su propia valoración de impacto, siendo el saldo más negativo que positivo, por haberse desperdiciado una oportunidad histórica hacia una educación de calidad.

...la reforma educativa boliviana ha logrado algunos avances, pero que son insuficientes frente al tiempo transcurrido, a los más de 340 millones de dólares gastados, a la profunda convicción de la sociedad civil que intentó durante todos estos años construir una nueva educación, más equitativa y pertinente y que ha visto frustradas sus expectativas. Lamentablemente, y salvo escasos momentos, el ministerio de educación funcionó de manera autocrática y aislada, imponiendo su propia visión de educación, sin permitir que el conjunto del país se apropie del proceso (Cajías, 2006: 53-54)

El sociólogo y antropólogo boliviano Mario Yapu, -quién participó como miembro del ministerio en gobiernos previos a Evo Morales-, es conocido por sus análisis del racismo, la discriminación y exclusión en el currículo educativo. Es decir, del vínculo entre reformas educativas y poblaciones históricamente marginadas o lo que denomina como culturas sometidas. Admite que con la reforma educativa de los noventa, se produjo una alteración del campo educativo, que supuso “modificar las reglas del juego (por ejemplo, el sistema del escalafón del magisterio), el discurso pedagógico (competencias y aprendizajes en lugar de conocimientos), la posición de los agentes (el maestro frente al niño), los centros de decisión administrativa y gestión (surgimiento de los poderes locales: los municipios y los distritos), las prácticas pedagógicas centradas en el niño”, entre otras (Yapu, 2009: 116). Pero desde la sociología del currículo y sin considerar la perspectiva institucional de la educación apunta que,



...la propuesta de la reforma educativa careció de una visión integral entre lo curricular y lo institucional, no contenía una teoría sólida sobre las instituciones y las organizaciones sociales y educativas y mantenía intacta la antigua dicotomía entre lo administrativo y lo académico. No cuestionó en profundidad los modelos de gestión vigentes, ni su articulación con lo curricular (Yapu, 2009: 117).

De paso, refiere que en dicha reforma participaron profesionales “franceses, chilenos, españoles, ecuatorianos, peruanos y de otros países” (2009: 117), que quizás no compartían una visión única, pero que “evidentemente” se basaban en autores como Vigotski, Bruner o Piaget para plantear el aprendizaje de la lecto-escritura, es decir, en la teoría constructivista y global de la lengua haciendo mención a la psicogénesis y al entorno social y cultural. Lo cierto es que ni el modelo curricular, ni el modelo de niñez de la reforma educativa, fueron discutidos contextualmente. Y sobre todo, dada la diversidad de Bolivia, se produjo un salto directo desde el diseño en el nivel institucional central, a la imposición de su aplicación en el aula, que recibieron los maestros (Yapu, 2009: 118). El autor destaca por tanto la prevalencia de una “lógica gerencialista” en el manejo de la reforma, que conlleva indudables insuficiencias en los resultados.

Mediante el discurso del currículo nacional (tronco común curricular), es decir, lo que todo ciudadano boliviano debe conocer o saber hacer, la reforma educativa enfatizó en la visión de un niño creativo, dinámico, activo, participativo e investigador, la cual no encaja necesariamente con las visiones múltiples de los padres de familia. En ese sentido (...) las familias rurales tienen visiones muy dispersas y diferentes frente a lo que propuso la reforma educativa de 1994. Más allá de los proyectos y políticas nacionales, las relaciones sociales locales de poder condicionan y orientan las estrategias y actitudes de los actores locales hacia las propuestas que vienen de afuera, y rompen las lógicas *gerencialistas*, que ven lo local como simples espacios de aplicación de políticas. Donde además (...) se descuida las dinámicas económicas y políticas a nivel local (Yapu, 2009: 185).

Así, palabras que remiten a acciones como exclusión, autocracia o imposición, son recurrentes en los análisis de la reforma educativa boliviana que hemos revisado hasta aquí. Justamente estas acciones se atribuyen crítica y explícitamente al modelo neoliberal desde los actores educativos más beligerantes que fueron siempre los maestros bolivianos, organizados en un sindicato urbano, y otro rural. Ambos, adscritos a la Central Obrera Boliviana.

El Magisterio Rural, en la publicación titulada “*Magisterio Rural. Protagonista del derrumbe neoliberal*”, hace un recuento de las posiciones y luchas “frente a los gobiernos oligárquicos y neoliberales”, desde el año 2001 hasta el 2005, en que se produce la victoria de Evo Morales. En la coyuntura de resistencia social de dichos años, el magisterio habría contribuido a dar “certeros golpes a los eternos dueños del poder (...) y sus medidas político económicas anti-populares y anti-nacionales” (Trujillo, 2007: 5). En el documento se reconoce la debilidad del movimiento obrero tradicional en el momento donde más necesario era para frenar al neoliberalismo, y destaca que el magisterio junto a otros sectores sociales, -campesinos, coccaleros, juntas de vecinos, coordinadoras de resistencia social y el propio MAS-, debieron ocupar ese lugar. A lo largo de todo el libro se describe el proceso desplegado durante esos años donde la represión del Estado acabó incluso con maestros muertos.

El magisterio rural (...) supo enfrentarse decididamente al modelo y sus operadores neoliberales, arrinconarlos en los palacios de gobierno y legislativo, arrancando (...) principalmente, algunas migajas en el aspecto salarial, constituidas sin embargo en grandes conquistas en el ámbito político, toda vez que cada una de ellas, logradas a costa de sacrificio, sangre y la ofrenda de vidas humanas, fueron perforando de a poco el neoliberalismo, socavando de manera paulatina sus cimientos, al punto de hacerlo tambalear en no pocas oportunidades (Trujillo, 2007: 10).

En resumidas cuentas, el material nos permite una visión de las reivindicaciones sindicales y pedagógicas, pero tiene principalmente un carácter de cuestionamiento a la estructura social, a la historia de exclusiones y desigualdades, así como a la coyuntura política de aquellos años. La globalización y el neoliberalismo son los dos elementos más reiterados como amenazantes y causantes de todos los despropósitos del país desde finales de la dictadura.

Los maestros rurales en dicho documento, -en el que se incluyen reseñas de todos los materiales internos de la organización-, se posicionan como socialistas y marxistas. En cualquier caso, a la reforma educativa se la menciona siempre como neoliberal. Se presentan las reivindicaciones y demandas de salario, aumento del presupuesto educativo y recuperación de privilegios económicos. Pero también, se muestra oposición hacia la pretendida municipalización de la educación, el control docente desde los asesores pedagógicos instituidos por la reforma, la pretensión de urbanización de la educación rural (lo que suponía debilitar y desactivar los beneficios adquiridos por el magisterio rural), la desatención del pre-escolar en sectores campesinos e indígenas, entre otras cuestiones concretas. Pero insistimos en el carácter analítico-crítico del documento respecto más a lo económico y lo social, a lo estructural, a la corrupción, a la injerencia internacional; que a lo pedagógico-educativo. Todas las acciones docentes durante estos años estuvieron orientadas sí, a exigir la realización de un nuevo Congreso Educativo Nacional y una nueva Asamblea Constituyente, logros que se alcanzaron ya con el gobierno de Evo Morales. Y en el que por cierto, coincidían con otros sectores de la sociedad.

Por su parte, los maestros urbanos, daban a conocer en 2004 el documento denominado "*La Escuela para rescatar a la patria*", o libro rojo. En éste, delineaban ya una nueva propuesta educativa, en el marco de la realización de un nuevo Congreso Nacional de Educación, que se retrasó hasta 2006. Enunciaban específicamente un proyecto educativo "revolucionario, popular, humanista, plurinacional, democrático, co-educativo, laico, científico y anti-imperialista" (CTEUB, 2004: 43), que sobre todo pueda establecer un estrecho vínculo con la vida e historia del país.

Machaca Benito (2006) reafirma que el magisterio urbano consideró fracasada a la reforma educativa, "entre otras razones, porque no participó el magisterio en su diseño, es una ley neoliberal diseñada e impulsada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y porque en diez años se gastaron millones de dólares y los resultados son poco convincentes y se limitaron al primer ciclo del nivel primario" (CTEUB, 2004 en Machaca Benito, 2006: 6). Siempre propusieron anular la ley, y sentaron una posición inamovible al respecto, algo que en aquel entonces no todos compartían.

Según afirma el mismo autor, es relevante que el análisis del magisterio urbano estuvo exageradamente marcado por la categoría de clase, “y no así de la étnica, invisibilizando de este modo la emergencia del movimiento indígena y su significativo aporte en el proceso de reconstrucción del Estado y la sociedad boliviana”. Ello se refleja por ejemplo en documentos de los maestros urbanos sindicalizados (CTEUB), en los que se refieren a los pueblos indígenas como “tribus” (Machaca Benito, 2006: 6). Esto es algo que no se evidencia en el análisis del magisterio rural, que siempre fue inclusivo respecto a las categorías de clase y etnia.

Pensando en la evolución de la reforma, Mogrovejo afirma que el horizonte de duración del cambio educativo planteado en los noventa, fue inicialmente de veinte años, es decir, hasta 2015. Esto abarcaría a todos los niveles educativos formales, y no sólo a la primaria que era la prioridad de los primeros siete años, los que concluían en el año 2002. Pero no solamente no se desarrollaron buena parte de los objetivos de la primera etapa, sino que llegado el momento de plantearse la siguiente, fue el propio ministerio de educación de la época, -siempre conservador, pero ya tras incesantes cambios de gobiernos-, el que renegó de la continuidad.

En efecto, la ministra de entonces, decía que no era momento de plantearse continuidad o mejora de la reforma, sino una nueva estrategia educativa totalmente distinta. Así, en los años finales del ciclo previo a la victoria de Evo Morales, se postulaba ya una refundación educativa. María Soledad Quiroga, quién dejaba el cargo de ministra, admitía en una entrevista para el PIEB (2005: 4), casi todo lo que hemos destacado previamente. Es decir, que la reforma educativa fue una política inconsulta en donde la participación no fue efectiva, que aunque se avanzó en bilingüismo nada se hizo respecto a la interculturalidad, que se pensó sólo en la primaria y no en la transformación del sistema en su conjunto, que se acentuó la inequidad especialmente en áreas rurales y población femenina, que se propició una ruptura entre niveles por falta de apoyo a la continuidad del alumnado en la secundaria, que la formación docente no se atendió pese a elaborarse una nueva propuesta curricular que éstos debían aplicar.

El propio PIEB, centro de investigación boliviano de referencia, consideraba en el año 2005 que la crítica de la reforma educativa era ya una rutina, incluso desde mucho antes de su promulgación como ley. Y precisaba a modo de balance, que “la desigualdad educativa en Bolivia tiene fisonomía indígena”, al tiempo de asegurar que la particularidad boliviana respecto a los malos resultados educativos de toda la región, es la acentuación de variables étnicas y rurales (PIEB, 2005: 1).

Si pensamos en los inicios del proceso, no es muy difícil de entender, que una reforma vivamente deseada e imaginada desde amplios sectores sociales, pero finalmente impuesta desde el gobierno y los financiadores internacionales, bautizada muy pronto como “maldita” y “neoliberal”, estaba destinada a fracasar. Todavía más, si los maestros se sintieron ignorados y desconectados, siendo un engranaje fundamental del proceso de cambio.

#### 4.2.2. PARAGUAY: “EDUCACIÓN, COMPROMISO DE TODOS” ¿QUIÉNES SON TODOS?

En 1989, fecha que marca el final del Stronismo, la educación paraguaya podía ser ubicada entre la de menor desarrollo del continente. Y con un agravante fundamental: carente de una mínima base de cultura crítica para iniciar su transformación (Rivarola, 2000: 12).

La versión oficial en Paraguay, está representada por Domingo Rivarola<sup>43</sup>, investigador que formó parte de los inicios y la formulación de la reforma, y que posteriormente pasó a ser miembro del CONEC<sup>44</sup>. Dado que la reforma educativa paraguaya empieza a gestarse oficialmente en 1991, dos años después de la caída de la dictadura, -aunque la nueva Ley se aprueba recién en 1998-, el matiz principal del cambio estuvo puesto en la democratización de la sociedad y de las instituciones, así como en la construcción de una nueva ciudadanía. Otro tanto sucedía con la Constitución Nacional aprobada en 1992, que fueron los dos cambios normativos más significativos que se produjeron en la década.

De acuerdo a Rivarola, los “pilares fundamentales” de la gestación de la reforma fueron: i) la vinculación entre educación y desarrollo del país, como “convicción extendida en amplios sectores de la ciudadanía”; ii) la voluntad política de la dirigencia de entonces que quería emprender la reforma de la educación; y, iii) la constitución del consejo asesor de la reforma educativa, integrado por “intelectuales, artistas y docentes de reconocida competencia académica” que asumía el compromiso de formulación y seguimiento (Rivarola, 2006). En este caso nos atrevemos a afirmar, que la “ciudadanía”, o los “amplios sectores” de la misma, deben ser entendidos de forma literal. Es decir, aquellos con deberes y derechos disponibles, capacidad de voz y agencia. No así, el conjunto de la población del país<sup>45</sup>. El mismo autor relata, que el primer paso consistió en la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la educación paraguaya, el que se realizó con la cooperación del Instituto Internacional de Desarrollo de la Universidad de Harvard (HIID).

A tal efecto, el HIID destacó un experto residente que se instaló en el país para coordinar los programas locales, definiendo dos instancias directas de cooperación local: el propio ministerio de educación y el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (Rivarola, 2000: 14)

Este asesor, fue el venezolano Fernando Reimers, participe en otras tantas reformas del continente, quién coordinó el documento “*Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de política y estrategia para su reforma*” (1993). Sobre dicho diagnóstico, se preparó primero el documento base, y

---

<sup>43</sup> Director del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y la Revista Paraguaya de Sociología.

<sup>44</sup> Consejo Nacional de Educación y Cultura.

<sup>45</sup> En su carácter de participante directo, Rivarola escribe con aparente distancia del tema, pero es evidente su posición. Su relato es en todo momento optimista, y limitadamente crítico respecto al papel de los representantes de la sociedad que participaron de aquel proceso de cambio. Notorio es sobre todo, el destacado papel de la élite social, a la que denomina como ciudadanía. Que en aquel entonces, casi tanto como ahora, está compuesta exclusivamente de personas de origen urbano, clase media y formación universitaria. Quizás no esté de más recordar, que entre éstos no se encuentran personas de organizaciones sociales de base, y menos aún campesinos, indígenas o afro-descendientes.

posteriormente el plan estratégico. Según comenta Rivarola, se pensó en la necesidad de reformar todo el sistema educativo, aunque implementando los cambios de forma gradual y asumiendo la magnitud del amplio espectro de transformaciones necesarias. Dada la continuidad de esta problemática hasta la actualidad, es relevante mencionar que la reforma se orientó, -según refiere el autor-, a partir del masivo rechazo y descalificación hacia el sistema educativo montado y controlado desde los ámbitos partidarios del poder. Es decir, concretamente, el Partido Colorado, quien sostuvo al dictador, pero también quien lo derrocó y continuó en el gobierno. Rivarola menciona a organizaciones no gubernamentales, prensa, docentes o padres de familia, como actores hasta entonces excluidos que denunciaban “la excesiva partidización, el prebendarismo y la primacía de la lealtad partidaria o la militancia como mérito para acceder a los cargos educativos sea de orden docente o administrativo” (Rivarola, 2000: 12). Menciona también reiteradas veces a la supervisión, como instancia de control y lealtad partidaria (que actualmente mantiene ese matiz<sup>46</sup>).

En 1991, se conformó primero un “consejo consultivo”, de más de treinta miembros, “respetables figuras” (sic) del arte, la intelectualidad, la docencia, etcétera. Pero también se incorporaron personas vinculadas al régimen anterior. Tal instancia resultó endeble, demasiado heterogénea, y escasamente operativa para iniciar un proceso de reforma. Y tampoco contó con suficiente interés ni capacidad de apoyo desde la dirigencia del ministerio, lo que llevó a la renuncia del ministro. Rivarola destaca que esta pervivencia de la estructura de poder anterior no permitió un rápido ni radical cambio administrativo ni técnico. Pero en 1993, con nuevo presidente y en un nuevo escenario, se constituye finalmente el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). Este consejo, con doce miembros, sintió que había superado un primer escollo conservador y se abocó a marcar “el rumbo y nivel de la reforma educativa” (Rivarola, 2000: 13).

Según el mismo autor (y protagonista), cuando se inició el nuevo gobierno en 1993, accedieron a puestos clave del ministerio personas desligadas absolutamente de la administración anterior, y entonces todo el personal se comprometió con el proyecto. Lo que permitió, siempre según Rivarola, que no se convirtiera en tarea de una comisión especial sino de toda la institución. En cualquier caso destacamos que la reforma se describe invariablemente delimitada al espacio institucional. En ese momento se crearon “grupos de apoyo al Consejo Asesor de la Reforma Educativa”, con funcionarios “del más alto nivel técnico”. Además, un “grupo de diálogo estratégico”, que según comenta fue esencial porque abrió una corriente crítica dentro del propio ministerio. En este nuevo escenario más favorable al cambio, se gestó la propuesta de ley aprobada en 1998. Una propuesta coordinada por el CARE con la Comisión de Educación del Senado (Rivarola, 2000). Aparecen entonces con más fuerza los actores internacionales.

En el campo internacional, no menos relevante fue el interés suscitado en el seno de los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera por la transición

---

<sup>46</sup> La partidización del Ministerio de Educación especialmente en sus niveles inferiores, así como la función partidista de la figura del supervisor son cuestiones mencionadas de forma reiterada por los distintos entrevistados para esta investigación, y figuran también en documentos de diagnóstico. Así lo veremos en los capítulos 6 y 7.

paraguaya en general y por la educativa en particular. El común entendimiento y consenso respecto a la relevancia de la educación en el complejo proceso iniciado en el país permitió acordar con celeridad mecanismos de cooperación que contribuyeron a impulsar decisivamente el proyecto de reforma Educativa (Rivarola, 2000: 14).

De las expresiones de Rivarola se deriva explícitamente la posición de ilimitada apertura desde el gobierno paraguayo y sus actores educativos oficiales, a la influencia y apoyo de actores internacionales en las ideas para la formación y formulación de la reforma educativa. De hecho destaca, “la movilización de un número excepcional de especialistas locales e internacionales que se abocaron a la tarea de examinar y debatir sobre diferentes aspectos de la educación paraguaya” (Rivarola, 2000: 14). El autor señala, que al mismo tiempo, el ministerio estableció con el Banco Mundial (BM/WB) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dos importantes convenios de préstamo para dar inicio a la reforma. En el primer caso, se acordó que los recursos serían destinados a la reforma de la educación media, en tanto que en el segundo, a la educación escolar básica.

El CARE, elaboró y divulgó el documento “*Reforma Educativa, compromiso de todos*”, cuyo centro fue el logro de la calidad, la eficiencia y la equidad. En este proceso de elaboración, se abrieron cauces a la participación desde congresos regionales de educación y un congreso nacional, aunque no podemos constatar las modalidades ni el enfoque de participación considerado. De hecho, estos congresos se consideran como insumo, pero a la par que los documentos de análisis elaborados por expertos internacionales, diagnósticos y otras fuentes.

En el año 2000, dos años después de aprobarse la ley, el autor destacaba el énfasis de la reforma en su vínculo con el mercado laboral, lo que implicaba contactos con las empresas (precisamos nosotros: escasísimas en Paraguay), “respondiendo al principio de que la escuela debe preparar para el trabajo en la empresa”. En ese acercamiento escuela-empresa, los jóvenes podrían “conectarse e informarse con los grandes cambios que se están dando en el campo de la ciencia y la tecnología” (Rivarola, 2000: 23).

El mismo Rivarola admitía en el año 2000, que el abandono y la repitencia eran ya un problema crónico, e incontrolado, que además se habían incrementado en los grados en que se había aplicado hasta entonces la reforma educativa<sup>47</sup> (2000: 25). También reconocía la sensación de debilidad, vacilación y desatención a la puesta en marcha del bilingüismo, cuestión denunciada por los maestros, que veían, por ejemplo, como incluso los materiales en guaraní eran de peor calidad que los de castellano. Pero añadía, “a pesar de estas objeciones, la educación bilingüe ha mostrado resultados sumamente positivos” (Rivarola, 2000: 22), sin aportar ningún dato concreto para demostrarlo. De hecho, respecto a los docentes lamentaba que como en el resto de países de América Latina, se convirtieron en un factor de interferencia de la reforma educativa (Rivarola, 2000: 19). La misma posición que ha sido siempre oficial en los gobiernos reformistas de la época y sus

---

<sup>47</sup> En los años posteriores, se intentó paliar esta situación, a través de la promoción automática del alumnado del primer ciclo de Educación Básica; es decir, la normativa ministerial de que los alumnos de primero, segundo y tercer grado debían aprobar el grado obligatoriamente, a través de distintas estrategias institucionales y docentes; sin posibilidad de repitencia.

aliados internacionales. Ciertamente, los entrevistados del ministerio vinculados al gobierno de Fernando Lugo, tampoco manifestaron una posición muy distinta.

En una postura que decíamos intermedia, se sitúa por ejemplo un trabajo bastante reciente, del investigador paraguayo Rodolfo Elías (2014) para CLACSO. Este se ocupa de revisar someramente algunas de las bases de la reforma educativa sucedida en el país, y hasta ahora vigente. Como parte del contexto en que se desplegó la reforma, introduce la noción de neoliberalismo, aunque cuestiona su alcance. Así, Elías refiere a Molyneux (2008, en Elías 2014: 9) para plantear que el neoliberalismo lejos de tener una coherencia programática, como toda política social o económica, afronta siempre una contestación y entre oposiciones adquiere su forma final, que es muy variable y específica para cada caso. Y asegura al mismo tiempo, que otro tanto sucede con el cambio progresista o pos-neoliberal, difícil de valorar. Aunque sí se pueda afirmar, que la relación Estado-Sociedad, en donde se juega lo colectivo, quedó profundamente fracturada en los países que atravesaron las reformas de los noventa (Pini y Gomes Melo 2011, en Elías, 2014: 9).

Tras analizar los marcos normativos y programáticos de la reforma educativa de los noventa en Paraguay, concluye que en el discurso o enunciación de planes y programas, sí aparecen “principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales”, específicamente: estándares explícitos, control de resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias *top-down* para la formulación y ejecución de políticas (Elías, 2014: 27). Pero que, aunque algunas de ellas se han implementado, la mayoría, no. Comprobaremos posteriormente que varios de estos términos reaparecen en el programa de gobierno de la APC.

El autor afirma también, que se han dado procesos de focalización hacia sectores excluidos, conformación de estructuras paralelas de gestión respecto al ministerio de educación, y una participación relevante del BID y el Banco Mundial vía fondos no reembolsables, en la financiación. Asegura que otros elementos como la descentralización y la privatización (de gran importancia en países pioneros como Chile), no han tenido impacto en Paraguay, debido sobre todo a las limitaciones de la política local (no queda claro si simplemente lo señala, o considera deseable la superación de tales limitaciones). Elías finalmente señala dos elementos fundamentales que obstaculizaron el avance de la reforma. Por una parte, el escaso acompañamiento desde el presupuesto estatal, y por otra, la insuficiente o nula participación de los docentes con quienes las vías de diálogo estuvieron siempre bloqueadas (Elías, 2014: 27-28). No hay menciones al papel o participación de la sociedad civil o de base popular.

De la cuestión docente se ocupa más específicamente la investigadora paraguaya Elba Nuñez, en una publicación del año 2002 realizada también a través de CLACSO. Ella explicita la lógica neoliberal de las reformas emprendidas en Paraguay, y muy específicamente en los sectores de salud y educación. En el caso de la educación, afirma que la ley de la reforma, condujo a un claro retraimiento estatal, focalizándose en la educación primaria, y desinvirtiendo en otros sectores como la educación media, vocacional, agropecuaria y profesional (que sí estaban incluidos en el marco legislativo previo). La gratuidad de la educación, y el

suministro de lo que se denomina complemento nutricional así como la provisión de útiles escolares para alumnos desfavorecidos, quedaron también delimitados a este nivel básico, que se amplió de seis a nueve años de duración (Nuñez, 2002: 4). Si bien creció el porcentaje de presupuesto público destinado a educación, -que igualmente no superó el 4% del PIB-, este aumento fue a financiar los gastos corrientes, desatendiendo mantenimiento, infraestructura y equipamiento (Nuñez, 2002: 5). A diferencia de Elías, en dicho trabajo se aclara que en Paraguay, al igual que en otros países, sí se promovió la descentralización de algunas funciones hacia los niveles locales y regionales, así como la creación de instancias de participación formales. Pese a ello, es cierto que la descentralización de aquella época (actualmente se han tomado nuevas medidas) no fue del sistema educativo ni de las instituciones, sino de algunas competencias con escasa relevancia.

Nuñez (2002) analiza el papel del magisterio en la reforma de los noventa en Paraguay, y se refiere al sector como “movimiento social”. Los distintos representantes de sindicatos docentes entrevistados, esgrimen idénticos argumentos a los de sus pares bolivianos (y de varios otros países, ver por ejemplo, -sobre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay- en *CTERA et al, 2005*). En concreto, que la reforma educativa apeló a la participación docente en la elaboración, pero esta participación nunca se concretó en la formulación, salvo modalidades sin incidencia sustantiva. Y que cada una de las propuestas y postulados de la nueva ley, se impusieron, incluso sin capacitación previa, por lo que evidentemente fracasaron. Así, los resultados educativos siguieron iguales, ampliándose el acceso, pero manteniéndose intactos los índices de repitencia y abandono.

Los maestros entrevistados en dicha investigación, señalaban además al grupo de actores nacionales escogido para formular y proponer políticas como un “consejo de ancianos”, encargado de avalar las políticas del BID y el Banco Mundial. Destacaban solamente como positivo el enfoque en un rol más protagónico del educando en la relación de aprendizaje. Pero no se abstuvieron de afirmar unánimemente, que el Estado tendía a disminuir su incidencia, exigiendo a los docentes y las familias, responsabilidades que no se correspondían con lo ofrecido. Por ejemplo, la mejora de resultados educativos sin ninguna inversión en infraestructura o recursos pedagógicos de cualquier tipo. Se quejaban además, de que los dirigentes de cooperadoras escolares (compuestas de madres y padres), antes que aliarse con los maestros, apoyaban al Estado y asumían parte de los roles, -incluso de sostenimiento económico-, vía aportes “voluntarios”, que en realidad se tornaban obligatorios e inexcusables, con las consiguientes exclusiones de aquellas familias que no podían asumirlos. Además, destacaron el crecimiento de la oferta privada de educación media y de otros niveles educativos, dada la desfinanciación de los mismos en el sector público, y por tanto, la insuficiencia de oferta y cobertura. En esto, mostraban también una visión más crítica que la referida antes por Elías (2014).

Otra posición también crítica desde la Sociedad Civil organizada, se realiza en clave de derechos humanos. La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - CODEHUPY en su publicación anual sobre Derechos Humanos, presenta informes de la situación educativa elaborados por activistas sociales y educadores casi siempre pertenecientes a la ONG Serpaj (una de las promotoras de la conformación



del Foro por el Derecho a la Educación), y ocasionalmente a algunos otros actores vinculados.

En el año 2002, Almada y Coronel señalaban la disociación entre nuevas reglamentaciones, currículo, y reorganizaciones educativas en general; y la formación o capacitación docente que correspondería para llevarlas adelante. En el mismo informe, destacaban muy especialmente la insuficiencia de presupuesto educativo en todos los niveles y para todos los aspectos educativos. Resaltaban también la inadecuación de la oferta educativa a la diversidad lingüística, territorial y cultural del alumnado (Almada y Coronel, 2002).

En el informe del año 2003<sup>48</sup>, las mismas autoras insistían en los aspectos ya señalados, añadiendo las marcadas diferencias entre resultados educativos de zonas urbanas y rurales, y de población indígena y no indígena, o sectores marginados (Coronel y Almada, 2003). Aparecía igualmente la crítica situación de abandono de la formación docente, así como la precaria situación laboral de este sector. E innumerables déficit en todos los aspectos imaginables, entre los que quizás destacaríamos la des-financiación del pre-escolar y la educación media (incluso después de haberse iniciado la segunda etapa de la reforma educativa que incluía a estos niveles), lo que dejaba en un limbo a niños y niñas que pretendían ingresar a la educación básica, o a jóvenes que la concluían y no podían continuar el siguiente nivel.

Las autoras retomaban el diagnóstico de Alonso (2003 en Coronel y Almada, 2003: 320), respecto a tres problemas de fondo de la educación paraguaya: i) el hecho de que no fuera autónoma, pues dependía del Banco Mundial y del BID para la financiación de su reforma, con medidas que desconocieron las raíces históricas y culturales de la sociedad paraguaya; ii) seguía al servicio de la estructura del partido político predominante desde la dictadura; y iii) desatendía a la mayoría de la población, enfocándose solamente en minorías privilegiadas. Así, pese a casi una década de modificaciones, ajustes y variantes, los cambios no se realizaban en los aspectos fundamentales para la transformación, y la educación mantenía las características ya presentes en la etapa dictatorial.

Estos cambios consisten principalmente en transformaciones a nivel de planes y programas, modificaciones en las asignaturas, cargas horarias, años de estudios, sistemas de evaluación y de calificaciones sin que se evidencien propuestas educativas liberadoras, críticas, democráticas y respetuosas de los derechos humanos tendientes a romper con la cultura forjada por una estructura autoritaria, verticalista y jerárquica del sistema y de la sociedad. Los cambios tampoco contribuyen a la capacitación y a la formación de una ciudadanía crítica y responsable, fundamentalmente de los sectores menos favorecidos (Coronel y Almada, 2003: 319).

¿Reforma Educativa o exclusión Educativa?, se planteaban Corvalán y Almada (2005) en un informe posterior, que junto con los siguientes, no son muy distintos o alentadores respecto a los cambios ni la situación educativa. En este documento

---

<sup>48</sup> En aquel año 2003, se iniciaba un nuevo periodo de gobierno, el que precedió al de Fernando Lugo, y se producía también, el mayor movimiento migratorio de paraguayos principalmente hacia España, y además hacia Argentina y Estados Unidos, debido al crecimiento negativo y grave crisis económica del país.

se hacía un recuento de diez años, tras los inicios de la implementación oficial de la reforma educativa en el año 1994, y el inicio de los informes de derechos humanos en 1996. Se admitía la ampliación de la cobertura, y la consolidación de una política educativa nacional<sup>49</sup>, pero se destacaba el déficit de atención al bilingüismo, educación indígena, educación especial (Corvalán y Almada, 2005: 415). Y todo el resto de cuestiones ya mencionadas, entre las que se subraya nuevamente la precaria formación inicial y básica de los docentes, la infraestructura, la inadecuación curricular a la población del país, etcétera.

Algunos otros investigadores reconocen a la educación como parte del paquete de reformas en torno al consenso neoliberal. Por ejemplo, el economista e investigador Luis Rojas, señala a la reforma educativa de los noventa, como una de las reformas emprendidas que ha tenido más apoyo de organismos internacionales y ha contado con mayores recursos económicos. Y concluye que “el principal, y casi único, resultado de la misma fue la ampliación de la cobertura educativa en el nivel de la educación escolar básica, que abarca del primero al noveno grado” (2011: 44), permaneciendo casi intactos los problemas de calidad, repitencia y deserción, preparación para el acceso a la universidad y al mundo del trabajo, preparación de los docentes, infraestructura obsoleta e insuficiente.

Rojas (2011) afirma además, que el modelo tributario derivado de las reformas neoliberales de primera generación, se sustenta en las clases medias y bajas, exonerando a los ricos, e impidiendo la obtención de recursos suficientes, por lo que obstaculiza el crecimiento del PIB, -hasta al menos 6%-destinado a educación (salud, vivienda y servicios básicos)-, tal como se recomienda internacionalmente para facilitar la garantía del derecho. Finalmente, la descentralización que se produjo, es básicamente formal, y no responde a ninguna de las necesidades locales y departamentales vinculadas a la pobreza y la desigualdad.

Aunque insuficientes en cantidad y profundidad, e incluso algunas contradictorias, la mayoría de las visiones acerca de la reforma educativa en Paraguay, identifican en ella elementos discursivos de la lógica neoliberal en la formulación, que tuvieron un alcance moderado en la implementación. Pero aparece también reiteradamente el “detrás de escena”, es decir, la referencia a los financiadores de la reforma a quienes se supone o atribuye autoría destacada en ella. Y se recuenta el alcance de los daños, sin demasiadas precisiones, coincidiendo no obstante, en la negación de la participación y protagonismo del sector docente, así como en el debilitamiento del Estado como financiador. Esto último, conlleva impactos evidentes en el acceso y resultados de sectores ya históricamente excluidos. Pero estos sectores, -indígenas, campesinos, rurales-, fueron excluidos ya desde la propia formulación. Ni siquiera pensando en que no hayan participado e incidido en la reforma, sino en que no estuvieran incluidos como principales destinatarios de la misma.

---

<sup>49</sup> Algo destacado incluso por los más críticos, es la existencia de una “Política Educativa nacional”, en el sentido de que hubo estabilidad en el Ministerio de Educación, tanto en cargos como en políticas. Esto no es extraño si consideramos que se mantuvo el mismo partido político en el poder hasta la llegada en 2008 de Fernando Lugo. Es decir, desde 1989 hasta 2008, durante casi veinte años.

Lo notorio además es que en el documento de Rivarola, se hace referencia a la rápida urbanización de la población paraguaya, especialmente durante el periodo posterior a la dictadura; pero no se señala siquiera de manera superficial, las causas estructurales de ello. O la necesidad de que la educación cuestione esta situación. En el ámbito sociológico crítico paraguayo se asume que esta urbanización se produce en forma de expulsión, y no de manera voluntaria, por diversos motivos que hemos mencionado sucintamente en el capítulo anterior (especialmente el avance agresivo del agronegocio). Es decir, se menciona en todo momento la preparación para el trabajo, el vínculo con las empresas, incluso el “aprender a aprender” o la revolución tecnológica. Pero, sin su correlato con otras formas de vida especialmente campesinas e indígenas, que si bien es cierto se están transformando, exigen desde distintas instancias, -y ya lo hacían en aquellos años en los que se mantuvo la persecución y muerte de líderes del sector-<sup>50</sup>, la revalorización y respeto de sus comunidades, valores y horizontes, alejados no pocas veces de las pretensiones homogeneizadoras y modernizadoras de la “vanguardia” política o intelectual afín al oficialismo.

La rápida revisión del proceso de elaboración e implementación de la reforma, es suficientemente clara respecto a la participación preponderante de las élites, los expertos, y la “ciudadanía” más ilustrada. Ese “compromiso de todos”, parece haber quedado bastante alejado de los que se suponía debían tener voz y agencia en dicho proceso de cambio.

---

<sup>50</sup> Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014). Informe Chokokue 1989-2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino. Asunción: CODEHUPY.

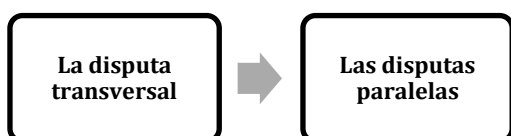
**TERCERA PARTE**  
**Los sujetos del cambio disputando agendas**

En esta tercera parte nos enfocamos sobre la pregunta acerca de quiénes intervienen en el momento de cambio para la formación de la Agenda Educativa, y a través de qué ideas y posiciones.

La hipótesis de partida es el reconocimiento del papel que los movimientos sociales juegan en Bolivia como actores determinantes en la dirección e ideas del cambio de agenda; a diferencia de Paraguay en donde la situación sería distinta dado que este cambio de actores no se produce. Predomina en este análisis la mirada micro, que considera la agencia y su impacto sobre nuevos o viejos modos de gobernanza, según los actores y sus ideas. Nos basamos para ello en las entrevistas realizadas a informantes clave de gobierno, sociedad civil y organismos de cooperación y crédito.

## ORGANIZACIÓN

En los capítulos 5 y 6 se presentan los casos de Bolivia y Paraguay respectivamente, analizándolos por separado para facilitar la presentación, organización y análisis en esta parte de la tesis. Cada capítulo se compone principalmente de la identificación de una disputa transversal, y de disputas paralelas complementarias.



## LA DISPUTA TRANSVERSAL

Identificamos la predominancia de una disputa transversal que permite entender las bases desde donde se discute la agenda, y el modo en que esto abre y condiciona otras disputas. ¿Por qué la denominamos disputa transversal? Porque más allá de los temas o áreas de política educativa en discusión, interviene en la formación de la agenda como condicionante omnipresente.

Mientras en Bolivia la disputa transversal se produce entre la agenda institucional y la agenda popular; en Paraguay, la disputa transversal se presenta entre la agenda político-electoral y la agenda pedagógico-técnica. Cada una de ellas es explicada desde un ámbito determinado. En el caso de Bolivia la disputa transversal entre agendas se plantea a partir de la participación, que se traduce en un cambio de sujetos políticos. En Paraguay, la disputa transversal está explicada en torno a los intentos de formulación de la propuesta educativa, que deriva en una estéril tensión entre política y técnica.

### AGENDAS TRANSVERSALES DE DISPUTA EN BOLIVIA Y PARAGUAY

ESTABILIDAD	CAMBIO	ALTERNATIVAS
<b>BOLIVIA</b>		
Agenda institucional	Agenda popular	La Participación
<b>PARAGUAY</b>		
Agenda político-electoral	Agenda pedagógica-técnica	La Propuesta Educativa

## LAS DISPUTAS PARALELAS

Tras la disputa transversal más extensa que caracteriza y atraviesa al momento de formación de la agenda educativa del cambio, se abren más disputas, y damos cuenta de aquellas que destacaron como relevantes en el conjunto de las entrevistas. Las denominamos disputas paralelas, en el sentido de que se producen de manera simultánea en el tiempo, y pueden participar de cada una de ellas, actores defensores de una postura concreta, pero que a menudo, son actores también muy activos en otras disputas referentes a un tema distinto. También se da el caso de actores que sólo se involucran en alguna de las disputas y no en las demás.

En Bolivia presentamos dos disputas paralelas conformadas por los pares: agenda gradual-agenda rupturista, y agenda universalista-agenda indigenista. En Paraguay, las disputas paralelas son entre los pares: agenda conservadora-agenda progresista, agenda coyuntural-agenda sectorial, y agenda privada-agenda pública. Cada uno de los pares tiene también un ámbito concreto de despliegue, en donde se puede ir siguiendo las pujas de ideas y actores que va orientando la toma de decisiones.

### AGENDAS PARALELAS DE DISPUTA EN BOLIVIA Y PARAGUAY

ESTABILIDAD	CAMBIO	ALTERNATIVAS
<b>BOLIVIA</b>		
Agenda gradual	Agenda rupturista	La nueva ley de educación
Agenda universalista	Agenda indigenista	El modelo comunitario-productivo
<b>PARAGUAY</b>		
Agenda conservadora	Agenda progresista	La política de alfabetización
Agenda coyuntural	Agenda sectorial	La política de nuevas tecnologías
Agenda privada	Agenda pública	La política de educación superior

Los ejes se ordenan en torno a la dualidad agenda-alternativas, pensando en la agenda existente como un punto de partida hasta entonces hegemónico, y las alternativas como el horizonte que se abre desde los nuevos actores y el cambio de tiempo político. Podremos leer así, e intentar concluir finalmente, acerca de la resolución de las tensiones en un sentido hegemónico o contra-hegemónico, e incluso quizás en sentido más abierto, de consenso, acomodación mutua, alternancia de fuerzas según los distintos temas.

En ambos países, sería posible igualmente analizar el desarrollo de una agenda nacional en contraposición a una agenda regional e internacional, o una agenda de gobierno en relación al resto del Estado y su burocracia. Creemos sin embargo, que estos aspectos u otros también abiertos en las entrevistas, quedan incluidos en los apartados planteados.

Esta parte está elaborada prioritariamente en base a las entrevistas con informantes clave realizada durante dos periodos de recogida de datos en cada país. Se complementan y corroboran con información documental proporcionada a veces por los mismos entrevistados, así como por registros de prensa y algunas

fuentes secundarias. Para referenciar las entrevistas y preservar la identidad de los actores, utilizamos las siguientes siglas:

<b>SECTORES</b>	<b>SIGLAS</b>
<b>Gobierno</b>	<b>GOV</b>
<b>Ministerio de Educación</b>	<b>MINEDU (Bolivia) - MEC (Paraguay)</b>
<b>Consejo Nacional de Educación y Cultura</b>	<b>CONEC (Paraguay)</b>
<b>Sindicatos docentes / magisterio</b>	<b>MAG</b>
<b>Sociedad Civil</b>	<b>SOC</b>
<b>Agencias y organismos internacionales</b>	<b>AG</b>

Todas las entrevistas de ambos países fueron realizadas en las respectivas capitales, La Paz y Asunción, en distintos meses de los años 2012 y 2013.

# 5 ACTORES, ALTERNATIVAS Y DISPUTAS EN BOLIVIA

## Nuevo Estado, sujetos políticos y modelo educativo

---

### 5.1. LA DISPUTA TRANSVERSAL POR LA AGENDA EDUCATIVA

#### 5.1.1. AGENDA INSTITUCIONAL-AGENDA POPULAR

##### La participación: el cambio de sujetos políticos

[En el gobierno] no quieren soltar el liderazgo intelectual (AG-11, julio 2013)

El modo en que se desarrolló la participación de los actores durante el proceso de cambio en Bolivia, es esencial para indagar sobre la condición revolucionaria de éste. Así lo afirman desde el ministerio de educación, explicando que “el pueblo asume el poder”, tanto por quienes ocupan la presidencia como por quienes la sostienen, que “por primera vez en la historia de Bolivia son sobre todo campesinos, indígenas y originarios” (MINEDU-2, julio 2013).

Llega al gobierno un presidente sindicalista e indígena, arropado por movimientos sociales empoderados desde la resistencia a sucesivos gobiernos neoliberales, y en alguna medida se identifica a estos movimientos sociales con el gobierno, aunque no es estrictamente así. Pero sí es cierto, que el cambio más evidente se produce en la incorporación de miembros de los movimientos sociales indígenas a distintas instancias del Estado tanto como responsables de la gestión, como de contribuir con sus ideas y propuestas en espacios abiertos para su participación.

##### *Nuevos actores con voz y agencia en educación*

El lugar central de la participación en la formación de la Agenda Educativa, se desarrolló muy especialmente desde los pueblos indígenas y sus organizaciones base: Bartolinas, CSUTCB, Interculturales, CIDOB y CONAMAQ. De estas organizaciones surgen los CEPOS, -Consejos Educativos de Pueblos Originarios-, que tienen un papel esencial en toda la visión de las políticas educativas actuales.

Los CEPOS son muy valorados y reconocidos como organización tanto por ONGS locales e internacionales, así como por las agencias de cooperación. Es más, al menos dos de ellas, la danesa<sup>51</sup> y la holandesa, han financiado el fortalecimiento de esta organización desde sus inicios que se produce con la Ley 1565 del año 1994.

En el caso del apoyo a la sociedad civil apuntalamos a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios. Esta población ha tenido diversas exclusiones en el sistema educativo tanto

---

<sup>51</sup> La Cooperación Danesa, ha financiado también la creación y fortalecimiento del ministerio de pueblos indígenas y pueblos originarios durante el gobierno anterior, concluyendo dicho apoyo en el año 2006, con la llegada de Evo Morales al poder, momento en el que se desestructura el ministerio porque pierde su sentido, dado que lo indígena se asume como transversal a todo el Estado (AG-2, julio 2013).



en términos de acceso, pertinencia, relevancia. Buscamos que logren en base a sus planes, prioridades y demás, incidir en el sistema educativo, y que el sistema educativo responda a sus prioridades (AG-2, julio 2013).

Es cierto que en los CEPOS están también representadas las organizaciones indígenas de base, -especialmente tres de las cinco nombradas: Bartolinas, CSUTCB e Interculturales-, y a quiénes se identifica más directamente con la etiqueta de “movimientos sociales” de apoyo al gobierno de Evo. Pero el cambio fundamental se produce, por la incorporación directa de representantes de esos movimientos sociales a dos instancias. Al propio ministerio de educación como funcionarios, y a los espacios de debate y consenso de políticas públicas, en los que antes no tenían ningún lugar.

Algunos consideran que la inclusión de los miembros de movimientos sociales en el ministerio de educación, funciona como cuotas de poder y cupo clientelar (SOC-1, julio 2013; AG-1, julio 2012; MAG-3, julio 2013). Otros actores creen, que su participación en los espacios de debate y consenso, es válido e incluso positivo por la inclusión de una visión y una voz hasta entonces excluida (MINEDU-3, julio 2013, AG-9; julio 2013; SOC-3, julio 2013). Para algunos más, cumplen una simple función de legitimación, a veces de presión a favor de posturas del gobierno (AG-7, junio 2012; AG-11, julio 2013), pero no aportan propuestas ni ideas concretas, aunque tampoco interfieren significativamente (AG-10, julio 2013).

Estos CEPOS, articulados con los movimientos sociales indígenas de base, adquieren una posición casi de asistencia técnica al ministerio, dado que cuentan con cuadros bien formados, lo que directa o indirectamente puede y suele atribuirse al apoyo que recibieron los grupos indígenas desde las agencias de cooperación, durante gobiernos anteriores. Desde una ONG de cooperación, un entrevistado señala a los CEPOS como el sector con más incidencia visible, “y tiene que ver con la lata (sic) que tienen ya en esto, llevan más tiempo, saben cómo se mueve la cosa, son instancias institucionalizadas que han tenido mucho apoyo, muchos años” (AG-5, julio 2013). Pero las agencias y ONGS que los han apoyado no creen que sea suficiente el espacio de influencia de los CEPOS en el nuevo gobierno.

Una entrevistada de la academia expresa que desde los CEPOS “dicen que el ministerio tampoco les hace caso del todo, a veces juegan con ellos” (SOC-6, julio 2013). Ese mismo liderazgo intelectual y llamémosle “técnico”, los convierte en incómodos para el gobierno, en el momento en que se vuelven críticos o muestran disconformidad.

El gran problema es que para el gobierno los CEPOS son necesarios, porque le permiten legitimar sus propuestas, y cuando el gobierno necesita mostrar fuerza frente al Magisterio, recurre a los CEPOS. Cuando el gobierno quiere validar un currículo o una propuesta de formación docente, recurre a los CEPOS. Cuando quiere además alimentar sus equipos técnicos, recurre a los CEPOS, pero ya cuando los CEPOS empiezan a demandarle el cumplimiento, entonces se vuelven incómodos (SOC-1, julio 2013).

La dirigencia de los CEPOS manifestó disconformidad con la incorporación al ministerio de personas sin cualificación suficiente, que demoran los procesos o los paralizan, y alejan las posibilidades de concreción del horizonte compartido (SOC-

2, julio 2013). Estas personas no cualificadas provienen a menudo, de esa base social y popular que aúpa al gobierno, es decir, de los movimientos sociales principalmente indígenas (curiosamente, desde donde se desprenden los CEPOS). Los representantes de los CEPOS dicen depender de esas organizaciones matrices, y populares, lo que les da poder a escala nacional. Pero a su vez, esta dependencia los restringe, porque aunque desde los CEPOS desarrollen propuestas muy trabajadas colectivamente y por especialistas indígenas, los dirigentes de estos movimientos sociales les disputan el espacio, “sin tener la formación técnica”, en una suerte de cupo que exigen al ministerio, y en ocasiones paraliza a ministro y viceministros (SOC-1, julio 2013).

Algunos entrevistados destacan también la permanencia o incorporación al ministerio de personas “de derecha”, que ahora “rezan el credo del MAS”, y maniobran para obtener cargos en los que no se trata sólo de tener capacidad sino de desarrollar procesos con un sentido colectivo que éstos no tienen ni pretenden<sup>52</sup> (SOC-1, julio 2013). Estas diferencias se dan además, en el contexto de las propias pujas entre movimientos sociales. Las Bartolinas, el CSUTCB y los Interculturales son movimientos sociales afines al gobierno, y con una posición más sindical, política y popular. CONAMAQ y CIDOB, si bien son el origen del liderazgo de Evo, son instituciones con otro perfil, más institucional, surgidas con apoyo del financiamiento internacional, y con un énfasis más marcado en la cultura, la lengua y la identidad.

El hecho de que los CEPOS y algunas de las demás organizaciones indígenas se hayan gestado durante la etapa neoliberal, les lleva al reconocimiento de que no todo lo sucedido en dicho periodo es impugnabile, y que en el caso de los pueblos indígenas organizados, se produjeron avances que hoy son determinantes.

Ya no podemos decir que no tenemos [técnicos] y que tenemos que traer consultores europeos, eso sucedió con la reforma y había sido una de las críticas más fuertes. Pero justamente un fruto de la reforma es que se ha formado mucha gente, no fue tan nefasta, tuvo sus sombras, y eso reconocen los CEPOS, y ellos reconocen a partir de los avances, pero no tratando de eliminar todo lo pasado (SOC-1, julio 2013).

Aparece más veces esta cuestión de los consultores, los técnicos, los expertos, y la retomaremos. Sin embargo, en torno a los CEPOS, debemos reflejar otra puja que se despliega en lo interno y lo externo. Cada uno de los treinta y tres pueblos indígenas reconocidos, quiere conformar su propio Consejo Educativo<sup>53</sup>, e incorporar sus saberes y lengua a las nuevas políticas, contando al mismo tiempo con representación oficial. Este liderazgo al principio lo monopolizaron los pueblos

---

<sup>52</sup> Esto, lleva a los CEPOS a temer que en el futuro, se produzcan cambios de gobierno, y ellos sean identificados como afines al gobierno actual, y probablemente marginados, perdiendo así lo conseguido institucionalmente y como sector (SOC-1, julio 2013). Distinguen entre una primera etapa de alineamiento al proceso de cambio de todos los sectores sociales, y un periodo posterior en el que empieza a complejizarse la tarea, y a revivir intereses muy sectoriales en detrimento del horizonte común (SOC-2, julio 2013).

<sup>53</sup> Según explican en su [web](#), a partir de la ley 1565 se crean los CEPOS, que en los primeros años fueron solamente cuatro, y en el año 2004 se crearon otros tres. En la actualidad, existen once CEPOS, cada uno de ellos correspondiente a un pueblo o nación indígena. La CNC-Coordinadora Nacional Comunitaria, establece vinculaciones entre los objetivos e identidades de cada uno, y defiende sus intereses.

Quechua y Aymara, y en alguna medida, luego toma el relevo el pueblo Guaraní. Éste último, con vocación más plural, y crítico con la identificación a veces excluyente de lo indígena con aquellos pueblos más numerosos y ahora detentores del poder, de los que proviene el presidente Evo Morales. Se abre así una puja popular-popular, planteada entre indígenas-originarios e indígenas-campesinos. Sintéticamente, los indígenas-originarios son aquellos vinculados con la tierra de una forma comunitaria, a diferencia de los campesinos, cuyo vínculo es ya el de “propietarios”, más vinculado a la explotación, no sólo de recursos sino de los propios “hermanos” indígenas como mano de obra.

Son indígenas que han roto con la Comunidad (...) se sindicalizan, y se organizan en una estructura vertical. Al ser propietarios de una parcela, se desinteresan del bosque y del resto del territorio, volviéndose “avasalladores e incluso explotadores de los compañeros indígenas más pobres que tienen otra forma de producción” (SOC-1, julio 2013).

Son éstos últimos, en buena medida cocaleros<sup>54</sup>, los que apoyan a Evo, y estas tensiones y diferencias, las que intentan subsanarse y resolverse de algún modo desde la educación (SOC-2, julio 2013). Se busca evitar la fragmentación, o la supremacía de unos sobre otros que consolide la ya señalada como “nueva burguesía indígena” (SOC-2, julio 2013). Porque las diferencias entre los CEPOS Quechua y Aymara, respecto a los de otros pueblos, también tienden a marcarse en este sentido de liderazgos más o menos comunitarios, más o menos prebendarios (SOC-2, julio 2013). Afloran entre los propios pueblos indígenas, las diferencias históricas y originarias del modo de organización, de vida y sobre todo de concepción de la autoridad más vertical u horizontal, más centralizada o más compartida<sup>55</sup> (SOC-2, julio 2013).

Además de algunos miembros de los CEPOS, al ministerio se incorporaron con el gobierno de cambio, personas de base popular y social, que habían desarrollado a lo largo de décadas y por fuera del Estado, diversas experiencias de educación popular, educación de adultos y educación alternativa. Y que pueden o no ser indígenas. Cualquiera de los sectores entrevistados señala que la educación alternativa ha sido el nivel educativo predominante entre las prioridades del nuevo gobierno, y sobre todo, el que más avances visibles ha tenido.

Una de las organizaciones vinculadas al mundo de la educación popular y alternativa es la ONG religiosa CEBIAE, de carácter ecuménico, con participación de las iglesias católica, metodista y luterana, cuyo director de la década previa, pasó a formar parte del gobierno de Evo, un tiempo en el ministerio de planificación, y posteriormente, como vice ministro de educación. Entre estas personas que trabajaban antes en ONGS de la Iglesia, dice algún entrevistado que desde el ministerio se recupera a aquellos que “la misma conferencia episcopal los elimina por el tinte marxista” (SOC-3, julio 2013).

---

<sup>54</sup> Se les denomina cocaleros por dedicarse específicamente al cultivo de la planta de coca, cuyas hojas utilizadas con diversos fines medicinales son legales en el país (planta sagrada y de rituales desde tiempos del imperio inca). En los últimos años se abrió un debate respecto a la deriva de algunos grupos de agricultores hacia el narcotráfico, y lo que ello implica en el cambio de sus condiciones de vida y valores vinculados al territorio.

<sup>55</sup> Por ejemplo, mientras los Quechua y Aymara se organizan con una autoridad principal, los guaraníes tienen múltiples autoridades todas ellas circunstanciales.

Además, existían ya redes de educación y alfabetización de adultos, como la Red FERIA y los CETAS, financiadas especialmente por la cooperación alemana dado su particular énfasis en la educación técnica. Estas experiencias existentes, empiezan a incorporarse a la política pública desde antes del gobierno de cambio, pero con escasa profundidad y sin el alcance o matices actuales (MINEDU-4, julio 2013; AG-3, julio 2012; AG-9, julio 2013).

La cuestión de la iglesia y su papel en el sistema Educativo o incluso la formación de la agenda, surge de forma recurrente entre los entrevistados. Fue uno de los temas más álgidos del debate en el último congreso de educación. Al igual que en gran parte de América Latina, no sólo ahora sino a lo largo de la historia, hay diferencias entre las posiciones jerárquicas de la denominada conferencia episcopal, y las posiciones más igualitarias de actores eclesiales de trabajo cotidiano con lo popular, y especialmente en experiencias de educación alternativa. Esto complica una valoración muy nítida a favor o en contra de su participación entre el resto de actores.

Desde la sociedad civil, un entrevistado asegura que al haberse gestado una revolución pacífica, “necesitas dialogar todo el tiempo, resolver tus propias contradicciones, salvar tus dificultades conceptuales, imaginar cómo vas aplicando tus acciones” (SOC-3, julio 2013); y que en una revolución violenta, “no hubiéramos perdido tanto tiempo”. Aquí entra la iglesia también, como un actor tradicional, junto a los municipios, las gobernaciones o la cooperación, que en determinado momento “se pone en contra, porque claro, antes aquí la iglesia decidía también; igual que la CIA, igual que el imperio” (SOC-3, julio 2013). Otro entrevistado indígena recuerda que el primer ministro, indígena e indigenista, fue muy radical al principio en su voluntad de eliminar a la iglesia,

Y los indígenas no son así tan cuadrados como él, todo contra la iglesia. Muchos sabemos que la iglesia aporta, ayuda, y cuando se trabaja en conjunto, está bien. Ellos querían poner algo que escapa a la realidad (SOC-2, julio 2013).

### *Los docentes en la disputa de privilegios y poder ante el cambio de escenario*

El magisterio como actor del sector educativo, en sus dos vertientes, el magisterio urbano y el magisterio rural, tuvieron históricamente desentendimientos, recelos y posiciones divergentes, tanto en lo relativo al salario, como a los apoyos o críticas a distintos gobiernos.

El sector urbano considera que la principal oposición a la ley neoliberal se realizó desde su sector, mientras que el magisterio rural asegura que ambos se opusieron por igual. A su vez, cuando se conformó el congreso de educación para iniciar el proceso de la nueva ley, -ya durante el periodo de Evo Morales-, el magisterio urbano fue uno de los sectores que en determinado momento decidió retirarse del congreso, no así el sector rural.

Hasta hace poco tiempo, el magisterio urbano estaba dirigido por el sector más radical de docentes de la ciudad de La Paz, quienes se adscriben al trotskismo, y tienen un enfoque muy marcado en la toma del poder desde la clase obrera,

críticos con cualquier gobierno (MAG-2, julio 2013; SOC-1, julio 2013). La llegada de una revolución desde liderazgos e ideales indígenas, complicó su posición, y finalmente dejaron de ser hegemónicos entre los propios miembros del sindicato, aunque igualmente este sindicato se declara comunista, y a dicho partido pertenecen los principales dirigentes. En este sindicato, son aproximadamente cien mil maestros, y “existen diversas corrientes que no son excluyentes, entonces, puede haber un dirigente que por decir, tenga un pensamiento neoliberal”, pero se intenta gestionar y congeniar (MAG-2, julio 2013).

Así las cosas, más allá de los desacuerdos y desencuentros entre magisterio y gobierno, la posición de urbanos y rurales tendió muy pronto a apoyar al nuevo gobierno, y mostrarse favorable al proceso de cambio. Aunque, apunta un entrevistado de la sociedad civil,

Ministro que llega, ministro al que le dicen, “mire, queremos hablar con usted”. Hacen cita con él. Y dicen “bueno, sí, estamos de acuerdo con todo esto, pero nos va a interesar que tal cosa se mantenga”. Y para evitar el boicot [desde el gobierno], aceptan (SOC-3, julio 2013).

Desde los grupos docentes, manifiestan que lo indígena desdibujó lo obrero, y cambió la identidad del sujeto político contra-hegemónico. Asimismo, la presencia organizada en forma de movimientos sociales, pujando por cargos y poder, hicieron la ecuación todavía más compleja.

Ellos [los movimientos sociales] nos quieren echar a nosotros, porque están en el poder. Nosotros les decimos zapatero a tus zapatos, nosotros somos educadores aunque no estemos en el gobierno. Hay ahí un tira y afloje (MAG-2, julio 2013).

Los líderes del magisterio entrevistados reconocen una puja por cargos políticos, pero destacan que en lo estrictamente pedagógico predomina “todavía” la elección de los perfiles más educativos.

*“Oenegismo” u “oenegización”, o los márgenes y crisis de la “sociedad civil”*

Desde organizaciones de la sociedad civil institucionalizada, hacia el ministerio de educación como institución, -es decir, moviéndonos al interior del eje de lo institucional-, el desentendimiento se produce por la incompreensión de la postura tan excluyente del ministerio hacia las ONGS, sin establecer diferencias entre aquellas afines en su momento al modelo neoliberal, y las que no (SOC-8, julio 2013). Los propios dirigentes de los CEPOS, admiten que en un principio, contaron con aliados de organizaciones de la sociedad civil para fortalecer su presencia, apoyo que valoran, y no entienden a veces el “combate abierto” hacia las ONGS, “que no te digo USAID o los yanquis” (SOC-2, julio 2013), sino ONGS de izquierda a las que se han enfrentado gran parte de los ministros.

Según una entrevistada de la sociedad civil, “cuando Evo ganó, había mucha gente no indígena decidida a apoyar un proceso de cambio”, pero “a toda esa gente la han borrado, incluso con gente de ONGS que querían aportar proyectos y experiencias, se negó, se cerraron las puertas, no te permitían ni entrar” (SOC-6, julio 2013).

Los representantes del ministerio son conscientes de ese desencuentro, pero lo justifican desde un cambio de escenario y de lógica política. Esta justificación es muy determinante incluso desde quiénes hasta hace pocos años formaban parte de las ONGS. Aquí se pone en juego muy claramente la disputa por el concepto de participación de unos y otros. Para los actores que tradicionalmente participaban y ahora no, la participación de la que habla el gobierno es discursiva pero no efectiva, y además excluyente. Para el gobierno, la participación que piden estos actores tradicionales es improcedente en el contexto actual en el que los actores sociales y populares ya no necesitan ser representados por organizaciones intermediarias, pues “en este periodo las ONGS haciendo de representantes de la sociedad civil no cuadra para nada” (MINEDU-2, julio 2013), produciéndose entonces “modificaciones sustanciales de lo que estamos entendiendo por participación” (MINEDU-2, julio 2013). El ministerio aúna su voz con la de los movimientos sociales, considerando que esas organizaciones ya no son necesarias.

Recuerdo que convocan una reunión con un organismo internacional, no le voy a decir cual (...) en donde dicen que están muy preocupados porque no existe participación social. Les digo, “su participación social no existe”, la participación social que ahora se instala con los pueblos es distinta. Nosotros por ejemplo ahora cada año, a fin de año, tenemos que rendir cuentas, a cuanta organización está vinculada. Si les da la gana nos pueden llamar la atención, nos pueden reconducir, etcétera, y esa es una cuestión que ahora es absolutamente abierta, nosotros tenemos que mostrar lo que estamos haciendo. Tenemos que discutir con ellos lo que estamos haciendo (MINEDU-2, julio 2013).

Los miembros de movimientos sociales y del gobierno, son críticos con el “oenegismo” (sic) (MINEDU-2, julio 2013) neoliberal, y el papel de intermediarios que asumían las ONGS a costa de fondos internacionales. Una entrevistada de la cooperación constata el recambio de actores, relegando a las ONGS.

Creo que es indiscutible que ha habido un recambio en los actores de la sociedad civil que tienen un dialogo más fluido con el gobierno. Eso es evidente. Ya no, o menos dialogo con ONGS, mas diálogo con organizaciones de base. A su vez, éstas demandan un dialogo más directo con el gobierno y menos intermediación de las ONGS, que no se si ha habido, tal vez en ciertos casos, sí. Las ONGS están dirigiéndose creo más a fortalecer las organizaciones de base. Pero sí, en Educación ha sido muy evidente. (AG-2, julio 2013).

Otro entrevistado del ministerio, asegura también que son los movimientos sociales quiénes se articularon plenamente con el gobierno para afianzar su participación, y eso “es positivo, porque ellos nos exigen, y fiscalizan, y ven que el discurso no se quede en discurso sino que sea realidad” (MINEDU-3, julio 2013). Desde una ONG de cooperación, el entrevistado que en el pasado trabajó en el ministerio, insiste en reivindicar esa “nueva” participación.

Una de las características creo más claras de lo revolucionario ha sido por supuesto aceptar, permitir, considerar la contribución de sectores que nunca han podido participar o contribuir con sus propuestas al Sistema Educativo. Por ejemplo, las organizaciones sociales de campesinos, de fabriles...La conformación del Congreso Nacional de Educación fue interesante en detrimento de las instituciones. Las ONGS prácticamente no participaron (AG-9, julio 2013).

Pero aún así, precisa, que la participación puede darse como presencia, como aporte de ideas, o como incidencia en la toma de decisiones. Este último nivel cree que quizás debería haberse limitado más al pedagogo, que entiende de temas

metodológicos, a diferencia de los otros niveles en donde el nivel es más político y propicio para abrir a las distintas ideas (AG-9, julio 2013).

Aunque es innegable la ruptura con gestiones anteriores, el interrogante se plantea en torno al carácter democrático de la toma de decisiones, puesto que si bien es cierto que los movimientos sociales están detrás, dando apoyo, no están necesariamente en la discusión según precisa un entrevistado de una ONG de cooperación. Reafirma la duda entre más actores tradicionales, de hasta dónde pueden o no pueden, deben o no deben, están o no presentes los nuevos actores indígenas. Incluso el magisterio se pregunta, ¿hasta dónde?

No es que las políticas se discuten y emergen de los movimientos sociales, sino que emergen de un grupo de cinco o seis personas y son respaldadas por los movimientos sociales, pero más por una cuestión de liderazgos y de empuje político, que porque sean las verdaderas demandas de ellos (AG-5, julio 2013).

Por una parte, se posicionan las ONGS como instituciones organizadas con fondos públicos o privados y voluntad de sostenibilidad. Por la otra, lo popular como más asambleario y asociativo, auto-organizados sin retribución económica, en donde aparece con más nitidez lo institucional-popular. Entre ONGS y movimientos sociales se despliega una puja, porque las ONGS creen que es valioso el aporte de lo popular, pero que descansa excesivamente en lo indígena, excluyendo otras necesidades y visiones de la sociedad civil urbana (y de clase media, aunque esto último no lo expliciten).

Asimismo, las quejas de este sector de la sociedad civil giran en torno a la dificultad de incidencia en la política pública, en tanto que aunque tengan ciertos espacios para participar en lo micro, no los tienen en lo macro (AG-4, julio 2013). El ministerio se defiende acusando a la sociedad civil organizada en ONGS de estar muy fragmentada, sin una voz común, por lo que la coordinación con cada uno de los representantes no resulta viable. La unidad de voces fue relativa en torno a la nueva ley, pero en general cada una defiende su sector e intereses para justificarlo ante sus donantes.

En efecto, una de las cuestiones más llamativas por su reiteración, es la voluntad de casi todos los actores internacionales, agencias u ONGS, en que su presencia y aporte tenga visibilidad. La queja con frecuencia va también en ese sentido, y en algún caso es más comprensible, dada la necesidad de rendición de cuentas y justificación ante sus propios donantes y fuentes de recursos. Hay tensiones por ejemplo entre que se sepa quién da el dinero y a qué se destina, o quién propone una idea y cuál es su alcance (SOC-1, julio 2013; AG-7, julio 2013, AG-11, julio 2013, etcétera). En contraposición, el gobierno prefiere ser el centro de los recursos y las decisiones sin distinción ni exaltación de actores concretos. Esto último, en un contexto de des-colonización como impronta refundacional de este nuevo Estado (MEC-5, julio 2012).

#### *La Cooperación internacional ante la necesidad de sujeción a la agenda nacional*

Durante el periodo estudiado, las principales Agencias de Cooperación convergían en el fondo canasta, y estaban desde ese espacio, articuladas a través de

encuentros regulares de seguimiento o acuerdo con las principales autoridades educativas como bloque. En el año previo al inicio del gobierno, se conforma el Fondo de Apoyo al Sector Educativo (FASE), conocido simplemente como “Fondo canasta” (*basket found*), con el liderazgo de los Países Bajos, y el aporte de Suecia y Dinamarca. A ésta se suman posteriormente España y la Agencia de Población de las Naciones Unidas (UNPFA)<sup>56</sup>. Quedaron fuera de espacios de participación con el ministerio como instancia institucional, las ONGS internacionales y los organismos internacionales de crédito.

Si bien las agencias asumieron una posición grupal de negociación con el gobierno, y contaron con liderazgos rotativos, las valoraciones del proceso no son exactamente las mismas. Dinamarca y los Países Bajos se mostraron muy críticos especialmente con los tiempos, y también las modalidades de participación. España y Suecia asumieron una posición más entusiasta con los avances del país, y en concreto del sector. En este sentido, influyen también las políticas disímiles, -y cambiantes tras los procesos de elecciones políticas en cada país europeo-, de gestión y control de fondos; así como de la eficacia de la ayuda, desde los países de origen.

Son muy relevantes en este ámbito, los liderazgos y afinidades de los agentes de cooperación, que sintonizan en mayor o menor medida con las respectivas contrapartes estatales. Es muy marcado, y lo destacamos en más momentos, la diferencia entre agentes de cooperación según sean o no bolivianos, pues éstos últimos siempre mostraron su apoyo y conformidad con el proceso de cambio. También hay agentes de cooperación extranjeros muy afines pese a ser conscientes de los límites y explicitarlos.

Además del fondo canasta como instancia de “rendición de cuentas”, se conformó una mesa de educación con el resto de donantes y otros actores educativos, la que, a juicio de todos los entrevistados vinculados a ella, no funcionaba, porque no había voluntad del ministerio en considerarla como un espacio de participación influyente en la toma de decisiones (AG-1, julio 2012; AG-6, julio 2013; AG-3, julio 2012, etcétera).

Mientras el ministerio mantiene dentro de unos cauces institucionalmente viables las relaciones con los principales donantes, muestra también, con estos mismos donantes, así como con el resto de actores internacionales, una postura que en palabras de un entrevistado es “ofensiva” y no solo defensiva.

Cambio radical diría yo. El gobierno y la cooperación han dado un giro completo (...) [Es todo un proceso de restablecimiento] de confianza, y de paciencia. Porque el gobierno a veces suele ser demasiado punzante si vale el término, en su relación con la cooperación. No creo que a la defensiva, más bien a la ofensiva. Hay que tener paciencia, no sacar la espada sino poner el escudo (AG-5, julio 2013).

Una agencia asegura que “definitivamente, la agenda la marca el gobierno” y desde ese punto de partida, llegan a acuerdos que a veces tardan meses en delinearse,

---

<sup>56</sup> Sobre los aportes concretos de la Canasta nos detenemos en el capítulo 8 relativo al financiamiento.



para que de algún modo coincidan las líneas prioritarias de ambas partes. Precisan que el diálogo es “muy amigable”, lo cual “depende de la manera en la que uno trabaja con el ministerio”. En este caso, el oficial de programas, -boliviano-, asume un rol colaborativo e igualitario, y trabaja directamente en el ministerio, pero no supervisando el trabajo de otros, sino como miembro de un equipo en donde se construyen colectivamente las propuestas, documentos, términos de referencia. Es una contraparte que se involucra activamente pero no en posición demandante.

Construimos los informes juntos, no espero que ellos me lo manden, hacemos un trabajo común con ellos, lo mismo con los directores. Entonces esto ha generado que haya confianza. La relación es de mucha confianza en este momento (AG-5, julio 2013).

Por una parte, son evidentes las debilidades de capacidad dentro del ministerio, y aportar a eso desde dentro “es necesario (...) porque si no las cosas tardan demasiado, más de lo que uno quisiera” (AG-5, julio 2013). Pero además, es fundamental establecer relaciones horizontales en este momento, “y la única manera de tenerla es involucrarse con ellos”.

Muchas agencias han asumido que tiene que haber esa relación horizontal pero no se involucran con ellos, entonces son ambiguos. Y esto es básicamente por mi experiencia personal, yo antes trabajaba en el gobierno, no en el ministerio de educación. Más o menos conozco la dinámica y la hermenéutica en la que se está moviendo el gobierno. Y soy boliviano. Todo eso es parte de una herencia del esquema neoliberal en la cual las agencias asumieron un rol de poder dentro del poder. Entonces ellas estaban encima del gobierno y miraban de arriba al gobierno por lo general. A muchas agencias les sigue costando eso, es difícil, de tener el control a no controlar nada. Es un shock por un lado, hay resistencia por otro lado. No se acostumbran aún (AG-5, julio 2013).

Respecto al vínculo con la cooperación, desde el ministerio entienden que a diferencia de periodos previos, ahora, cuando las agencias manifiestan voluntad de colaboración, el gobierno les comunica sus líneas de interés y necesidades, y si ellas están de acuerdo o tienen capacidad, se unen a esa política.

Tenemos mucha negociación, y muchas veces terminamos diciendo de la forma más diplomática, “con ustedes o sin ustedes nosotros lo vamos a hacer”, probablemente sin ustedes tengamos que sacrificar algunos recursos de otro lado y nos cueste más, pero lo mismo lo vamos a hacer. En eso nos sentimos muy firmes. Hay intentos, pero cada vez menos, ya está más claro que las políticas las define el país (MINEDU-3, julio 2013).

Y es verdad que mucha cooperación pisó la soberanía a nombre de la cooperación, y es verdad que Estados Unidos en muchos momentos y de muchas formas tuvo una injerencia que nadie lo puede negar en toda la región. Y es verdad que este gobierno toma la posición política que es muy la del chavismo y todo esto, y dice muy bien, con cooperación o sin cooperación seguimos adelante. En el ministerio de educación hasta hace unos ocho años atrás, casi el 60% de la plantilla era pagada por la cooperación. Claro, hay una pulseada política de poder. Entonces la cooperación dijo “bueno entonces me voy”, intentando que le den más entrada, y el gobierno dijo “vete”, lo cual nunca había pasado antes, jamás. Un presidente que le dijera a la Cooperación “no me importas” era terrible (AG-11, julio 2013).

Desde un organismo de crédito, cuestionan que la cartera de préstamos del país en sectores como agua o transporte “es enorme, enorme, enorme (...) y creo que para el desarrollo sostenible de un país, la educación es mucho más importante, no?” (AG-6, julio 2013). Lo cierto es que la inversión del propio gobierno en educación

se incrementó, y además, la canasta de donantes aportaba fondos muy superiores a los ofrecidos por estos organismos que funcionan en base a apoyo por proyectos. Destacan una excesiva carga ideológica que atribuyen especialmente a la radicalización del magisterio, quién se manifestó “anti-organismos internacionales” desde la reforma anterior. Aseguran que en la práctica “nunca se ha impuesto nada”, en todo caso, los países en su momento aceptan, “y puede ser que los países negociaron mal” (AG-6, julio 2013).

Por ejemplo desde la AECID cuyos objetivos están alineados a los del gobierno el vínculo es más fluido y satisfactorio desde ambas partes, y la agencia reconoce que no es idéntico con todas las demás. Admite también que el recelo hacia organizaciones de la sociedad civil que estuvieron muy vinculadas a gobiernos anteriores y además, a la reforma educativa anterior, es real (AG-4, julio 2013).

Sí queda claro que es parte de su política el tema de la participación social. Dentro de su política educativa, de la ley de educación, de su plan estratégico, la base fundamental, o el eje fundamental, es la participación social. Entonces, desde el punto de vista de participación como sociedad civil española que trabaja con la sociedad civil local principalmente, la verdad que nosotros sí que estamos contentos con la apertura que ha habido por parte del ministerio de educación, en cuanto a trabajar en temas de incidencia política, en temas de desarrollo más a nivel local. Creo que hay mucho por hacer, pero sí creo que el ministerio reconoce el trabajo que hace la sociedad civil, local, o en este caso la española, yo he notado un reconocimiento, y un querer aprender de las experiencias, aunque también podría ser mejorable (AG-4, julio 2013).

Algunas agencias de cooperación también manifiestan que la participación es solo aparente, “te sientan, te escuchan, te dan la palmadita para que te quedes tranquila”, y luego ignoran lo conversado. Otras sin embargo, creen que hay canales que pueden mejorarse, pero se muestran conformes. En el fondo, éstas últimas reconocen que como el gobierno sabe que las agencias se están yendo<sup>57</sup>, “no les queda otra que decir, contigo o sin ti” (AG-4, julio 2013).

La cosa es clara. El gobierno quiere que la cooperación se alinee a los objetivos del gobierno, si no lo hacen, que se retiren. El que impone agenda en todo caso debería ser el gobierno, esa es la visión. El gobierno impone agenda, la cooperación se alinea, y si no le gusta, bien gracias. Ese es el esquema en el que se está jugando ahora. No es como antes, que era la cooperación la que imponía agenda, y el gobierno la aceptaba (AG-5, julio 2013).

Algunos cooperantes se quejan porque deben explicar a los funcionarios los trámites que deben hacer (AG-11, julio 2013), aunque por un momento lo aceptan: “aceptas porque dices “bueno, es una época histórica, por primera vez un indígena, se entiende” (AG-11, julio 2013). En cuanto a la diferencia de actores que participan en la formulación de políticas, desde el gobierno destacan que en el periodo de la reforma anterior, había “un equipo de profesionales extranjeros altamente calificados, pagados con un buen salario, que podían trabajar por producto, entonces sacar todo rápido” (MINEDU-4, julio 2013). Y pese a ello, tras

---

<sup>57</sup> La conjunción entre crisis económica europea y cambios en las prioridades de la Cooperación Internacional, resulta en la disminución significativa de ayuda al desarrollo en América Latina; y más concretamente, en el sector educación. En los años 2012 y 2013 en que se realizaban las entrevistas en Bolivia, varias agencias estaban cerrando sus proyectos para retirarse del país, y otras, atravesaban procesos de reorganización y ajuste de prioridades.

diez años no se implementaron las políticas previstas. Se abre así el campo de discusión acerca de la participación de expertos y técnicos, ante los nuevos actores sin experiencia en el ámbito y lógica estatal.

### *Expertos y recién llegados ante los tiempos del cambio y la construcción de lo común*

Un entrevistado de la sociedad civil asegura que en la reforma anterior se gastaron trescientos ochenta millones de dólares solamente en el equipo de reformadores, “que tenía esa plantilla de tecnócratas metidos en el ministerio (...) que no sacaron ni siquiera para los primeros cinco años (...), consultores, chilenos, peruanos, nicaragüenses, alguno nefasto” (SOC-3, julio 2013). En el mismo sentido, otro entrevistado de la cooperación manifiesta: “no hemos contratado a un consultor externo que venga y nos diga aquí están los indicadores, en un plazo de seis meses, que lo podríamos hacer fácilmente” (AG-5, julio 2013), sino que se trabaja con los propios técnicos del ministerio, aunque a otro ritmo, porque además hay que ajustar agendas del ministro y los vice ministros para que todo sea validado.

La crítica hacia la participación y lo que implica de demora, retraso o lentitud, está muy presente en las voces de los actores internacionales y de las ONGS; incluso también desde los CEPOS, muy vinculados a ambos sectores. La posición del ministerio ante tales críticas, es que llegar a un consenso entre actores del mismo sector pero con diferentes puntos de vista, lleva su tiempo. Actores que, no son expertos, porque “hemos dejado de tener la mirada solo del experto, es importante que haya gente que sepa, que conozca, que oriente, que produzca documentos, pero no puede ser la única mirada que vayamos a tener” (MINEDU-2, julio 2013). Se dedica mucho tiempo al debate y la discusión, “a veces tardamos demasiado (...) pero para nosotros es muy necesario, nos lleva tiempo ponernos de acuerdo, pero nos concebimos de otra manera (...) aunque estemos todos en el ministerio de educación no significa que todos pensamos igual” (MINEDU-4, julio 2013).

La UNESCO, con el apoyo de Dinamarca, apoya la formación del personal del ministerio, para lo que han contado con el IIPE. E impulsan la cooperación sur-sur, para que gente de Bolivia vaya a otros países a conocer en especial sistemas de manejo de información, “no se busca modelos de otros países, sino experiencias de manejo y herramientas para la gestión” (AG-5, julio 2013). Sin embargo, la rotación excesiva de personal del ministerio paraliza esos procesos, porque el promedio de estabilidad es de seis meses, incluso de aquellos funcionarios pagados por la cooperación que deben esperar largos meses a que sus contratos sean renovados, y prefieren volver al sector privado. Seguían habiendo unidades de trabajo en las que el grueso de funcionarios dependían del financiamiento externo, por ejemplo de UNICEF, y mientras no tengan contratos, la oficina del ministerio puede tener solo al ministro y dos personas más, sin posibilidad de ningún avance.

Desde una agencia de cooperación y crédito tradicionalmente influyente, se quejan porque en el ministerio “tienen sus procesos participativos, y entonces, todo tiene que ser participativo” (AG-6, julio 2013), participación que supone demoras en el aval de cualquier idea, cuando como institución ellos buscan una relación “más directa, sin pasar por tanta traba” (AG-6, julio 2013). En el mismo sentido añaden que, mientras que “en la anterior reforma los mejores cerebros de la educación

(sic) estaban trabajando en el ministerio” ahora, entraron personas “con otras características” (AG-6, julio 2013). La carga ideológica es “fuertísima” y prevalece en todo, pero “diálogo técnico cero, no hay con quién hablar”, “cero capacidad” (AG-6, julio 2013).

Desde la gente más ajena al nuevo proceso o que se ha sentido excluida de él (e incluida en procesos previos), es reincidente esa alusión a los pedagogos, los expertos, los técnicos, en contraposición al resto. Por ejemplo, una investigadora que ocupó cargos en distintos gobiernos anteriores, dice que “la educación es tarea de todos, pero no todos podemos hacerlo”, como en la salud, que todos quieran operar, aquí, en esto de la educación, no todos pueden decidir. Y a su vez, que “toda educación es ideológica, pero no, sólo, ideológica”, dándose una sobre importancia a lo político, que daña lo estrictamente pedagógico (SOC-6, julio 2013).

La cuestión ideológica aparece en varios sectores. Lo político-ideológico en donde predomina lo anti-neoliberal, “como un rótulo”, “como un escudo”, “cuando no entienden algo, o no tienen un concepto propio se acusa a lo otro como neoliberal” (AG-5, julio 2013). Este perfil, más institucional, y de clase media tradicionalmente en rol de expertos y consultores, son los que claramente se contraponen al perfil más popular, de clase obrera, habitualmente en el ejercicio de las alternativas pero no en la formulación de las políticas. Algún actor de este sector se muestra por ejemplo reacio ante la “invasión de cubanos y venezolanos” que llegaron a alfabetizar con el programa “Yo sí Puedo”, mientras hay “experiencias freirianas preciosas en Bolivia”, y “ejércitos” de gente que quería llevarlo a cabo” (SOC-6, julio 2013).

### *Ejes de la disputa*

**CUADRO 5.1. BOLIVIA. EJES DE LA DISPUTA TRANSVERSAL INSTITUCIONAL-POPULAR**

<b>ACTORES</b>	<b>POSICIONES</b>
Movimientos sociales indígenas	Adquieren relevancia pero pujan entre sí por los lugares y prioridades de su participación o influencia ante el gobierno.
Organizaciones sociales no indígenas	Reivindican un lugar más allá de lo indígena, recuperando experiencias no estatales alternativas y críticas construidas históricamente.
Sindicatos docentes urbano y rural	Apoyan al gobierno pero con condiciones continuistas de sus privilegios y renuencias a ceder espacio a lo indígena.
ONGS internacionales	Pierden el papel de intermediarias entre la base popular y el gobierno. Son acusadas de oportunistas y se resisten denunciando la exclusión.
Agencias de cooperación y crédito	Unas asumen los cambios de condiciones y límites del gobierno, otras los cuestionan e insisten en su agenda propia, exigiendo visibilidad.

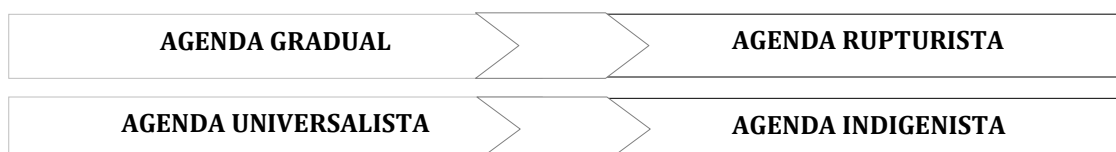
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

Aunque en el cuadro identificamos posiciones de los distintos actores, éstas nos sirven para visualizar el modo en que la irrupción del sector indígena y sus distintos modos de participación, reorganiza todo el campo educativo. Si el gobierno cambia su posición respecto a, por ejemplo, las ONGS internacionales y las agencias de cooperación y crédito, lo hace como consecuencia de ese eje popular, predominantemente indígena, que adquiere voz y agencia dentro y fuera de lo institucional. También el magisterio u otras organizaciones sociales no indígenas, tienen que desplegar sus demandas de participación e incidencia,

haciendo visible su relevancia, para no quedar desdibujados ante el peso de los nuevos actores.

Esta misma incidencia de la participación indígena, condiciona también la disputa institucional-popular en relación a los expertos ante los recién llegados, y lo que ello implica de redefinición en los tiempos y modos de construir una agenda educativa. Una agenda educativa en donde el otro sea no solo objeto de la política sino sujeto de la misma.

## 5.2. AGENDAS PARALELAS Y ALTERNATIVAS



### 5.2.1. AGENDA GRADUAL-AGENDA RUPTURISTA

#### La nueva ley: el cambio de modelo de Estado en la educación

La ley Avelino Siñani no es la continuación de la ley de reforma educativa, es otra cosa. Pero ahonda ese proceso de participación, ahonda el proceso de educación intercultural bilingüe, de la participación de CEPOS, de congresos, y en términos del modelo pedagógico se recogen también experiencias del pasado desde Warisata<sup>58</sup> (SOC-8, julio 2013).

La afirmación precedente, refleja una postura casi unánime entre los diversos sectores, especialmente los bolivianos que han atravesado la reforma educativa anterior, e incluso tienen una trayectoria de militancia y/o incidencia en educación desde décadas previas. El cambio de sujeto político, y los cambios en las nociones y posibilidades de participación que revisábamos en la disputa transversal, conllevan para la elaboración de la ley, distintas implicaciones. Una ley que todos deseaban, en la que todos querían participar y cuyos contenidos querían delimitar, con visiones que no eran evidentemente siempre convergentes. Pero sí es cierto, que la ley en su formulación y enfoque, tiene esa pretensión inclusiva hacia todo aquello que se había ido construyendo principalmente por fuera del Estado.

#### *La institucionalización de lo alternativo y popular en el sistema educativo*

Por ejemplo, respecto a los insumos para la educación alternativa y de adultos, los centros de estudios y educadores que estaban trabajando en el ámbito, preparan un documento de posicionamiento para presentar a los partidos políticos ante la convocatoria de elecciones. En éste, se enunciaba aquello que debía resolverse, y lo que el sector deseaba que tuviera continuidad desde el Estado. Ante la victoria de

---

<sup>58</sup> Warisata es la primera y emblemática escuela indígena de organización comunitaria liderada por el indígena Avelino Siñani y el maestro no indígena Elizardo Perez. Se inicia en 1931, y se logra replicar el modelo en algunas escuelas más. Pero Warisata es desmantelada en 1940 por el propio gobierno. Se mantiene hasta la actualidad como referencia del modelo más auténtico de educación boliviana, retomada por ello para la nueva ley y modelo educativo por el gobierno de Evo Morales.

Evo Morales, desde la educación alternativa manifestaron “toda una algarabía”, y sintieron grandes expectativas de que se haría “todo lo que durante años soñamos” (AG-9, julio 2013).

Otro entrevistado de la sociedad civil afirmaba que “para quienes venimos trabajando desde antes, ya hubo revoluciones o luchas previas, lo que rompe y marca la diferencia es pensar desde otro tipo de Estado, otro marco de pensamiento más vinculado a lo nuestro” (SOC-3, julio 2013). Porque, explica, “el *cogito ergo sum*”, pienso, luego existo, distinguió entre colonizadores que pensaban e indígenas que no, y solo el pensador tenía derecho a conquistar, lo que determinó todo tipo de relaciones incluso las construidas entre hombres y mujeres. El cambio vigente, supuso la reapropiación desde el Estado de la posibilidad y capacidad de pensar por sí mismos, y “recuperar toda la experiencia de vida de nuestros pueblos y convertirla en teoría” (SOC-3, julio 2013). Ello adquiere inmensa complejidad y requiere de mucho tiempo tras siglos de dominación.

Asimismo, otra institución también vinculada a la educación popular se reconoce afín al nuevo gobierno por la apertura de una opción política y visión de país que habían soñado siempre,

Hay coherencia entre esa visión y discurso de país, y de sociedad que queremos, intercultural, integral, que beneficie a los sectores desfavorecidos, que respete la diversidad, la recuperación de los saberes, toda la visión es mucho más cercana a la que antes nos habían acercado con otros discursos (SOC-5, julio 2013).

Ante la convocatoria del congreso nacional de educación, diversos grupos preparan y presentan sus propuestas. Los centros de educación de adultos presentan el documento “*Por una educación alternativa des-colonizadora, democrática y con participación social*” (AG-9, julio 2013). Un entrevistado vinculado al sector insiste en que lo que hoy se ha convertido en estructura y postura, en aparato conceptual de la educación alternativa, “no es un invento del momento, sino todo un proceso de construcción (...) y una concreción de esa construcción”, que viene quizás desde 1968”<sup>59</sup> (AG-9, julio 2013). Lo revolucionario desde esta perspectiva se concreta en que hay una sucesión de procesos incrementales por fuera del Estado, que de pronto producen un quiebre, y permiten que el grueso de esos procesos y prácticas sean considerados e incorporados mayoritariamente a la normativa oficial (AG-9, julio 2013).

Yo creo que en la práctica es la primera vez en la historia oficial de Bolivia, que se pone en un sitio importante a la educación alternativa, a la educación de adultos, a la educación especial, a la educación permanente, es decir, a la educación con la comunidad. Es digno de reconocerlo (AG-9, julio 2013).

Otro entrevistado también afín a la educación alternativa, cree que el nuevo gobierno se atreve a una verdadera revolución de la educación que pasa por un

---

<sup>59</sup> Uno de los entrevistados de más edad, insiste en la década de los 60 como decisiva, dada la movilidad de cuestiones políticas en el continente –especialmente Cuba-, en la Iglesia –Teología de la Liberación-, y en la pedagogía – Paulo Freire-. Todo ello, durante procesos de resistencia a las dictaduras, más los largos y arduos procesos de transición a la democracia (neoliberal), que finalmente llegan a un punto de ruptura (SOC-4, julio 2013).

horizonte de des-escolarización. Esto todavía produce resquemores entre la mayoría de educadores, pero es desde donde empiezan a moverse todas las iniciativas no estatales de mediados del Siglo XX en adelante, inspiradas en Iván Illich<sup>60</sup> o el propio Paulo Freire (SOC-4, julio 2013).

Los procesos de cambio son tremendamente lentos, van a tardar bastante. Yo imagino diez años de implementación, y vamos a seguir teniendo problemas, vamos a seguir preguntándonos si valió la pena, o no. En educación alternativa se resolverá mejor, pero es más complicado en el ámbito de la educación regular (AG-9, julio 2013).

La reflexión compartida admite que había experiencias y propuestas importantes desde toda la sociedad para aportar e influir en la reforma educativa pos-dictadura (SOC-4, julio 2013; SOC-6, julio 2013, etcétera), pero que apenas algunas de ellas, y casi únicamente desde lo formal, fueron incluidas en aquella ley. Cuando el nuevo gobierno posibilita un nuevo proceso de reforma educativa, todos aquellos insumos desatendidos desde al menos una década atrás, afloran, se actualizan y se enmarcan en una realidad política muy distinta. Ya no se trata de la Bolivia “que se nos muere” (SOC-5, julio 2013), liderada por personajes de la élite social y económica junto con las medidas recomendadas desde organismos internacionales. Es por el contrario un país muy vivo, efervescente, en pleno proceso de recuperación de sus recursos materiales y económicos hasta entonces en manos extranjeras, una Bolivia con pretensiones y determinación refundacional.

Los actores describen el contexto como revolucionario en el sentido de que “interrumpe el estado de cosas, y lo transforma, produce un salto” (SOC-3, julio 2013), tras coyunturas de crisis en los que ya nadie cree en nadie, y nadie cree en la estructura estatal, “y así sucedió en este país, había una crisis de institucionalidad, de normativas, de referencias (...) y todo eso empezó a generar relaciones muy degenerativas del Estado mismo” (SOC-3, julio 2013).

Esta refundación se da a partir de una coincidencia principal entre actores, que abogan por la sustitución de “un Estado tradicional, neoliberal, colonial y republicano” (MINEDU, julio 2012), para dar paso al Estado Plurinacional en el que se convierte Bolivia mediante la Constitución aprobada en el año 2009. El debate Constitucional se superpone con el de la ley de educación. Aunque el gobierno pretendía aprobar la ley luego de pocos meses de iniciar el mandato, los desencuentros no lo permiten, y finalmente se promulga recién en el año 2010, luego de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado. ¿Qué sucedía entretanto?

Una vez que se abre la posibilidad de la nueva ley de Educación, las ONGS convocan a la participación, pero según precisa una cooperante de origen boliviano, en el momento del congreso, “participan sobre todo organizaciones de base, los CEPOS que son un actor privilegiado, y menos ONGS que antes” (AG-2, julio 2013). Otro

---

<sup>60</sup> Autor de “La sociedad desescolarizada” (1971), cuyas ideas influyeron y/o convergieron con perspectivas de los movimientos de educación popular y alternativa en América Latina durante la década del 70, en coincidencia también con la época de dictaduras en América del sur.

cooperante de origen boliviano, destaca la participación de personas provenientes del ámbito de la educación popular.

Gran parte de la gente que ha trabajado la ley, proviene de educación popular. Entonces ellos tienen una visión distinta, a la que tenían los anteriores tomadores de decisiones, que eran más bien académicos, o pedagogos de la academia. El grupo que está ahora es gente que proviene de la educación popular, y vinculados a ese ámbito (AG-5, julio 2013).

### *Lo indígena y lo obrero, lo originario y occidental en el nuevo Estado de-colonial*

El periodo de gobierno se inicia en el año 2006 con un ministro indígena, reconocido intelectual cuya capacidad “técnica” no es puesta en cuestión por ningún sector, pero sí, es criticada su incapacidad política para el diálogo, el acuerdo y consenso, pues muy pronto las acusaciones de radicalidad, intransigencia y extremismo “indigenista”, obstaculizaron las posibilidades de entendimiento con los más diversos actores, incluso con los del propio Estado.

La primera acción del ministro de educación del Evo fue decir, la reforma tiene que morir, y salió un decreto en el 2006. Se aprobó la ley en 2010. Es decir que en 2007, 2008, 2009, 2010, no hubo ley en Bolivia. Si tú querías abrir un colegio, no había ley. Eso es inadmisibile. Y no creo que sea pretencioso. Si no quieren tener toda la ley completa, digan, “estos artículos” funcionan (SOC-6, julio 2013).

Si pensamos las posiciones de ruptura, tenemos por una parte al ministro y colaboradores afines, con una clara voluntad de cambio radical de lo anterior, a través de una ley basada en la concepción de un Estado desde la cosmovisión indígena, y un sistema educativo acorde a ello. Pero también, hay una posición de ruptura en otro sentido, desde los sectores más radicales del magisterio urbano y algunos partidos (e intelectuales) que apoyaron al gobierno, quienes concebían la constitución de un Estado comunista, y por supuesto, un sistema educativo orientado en esa línea.

En alguna medida podemos considerar que las posiciones de ruptura giran en torno a un comunitarismo indígena, en contraposición a un comunismo obrero. La bibliografía da cuenta de puntos de coincidencia entre comunitarismo y comunismo, pero el primero se vincula a formas de vida originarias que permanecen hasta la actualidad, basadas en lo colectivo como prioridad y centro de la vida. El segundo, está vinculado a una ideología política relativamente reciente en términos históricos y comparativos, en la que el Estado y su burocracia juegan un papel muy específico. Este Estado y burocracia, que desde el indigenismo se consideran herencia colonial (Svampa, 2010).

En el ámbito del indigenismo, algún entrevistado dice que algunos impulsores de la ley postulaban, al principio, que se eliminara todo lo de la cultura occidental, porque “corrompe al ser humano” (SOC-6, julio 2013), abriéndose tras ello discusiones muy encendidas.

Las posiciones de gradualidad contrapuestas a las de ruptura, si bien no provienen inicialmente del gobierno ni del ministerio, tienden en este eje a prevalecer, limitando a ambos sectores, es decir, tanto al indigenismo como al comunismo que presentaba posturas rupturistas para la nueva ley.



En efecto, el gobierno se encuentra muy pronto ante la disyuntiva de aprobar una ley sin el consenso suficiente ni los canales de participación agotados, con la posibilidad de que sucediera lo mismo que con la Ley 1565, es decir, se desaproveche la voluntad social de cambio y reforma educativa, y llegue a ser rechazada, o peor aún desconocida o ninguneada, por amplios sectores. Una (nueva) ley criticada por todos, y con la que nadie estaría conforme.

Tras el primer año de intento de acuerdo desde los canales de participación que el ministerio había escogido, se produce el primer cambio de ministro, y con él, los sucesivos ajustes de la ley, hasta llegar a la versión final del año 2010 durante el mandato del ministro Roberto Aguilar, hasta ahora en el cargo. Los sucesivos ministros de educación, -cuatro hasta la aprobación de la Ley-, le fueron imprimiendo distintos tonos al debate, dependiendo de su procedencia, formación, ideología y posicionamiento político.

### *Lo nuevo, de-colonial y plurinacional ante las viejas estructuras coloniales del Estado*

Desde el ministerio, entienden que, -más allá de las posiciones de gradualidad o ruptura-, lo que se pone en juego es la deconstrucción de un tipo de Estado, que una vez avanzada, se superpone con la construcción de otro nuevo. Y lo nuevo, al ser des-colonizador, des-patriarcalizador, intra e intercultural, plurilingüe, comunitario-productivo (entre otros varios principios de la ley coincidentes con los de la Constitución), es sobre todo, único, diferente a lo planteado en otros sistemas educativos y leyes. Esto requiere intensos debates y consensos acerca del alcance de cada concepto, y posteriormente, de su despliegue o desenvolvimiento en la práctica educativa. En este sentido por ejemplo, se pronuncia un agente de cooperación de la UNESCO, que trabaja indicadores educativos que puedan reflejar los avances de la nueva Ley.

La UNESCO siempre ha apoyado el tema de indicadores, en esta u otra coyuntura, porque es parte de su trabajo. Lo que sí ha cambiado es el enfoque de los indicadores. Tal vez antes el trabajo de indicadores que realizaba UNESCO estaba más orientado a lo que podríamos denominar indicadores tradicionales, tasas de repitencia, de abandono, lo estándar en todos los países. En cambio ahora estamos construyendo indicadores para la ley, que al ser una ley tan innovadora, nos está requiriendo prácticamente diseñar de cero los indicadores. Vamos por ahí... (AG-5, julio 2013)

Otro de los actores entrevistados afín al proceso de cambio y miembro de una ONG que sí tiene posibilidad de acceso y diálogo con el gobierno, considera que todo el Estado, en el momento de la planificación de procesos, aunque avancen, muy a menudo vuelven atrás, para volver a replantearse sentidos. A su entender, ello se debe al mantenimiento de una lógica burocrática que no sólo contradice la cultura de los nuevos actores, sino que además interfiere en la práctica. Se refería por ejemplo a los distintos niveles de planificación que les son exigidos habitualmente a los maestros.

El sistema de planificación actual (...) deviene justamente del neoliberalismo, estructuras capitalistas que se organizan de esa manera. Es un sistema estructuralista, hermenéutico, positivista, que viene de Europa y USA, que nace en la guerra, y se pasa a la esfera privada y luego a la social. Y todos los Estados empiezan a adoptar ese sistema de planificación.

Nosotros lo hemos aprendido del BID, la UE, de todos los lados. ¡No se corresponde con la lógica del pensamiento andino!, ni siquiera del Oriental. Yo he trabajado mucho con guaraníes, ¡no se corresponde! Porque no puedes cuadrar, ¡no puedes encasillar, sistemas de pensamiento que son cíclicos! (SOC-3, julio 2013).

Un cuestionamiento frecuente al que hacen frente los propios miembros de la sociedad civil que apoyan el proceso, es el énfasis en lo normativo como excluyente del hacer política, desconociendo lo que se está haciendo y avanzando en la práctica empírica. Desde el ministerio aseguran que “es un proceso largo (...) estamos creando nuevos hábitos, nuevas maneras de ver la vida” (MINEDU-2, julio 2013).

Yo creo que podía haber sido más acelerado. Pero eso también depende de lo que uno quiere hacer. Y hay que leer la historia, y también hay que leer la metodología (...) Hay experiencias en Bolivia y en el mundo que no las hace la norma sino la práctica educativa (...) porque si nosotros queremos hacer una norma, podemos reunir al ministro y vice ministro, le pedimos a un técnico que haga un informe, firmamos ahí, y sale. Eso no resuelve el tema. Lo que hay que hacer es preparar varias condiciones. Entonces en ese sentido hemos dejado la prioridad del tema normativo. Para nosotros la norma hay que hacerla, pero no es lo único y lo primero para resolver todo (MINEDU-2, julio 2013).

Por eso, una vez llegados a este punto, -es decir, una vez aprobada la ley-, adquieren nuevos matices las posiciones de ruptura y gradualidad. Esto sucede ya durante el segundo periodo de gobierno. Como este periodo no nos corresponde, solamente diremos que, aquellos que tenían una posición gradual respecto al contenido y profundidad de los cambios, una vez que se aprueba la Ley quieren su aplicación y reglamentación inmediata, que permita una ruptura ahora sí, clara en la práctica, con lo hasta entonces vigente de la ley anterior. Y, aquellos que tenían una posición de ruptura con lo anterior, una vez establecidos los ambiciosos principios de la ley, exigen una desconexión de los tiempos políticos tradicionales, -evaluaciones, indicadores, currículo, etcétera-, dado que el modelo de cambio, o la nueva epistemología acerca del Estado y de su sistema educativo, requieren pasos muy lentos y seguros en la dirección trazada.

Entran en juego valoraciones acerca de que la ley es “perfecta” (SOC-8, julio 2013), “tan bonita” (AG-4, julio 2013) “de avanzada” (SOC-1, julio 2013), “emocionante” (SOC-7, julio 2013), pero excesivamente “ambiciosa” (AG-3, julio 2012) y costosa, imposible de llevar a la práctica sin un mínimo de diez a quince años.

Es una ilusión pensar que el cambio va a suceder en diez años incluso (...) La ley propone un cambio cultural tan estructural, que es imposible implementarlo en cinco y diez años. Yo creo que el gran paso es que eso esté consolidado como un acuerdo de la sociedad, en una ley, y que la sociedad civil pueda exigirlo. Eso creo que nadie puede cuestionar. Que se consolide en una ley el hecho de que la Educación tiene que ser descolonizadora, despatriarcalizadora, intercultural, bilingüe o plurilingüe, y que esté orientada hacia el desarrollo de la persona humana, y que uno pueda decirles, eso no está funcionando, y poder reivindicarlo, creo que es un logro sin igual (...) Y si el sistema educativo que tenemos se consolidó después de siglos, no se puede exigir que eso cambie en tres años. Creo que es un proceso y que va a tardar veinte años, treinta años, pero están puestas las bases (SOC-7, julio 2013).

Desde las posiciones de ruptura, lo interesante es entender que se defiende auténticamente “otro” Estado, aunque luego sea difícil su concreción. Pero, son

significativas las referencias a lo colonial de las estructuras de Estado y burocráticas existentes, así como de los modelos y tiempos políticos. Asimismo, de las exigencias desde la agenda global de mediciones y resultados uniformadores, que no se basan en el país, sino en la comparación con un grupo de países y/o contextos, en aras de la acumulación de datos que beneficia quien sabe a quién, pero desde luego no al Estado boliviano, ni a la mejora educativa intrínseca. Uno de los entrevistados del ministerio afirma que al ser algo tan innovador, “los cómo, los vamos construyendo” (MINEDU-3, julio 2013). Existe la convicción de que las urgencias y exigencias hacia un Estado que se está refundando no tienen sentido (MINEDU-2, julio 2013; SOC-3, julio 2013).

Algunos de los actores conformes con el cambio, destacan la diferencia entre la formulación de un horizonte político, y la implementación concreta de éste. En el horizonte político “el cambio es profundo, radical, revolucionario” (MINEDU-3, julio 2013), la educación “concebida como un derecho que no se mide sólo como eficacia, sino desde la equidad, relevancia y pertinencia, con todo lo que eso significa para el país y su historia” (MINEDU-3, julio 2013). Un entrevistado del ministerio aclara el alcance de la concepción de derechos, en tanto “no [significa que] estamos trabajando con un enfoque de derechos, sino más bien que la educación es un derecho, no es un servicio, es exigible, nosotros como Estado, gobierno en este caso, nos sentimos obligados a atender a estos sectores, no es beneficencia” (MINEDU-3, julio 2013).

#### *La autoría del cambio y el proceso evolutivo/incremental*

Retomando la influencia de lo previo en la nueva ley, la educación intercultural bilingüe (EIB) es uno de los elementos aparentemente más similares a lo intra e intercultural y plurilingüe de la actual. Pero hay matices en el enfoque que se pretende dar a la nueva ley. Desde la cooperación, un entrevistado destaca la diferencia entre una norma aparente, y otra realmente efectiva.

Yo siempre decía. Una cosa es que tus libros estén en idioma nativo, y otra cosa es, que en aula, el maestro enseñe en idioma nativo de principio a fin. Una cosa es que entre el maestro [al aula] y salude en idioma nativo y luego continúe la clase en castellano, a que utilice el idioma nativo de principio a fin (AG-5, julio 2013).

Según las referencias, la EIB fue propuesta por el magisterio rural en los congresos previos a la ley de Educación del 94, periodo en el que los CEPOS no existían como estructura, y la cuestión indígena estaba inserta desde distintos espacios. Sin embargo, los CEPOS ya constituidos y en pleno funcionamiento, llegan al momento de la ley actual, con una propuesta desarrollada en el llamado libro verde ([cepos.bo](http://cepos.bo)). Reconocen que no tenían aún visibilidad suficiente, y eso los lleva a establecer alianzas con la sociedad civil, -el Foro Educativo Boliviano, la Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación, el Magisterio Rural-, con quienes conforman un bloque bastante compacto para introducir ciertas ideas, “entonces obviamente aquí ya hay muchos que se atribuyen la autoría”<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> La atribución de autoría, incidencia o influencia en la nueva ley boliviana por casi cada uno de los sectores entrevistados es recurrente. En definitiva, lo que sucedió es una convergencia del horizonte y las prioridades, con matices y diferencias no excluyentes entre las posiciones de los grupos.

Los CEPOS creen que el aporte de la sociedad civil a la ley ha sido más respecto a la educación no sexista y de género (inserta luego en el concepto de des-patriarcalización), mientras que lo intra e intercultural, lo plurilingüe y lo comunitario es aporte de ellos, pues estaba propuesto en el documento preparado para el congreso que iba a realizarse en el año 2004 (y se realizó en 2006) (SOC-2, julio 2013).

[Nuestra] propuesta se lleva al Congreso, y si uno mira la nueva ley de Educación uno encontrará muchas afinidades (AG-9, julio 2013).

Es cierto que ya había acercamientos hacia la Educación Intercultural Bilingüe pero la condición educativa revolucionaria viene dada por el empuje del contexto que trasciende a la Escuela.

Que solo la escuela quiera hacerlo y el contexto ni tienda hacia eso no tiene sentido. Es un voluntarismo que en la vida real no funciona. En el caso boliviano, ¿cuál es la diferencia? El contexto en donde los pueblos, las naciones, las organizaciones sociales están emergiendo. O sea, hay un contexto absolutamente favorable para lo que es intra e interculturalidad, entonces eso ayuda, inclusive a la escuela, el contexto influye más que la propia escuela (MINEDU-2, julio 2013).

La intraculturalidad es un elemento que se atribuye también al cambio del vínculo entre la sociedad otrora nacional y los pueblos indígenas. Por una parte para lo intra cultural es necesario un buen desarrollo de cada una de las culturas, y para lo inter cultural, “no hay que ser tan ingenuo, no se trata de dialogar entre distintos, diversos, es cierto que lo somos, pero no puede haber diálogo si somos desiguales” (MINEDU-2, julio 2013), así las cosas, el más débil termina atrapado ante el que tiene más poder.

El plurilingüismo se decanta como algo natural, parte de un proceso educativo de asumir las identidades diversas (MINEDU-2, julio 2013).

Primero, si hablamos de revolución, no es que vamos a hacer parches, y retoques, sino que vamos a tener que buscar cambiar cuestiones radicales. Eso es bien interesante, pero también trae consigo varios elementos, inclusive puede hacer pensar en retrasos y demás. En medio de eso, obviamente que se tienen que tocar intereses que se han construido en tiempos pasados. Y obviamente que se tienen que cambiar elementos que parecía que eran de otra forma (MINEDU-2, julio 2013).

### *Ejes de la disputa*

**CUADRO 5.2. BOLIVIA. DISPUTA PARALELA GRADUAL-RUPTURISTA**

<b>REPRODUCCIÓN</b>	<b>NOVEDAD</b>
La educación es escolarización	Lo alternativo y popular cambiará la educación
El modelo será comunista y obrero	El modelo será comunitarista e indígena
La estructura burocrática condiciona	Nuevas estructuras no lineales ni occidentales
El cambio es evolutivo e incremental	El contexto propicia la aparición de lo nuevo

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

En esta disputa sobresale nuevamente la posición de los grupos indígenas como líderes de las propuestas de cambio, y como quiénes desde dentro y desde fuera

del Estado empujan la consolidación de la alternativa. Todo el resto de actores coinciden con ellos, pero buscan su lugar.

Los tiempos del cambio se aceleran gracias al contexto político social, pero a su vez, quedan también condicionados por el peso de la estructura estatal. Entre lo viejo y lo nuevo, lo evolutivo e incremental se producen tensiones, pero ninguna de ellas (ni las mencionadas anteriormente), suficientes para evitar los consensos hacia el horizonte común.

## **5.2.2. AGENDA UNIVERSALISTA-AGENDA INDIGENISTA**

### **La Educación Comunitaria-Productiva: el cambio de modelo pedagógico**

Warisata se vuelve emblemática, y eso significa romper la lógica del aula en cuatro paredes e ir a una concepción más amplia que implica a la comunidad, y más cosas... (SOC-8, julio 2013).

¿Qué es lo productivo en Educación? ¿Quiere decir aprender a producir y también producir? ¿Solo una cosa, o solo la otra? ¿Qué estamos entendiendo? El antecedente nos dice que hay que aprender produciendo. Las experiencias exitosas nos dicen eso. No jugaremos a la producción, produciremos algo. Eso nos dice. Y resulta que ahí vienen los otros problemas que son estructurales. Quienes dicen que no ha cambiado nada con la reforma educativa se equivocan, porque ha cambiado muchísimo, estos son los conceptos estructurales que han cambiado (SOC-3, julio 2013).

El hecho de dejar atrás el constructivismo como propuesta más o menos válida, pero “neoliberal”, y en cualquier caso, sin calado real en los docentes y la escuela, supuso la formulación e incorporación de un modelo pedagógico propio, que se entiende como elemento revolucionario “pensado desde los bolivianos, desde la perspectiva de los movimientos indígenas, desde las organizaciones sociales, y con aportes fundamentales desde la Educación popular, y desde la visión más bien antropológica de la des-colonización” (AG-9, julio 2013).

#### *Memoria larga, mediana y corta en el modelo educativo*

El modelo de educación comunitaria-productiva, se formula a partir de una historia social que lo sostiene, y en un proceso de ida y vuelta con la realidad y los actores, para enriquecerlo desde lo teórico, en base a las experiencias prácticas (SOC-3, julio 2013; MINEDU-2, julio 2013). Éstas provenían de organizaciones de la sociedad, gran parte de las cuales “hacían el papel del ministerio” principalmente desde la educación alternativa y popular: “eso es algo importante para nosotros, vienen las cosas desde abajo (...) y lo estamos recogiendo para todo el sistema”.

En el 2006-2007-2008, maestros urbanos, rurales, profesionales universitarios, indígenas, campesinos, afro-bolivianos, muchos sectores sociales trabajaron para hacer una propuesta educativa que permita una educación que surja desde el pueblo, y no la receta la traigan desde afuera. Y esto, en la educación alternativa que hemos trabajado en el campo, era algo muy familiar ya (MINEDU-4, julio 2013).

Un entrevistado del ministerio proveniente de proyectos comunitarios en educación alternativa y de adultos, entiende que desde el gobierno anterior se intentó algún acercamiento a esas prácticas y aprendizajes históricos en la

educación boliviana, y se incorporó a algunas personas referentes, pero sólo con voluntad de manipular al campesinado y que se sintiera incluido (MINEDU-4, julio 2013).

Lo revolucionario del cambio educativo actual es que “en relación a lo pasado, es un planteamiento desde el pensamiento, el sueño, las necesidades, los intereses, los problemas de los pueblos indígenas y campesinos” (MINEDU-4, julio 2013). Ello se refleja especialmente en el enfoque de educación alternativa, que busca ampliarse a todo el sistema, aunque se lo acusa, -igual que al resto de propuestas-, de excesos discursivos en el nivel político, pero insuficiencias en la concreción metodológica (AG-9, julio 2013).

Porque el tema es que uno pensaría que la transformación educativa, o la revolución educativa vino de la idea de una persona bien iluminada, pero en realidad era una necesidad de la sociedad, del sistema educativo, que ya en algunos casos los maestros estaban respondiendo desde su práctica bien concreta, humilde, sencilla en un rincón del país. Y eso lo ha recogido la ley, lo ha recogido la Constitución y se convierte en política pública, y no solo queda en una experiencia bonita (MINEDU-3, julio 2013).

El modelo de educación comunitaria-productiva aparece en la ley, remontándose especialmente a dos experiencias significativas de la historia educativa boliviana. La más cercana, Warisata en 1931, cuyos artífices Avelino Siñani y Elizardo Pérez dan nombre a la ley. La más remota, las Escuelas-Taller para “indios, pardos y negros”, impulsada por Simón Rodríguez en la primera etapa republicana (SOC-3, julio 2013). Entre medio, diversas iniciativas comunitarias, con o sin apoyo de instituciones como la iglesia, las ONGS y las agencias de cooperación. Un intento significativo de inclusión de esta perspectiva se intentó luego de la revolución del 52, pero finalmente, no se logró concretar. Al basarse en experiencias previas con sectores indígenas y casi siempre rurales, y vincularse al resto de elementos de la ley, como lo intra e intercultural y lo plurilingüe, el modelo comunitario productivo fortalece una tendencia pedagógica aparentemente muy indigenista, que descuida o desconoce las bases de una educación más universalista.

En el caso que hemos escogido para este eje, el sector institucional es más escéptico y se expresan con frases como “tengo mis dudas” (AG-3, julio 2012), o “muy bien, suena lindo, pero a ver, que me digan ahora qué es esto, y como se aplica” (AG-1, julio 2012). Es una postura compartida por casi todas las agencias y organismos. Algunos representantes de ONGS también muestran reticencias, aunque a la vez, reconocen el valor de contar con un modelo propiamente boliviano. Y luego alguna postura de las que impugnan todo como,

Le han puesto el apellido Comunitario a todo, y listo. Primaria Comunitaria. Secundaria Comunitaria. ¿Y? Eso no significa cambiar (SOC-6, julio 2013).

La memoria larga de lo comunitario desde los pueblos indígenas pre-coloniales, junto a la memoria mediana de alternativas vinculadas al inicio del Estado-Nación, se conjugan con la memoria corta de las últimas décadas neoliberales, y un poco antes, en las que la sociedad se organiza por fuera del Estado desarrollando sus respuestas propias.

## *La re-vuelta indígena en el sistema educativo: hacia una sociedad del “vivir bien”*

El magisterio manifiesta conformidad general, pero también cierta preocupación por el modo en que se articulará lo indígena con lo no indígena. Se enfocan las críticas hacia el sector indígena por su excesivo protagonismo tanto en las luchas sociales como en la batalla de las ideas (MAG-2, julio 2013; MAG-3, julio 2013). Un entrevistado del sector social en cambio, reflexiona en ese sentido que,

Un bien que ha hecho este proceso de transformación (...) es como que la discusión educativa a nivel de una estructura participativa se tenía que haber dado confrontando visiones. La visión del Estado, la visión social, y emergió una tercera visión, que se alejó del movimiento social clásico, que es la del movimiento indígena (SOC-5, julio 2013).

Y el mismo entrevistado añade, que “el movimiento indígena, se come al movimiento social” (en especial, las tan mentadas ONGS o sindicatos obreros históricos), quedando el escenario entre Estado, movimiento indígena y magisterio (SOC-5, julio 2013). Dado que emerge el movimiento indígena como productor y constructor de este “tercer ciclo rebelde” (González Pazos, 2007), el planteamiento político y pedagógico de la educación pasa por las experiencias llamadas indígenas, que son de distinto tipo y construidas para este sector excluido de la escuela, desde diversas instituciones sociales sin apoyo del Estado.

En cambio, la educación regular, donde lo indígena estaba ausente, se integra al horizonte político pero desde un nivel discursivo, quedando desprovisto de sustento pedagógico y metodológico, con lo que ello implica de debilidad y lentitud para construir desde las bases (SOC-5, julio 2013).

Se deja un poco de lado lo del constructivismo y empieza a emerger el nuevo modelo pedagógico desde la educación popular. Se acuña allí, y al hacerlo así, tiene un nivel mayor de preponderancia, de relevancia, de toda la instancia de educación alternativa. Ahora le está costando a la educación regular estar en un nivel de diálogo, porque le cuesta salir de la otra racionalidad. No ha sido su discurso ni su planteamiento pedagógico lo popular (SOC-5, julio 2013).

Incluso, miembros de los CEPOS han expresado la necesidad de que no se excluyan los conocimientos universales ni los vínculos con los nuevos descubrimientos mundiales, pues eso antes que fortalecerlos como indígenas, los debilitaría y excluiría de un circuito educativo y profesional más allá de sus propios pueblos (SOC-2, julio 2013).

La característica más relevante del modelo comunitario-productivo, es la concepción de la educación más allá de la escuela, reconociendo el papel central de la comunidad, -antes, durante y después del itinerario educativo formal-, siendo a su vez la escuela, un espacio de participación comunitaria, y no de poder institucional. Pero además, esto se vincula a la voluntad de que la educación tenga sentido para las familias, en cuanto a través de la escuela y junto a la escuela, se configuren comunidades productivas, autónomas y soberanas especialmente en lo alimentario y dentro del modelo defendido por el gobierno de una “sociedad del vivir bien” estrechamente vinculado a la tierra y el territorio, cuestión que figura en la Constitución y la ley.

Todas las banderas educativas están vinculadas a la defensa del territorio, de la cultura y la lengua. O sea no se defiende, por lo menos así lo interpreto, en abstracto, sino en función de un territorio, y de un pueblo vivo que habita un territorio (SOC-1, julio 2013)

Si nosotros reconducimos el proceso de formación hacia la seguridad y soberanía alimentaria, entonces vamos a vivir bien. Ese es el horizonte (SOC-3, julio 2013).

### *Des-colonización y recuperación de la identidad, desde el modelo educativo*

Un entrevistado de la sociedad civil, considera que se trata de repensar la educación estructurada desde y para los ciudadanos en el mundo, hacia ciudadanos con identidad propia, “que se puedan vincular con el afuera, pero conscientes de los objetivos y las problemáticas de su entorno”. Hasta ahora, con el sistema educativo vigente, la sociedad no había sido capaz de reconocer que la problemática fundamental boliviana era el colonialismo. En el contexto de una economía neoliberal solo hay una trayectoria, mientras en otro tipo de economía “más estatista, más de recuperación de lo que tenemos, más hacia la lógica de la producción”, la visión cambia (SOC-5, julio 2013).

Los sectores de posición más institucional, -no el Estado en este caso, sino agencias, organismos y ONGS-, no son directamente críticos con el modelo pedagógico, pero sí, recelosos o escépticos, como ya hemos dicho, dudando respecto a su verdadera posibilidad de concreción, y recorrido efectivo más allá de los ámbitos rurales. ¿Se adecua el modelo comunitario-productivo a las características y necesidades de la educación del alumnado urbano? Para encontrar esa respuesta, es preciso entender que la urbanización de la sociedad no es concebida por los pueblos indígenas como un factor de desarrollo, sino a menudo al contrario.

Más que pensar en el fortalecimiento o favorecimiento de la vida urbana, lo que se plantea es una reorganización del modelo de desarrollo de país, que recomponga en alguna medida los modos de vida más tradicionales, priorizando las mayorías indígenas y su posibilidad de continuidad y fortalecimiento tanto cultural como identitaria.

### *Lo local y lo global en el horizonte educativo*

Las posiciones más universalistas, ven en el modelo comunitario-productivo, un riesgo para áreas del conocimiento científico y humanístico en los que no encuentran vínculo posible con el mundo rural, comunitario e indígena.

Así, por una parte, cierto sector indigenista, abogaba por una ruptura con el modelo de educación occidental, su estructura, currículo, contenidos. Por la otra, un sector de los sindicatos y del movimiento obrero, buscaba que el indigenismo siga asimilándose a una única clase popular, que para convertirse en vanguardia y mantenerse en el poder, más que retornar a los saberes indígenas, debería acceder a amplios conocimientos universales hasta ahora escasos, que los acerque a la clase obrera global.



A cierto nivel las coincidencias son plenas. Dentro del MAS hay corrientes marxistas de distinta línea, y corrientes indigenistas de distinta línea. Todos coinciden en las palabras y en los discursos, nadie se opone a la des-colonización, pero a la hora de ponerlo en práctica es donde vienen las diferencias (SOC-1, julio 2013).

Pero la agenda universalista igualmente era defendida desde ciertos sectores indígenas en términos de continuidad y no de ruptura, en busca de que sus hijos e hijas estén preparados para vivir en cualquier situación y contexto, no sólo indígena o rural: “mi hijo tiene que saber física cuántica como un sueco o un japonés, ¿por qué no lo va a saber?” (SOC-6, julio 2013).

A su vez, la agenda universalista era defendida desde las ONGS, organismos internacionales y agencias de cooperación, interesados en una convergencia con convenios y acuerdos supranacionales vigentes. Incluso, también se posicionó la agenda indigenista como gradual y no de ruptura, pues en la reforma anterior, ya se habían incorporado cuestiones de interculturalidad y bilingüismo, así como instancias de participación de grupos indígenas, -en concreto los CEPOS-, elementos que se deseaba sean retomados, y no arrinconados en aras de una renovación radical.

Por tanto, la disputa se producía entre: i) indigenistas radicales, ii) indigenistas moderados, iii) universalistas radicales, iv) universalistas moderados; y quizás, una posición que se tornó la definitiva, v) indigenistas-universalistas de consenso. En todo momento debemos entender el indigenismo como una línea de pensamiento específica, que no puede equipararse a ser miembro de un grupo indígena. Esto último, no es equivalente a ser indigenista, ni viceversa. Sectores indígenas como los CEPOS, se muestran renuentes muchas veces hacia posiciones del indigenismo. Es decir, que siendo indígenas todos sus miembros, tienen más bien una posición universalista, o cuanto menos, de equilibrio entre lo indígena y no indígena en el currículo y horizonte educativo.

La diversidad de posiciones al igual que ocurría con la participación, es diversa también en el propio ministerio, “un complejo sistema de intereses, preocupaciones y posturas ideológicas”, en el que se buscan acuerdos sobre temas profundos que a veces llevan al caos. En el cuadro 5.3., se refleja la composición de actores desde la perspectiva de uno de los entrevistados, que debaten el modelo (y demás componentes de la Ley) dentro del marco institucional oficial, con sus respectivas características.

**CUADRO 5.3. BOLIVIA. ACTORES, IDEAS Y POSICIONES ANTE EL CAMBIO DE MODELO EDUCATIVO**

<b>GRUPOS</b>	<b>POSICIONES</b>
Marxistas-ortodoxos	No priorizan mucho lo cultural.
Indigenistas	No son indígenas, pero teorizan sobre las culturas con diversos matices.
Indianistas	Reivindican su identidad indígena y construyen teoría al respecto.
Neoliberales	Sabotean, demoran, obstaculizan, tergiversan, deforman.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

En lo concreto, desde la cooperación, varios entrevistados muestran entusiasmo por las posibilidades del modelo en cuanto a empezar desde primaria a trabajar las vocaciones productivas de la zona, orientando la formación según las necesidades

comunitarias. Pero reconocen, que siendo “parte de una propuesta fuerte y central de la política”, ponerlo en práctica conlleva muchos recursos que el país no tiene, por lo que no está clara su viabilidad a nivel presupuestario (AG-4, julio 2013).

### *Modelo educativo y cambio epistemológico*

Hablábamos ya en el eje anterior, de que la construcción de este horizonte político revolucionario que se concretó finalmente en una ley, supuso para los artífices del proceso un momento de deconstrucción, que se va superponiendo a medida que el proceso avanza, con el momento de construcción.

En sentido contrario a las críticas surgidas desde organismos o agencias, desde el ministerio están convencidos de que hay una posición y una propuesta, una claridad en lo que se entiende por comunitario-productivo, sabiendo no solamente lo que se quiere cambiar, “sino hacia donde queremos que vaya el cambio”, lo que consolida el proceso (MINEDU-3, julio 2013).

Llegó un momento en que teníamos que sentar posición y decir, esto es lo que creemos que tenemos que cambiar, desmontar este sistema. Esta es la educación que no ha respondido a la realidad. Y éramos más críticos, y se trataba de negar un modelo. Pero ya ha empezado el momento en que no es una cosa de negación, sino de propuesta (MINEDU-3, julio 2013).

El nuevo modelo pedagógico como concreción del horizonte educativo revolucionario, se asienta en un contexto social que empuja el cambio y que no pasa por un voluntarismo de la escuela, sino por “cambios en las maneras de hacer política, de concebir la sociedad, la economía y la educación” (MINEDU-2, julio 2013), que se reflejaron primero en la Constitución y luego en la ley. Desde allí, se abre un tiempo de efectiva democratización de la educación, -y esto sería lo revolucionario-, desde “la superación de la educación regular como único horizonte, incorporando a la educación alternativa como nivel fundamental de inclusión” (MINEDU-2, julio 2013).

En este contexto de cambio educativo se inscribe el modelo de educación comunitaria-productiva, “no entendida como la educación para el oficio, o la formación en cierta habilidad manual”, sino en un giro epistemológico que implica concebir a la educación teórico-práctica como modelo.

En el Ministerio de Planificación para el desarrollo teníamos que hablar de desarrollo, de la economía, de la producción del país. Cuando me reunía con el ministro de educación, ellos tenían que hablar de políticas sociales, pedagógicas, didácticas. Parece que estuvieran divididos, unos tienen que pensar en la macro política, y otros en lo micro. Entonces hay una diferenciación que después se ve en el aula que es entre la teoría y la práctica (MINEDU-2, julio 2013)

En el ministerio aclaran, que la educación comunitaria-productiva se confunde a menudo con una educación para los oficios o las manualidades, pero que no se trata de la creación de bienes materiales “productivos”, ni de algo que pueda desplegarse aislada del contexto. Implica el cuestionamiento del sistema y de la concepción de lo material y el desarrollo de otro tipo de pensamiento económico.

Discutir economía, discutir producción, discutir cuáles son las vocaciones y potencialidades productivas, y ahí viene otro elemento, del territorio, donde está la unidad educativa. Hablamos de creación material y espiritual en un lugar, ubicada en un territorio determinado, según potencialidades y necesidades de esa región. Entonces, ese es un elemento bastante difícil, supone avanzar bastante (MINEDU-2, julio 2013)

También desde la sociedad civil, una entrevistada que estuvo trabajando un tiempo en el ministerio, entiende que lo comunitario-productivo se vinculaba al inicio con la idea andina del Tahuantisuyo<sup>62</sup>, “de que nos juntábamos todos, y no sé qué”, “y los críticos dijeron muy lindo lo comunitario, pero hace trescientos años, y en un grupo del altiplano funciona, ve a un barrio de La Paz, y eso no sirve” (AG-10, julio 2013). Afirma que hay un “eclecticismo técnico”, que sí cree en la adaptación de esta lógica comunitaria a los barrios y las escuelas de las ciudades, y dice “linda la idea, yo no estoy en contra, me parece fantástica” (AG-10, julio 2013), pero que siendo algo tan innovador para el sistema tal como está configurado actualmente, requiere un gran trabajo de desarrollo técnico que lo haga viable. Y allí, “falta gente técnicamente buena, esa es una debilidad muy grande” (AG-10, julio 2013).

Otro entrevistado de la cooperación, manifiesta su preocupación de que la educación productiva profundice brechas entre la población pobre y no pobre, urbana y rural, “y terminemos educando gerentes por un lado, y obreros por el otro (...) un empresario en la ciudad en un colegio privado, y un obrero productor de leche en el campo” (AG-5, julio 2013). Y al mismo tiempo, tras las críticas, como boliviano, reconoce que la identidad indígena, lo propio, lo nacional, el currículo desarrollado desde las comunidades, son elementos de cambio a largo plazo que vale la pena destacar, “tal vez es un proceso generacional (...) que podría tener grandes frutos en lo que es el desarrollo del país” (AG-5, julio 2013).

---

<sup>62</sup> Es la denominación que recibía el territorio dominado por el imperio incaico, que abarcó en la época pre-colonial la mayor extensión conocida entre los pueblos o naciones indígenas.

**CUADRO 5.4. BOLIVIA. MODELOS CONTRAPUESTOS DE EDUCACIÓN PRODUCTIVA**

<b>ORIENTADA AL MERCADO</b>	<b>ORIENTADA AL VIVIR BIEN</b>
<p>Complejos Educativos de Formación Técnica-Tecnológica, “elefantes blancos”, con maquinaria que cuesta millones de dólares, y que requieren renovación frecuente.</p> <p>Complejos diferenciados, por ejemplo para “Técnico-Industrial”.</p>	<p>Tomar de referencia experiencias exitosas, construir un sistema, implementarlo, ir desarrollando progresivamente infraestructura y formación de maestros.</p> <p>Dinamizar la vida comunitaria, restituyendo tecnología originaria y propia, mejorar capacidades productivas, asegurar y fortalecer soberanía y seguridad alimentaria.</p> <p>Por ejemplo, si el problema de un Municipio es de Sistemas de Riego, trabajarlo desde la Educación. Si son necesarios sistemas de suelo, con barreras vivas o muertas, con andenes, sistemas que vienen de los ancestros, desarrollar formación en esos temas. No se trata de introducir tractores como maquinaria moderna en sitios que no son útiles.</p> <p>Esto se trabaja desde el currículo diversificado, que se basa en las vocaciones y necesidades productivas del lugar. Se responde así desde la Educación a las necesidades locales.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista SOC-3, julio 2013.

Uno de los entrevistados que está trabajando en el desarrollo del modelo refiere a dos actores específicamente vinculados que deben replantear su rol. La educación privada, que desde el currículo diversificado debe responder al desarrollo local. Y la cooperación, en donde las negociaciones son forzosamente distintas para orientarse en torno a esto. Además, tiene un impacto en la normativa, que debe ajustarse a esta nueva orientación del sistema educativo (SOC-3, julio 2013).

Lo nuevo de la propuesta para un entrevistado de la sociedad civil, viene dado por ser la primera vez en que hay una decisión de cambiar las estructuras del Estado, y del sistema educativo, “y estos títulos, lo comunitario productivo, etcétera, “no es el capricho de alguien (...) refleja una conceptualización distinta de lo que es el Estado y lo que sería la educación, y la responsabilidad de la comunidad en todos estos elementos”, y definirlo es lento y complicado “porque ahí aparecen todas las tendencias posibles” (SOC-3, julio 2013).

El modelo es “antiguo”, en tanto se recuperan prácticas educativas bolivianas de épocas incluso remotas. Hablábamos de Warisata, desde donde se reivindicó, “la dimensión política de la educación, traducida en esta fuerte relación entre la comunidad y la escuela”, y busca reproducirse en la actualidad, para que la escuela sea una instancia que contribuya a tomar decisiones políticas en la comunidad.

En Warisata se produjeron muebles, mi padre estuvo en los últimos años ahí. Produjeron muebles por darte un ejemplo, y cuando llenaron la escuela de muebles y catres para el internado, se preguntaron, ¿y ahora que vamos a hacer con esto?”, vamos a seguir produciendo, ¿para qué? Y entonces, miraron la comunidad. Y dijeron, vamos a llenar de muebles las comunidades, no solo Warisata. Y no con un sentido mercantil. Ese es el espíritu que refleja la ley 070, por eso, los cuatro años [de elaboración de la Ley] que si fueron muy largos, muy cortos, fue lo de menos. Lo más importante fue ponerse de acuerdo en esta base de la estructura educativa. Lo demás eran posturas políticas y dogmáticas, para la izquierda y para la derecha. Y reivindicaciones del magisterio (...) (SOC-3, julio 2013)

Una vez aprobada la ley, y ya en el segundo periodo de gobierno, esta cuestión tendió a resolverse *-a priori-* a través del currículo, estableciendo diferencias entre el currículo base, currículo regional y currículo diversificado; incluyendo en cada nivel, los distintos grupos de contenidos acorde a las expectativas generales. Es el currículo diversificado el que más concretamente permite respuestas educativas locales a las vocaciones y necesidades productivas de cada municipio.

### *Ejes de la disputa*

**CUADRO 5.5. BOLIVIA. DISPUTA PARALELA UNIVERSALISTA-INDIGENISTA**

<b>REPRODUCCIÓN</b>	<b>NOVEDAD</b>
Lo comunitario excluye a lo no indígena	Lo comunitario incluye necesidades históricas
Cambio sin racionalidad definida	Cambio desde experiencias indígenas
Educación ciudadanos del mundo	Educación ciudadanos con identidad propia
Educación una clase obrera global	Educación para una sociedad plural
Cambios en la escuela	Cambio epistemológico de la educación

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

Aunque los actores no indígenas desearan tener más voz, especialmente los maestros urbanos o algunos grupos de actores internacionales, no hay una alternativa definida para contrarrestar la del modelo comunitario-productivo. Este modelo además, se sustenta no sólo en las necesidades históricas indígenas, sino también en experiencias de sectores campesinos u otros grupos marginados.

El modelo educativo combina reproducción y novedad, porque la escuela está incluida, pero va más allá de ella, para poner en cuestión el concepto de educación.

## **5.4. UNA CONTRA-HEGEMONÍA BASADA EN EL CONSENSO**

La revolución pacífica de Bolivia, se extiende a la educación. Claro que hay intereses diversos y sectores que se sienten excluidos. Ideas que se ponen a debate y que luego deben retirarse, cambiarse u olvidarse. Pero lo cierto es que sobre todo hay, según refería Santos (2010), disponibilidad para nuevas creencias colectivas; y además, consenso en torno a la necesidad de construcción del núcleo común (Tapia, 2006) para una sociedad plural, un nuevo Estado plurinacional, que será posible mediante amplios consensos, o no será.

La disputa contra-hegemónica en Bolivia, se traduce no sólo en la puesta en juego de una nueva configuración de Estado, sino de nuevas ideas, innovadoras pero con elementos históricos, para la educación como sector imprescindible del engranaje de cambio. La participación es algo que se abre y no hay manera de frenar las

ansias de incidencia y voz desde todos los grupos. Predomina sin duda la agenda del movimiento social indígena, pero con ideas muy legitimadas desde su encuadre, así como su sintonía con los sentimientos públicos predominantes.

# 6

## ACTORES, ALTERNATIVAS Y DISPUTAS EN PARAGUAY Mismo Estado, muchos (viejos) problemas político-educativos

---

### 6.1. LA DISPUTA TRANSVERSAL POR LA AGENDA EDUCATIVA

En este eje transversal, la disputa se produce entre quienes consideran que ninguna agenda educativa puede avanzar sin una transformación institucional que implique a funcionarios y a todos los niveles docentes –maestros, directores, supervisores-, e incluso a la gestión local y regional de gobierno. En contraposición, otro sector cree que aunque esa tarea es indispensable, no hay tiempo ni condiciones para hacerla, y deben enfocarse los cambios sobre niveles y modalidades pedagógicas específicas, a partir de cuya base quizá más adelante puedan construirse propuestas más ambiciosas y sistémicas. Además, se añade la ambigüedad, confusión y vaguedad para pensar lo político y lo técnico, lo político como diferente o impropio de lo educativo o pedagógico, entre otros matices.

#### 6.1.1. AGENDA POLÍTICO ELECTORAL-PEDAGÓGICO TÉCNICA

##### Propuesta educativa, ¿política o técnica?

En las distintas entrevistas es casi unánime la disconformidad ante la predominancia de la política sobre la técnica, o más bien, “lo técnico”, vinculado al papel de los expertos y su capacidad. Existen también críticas en el sentido contrario, ante lo “excesivamente técnico”, que no permite identificar o valorar los objetivos políticos. Estas discrepancias se producen principalmente entre los actores del propio gobierno y miembros del ministerio. En cualquier caso, lo político y/o lo técnico como prioridad se vincula con la posibilidad de construcción de una propuesta educativa de cambio.

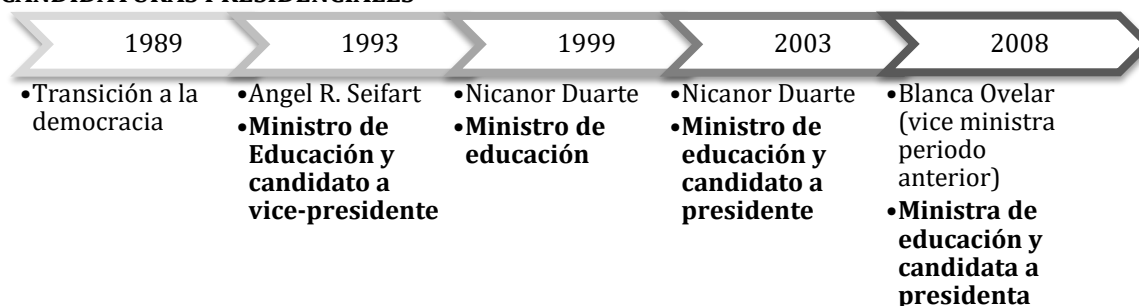
##### *La política como obstáculo*

Primero creo que hace falta esa reflexión, qué vamos a hacer con la educación en nuestro país (...) Simplemente no es una prioridad, no hay interés (GOV-1, agosto 2013).

El MEC o ministerio de educación, no sólo cuenta con el mayor número de funcionarios públicos de todo el Estado, -incluyendo a maestros, directores, supervisores-, sino además, ha sido la institución desde la que se gestaron en las últimas décadas, gran parte de los candidatos y presidentes de gobierno.

El propio Fernando Lugo logra la victoria ante la persona que hasta el momento de las elecciones ejerció el cargo de ministra de educación. El antecedente inmediato y omnipresente de la discusión en torno a los límites de la política en el MEC, es justamente esta candidatura de la ministra de educación Blanca Ovelar a la presidencia de la república, y el resto de candidaturas del partido colorado, que procedían del MEC, tal como las reflejamos en la línea de tiempo.

**FIGURA 6.1. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DE MINISTROS DE EDUCACIÓN VINCULADOS A CANDIDATURAS PRESIDENCIALES**



Más allá de estos antecedentes de candidaturas desde el MEC reflejadas en la figura precedente, en el periodo inmediato y previo a la llegada del gobierno de Lugo, todo el aparato del Estado, pero muy especialmente del ministerio de educación, orbitaba en torno a que la candidata-ministra ganara las elecciones. Por tanto, en el momento en que el nuevo gobierno se inicia, encuentra el ministerio totalmente (des)organizado alrededor de ese objetivo, con el horizonte educativo y pedagógico, al que muchos denominarán “técnico”, desdibujado. Así, la “utilización política” del ministerio es el elemento predominante en el análisis de los recién llegados.

Lamentablemente, gran parte del tiempo el ministerio fue utilizado políticamente. Nicanor Duarte Frutos, ministro de educación y luego candidato a presidente. Seifart que fue vicepresidente. Blanca que fue candidata. Quedó instalado que la función del ministerio era esa, un trampolín político, una fábrica de empleo y un espacio de conflictos. Ese fue el ministerio que encontramos (MEC-1, noviembre 2012).

Un entrevistado del equipo que preparó la transición de un gobierno a otro, reconoce que no se habían elaborado propuestas educativas. Dado que hasta entonces el aparato educativo no estuvo al servicio de la educación sino de una propuesta política, al preparar la transición “en educación el trabajo estuvo centrado en identificar los desafíos de ese aparato gigante, que era una plataforma política” (GOV-2, agosto 2013).

Además del presidente, un vicepresidente y una candidata que salieron del MEC, en todos los gobiernos regionales y municipales con certeza existían miembros docentes en las juntas, como parte del sistema (GOV-2, agosto 2013).

Así, para los recién llegados “en ese momento [la preocupación] era ¿cómo cambiamos este monstruo?, el debate no estaba tanto en la propuesta educativa (...) los cambios se visualizaron más como cambios en la estructura organizativa” (GOV-2, agosto 2013). Además, “estaba pendiente generar un debate en la sociedad, que no había discutido temas centrales, y no se puede soñar lo que nunca se tuvo”, al tiempo en que los propios actores del gobierno no tenían un consenso construido. Recién al inicio del periodo se empiezan a interrogar “si yo creo en esto, ¿qué hago?”.

La propuesta política que ganó no es la de una educación pública, gratuita y universal. La propuesta política que ganó es “no” a esa forma de hacer política clientelar y prebendaria. Punto. Nada más. Esa es la que ganó (GOV-2, agosto 2013).



Un entrevistado clave del equipo de gobierno, considera fundamental el contenido de uno de los documentos más conocidos respecto a la reforma de los noventa elaborado por la sociedad civil. En éste se alertaba ya acerca de que los cambios en educación sólo serían posibles si se cumplían tres supuestos: transparentar la gestión administrativa y uso de los recursos del ministerio, resolver la estructura de control del ministerio que pasaba por las supervisiones, y desvincular al aparato institucional del partido político de turno, que históricamente fue siempre el partido colorado. Todo ello, sabiendo que “en el MEC se hacían planillas paralelas [de pago], sistemas de financiamiento de las campañas, etcétera” (GOV-1, agosto 2013). Burocratización, corrupción, prebendarismo, clientelismo y partidización como puntos de partida para la transformación. Otro entrevistado, incluso se remonta a muchas décadas atrás, al inicio mismo del periodo dictatorial y hegemonía del partido colorado.

Paraguay, desde que el Plan Americano interviene en el 53, siempre se ha hablado de mejorar la gestión del ministerio. Pero, ¿por qué no se mejora? Porque entonces no sería funcional al aparato partidario (...) Los gremios y los partidos políticos tienen sus operadores internamente, que son una máquina de impedir (MEC-1, noviembre 2012).

Desde la sociedad civil otro entrevistado habla de feudos y parcelas de control, que ni siquiera llegan a un nivel ideológico.

El poder del ministerio es muy limitado a la hora de desarrollar políticas en serio, y eso en general en el Estado paraguayo, que no es un Estado que responde a los gobernantes, sino que se mueve en base a intereses muy particulares. Está todo como lleno de pequeños feudos, y el ministro puede decir una cosa, y eso no llega, apenas va a pasar de la mesa del vice ministro y poco más (SOC-4, agosto 2013).

Algunos miembros del equipo de gobierno parecían saber con lo que se encontrarían, pero aún así, una entrevistada que asumió responsabilidades en el ministerio, afirma que entre los que proponían el cambio había excesiva ingenuidad, porque cómo hasta entonces no se había formado parte del engranaje estatal, no dimensionaban la magnitud de aquello a lo debían enfrentarse. Por ejemplo, el hecho de que las escuelas responden a un control territorial del partido colorado, siendo frecuente que las directoras de tales instituciones, sean cónyuges de los jefes de seccional (MEC-3, agosto 2013).

### *Poderes fácticos en el aparato estatal*

Independientemente de la tendencia de cada ministro, en la cotidianeidad de la estructura institucional, aparecieron todos los elementos diagnosticados y temidos. En términos del entendimiento entre los distintos niveles para que la formulación de políticas derivara en una efectiva implementación, sobresale la crítica hacia la figura de la supervisión. Varios actores destacan a los supervisores como poder fáctico determinante del cambio, mucho más que los maestros y maestras. Los supervisores generan en el ministerio “un terrorismo interno imposible, deciden quién va a trabajar y quién no, los sacan, los trasladan...” (GOV-1, agosto 2013), pero además, deciden el alcance de las políticas.

Con los sindicatos tenías que una vez al año discutir o negociar, con las supervisiones era todos los días, porque es la instancia de bajada de tus políticas, y absolutamente te pueden decir ¡no!, porque tienen autonomía (...) son la correa de transmisión de un poder fáctico, donde una supervisora habla con un diputado, se generan cargos, se hacen escuelas, tienen mucho más poder en ese sentido que lo que podíamos hacer nosotros (...) no son los sindicatos el freno, son las supervisiones y las coordinaciones, que hasta ahora no tienen otra función real que el control geopolítico de los partidos tradicionales (MEC-3, agosto 2013).

Más entrevistados hacen referencia también al papel de la supervisión, como figura que viene de la época dictatorial, y tiene conocidas implicaciones partidarias, clientelares y de incidencia en la obstrucción de la política educativa. En el mismo sentido ya mencionado, otro entrevistado de la sociedad civil, reafirma que en la supervisión quedan atascados todos los cambios, pero que no se trata siquiera de motivos ideológicos, sino de parcelas de control (SOC-4, agosto 2013).

### *Lo político-partidario y el condicionamiento coyuntural del cambio*

La cuestión político-partidaria está enquistada en el ministerio cotidianamente por todos los elementos que ya se han comentado, pero se acentuó por la inestabilidad del gobierno. Esto se reflejó tanto en las limitaciones internas para gestionar los equipos, como en las limitaciones propias de su situación político-electoral. En efecto, fue decisiva la alianza con un partido tradicional deseoso de continuar con las prácticas habituales, y a su vez, de alcanzar mayores cuotas de poder como finalmente sucedió con la destitución del presidente.

Sabíamos que el MEC es siempre uno de los principales blancos cuando hay debates partidarios, entonces el ministro decía permanentemente, “el ministro que más duró, duró no sé cuánto, estoy durando más que el ministro tal”...igual se trabajaba como si nada fuera a pasar. Teníamos una actitud de no entrar en toda la lógica del temor del cambio (...) que sucedía cada tres meses más o menos. Trabajamos independientemente en la medida que pudimos (MEC-2, agosto 2013).

En esta línea, el debate educativo alteraba también los precarios equilibrios en el Parlamento. Cuando en algún momento se plantea un cambio constitucional para ampliar la gratuidad y obligatoriedad de la educación al nivel pre-escolar y a la educación media, los ánimos se enardecieron, pues se acusaba al presidente de utilizar el tema como pretexto para modificar también el artículo que permitiría su reelección<sup>63</sup> (MEC-4, noviembre 2012). Todo ello paraliza y enlentece las tímidas iniciativas de cambio o avances en educación.

De hecho, las relaciones con el parlamento y el ministerio de hacienda, son parte de la disputa, y el sector propiamente educativo, tenía siempre la posición más débil. Un entrevistado de los sindicatos docentes, destaca ese vínculo perjudicial,

---

<sup>63</sup> Es cierto que se abre este debate público, que ya había traído numerosas tensiones en el gobierno anterior, y que finalmente se cerró, pese al poder del Partido Colorado, sin el cambio constitucional. Por tanto, hasta el presente, en Paraguay cada presidente sólo puede ejercer el cargo durante un periodo de cinco años. En principio, la Constitución es muy precisa en esta y otras cuestiones afines, ya que fue elaborada tras 35 años de dictadura, y se orientaba a garantizar que no se repitieran o facilitaran procesos similares. Eso sucede también con el poder del Parlamento en general, pues pese a ser oficialmente el paraguayano un régimen presidencialista, tiene un gran peso de veto, lo que permitió el juicio político expreso a Fernando Lugo.

que no permite al sector educativo aislarse de los intereses partidistas. Esto incide en que el presupuesto de educación ni siquiera pueda ejecutarse en su totalidad por ausencia de fondos, y lo vinculan a la falta de voluntad política que históricamente hubo en el parlamento (siempre con mayoría del partido colorado).

El ministro de educación siempre pacta un gasto de lo que necesita por año, no todo lo que queremos pero por lo menos lo básico. Y ahí interviene [el ministerio de] hacienda. ¿Hacienda a quién recorta el presupuesto? Siempre a salud y educación. Nunca ha recortado por ejemplo de policías, de militares. O del parlamento. Siempre ha recortado los beneficios sociales de salud y educación. Y en el parlamento hay muy pocas personas que entiendan las necesidades reales de educación. Muchas veces nosotros preparamos un programa de trabajo sobre el tema, y ellos muy poco conocen todo lo que refiere a educación (MAG-3, junio 2013).

### *Partidización y corrupción: miradas desde actores internacionales*

En el ámbito de la partidización y electoralismo incluso aparece involucrado alguno de los organismos internacionales de crédito, -no la cooperación-, de quienes se recelaba por considerar que habían actuado casi como operadores políticos y financiadores indirectos de la campaña electoral de la ex ministra y candidata, con excesiva flexibilidad para el avance de proyectos que no se estaban ejecutando debidamente (MEC-1, noviembre 2012). Sobre todo, porque los organismos internacionales tenían acuerdos firmados que deseaban sean renovados y tengan continuidad. Con la victoria de Fernando Lugo, los nuevos actores del MEC esperaban por tanto más un boicot que un apoyo desde este sector.

Pero pese a dicha acusación hacia un organismo internacional en concreto, la partidización vinculada a la corrupción es muy llamativa y señalada desde los distintos organismos y agencias internacionales. Desde una agencia de cooperación, afirmaban que “toda la administración del Estado, pero también la cultura paraguaya como tal, está vinculada a prácticas prebendarias, clientelares, corruptas, etcétera; demasiado arraigadas, lo que hace que las nuevas propuestas se conviertan en viejas antes de surgir” (AG-7, agosto 2013).

Desde los actores internacionales, se valora el esfuerzo del nuevo gobierno por ordenar lo administrativo y revertir la corrupción. Uno de los entrevistados que había estado ya en el país desde años previos, decía: “yo pensaba, ojalá que saque a todos los que deben, y creo que hicieron un intento serio por destrabar las corrupciones que había de compra y demás, porque tenían una postura muy honesta” (AG-1, junio 2013). En lo referido a infraestructura (ámbito en el que su institución ha incidido vinculado a la política educativa), en etapas previas debían pasar por un departamento del MEC, “con arquitectos ineficientes, olvídase, nunca sabías que pasaba con la plata” (AG-1, junio 2013). Y añade,

Tampoco podíamos hacer mucho, porque en Paraguay, en el MOPC<sup>64</sup> están todos los chacales (sic) que lo que esperan es robarse la plata. Qué pena decirlo. Eso no era ajeno a nosotros. Pero al estar en un Banco, era más difícil, la gente creía que porque había préstamo era “tirar y abrazarse” (AG-1, junio 2013).

---

<sup>64</sup> Ministerio de obras públicas y comunicaciones.

### *Más allá de lo político-partidario: parálisis e improvisación*

Varios de los entrevistados de este bloque de actores internacionales hubieran preferido una mayor actitud de continuidad respecto a lo que ya se estaba haciendo, pero alguno concede: “entiendo, son sesenta años del partido colorado en que uno llega con una bronca espantosa digamos, yo me pongo en el lugar” (AG-1, junio 2013).

Hemos constatado ya, que los agentes del propio gobierno reconocen que recién se empezó a pensar en la propuesta de cambio educativo al inicio del periodo. Esto deriva en dos evaluaciones críticas repetidas por distintos entrevistados: la parálisis y la improvisación. Incluso un entrevistado del propio gobierno habla de que en educación se gestó “una cosa amorfa”, más allá de ciertas mejoras e iniciativas que puedan ser reconocidas (GOV-1, agosto 2013).

Otros del mismo sector entienden sin embargo que lo que desde fuera se valora como parálisis, fue parte de un momento reflexivo, de aprendizaje y de planificación, que no implica quedarse quieto o inmovilizado (GOV-2, agosto 2013). Mientras que, lo que se acusa de improvisación es más bien para una entrevistada del MEC, una experimentación en búsqueda de innovación. Se “asume la posibilidad del error” ante la ausencia de investigación, conocimiento previo y pensamiento educativo estratégico concretamente respecto al propio país (MEC-3, agosto 2013).

La parálisis y el ensayo-error también son reconocidos como característicos por una entrevistada de la sociedad civil que trabajó para la cooperación, quién señala que en los primeros meses “no pasó nada”, y “luego, fue un aluvión de cosas, algunas conectadas, otras no; ensayándose, equivocándose, avanzando a los tumbos (AG-9, junio 2013).

Desde el ministerio, un entrevistado asegura “no improvisábamos, hacíamos de manera experimental, pero sí, nos acusaban de eso” (MEC-1, noviembre 2012). La improvisación es un hacer sin sentido, por hacer algo, dejando fuera y subestimando el conocimiento (MEC-3, agosto 2013). Más bien, como expresa otro entrevistado del MEC, al ser un cambio de sistema “había certezas en algunas áreas, y en otras hoy se nota por los resultados de que fue un veremos qué pasa (...), si funciona, queda consolidado y establecido, si no funciona, se cambia, y resulta en una prueba” (MEC-6, agosto 2013).

### *Los márgenes del cambio: expectativas, voluntades y posibilidades*

Todos coinciden en que “si uno analiza las agendas de gobierno, la mayoría se reducen a una garantía de derechos, pero no existe una idea de la educación en el marco del desarrollo del país, qué vamos a realizar, cuáles son las cuestiones públicas, una investigación, no hay (...), lo que se ve es una ausencia real de producción de conocimiento (...) que oriente de alguna manera nuestra realidad” (MEC-3, agosto 2013). Además, se insiste en el condicionante político.

Es muy difícil en la presión de la cotidianeidad, intentar romper la lógica construida durante 35-45 años, porque es una máquina que funciona, que tiene sus mecanismos y sus redes, y cuando uno empieza a hacer unas grietas o abrir, esa estructura también reacciona y te dice “aunque vos estés a cargo, no creas que esto mañana se va a traducir en una política” (MEC-3, agosto 2013).

No son sin embargo características que se consideran exclusivas de este gobierno, sino que las expectativas superaron las posibilidades y quizás la voluntad real de cambio. Un entrevistado del sindicato docente, reconoce que en Paraguay todo es “mientras caminamos, hacemos lo que podemos hacer” (MAG-1, junio 2013), sin políticas claras, que trasciendan el tiempo, bien concisas, construidas. Se trata de cambiar una persona por otra, o una palabra por otra pero “eso es una política *kachiai*”<sup>65</sup> (MAG-1, junio 2013).

Y desde la gente con trayectoria en ONGS de la sociedad civil vinculadas a la educación, es muy explícito el reconocimiento de que los límites no pasan por el gobierno solamente. Ninguno de los actores interesados en el sector, tenían trabajada una propuesta educativa. Nunca hubo conciencia de que existieran posibilidades claras de alcanzar el poder, nada estaba preparado (AG-9, junio 2013).

Ni los espacios vinculados al mundo educativo nunca pensamos en el modelo de escuela, nos quedamos en las críticas puntuales, el currículo no me gusta, aquí se roba, etcétera, pero el modelo, qué modelo de escuela es el que necesita el país, cómo va a estar estructurado el ministerio para que este modelo tenga funciones, qué piezas hay que mover, este tipo de reflexiones nunca. Qué rol le vamos a dar a la iglesia, a la familia, a la gobernación, a la municipalidad, queremos una escuela descentralizada, cómo se va a construir ese proceso, cómo se van a construir los materiales, quiénes van a manejar, esas son cuestiones que tienen que ver con un macro dibujo que nunca nadie lo pensó, todo es intuitivo basado en la experiencia, en la lectura personal, y vas abriendo, pero no está ese dibujo (AG-9, junio 2013).

Y en el mismo sentido, de falta de proyecto, se posiciona otro entrevistado de la academia y consultor del MEC.

No creo que exista un modelo educativo del país. Hay un mosaico de cosas, cada programa es un mundo. El ideal es que tendría que existir un proyecto país que no existe, que afirme en forma clara que Paraguay es un país pluricultural, etcétera, y traducirlo en una propuesta educativa y luego en las estrategias. Pero eso no existe (MEC-7, junio 2012).

### *En busca de la soberanía pedagógica*

Al tiempo en que reconocía sus limitaciones, el ministerio enunciaba su voluntad de soberanía pedagógica. Se buscaron para ello algunas alianzas que pudieran contribuir a delinear esa propuesta, sin la intervención de los organismos internacionales de siempre.

---

<sup>65</sup> *Kachiai*, palabra guaraní cuya traducción aproximada es la de “informal”. Siendo “informal” una palabra que se utiliza mucho también en la jerga castellano-guaraní, para señalar a una persona que no es seria o no cumple con lo debido.

Un entrevistado del gobierno afirma que antes había “buenas ideas con malas prácticas”, pero que no había política propia, todo venía de afuera, dependiendo de quién lo financiara. Se respondía por tanto a estándares de estas instituciones, sin fuerza ni voluntad política del MEC para hacer los cambios (MEC-1, noviembre 2012). Asumiendo, que “Paraguay hay discusiones que no tiene hechas”<sup>66</sup>, se pide ayuda a organismos regionales, por ejemplo el IPE-Buenos Aires (AG-10, noviembre 2012; MEC-1, noviembre 2012; MEC-4, noviembre 2012; MEC-5, agosto 2013). En concreto, que “Paraguay entre en el circuito de la discusión”, y que les acerquen a gente que les ayude a pensar.

Y eso fue lo que sucedió (...) ¿Qué pensábamos? Justamente ese diálogo sobre nuestros presupuestos básicos, queríamos una educación liberadora, una educación popular, queríamos romper con el esquema de dependencia de los organismos internacionales, y queríamos atacar políticamente cuestiones que pudieran generar un impacto (MEC-1, noviembre 2012).

Pese a ello, desde un organismo internacional, un entrevistado afirma que no se produjo la concreción de una propuesta. Los documentos preparados por el ministerio hacia mitad del periodo, reflejan un discurso de a ratos histórico, de a ratos filosófico, ora ideológico, sobre el rol del maestro, etcétera, sin una clarificación suficiente de la situación educativa en Paraguay y de la proyección a futuro (AG-2, junio 2013).

Pero además, las propuestas e iniciativas de cambio más profundo, se despliegan en este contexto político complejo que ya hemos caracterizado. Al principio, uno de los sindicatos docentes más críticos, se identificaba con un discurso desde el MEC en el que “se hablaba del fracaso de la reforma educativa (...), de que el Estado podría tener una imprenta para elaborar sus propios libros para alumnos y docentes, incluso hasta la posibilidad de declarar la educación en emergencia” (MAG-3, junio 2013). Porque el propio ministro “fue con su guardapolvo<sup>67</sup> a las escuelas, encontró las realidades, encontró un maestro embargado, encontró niños sin butaca, sin libros, empezaba a tirar y tirar discursos, hablaba de dar a los maestros un salario profesional...”, hasta que se fue apagando, y se calló, “porque alguien le estaba apretando la tuerca” (MAG-3, junio 2013).

Esos son procesos políticos. En los primeros tiempos, se hablaba fuertemente del cambio, de la transformación. Pero después en el tiempo se van quedando. Y ahí nosotros hacemos el análisis de que de nuevo la derecha llevaba la delantera. La derecha está colocando de nuevo, y está dirigiendo. Antes de caer Lugo, por lo menos dos años atrás nosotros decíamos “Lugo ya está totalmente acorralado” (...) las clases privilegiadas de nuestro país, discursen nomás sobre que quieren una educación de calidad, y que todos accedan a la educación (MAG-3, junio 2013).

---

<sup>66</sup> “Como por ejemplo, su identidad de Estado-Nación, en contraposición a la patria, los héroes y el culto persistente al ex dictador, incluso desde una institución pública y educativa como el MEC (MEC-3, noviembre 2012),

<sup>67</sup> Según la RAE, el guardapolvo es un “sobretudo de tela ligera para preservar el traje de polvo y manchas”. En Paraguay, y otros países, se utiliza frecuentemente en las Escuelas Públicas, tanto por los alumnos como por los maestros, durante la jornada escolar.

### *Lo técnico ante lo burocrático: el aparato como “máquina de impedir”*

La burocracia aparece en el discurso como contraposición a la posibilidad de despliegue de “lo técnico”.

Para entender la situación de la que venía el ministerio, son clarificadoras todas las explicaciones dadas desde los representantes internacionales. Un entrevistado de la cooperación, describía al MEC como “un despropósito de cargos, de direcciones generales, papeles que tienen que pasar por varias direcciones generales para ser aprobados, montones de gente, sobredimensionado, y ya niveles altos y medios con formaciones no completas” (AG-6, agosto 2013). Aseguraba que “la capacidad humana en el ministerio no está bien”, pues aunque los viceministros pueden tener un nivel universitario correcto, en las direcciones y demás dependencias la gente no tiene formación acorde. Todo esto vuelve a vincularse con la clientela, la prebenda y lo partidista.

Tanto cambio de personal cada vez que entra un ministro, influye en que se sustituyan más las personas y entren por amiguismo (...) Las personas que ocupan estos puestos, incluso buscan como favorecer a otros, para favorecerse a sí mismos, y siguen metiendo gente en el ministerio, inventándose rubros, creándolos, haciendo lo que quieren, para seguir contratando gente en función de su beneficio, no en función de lo que necesita el ministerio. Es bastante evidente, lo dice todo el mundo, se ve, no puede ser que en otros países tengan un 40% menos de funcionarios, y un 20% más de alumnos. No tiene ningún sentido (AG-6, agosto 2013).

Otros miembros de organismos internacionales y de la cooperación, también se expresaron al respecto, considerando que en el gobierno anterior, la ministra trabajaba de manera cercana con alguna gente preparada y de confianza, incluso con consultores externos de la sociedad civil y la academia. Pero la misma, se declaraba incapaz de incidir en el aparato institucional tal como estaba montado, pues eso conllevaría enfrentamientos con su propio partido político y sabía que no era una cuestión negociable (AG-1, junio 2013). La condición para el avance de los proyectos era siempre el trato directo con los ministros de cada época o sus principales colaboradores (AG-2, junio 2013). Y como en el Estado paraguayo en general la burocracia es similar, el desembolso de fondos se hacía a menudo a través de ONGS para que pudieran cumplirse los plazos y no verse obligados a devolver dinero (AG-6, agosto 2013).

En esa línea, los nuevos miembros del MEC constataron *in situ* estas realidades. Algunos se referían a la estructura institucional como “una máquina de impedir” (MEC-3, agosto 2013), y otros, como los defensores del *statu quo* y el “no se puede” (MEC-2, agosto 2013). Así, la gestión y administración institucional, demanda enormes cantidades de tiempo y esfuerzo en detrimento de la toma de decisiones en torno al cambio.

Por eso se habla de traer a personas nuevas que trabajen a la par con la gente antigua. En esa gente hay que invertir mucho tiempo y dinero para un cambio de paradigma, un tiempo que el MEC no tiene... (MEC-5, agosto 2013).

Ante esa situación, la idea era establecer actuaciones paralelas para que las cuestiones avancen aunque el personal estable pretenda impedirlo, e integrar lo

mejor posible a aquellas personas del *staff* del ministerio dispuestas a sumarse a las propuestas de cambio. Esa gente “de antes”, manejaba la lógica, los tiempos y los procedimientos, por lo que una entrevistada del ministerio admitía que tampoco se puede desconocer lo que esas personas pueden aportar (MEC-2, agosto 2013).

Hay en este punto al menos dos posiciones discrepantes entre personas afines que compartieron equipo y proyecto. Una, la de que se “rescató” a gente valiosa de la gestión anterior y a funcionarios dispuestos a sumarse a un proyecto de cambio (MEC-2, agosto 2013). Y otra, la de que no se contó lo suficiente con gente “técnica” y formada, que fue despedida y maltratada produciendo resistencias innecesarias en los que quedaron, dado que “ideológicamente no eran coincidentes, pero no se podían negar al enfoque de derechos o a la universalidad” (MEC-5, agosto 2013). En cualquier caso se reconoce la existencia de una estructura anquilosada, vinculada al partido colorado y con “miedo a la izquierda” (MEC-5, agosto 2013), funcionarios que finalmente fueron beneficiados con medidas administrativas como el salario mínimo básico para todos, lo que hasta entonces no sucedía (MEC-6, agosto 2013; MEC-1, noviembre 2012).

Uno diría “tienen que irse todos” porque si no, nunca se podrán dar saltos importantes. Y lo otro es que nosotros no tenemos mecanismos de evaluación de desempeño. La gente está ahí para siempre. El que no quiere mejorar, vegeta (MEC-5, agosto 2013).

Al igual que los organismos internacionales, las ONGS que proponían políticas conjuntas con el MEC, debían ceñirse a las limitaciones burocráticas de éste, pues “a niveles altos, con vice ministras<sup>68</sup> y demás, hay buena comunicación, porque son personas conocidas, de ONGS o activistas en ciertos temas, pero más allá de esos niveles, ya es más complejo porque ahí te encuentras con la estructura dura de los ministerios” (SOC-4, agosto 2013). Por eso, desde este bloque de actores entienden que el cambio debe ser radical y sistémico, lo que implica cambiar la forma de pensar de la gente del ministerio, y la propia estructura organizativa de éste, cuestiones de fondo que ya hemos comentado, y no se tocaron (MEC-3, agosto 2013).

Lo de la forma de pensar de la gente, es una cuestión a largo plazo, que nunca se empezó a hacer, siempre estaríamos hablando de que faltan 15-20 años si se empezara a hacer hoy, pero nunca se empieza. Y lo de las formas de gestión también habría que cambiar, y tampoco se hace. Seguimos con la misma estructura, que favorece esos enclaves de poder locales, y que no es tocada, por lo que no podrá haber cambios posibles (SOC-4, agosto 2013).

#### *Desde lo micro a lo macro: la lógica de ONG ante la lógica del Estado*

La burocratización se vivió en primera persona para aquellos miembros de ONGS que pasaron en algún momento a ser funcionarios, -temporales o definitivos-, y que no tenían idea de cómo adaptarse a ese funcionamiento. Una entrevistada de la cooperación, cuenta que los otrora miembros de ONGS se desesperaban porque

---

<sup>68</sup> La predominancia de mujeres en los cargos del ministerio fue una constante desde gobiernos anteriores, y se mantuvo.



tuvieron que entrar a ordenar papeles, para luego intentar que las decisiones lleguen a la gente.

Porque al entrar uno lo que se da cuenta es que hay muchas cosas que se dicen que se hacen, pero no se hacen. Entonces era como empezar a encontrarte con la realidad, se hizo, no se hizo, cómo se hizo, que le llegó a la gente, qué se transformó efectivamente...eran historias paralelas, los reportes decían una cosa, y la realidad te cuenta otra cosa (AG-9, junio 2013).

El paso de gente de ONGS al gobierno, implica contar con personas más capaces y preparadas en su ámbito de actuación. Pero también, el acceso de esas personas a una lógica absolutamente ajena, que desconocen.

Uno desde fuera ve las debilidades. Yo como ciudadano común y corriente veo que cada principio de año el MEC no pone mesas y sillas, las escuelas se caen, los docentes no cobran, etcétera. Cuando estás dentro, empezás a entender que [el ministerio de] hacienda recién en marzo<sup>69</sup> te transfiere el dinero, y entonces pensás, “ah bueno, es lógico”, y entendés desde otra perspectiva la problemática (MEC-4, noviembre 2012).

Fue un proceso de reacomodo y resignificación de roles, evaluando qué hacer para cambiar el sentido de ciertas políticas desplegadas hasta entonces. Lo concreto es que muy poca gente de la que empezó a administrar el sector público tenía experiencia en ello. En todo caso, eran personas que habían estado discutiendo o analizando políticas públicas, pero no gestionando (GOV-2, agosto 2013). Además, los miembros del ministerio reconocen que no había un equipo formado. Se empezó a hacer entrevistas con gente de la sociedad civil y con gente del ministerio, y se conformó un equipo mixto para intentar la reforma pedagógica, no así, del sistema educativo (MEC-1, noviembre 2012).

La reputación del funcionariado público a quién se vincula con gente partidista, acomodada e incapaz, tampoco facilitaba que la gente más formada y con trayectoria, tuviera demasiado interés en involucrarse con el ministerio. El hecho de ser una plataforma electoral, y estar vinculado siempre al poder político-partidario, había convertido a este ministerio más que a todos los demás, en una empresa de colocación de parientes, amigos y recomendados, los que algún puesto debían encontrar en el entramado burocrático.

Es el lugar donde la dirigencia [política] de alguna manera garantiza sus condiciones de vida. Es bárbaro y primitivo, es patrimonialismo, tus esclavos que comen y ya está bien. Es como el ganado casi. Clientela ya es mucho porque es algo contractual, lealtades ojalá fuera al menos para construir algo. Pero no llega a eso, muy terrible es (MEC-3, agosto 2013).

Por tanto, se ponía en juego la conformación de un equipo capaz de des-politizar el ministerio y es ahí donde se abre especialmente el lugar de “lo técnico”. En ese sentido, el acceso a cualquier cargo público era visto por personas con buena formación y trayectoria de la sociedad civil como un desprestigio. Uno de los entrevistados dice “me ofrecieron el cargo y yo prefería seguir en el ámbito

---

<sup>69</sup> En Paraguay, el inicio de clases se produce en febrero, frecuentemente la tercera semana del mes; y en casos excepcionales, el 1 o 2 de marzo. Los maestros sin embargo acuden desde los últimos días de enero o principios de febrero a preparar las aulas y materiales, o participar de espacios de formación.

privado, no quería pasar a ser un funcionario público, no quería pasar esa vergüenza de algo asociado a lo peyorativo, a gente corrupta” (MEC-6, agosto 2013). Otra entrevistada en la misma línea, acentúa sobre el criterio técnico que debía prevalecer en el ofrecimiento del cargo para que ella se animara a aceptar.

Dar un paso tan grande, luego de estar siempre en la otra vereda y siempre muy crítica con el funcionariado público, en muchos casos prejuicios, en otras constataciones; para mí fue muy importante saber quiénes estaban en el equipo, con quiénes iba a trabajar, si no, no me hubiera animado. En la entrevista previa me encuentro esperando su turno a otras personas referentes, y eso me anima a asumir, siempre entendí y concebí, y el mensaje que me dio el equipo fue que sería un trabajo técnico<sup>70</sup> (MEC-2, agosto 2013).

### *Administrar el cambio desde lo político y lo técnico*

Esta resistencia a ocupar cargos públicos empezó en el mismo momento de designar al ministro. Una de las personas con mayor consenso desde todos los sectores políticos, con trayectoria y formación óptima, -educador popular y profesor-investigador universitario-, se disculpó por no aceptar. La gente cercana revela que fue esencialmente debido al temor por la administración y gestión de los recursos públicos, en un contexto de boicot, desconfianza y descontrol que lo llevaran a terminar involucrado involuntariamente en presunciones de corrupción u otras acusaciones similares (CONEC-1, agosto 2013, MEC-7, julio 2012).

Con el desafío de desarmar la estructura electoral del MEC, y ante la negativa de varios candidatos a asumir, se decide nombrar a un ministro del propio partido colorado, afín a ciertas figuras del nuevo gobierno, entendiendo que no iba a tener resistencias dentro de la institución para realizar los primeros cambios de partida. Nueve meses después, es destituido por tibio, conservador y poco expeditivo (GOV-1, agosto 2013; MEC-1, noviembre 2012). El ministro ya había asumido el cargo durante periodos cortos con gobiernos colorados. Su nombramiento fue uno de los primeros motivos de desencanto y desconcierto desde ciertos sectores de la sociedad civil.

Se demostró que no había ninguna voluntad ni vocación de cambio, [al nombrar una persona] que había estado ya en varias ocasiones con gobiernos colorados, que destacó por su falta de capacidad de gestión en el ministerio, por su falta de visión estratégica, de renovación (...) simplemente era administrar la descomposición educativa (...) Esa decisión fue decepcionante para el mundo educativo, que pensaba que podía haber algo nuevo. Y como muchas de las decisiones de por qué se tomaron es todo un misterio (SOC-4, agosto 2013).

Ya con el gobierno de Lugo, el nombra un ministro, que tampoco significó un cambio. Era entregarle un ministerio de esa magnitud, de gran importancia, a un sector sumamente duro, y ni siquiera liberal, sino de la línea más dura del neoliberalismo (SOC-1, agosto 2013).

El segundo ministro de educación, -hasta entonces vice ministro-, es nombrado ya por su trayectoria educativa, y él mismo se ocupó de asegurar que su ministerio era el más técnico, a la vez que se propuso marcar claramente una línea a la que enunciaba como técnica y pedagógica, desentendiéndose de las luchas internas en

---

<sup>70</sup> El subrayado es nuestro.

el MEC, e instando a su equipo a priorizar las decisiones pedagógicas (MEC-6, agosto 2013). Todo el equipo cercano al ministro, se organizó en torno a “convertir el MEC en el ministerio de educación”, a través de “la pedagogía” (MEC-6, agosto 2013), tal como él lo pretendía.

La identificación de los maestros con el partido colorado y como militantes de éste, quería ser sustituida por una identidad pedagógica. Para ello, se recupera en el discurso a la figura de Ramón Indalecio Cardozo, maestro referente de principios del Siglo XX, y se propone el eslogan de “La nueva escuela pública paraguaya” (MEC-1, noviembre 2012). Para algunos, recuperar una figura casi “mitológica” fue indispensable en el contexto de ausencia de referentes (AG-8, junio 2013). Para otros, fue simplemente un manotazo hacia el pasado por la falta de ideas de presente y futuro (AG-1, junio 2013).

Un miembro de la cooperación cercano al ministro, dice que Paraguay “adolecía de esa figura representativa, motivadora para el profesorado, que despierta la solidaridad nacional y se autorreferencia” (AG-8, junio 2013). Otra persona del propio gobierno reconoce que lo que se ve es una ausencia real de producción de conocimiento que oriente de alguna manera la propia realidad, “ante ese vacío tenes que agarrar a Indalecio Cardozo, y hablar de la nueva escuela pública, porque bueno, tomas como una tradición pero no un pensamiento de cuáles serían las líneas y políticas educativas” (MEC-3, agosto 2013).

Subrayando otra vez “lo técnico”, uno de los entrevistados de los organismos internacionales asevera: “creo que el ministro tenía buena intención de darle un rol menos partidario al ministerio de educación, un discurso que intenta ser como más técnico” (AG-1, junio 2013), aunque aclara que una práctica demasiado errática, amplia y confusa no lo ayudó a concretar su voluntad de cambio (AG-1, junio 2013).

Dos años después, se nombra al tercer ministro, escogido deliberadamente por presiones de un sector de la alianza de gobierno que consideraba la conveniencia política de proyectar su figura hacia el siguiente periodo electoral dado que la reelección de Fernando Lugo ya se veía inalcanzable por las dificultades de cambiar la Constitución. Con ese nombramiento, según entrevistados de todos los sectores, se alteró el cariz más pedagógico que intentó imprimirle el ministro anterior con sus luces y sombras (MEC-5, agosto 2013; MEC-6, agosto 2013; SOC-2, agosto 2013; SOC-4, agosto 2013; AG-2, junio 2013; AG-8, junio 2013, etcétera).

Éste último ministro no duró un año en el cargo, pues entretanto se produce la destitución del presidente. Miembros del propio equipo de gobierno dicen una vez finalizada la gestión, que no hubo diferencias entre la actuación política de ese último ministro, y la de cualquier ministro de las gestiones anteriores del partido colorado (GOV-2, agosto 2013). Los cooperantes son también muy críticos con este cambio, e incluso desde ese momento las donaciones y proyectos empiezan a retraerse por la estampida que se produce de los equipos hasta entonces conformados.

[El ministro] desinstala todo. Además cambia los equipos y la plata se esfuma. Y también ahí es donde me hago la pregunta acerca de lo político-partidario como un elemento que bloquea cualquier proceso de transformación. Mientras el proceso en los ministerios no se institucionalice y profesionalice, esto no va a avanzar. Mientras no se depuren las cosas no vamos a poder cambiar (AG-9, junio 2013).

Y luego llegó [el Ministro] claramente con la postura política... (AG-6, agosto 2013).

Era inevitable llegar al momento en que exigieran convertir al MEC de vuelta en un aparato partidario (MEC-1, noviembre 2012).

### *Lo técnico como formación y capacidad*

Unos, hablan de lo técnico como vinculado a capacidad, es decir, a una persona con formación para ocupar el cargo que tiene. Así, toda la gente “técnica” formada por el BID o el BM en etapas previas, se consideran técnicos bien formados con los que se podría contar, pese a que quizás, hayan accedido a los cargos de forma clientelar y sean militantes del Partido Colorado. Alguna entrevistada se refiere a otra persona relevante en el gobierno anterior, como “una buena técnica, preocupada por la educación” (CONEC-1, agosto 2013).

La capacidad es un elemento que surge en todos los discursos, o más bien, la falta de ella. Una entrevistada de la sociedad civil sostiene que muchas líneas de trabajo no se implementan porque no hay gente para liderar esos procesos, en especial personas autónomas, que no dependan excesivamente del ministro o de alguna autoridad que les marque todos los pasos a seguir.

Todavía no somos profesionales, no hay un conjunto de profesionales autónomos que puedan tomar las decisiones sin que alguien les esté conduciendo ese pensamiento. O puede llegar hasta un límite nomás, que su siguiente referente tampoco tiene otro referente que le vaya marcando (...) no somos una comunidad lectora ni que compartimos conocimiento, no comparamos, no analizamos, somos muy literales en nuestras decisiones, hablamos entre nosotros, decimos vamos, vamos ensayando, así perdemos dinero, perdemos tiempo, nos desilusionamos, nos peleamos y así termina la historia (AG-9, junio 2013).

Otro entrevistado del gobierno afirma que aunque había un equipo de gente a la que “se reconocía su capacidad técnica”, no tuvieron continuidad “por haber estado comprometidos con el gobierno anterior” (MEC-1, noviembre 2012). Es decir, lo técnico entendido como formación y capacidad, también tenía la limitación de lo político en diversos sentidos.

### *Lo técnico como abandono/vacío de lo ideológico-político*

Pero hay también personas del propio gobierno y de la sociedad civil, críticos con esa concepción de lo técnico, “como si fuera un valor en sí mismo” (SOC-4, agosto 2013), que a su vez “ahoga la discusión política, desde donde debe ser evidente el paradigma que orienta la acción, y porqué uno quiere estar en el poder y el gobierno” (MEC-3, agosto 2013). Así, se afirma que el lugar del técnico, o el *outsider*, se utiliza a menudo para apaciguar las contradicciones de los partidos tradicionales, esperando que esa persona no genere conflicto, ni haya nadie capaz de discutirle, dado que “se supone que sabe” (MEC-3, agosto 2013). En ese sentido,

el plan de gobierno no importa porque es un simple formato de marketing electoral. Además, dice la entrevistada del propio gobierno, “yo creo también que Hayek<sup>71</sup> y todos los neoliberales eran buenos técnicos de lo suyo, es coherente disciplinar desde su paradigma” (MEC-3, agosto 2013).

Desde la sociedad civil, alguno vincula ese abuso del lugar del técnico con la evidente falta de debate ideológico, al que la gente teme, incluso porque no tiene ideas ni ha accedido a nuevos conocimientos “no tiene luego tanto interés porque finalmente uno accede aquí [en Paraguay] no a través de la meritocracia sino a través del contacto que tengas; mejor que leer libros es hacer buenas migas con el caudillo político porque es eso lo que te va a servir” (SOC-4, agosto 2013).

Tenes que plantear la politización en otros términos, discutir modelos, disputar tu agenda con intereses que hay ahí, convences, generas. Si te quedas en un lugar técnico, no existe la técnica sin la orientación política. Pero para el imaginario de la gente de aquí, el técnico es casi como un sacerdote libre de pecado que va a tener la verdad, como no quiere cometer ningún acto impuro, cuando viene lo político, se aparta. Y no es así. Debería tener ya una idea política para contrarrestar, porque esa estructura es muy pesada. ¡Y hay gente muy buena con esa actitud! (MEC-3, agosto 2013).

Todo se desarrolla en un contexto, en el que según admite la misma entrevistada del gobierno, “no existe un pensamiento político y de política de la educación desde los sectores que disputan el poder” (MEC-3, agosto 2013). Pese a ello, el nuevo gobierno tenía la voluntad de “retomar algo que se había delegado directamente a los organismos internacionales [en periodos de gobierno previos], con una gratuidad absoluta, dándoles el lugar del técnico que va a venir a solucionar lo nuestro” (MEC-3, agosto 2013).

---

<sup>71</sup> Economista defensor del libre mercado, referente principal junto a otros autores, del modelo económico neoliberal.

**CUADRO 6.1. PARAGUAY. EJES DE LA DISPUTA TRANSVERSAL POLÍTICO-TÉCNICA**

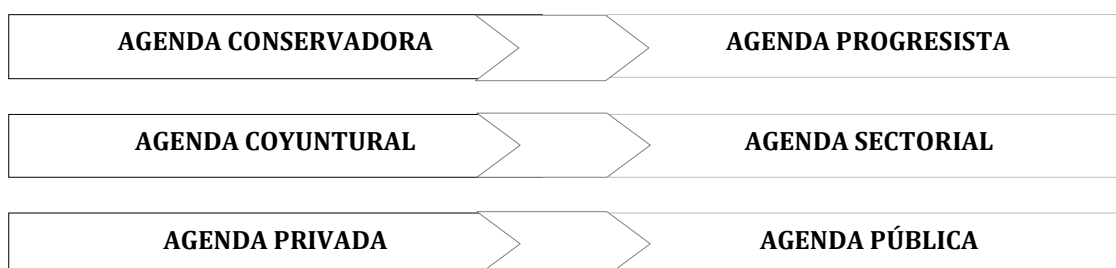
<b>ACTORES</b>	<b>POSICIONES</b>
Gobierno-presidencia	Tensiones entre la búsqueda de cambios políticos relevantes y la dificultad para encontrar personas que los lideren, y sepan cómo articular las urgencias institucionales con las pedagógicas.
Ministros	Tensiones entre el principal ministro que aboga por un ministerio técnico y una reforma pedagógica, y los otros dos ministros que priorizan lo político partidario.
Puestos directivos MEC	Tensiones entre la defensa del lugar de técnico “no ideologizado” y la necesidad de un lugar político como base de cualquier decisión. Y entre, la renovación de liderazgos para el cambio y la inclusión de los pre-existentes.
Funcionarios MEC	Tensiones entre la resistencia de algunos actores de periodos previos que se aferran al status quo, y aquellos que quieren acompañar una institucionalización que desarme a los poderes fácticos del MEC.
Sindicatos docentes	Tensiones entre el apoyo a las propuestas de cambio político que el gobierno enuncia al principio del periodo, y el desencanto con la distancia discurso-práctica.
Sociedad civil ONGS locales	Tensiones entre la voluntad de apoyo al gobierno y la expectativa de cambios político-educativos, y la constatación de decisiones tambaleantes, improvisadas o parálisis en la toma de decisiones.
ONGS internacionales	Tensiones entre el apoyo al gobierno para el desarrollo de una propuesta político-pedagógica y la disconformidad con el modo en que lo político-partidario y la estructura burocrática seguía determinando decisiones.
Agencias y organismos	Tensiones entre la voluntad de casi todas respecto a que se reviertan los condicionantes políticos-estructurales priorizando lo político-educativo, y la disconformidad con la falta de poder, y de claridad de la propuesta.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

En esta síntesis enfatizamos las tensiones, pues es lo que hemos recibido y recogido desde los distintos entrevistados. Se quiere cambiar, pero no se puede, quizás porque tampoco se sabe exactamente qué es lo que se quiere cambiar, ni por donde y con quiénes empezar. ¿Todos quieren cambios?, y ¿qué cambios son esos en cada caso?

Hay mucha divergencia al interior del propio gobierno y entre sus supuestos apoyos respecto a esa dualidad político-partidaria y técnico-pedagógica. El nivel político institucional y el nivel político educativo se confunden incluso entre los principales actores. Y en apariencia, desbordan las posibilidades de imaginar y construir el horizonte, las condiciones y la dirección del cambio.

## 6.2. AGENDAS PARALELAS Y ALTERNATIVAS



## 6.2.1. AGENDA CONSERVADORA VERSUS AGENDA PROGRESISTA

### Alfabetización: ¿escuela o excluidos?

No se pudo avanzar en el plan de alfabetización por muchos componentes políticos (MEC-1, noviembre 2012).

Tres meses después de que Evo Morales asuma el poder, se pone en marcha el programa de alfabetización en Bolivia, y treinta y tres meses después, en diciembre del 2008, con apoyo de la UNESCO y la OEA entre otras instituciones, el propio presidente boliviano anuncia que se cumplido el objetivo (Bolpress, 18/12/2008). El día en que Evo Morales declara a Bolivia libre de analfabetismo, se encontraba presente como invitado especial, el presidente paraguayo Fernando Lugo, que cuatro meses antes, en agosto del mismo año, había asumido el gobierno. Lugo era el invitado especial del acto, y el propio Evo, al igual que el ministro de educación de Venezuela también presente, señalan a Paraguay, y a Nicaragua, como siguientes países en los que alcanzar dicha meta (El País, 21/12/2008).

#### *El impacto político y la deuda social*

En los documentos de diagnóstico y proyecto político, las ideas prioritarias acerca del cambio para el sector educación en Paraguay no eran claras ni unívocas. Es cierto que la alfabetización aparece como una de ellas, pero de manera dispersa, junto a otras vinculadas a la educación formal, la educación superior o medidas educativas generales, o administrativas.

El programa de alfabetización “Yo sí puedo”, se había iniciado en Paraguay a principios de los 2000. Fue un regalo simbólico de Cuba al escritor Augusto Roa Bastos. Aunque se hizo un tímido intento de implementación, un entrevistado que estaba cercano al tema asegura que en los periodos anteriores el programa “quedó en el ministerio, se perdió todo, se robó, se acabó el tema” (GOV-1, agosto 2013). Sabiendo eso, miembros del gabinete social<sup>72</sup>, coincidentes con personas del CONEC que ya habían estado trabajando en alfabetización por fuera del Estado, conciben la posibilidad de retomarlo y darle fuerza política para que Paraguay (al igual que Bolivia) sea declarado país libre de analfabetismo en el año 2013, año en que debía concluir el gobierno (GOV-1, agosto 2013).

A partir de las entrevistas y la reconstrucción del proceso es posible identificar múltiples pujas vinculadas a la alfabetización como política educativa orientada al sector popular, y más específicamente, a la concreción de ésta política a través del programa cubano “Yo sí puedo”. Su origen cubano fue determinante y dejó abierta la cuestión sin posibilidad de resolución.

Idas y venidas mediante, en este tema la disputa más clara se produce entre el gabinete social y el ministerio de educación<sup>73</sup>. Para el gabinete social, lo importante

---

<sup>72</sup> Se denominó gabinete social al conjunto de ministros y cargos técnicos vinculados a las políticas sociales: educación, salud, cultura, emergencia nacional, mujer.

<sup>73</sup> Pero a su vez, la posición del Ministerio de Educación debe entenderse desde las distintas resistencias que debía compaginar tanto dentro como fuera de la institución; entre ellas, el

era el impacto político de lo que se hiciera en Educación, y en ese sentido, el centro en las políticas de alfabetización, -y más concretamente en declarar el analfabetismo cero en el año 2013-, era la respuesta coherente a una mayoría popular que había apoyado la elección del gobierno. Miembros del gabinete social, -y no del MEC-, identifican a la alfabetización, por lo menos al principio, más como formulación de una inquietud que como visión estratégica (GOV-1, agosto 2013). Se pensaba en un área de incidencia con posibilidad de impacto político que reforzara al gobierno, si bien es cierto que esta fue una visión más limitada y estrecha que la de otros actores de la sociedad civil, que priorizaban el componente de justicia social vinculado a su implementación.

En efecto, los sectores más históricos de la sociedad civil en el ámbito de la educación (muy reducidos de todas maneras), apostaban por un enfoque inclusivo de educación popular, que pagara la deuda educativa con los sectores indígenas y campesinos, desfavorecidos en general, y específicamente un programa de alfabetización con ese cariz que sea una prioridad. Una entrevistada de la sociedad civil asegura que no se llevó adelante “porque nadie lo quiso asumir” (SOC-1, agosto 2013). Asegura que esto produjo más adelante, la renuncia de algunas personas que se habían incorporado al MEC con ese propósito.

#### *Resistencias al cambio ante amenazas a las posiciones y el poder*

El frágil equilibrio de fuerzas parlamentarias, hace que al inicio del periodo el gobierno se plantee “¿qué es lo mínimo que tenemos que hacer para mantenernos?” (GOV-2, agosto 2013). Y en el primer año, la respuesta fue empeñarse en resolver el desafío de la gobernabilidad. Es el tiempo que coincide con el primer ministro de educación a quién se pedía que gestionara las relaciones con los funcionarios colorados dentro del ministerio, aplacando las reticencias hacia el gobierno de cambio. Pasada esta primera etapa, el planteo desde el gobierno fue “tenemos que hacer ciertas acciones que apunten a lo que es esencial para nosotros, para la gente” (GOV-2, agosto 2013).

En este segundo momento, a partir de un fin de semana de trabajo, se anuncian once programas emblemáticos con propuestas mínimas pero concretas en cada sector. Según un entrevistado del gabinete social, en el caso de la educación, la posición fue: “no podemos confrontar con los docentes, entonces, que la gente sea alfabetizada” (GOV-2, agosto 2013), por lo que se entiende que los cambios vinculados a los maestros y la escuela fueron una prioridad alternativa a la de alfabetizar; pero además, que se identificaba al sector docente como resistente a los posibles cambios vinculados a la escuela.

El primer ministro ya manifiesta desacuerdo con la propuesta de alfabetización esbozada por el gabinete social que era apoyada por algunos miembros del CONEC. Se opuso al programa por su propia posición conservadora y de desconfianza hacia el elemento cubano, en coincidencia con posiciones del parlamento u otros

---

Parlamento<sup>73</sup>, el CONEC y el Ministerio de Hacienda; así como la Cooperación y la Prensa. Las visiones eran divergentes incluso dentro del Gabinete Social, del MEC y el CONEC, y ya en esas condiciones de desencuentro, debían a su vez intentar llevar adelante una política con muchas resistencias de sectores externos.



sectores conservadores, esgrimiendo algo así como “no vamos a importar profesores cubanos para que vengan a enseñarnos” (GOV-1, agosto 2013).

Al comprobar las resistencias desde el MEC, el gabinete social se ofreció a hacerse cargo del programa de alfabetización, y plantearlo como una política social y no como política educativa, con el apoyo de la secretaría de cultura que para entonces ya había adquirido rango ministerial, y se había independizado del MEC. En esta secretaría, ingresaron sí, numerosos miembros de la sociedad civil con más reconocida orientación progresista. Se contaba además con la disponibilidad y voluntad de al menos dos miembros del CONEC, que desde la sociedad civil ya estaban trabajando en el tema antes de asumir sus cargos. Se empieza a mover esta propuesta desde los actores mencionados, alcanzando incluso los primeros resultados.

Se articuló muy bien al principio, había mucho entusiasmo de trabajo (...). Trabajamos en eso, probamos un instrumento, veíamos como decía una mujer “¡ahora me voy a casar!, porque yo no sabía hacer mi nombre. Ahora ya sé hacer y no le quería contar a mi novio” (CONEC-1, agosto 2013).

El hecho de que el programa se estuviera desarrollando por fuera del MEC, llega a oídos de los miembros más conservadores del CONEC, quiénes plantean que de ninguna manera una política educativa de ese calado podía ser gestionada desde otro ministerio o instancia (GOV-1, agosto 2013). Coincide con el nombramiento del segundo ministro, pero desde el propio gabinete social (GOV-1, agosto 2013) y el CONEC (CONEC-1, agosto 2013) reconocen que la alfabetización, -pese a ser un programa emblemático decidido por el gobierno-, para éste nuevo ministro, no era una prioridad; y continúa el desencuentro. Porque además, el presidente Lugo, “no tenía un perfil impulsor, sino de articulador, cuasi sagrado” (GOV-2, agosto 2013), lo que derivó en que cada sector deba ocuparse de impulsar sus iniciativas e intentar que tuvieran recorrido.

El nuevo ministro, con posición más “técnica”, esgrime dos argumentos principales. Uno, el reconocimiento de que la continuidad e impulso del programa “Yo sí puedo” iba a abrir o acentuar acusaciones políticas críticas de utilización de la alfabetización en sentido favorable al gobierno, y que incluso dentro del ministerio habían resistencias, por ejemplo desde la cooperación. La segunda es que según un miembro del gabinete social, el ministro “se instala con un equipo de visión muy técnica (...) y empieza toda la discusión sobre si el programa “Yo sí puedo” es lo que es, o no es, o hay otra alternativa más integradora, que comprenda cuestiones de género, cosas más modernas” (GOV-1, agosto 2013). Como resultado de ese debate, varios miembros del equipo mostraron objeciones, y el MEC concluye que el “Yo sí puedo” no era lo mejor para responder al desafío de la alfabetización. Entrevistados del gabinete social y del propio MEC, reconocen que la figura del ministro fue determinante para que no saliera adelante dicha política, pues sus temores a la reacción conservadora eran manifiestos (GOV-1, agosto 2013; MEC-5, agosto 2013; MEC-3, agosto 2013, etcétera). ¿Hasta qué punto era su propia posición conservadora el obstáculo?

### *Los viejos valores institucionales (e ideológicos) como freno de las innovaciones*

Una entrevistada del MEC, precisa que el gobierno desde el gabinete social buscaba un cambio radical, que era difícil, y desde los sectores conservadores temían que pudiera funcionar (MEC-2, agosto 2013). Además, el MEC entendía que “no puedes decir esto voy a hacer, y esto no”, habiendo tantas prioridades. Más que el tiempo, es “una cuestión de concepción del proceso” (MEC-2, agosto 2013). Aunque desde el mismo MEC, otra entrevistada lamenta que no se haya establecido la alfabetización como prioridad de política educativa, lo que a su entender vuelve a remitir a posiciones sesgadas desde un nivel extremadamente técnico que se le quiso dar a este ministerio (MEC-5, agosto 2013). Se desperdició así, una oportunidad para canalizar la organización comunitaria y “transformaciones verdaderas de participación y politización”, y el fortalecimiento de un aspecto sumamente frágil de la sociedad en el sentido de sujetos políticos.

Lo que llamaba la atención era eso, un alto nivel técnico, entre comillas, que no condecía con esta propuesta más dirigida a los sectores populares, a la transformación” (MEC-5, agosto 2013).

El gobierno reconoce que la discusión acerca del concepto de alfabetización y el alcance de los programas tenía sentido. Pero que detenerse en ello, llevaba a desconocer y descuidar lo que significaría en términos políticos lograr la alfabetización, y de manera complementaria movilizar a una sociedad desmovilizada, que en esas condiciones no estaba preparada para sostener al gobierno ante la fragilidad de éste y las amenazas constantes de destitución del presidente (GOV-1, agosto 2013).

Entraba en juego también, el papel de los recursos económicos para llevar adelante la campaña o el programa. Una entrevistada del MEC lamenta la puja por ver “quién se quedaba la plata” (MEC-5, agosto 2013). Otra entrevistada del ministerio sostiene que siempre se mantuvieron abiertas las conversaciones con el gabinete social, pero que para todos estaba claro que el esfuerzo era mucho, los tiempos electorales eran cortos y los recursos limitados “en términos de dinero, es así, hay para una cosa y no hay para otra”, por lo que había que priorizar (MEC-2, agosto 2013).

La tensión con el ministerio de hacienda respecto al programa “Yo sí puedo”, la explican desde el gobierno, como “un conjunto de problemas que no estaban en el horizonte”, vinculados a los retrasos en el desembolso por otras internas entre personas de hacienda y el gabinete social. A ello se añaden dificultades para la preparación de los materiales dado que debía viajar gente a Cuba y eso coincide con un tifón que sucedió allí en ese momento, con el régimen de importación de materiales que los retuvo en aduana por un tiempo excesivo, y más imprevistos de ese cariz. Todo esto, mientras se intentaba desde el MEC llevar adelante la propuesta, aún con desgano. Finalmente, el ministerio de hacienda desembolsa fondos para el programa de alfabetización, pero éstos nunca llegan, porque lo hace por una doble vía; tanto para el MEC, como para el gabinete social. Todo este desencuentro personal, administrativo e ideológico, deriva en asumir que “fue un tema complicado, no se pudo, murió” (GOV-1, agosto 2013). Ya había resucitado

desde aquel primer intento con Roa Bastos, pero en este nuevo intento, tampoco sobrevivió.

### *Resistencias (dentro y fuera del Estado) que paralizan la agenda*

El sector conservador y sus prejuicios hacia lo cubano, están representados siempre por la prensa que como veremos, surge también como portavoz de dichos sectores en el resto de disputas revisadas (tecnologías y educación superior). En este caso, “esa idea de porque era cubano el programa, todos iban a salir comunistas”, algo “muy complicado de sostener en el discurso”, porque “claro, te dedican una editorial y te echan, todo cuesta mucho en política” (MEC-5, agosto 2013).

Otra entrevistada del CONEC en disputa con los miembros más conservadores de la propia institución, afirma que éstos últimos “llegaron a sacar artículos calumniosos diciendo que se habían hecho viajes a Cuba para traer mil educadores cubanos, y con eso espantaban a todo el mundo (CONEC-1, agosto 2013). Y desde el ministerio, una persona que asumió altas responsabilidades, reconoce el impacto incluso más personal que profesional de las acusaciones y manipulaciones que recibían desde los medios de comunicación, en especial el diario ABC.

Nosotros realmente tuvimos compañeros que tuvieron 45-47 titulares de ABC, y una campaña influye, impacta, te genera opinión, claro, está haciendo política. Y eso es real. No es un poder fáctico ni nada. Es mucho más que los partidos tradicionales. Pienso que muchas veces si no se tomaron algunas decisiones era mucho más por el miedo a la prensa. Es así (...) Claro que va a titular, mañana va a decir que vamos a generar guerrilleros con el método cubano, si yo soy ABC<sup>74</sup> es obvio (...) ese es su lugar de enunciación (MEC-3, agosto 2013).

Una arista más es la de la cooperación. Alguien del gobierno incluso se atreve a negar que los prejuicios respecto a Cuba o el comunismo hayan incidido, y añaden que “no es que se aprobó el programa cubano por ser cubano” (GOV-2, agosto 2013). El entrevistado explica que luego de analizar los múltiples programas de alfabetización vigentes en Paraguay en ese momento (entre ocho y trece), la relación costo-beneficio era favorable al programa “Yo sí puedo”, y a otro programa impulsado por la cooperación de Estados Unidos, la Asociación Rural del Paraguay y el MEC. El resto de programas incluyendo tres diferentes de la AECID eran menos beneficiosos, “una serie de programas que estaban todos descoordinados” (GOV-2, agosto 2013). E incluso añade que, la puesta en práctica del programa “Yo sí puedo”, al que se denominó “Paraguay lee y escribe”, “tuvo un impacto anual seis veces mayor de lo que históricamente hacía el total de programas de alfabetización del MEC” (GOV-2, agosto 2013), lo que no implica que, efectivamente, haya tenido menos fuerza que otros programas emblemáticos implementados desde el ministerio de salud, u otros del área social (GOV-2, agosto 2013).

Sin embargo, desde el gabinete social comentan que los españoles expresaron su enojo y disconformidad, porque ellos estaban desarrollando su programa y se

---

<sup>74</sup> El periódico ABC es el de mayor difusión, y su orientación editorial es explícitamente conservadora. El dueño y director es propietario de numerosas empresas de los más diversos ámbitos.

sintieron ofendidos de que entrara el “Yo sí puedo” (GOV-1, agosto 2013). Esta versión no es reconocida por la cooperación española, que por el contrario se manifestó conforme con el alcance que pudieron tener sus programas. El programa apoyado desde la AECID, denominado PRODEPA, duró doce años con un coste de doce millones de euros (AG-6, agosto 2013), con un co-director español que era funcionario del ministerio de educación de España, y trabajaba dentro del ministerio de educación paraguayo. El programa se cerró en 2011 cuando España dejó de considerar a la educación como prioridad en Paraguay, y simplemente se terminaron de utilizar los fondos disponibles (AG-5, agosto 2013). Desde la agencia, dicen que en Paraguay el programa cubano “[en el ministerio] lo implementaron poco”, porque “se quedaron más con el modelo español, a diferencia de Bolivia en donde es todo “Yo sí puedo” (AG-5, agosto 2013). Creen que el programa cubano es, sin duda, “más superficial y más político”<sup>75</sup>, en comparación con la propuesta más sólida, bilingüe, de alfabetización y pos alfabetización desplegada desde la AECID (AG-5, agosto 2013).

El programa de la cooperación española está vinculado a convenios entre países en las cumbres iberoamericanas, y antes de desarrollarse en Paraguay fue implementado ya en países como Honduras, Nicaragua o Perú (AG-6, agosto 2013). Lo cierto es, que parte del programa de la AECID consistió en lograr que el ministerio creara la “Dirección de educación permanente”, a la cual le construyeron un edificio, y varias dependencias para impartir las clases de alfabetización de adultos, además de los materiales didácticos. Es por tanto una vinculación estrecha al sector, que según los referentes entrevistados, justamente durante el periodo del gobierno de Lugo, el país debía asumir como política e inversión propia (AG-6, agosto 2013).

Entre los miembros del MEC que tenían objeciones la postura fue la de “tenemos que reformar el método cubano” (MEC-3, agosto 2013). Los más afines insistían en que si había funcionado en Haití, o en otros países de complejidad cultural, no había motivos para pensar que en Paraguay no lo hiciera. Pero aquellos apelaban al bilingüismo como elemento distintivo “como si fuéramos la única sociedad bilingüe del mundo” (MEC-3, agosto 2013).

Así, había personas que insistían en la capacidad movilizadora del programa, entendiendo lo político como participación y construcción de ciudadanía, que revierta “la fragmentación terrible de nuestra sociedad, urbana, territorial, de clase, etcétera”, por lo que no siendo “la panacea”, el programa sin duda debía aprovecharse (MEC-3, agosto 2013). Entretanto, los miembros del gobierno provenientes de ONGS se mostraban más resistentes, resurgiendo ese purismo técnico que analizábamos ya como un elemento transversal de disputa, y que implica una agenda poco rupturista, manteniendo un statu quo, “¿para qué?, ¿para qué te hagan un golpe de Estado porque no movilizaste a la gente?”, “es un programa para eso, para movilizar, pero creo que ahí estuvo el miedo, el miedo de ser acusados por eso” (MEC-3, agosto 2013).

---

<sup>75</sup> El subrayado es nuestro.

La gente de las ONG en su propia lógica de empoderamiento te dicen “no, sabes que este proyecto tiene este objetivo político”, y siempre lo político entendido en ese sentido, como lo malo, y lo técnico, no (MEC-3, agosto 2013).

Los propios actores entrevistados son capaces de enunciar que “probablemente” hubo un problema de coordinación, o por el contrario, de disociación al momento de llevar adelante una política clara. En especial, diferencias entre “el liderazgo institucional [del ministro] con un tema y/o concepto, y los discursos o acuerdos políticos, con otros”, aunque ese desencuentro entre los principales aliados (gabinete social y MEC), siempre sucedió en el ámbito de lo políticamente correcto (GOV-2, agosto 2013).

### *Los excluidos de la agenda*

Cuando se plantea la problemática desplegada a partir de la alfabetización como programa emblemático del gobierno, un entrevistado del propio gabinete social, desconecta la disputa de la cuestión cubana, o de conservadurismo opositor; y la sitúa en el debate de “en qué medida un público determinado, debe ser el actor más importante” (GOV-2, agosto 2013), lo que lleva a plantearse: “¿un programa emblemático, que apunta a una población vulnerable muy específica, puede ser, el tema central -core business- de la institución-sistema educativo?” (GOV-2, agosto 2013). Se comprenderían así las motivaciones del ministro para rehuir esa propuesta política y abrir otra distinta.

El foco del ministro que estuvo más tiempo y que tenía más clara la política educativa, era realmente la nueva escuela pública. Entonces, pensando en la alfabetización, si yo hago el paralelismo en salud, es como decir, nuestro foco en salud son las cataratas. Es tomar un público, un segmento particular, que no es parte del segmento educativo necesariamente, los excluidos del sistema. Tendría que haber sido un tema central del sistema, y probablemente eso pasaba por la escuela pública, o por temas como cobertura sencillamente (GOV-2, agosto 2013).

Lo que se pone en cuestión es la prioridad en la agenda del cambio educativo. Si, por una parte, el sector educación priorizará esfuerzos, tiempo y dinero en la población desescolarizada no alfabetizada, o si, lo hará con la población en proceso de escolarización. Ambas, en el contexto de un país cuya problemática educativa atraviesa a todos los niveles.

Una entrevistada del ministerio reivindica la importancia del énfasis en la escuela pública, como contraposición al abandono de ésta desde el discurso de los noventa, periodo a partir del que pierde identidad. Se intenta entonces vincular la escuela pública al elemento histórico y nacional, unificador. Al mismo tiempo, revertir la tendencia de una etapa basada en proyectos educativos focalizados y liderados desde organismos y ONGS ajenos al Estado (MEC-3, agosto 2013). Y añade un entrevistado desde una de las agencias de cooperación,

Yo creo que lo que se intentó desarrollar es un modelo paraguayo. Desde el punto de vista de la formación docente, este concepto de “nueva escuela pública” paraguaya, el tema de Indalecio Cardozo, marcarle una línea al sistema, de que este sistema era un sistema público, de que era para todos, de que era para todas, de que era paraguayo, de que estaba liderado por Paraguay, y se notó esa línea (AG-8, junio 2013).

Si nos ciñéramos a esta perspectiva, no había motivos aparentes para que uno y otro, -alfabetización y escuela pública-, sean excluyentes, pero de algún modo, en la apertura de dicha tensión, irresuelta, se produjo insuficiente atención hacia ambos.

No sólo el ministro sino alguno de sus principales colaboradores, prefirieron enfocarse en la mejora de lo pedagógico, que luego de un tiempo de planificación y debate, se identificó como centrado en la escuela pública. Y se descuida la alfabetización como programa emblemático de cambio en educación.

El ministro tenía un enfoque de la escuela pública y la revalorización de nuevos puntos en esa escuela pública, con capacidad didáctica, con mucha motivación, muy autóctona, con elementos propios del país, con uso de tecnología. Esto fue cargando de contenido ese concepto de escuela pública, que no era necesariamente el programa emblemático (GOV-2, agosto 2013).

Finalmente, desde el MEC, una entrevistada del sector disconforme con el desaprovechamiento de esta oportunidad educativa y política, reconoce que la conformación variopinta de actores del gobierno requería de muchos cuidados en la toma de decisiones, pero que si se piensa en lo que una buena campaña de alfabetización significa en la línea de garantizar un enfoque de derechos y la universalización de una oportunidad educativa de ese calibre, no tiene justificación (MEC-5, agosto 2013).

### *Ejes de la disputa*

#### **CUADRO 6.2. PARAGUAY. EJES DE LA DISPUTA PARALELA CONSERVADORA-PROGRESISTA**

<b>REPRODUCCIÓN</b>	<b>RENOVACIÓN</b>
Acotar expectativas según el poder disponible	Responder expectativas de mayoría popular
Orientarse a debilidades del sistema educativo	Fortalecer organización y participación social
Cambiar desde lo políticamente correcto	Cambiar doblegando críticas y resistencias
La prioridad debe ser mejorar la escuela	La prioridad debe ser la sociedad excluida

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

La disputa conservadora-progresista está muy vinculada a las ideas del análisis institucional que hemos tomado de Campbell (2004). Se libra fundamentalmente dentro del propio Estado, con tensiones entre programas, paradigmas, encuadres y sentimientos públicos que quedan irresueltas. O paralizadas.

Se relaciona también con los elementos de formación de la agenda explicados por Kingdom (2002), entre problemas, política y participantes. ¿Cuál es el problema prioritario y para quién? ¿Cuándo y por qué un problema desaparece o deja de serlo? Entre los participantes, también hay muchos sectores ocultos decisivos para limitar las alternativas, y en la política, el poder no está consolidado en manos de quienes se supone deberían detenerlo.

## **6.2.2. AGENDA COYUNTURAL VERSUS AGENDA SECTORIAL**

### **Nuevas Tecnologías: tendencia o pedagogía**

Desde una de las agencias, una entrevistada atribuye el enfoque en las tecnologías a dos elementos concretos: el avance de éstas en el mundo empresarial paraguayo

que las está incorporando rápida y sostenidamente, por lo que para el mundo laboral se requieren competencias al respecto; y, los compromisos internacionales de Paraguay, por ejemplo, respecto a alfabetización tecnológica, la que adquiere importancia en los encuentros de CONFINTEA<sup>76</sup> sobre Alfabetización de jóvenes y adultos. Además, otras instancias vinculadas a la UNESCO y Naciones Unidas, e incluso, en las propias metas 2021 surge como uno de los horizontes deseables (AG-9, junio 2013).

Es como una demanda en general, que no te da tiempo a pensar como país, cómo va a entrar eso, cuál va a ser tu paso a paso, cuál va a ser tu diversidad, cómo vas a manejar esa heterogeneidad vinculada a un mundo que le abre miles de ventanas a esa gente que ni siquiera su propia ventana está pudiendo administrar. Y con poca gente con capacidad de bajar esa tecnología, de educarle, de mostrarle (AG-9, junio 2013).

### *El lobby de intereses privados con intereses coyunturales*

En este contexto, el ministerio de educación, especialmente a través del propio ministro, y con la colaboración más cercana de la OEI, empieza a delinear la propuesta ajustada a su vez a los recursos económicos disponibles. Surgen así, dos modalidades preferidas: las aulas temáticas, y los pizarrones digitales. El canje de deuda en educación convenido con la cooperación española, se convierte en una de las fuentes de financiación, y se emprende el proceso de conformación de las aulas temáticas (AG-5, agosto 2013). La solución que se encuentra y se lleva adelante, es la de contar con un “carrito” móvil, que pueda desplazarse de un aula a otra, provisto de veinte ordenadores portátiles, guardados al final del uso.

Se repartieron 3000 carritos con wifi, con dinero del Estado, y es altamente eficiente. Un carrito para 200 estudiantes con 30 computadoras, cada tanto el profesor lleva a su aula, las usan, y luego lo lleva otra vez (MEC-6, agosto 2013).

Mientras tanto, la comisión de educación del parlamento, que interviene en el presupuesto educativo; y en concreto la senadora Ana María Mendoza de Acha, -del partido Patria Querida-, se manifiesta como impulsora del modelo “Una computadora por alumno”, y en este *lobby* interviene la Fundación Paraguay Educa. En determinado momento, ya todos los actores implicados, -MEC, cooperación, organismos, sociedad civil, equipo de gobierno, parlamento-, son conscientes de la puja y el *lobby*. Así lo manifiesta un entrevistado del MEC vinculado al tema,

Con Paraguay Educa sí hubo una confrontación, querían a toda costa “Una computadora por niño” financiada por el Estado y llevarlos ellos adelante (...) Estadísticamente eso se descompone un 30% y entonces ellos venden otra vez ese 30% al Estado. Un negocio redondo (MEC-6, agosto 2013).

De acuerdo a los negociadores del MEC, en determinado momento, la comisión de presupuesto del Senado, decide destinar los 5-10 millones que se habían planificado para aulas temáticas al que acusaban de ser “un modelo perimido”, hacia el modelo de “Una computadora por alumno”, para toda la primaria. En el ministerio se enteraron a través de terceros, porque la decisión era que lo

---

<sup>76</sup> Conferencias Internacionales sobre Educación de Adultos organizadas periódicamente por la UNESCO.

administrara directamente la Fundación Paraguay Educa, y ni siquiera pase por el MEC, algo que la legislación les permitía, dado que desde el parlamento se configura el presupuesto (MEC-1, noviembre 2012). La posición del MEC era que no se podía repartir computadoras a alumnos de mil doscientas escuelas, “los chicos tienen hambre (...) y no se pudo lograr por ejemplo, el almuerzo escolar para todos” (MEC-1, noviembre 2012).

Sobre la Fundación Paraguay Educa, miembros del MEC los acusan de “ONGseros”, con intereses económicos que les permitan seguir existiendo. Además, había cuestiones no transparentes acerca de los proveedores de la tecnología y emergía también el apoyo a la postura empresarial desde el diario ABC.

Ellos querían que nosotros les demos la plata y ellos hicieran a nivel país. Y eso es imposible. Pero tenían mucho *lobby* político (MEC-1, noviembre 2012).

### *El interés sectorial en fortalecer el sistema a corto, medio y largo plazo*

Entre los organismos, el BID tenía la experiencia previa de apoyar el Programa CEIBAL en Uruguay que proveía una computadora por alumno por fuera del sistema educativo, y una vez que el gobierno las repartía, el banco brindaba asistencia técnica para la formación a los docentes en el área de las tecnologías. En Paraguay, compartían sin embargo las preocupaciones del ministro respecto a que el país y la política sean el centro, y no los intereses del proveedor, a quienes quedaría sujeto todo el sistema educativo tal como era planteado desde los impulsores que hemos comentado. Según esa visión, apoyada por el BID, lo que el ministro buscaba era fortalecer la capacidad del ministerio, -proponiendo por ejemplo un enfoque más variado de las tecnologías-, y evitar el modelo uruguayo, por las condiciones muy diferentes del desarrollo en Paraguay.

El no tenía una actitud de rechazo, lo que él decía es que no quería llevar adelante al estilo Uruguay. Que tenía que ser progresivo, que Paraguay tenía otras condiciones, el problema de conectividad en las escuelas, que había otras prioridades y los recursos no daban para todo (AG-2, junio 2013).

En una línea similar se pronunciaba un entrevistado de la cooperación, en este caso española, para quién la solución de los carritos en el aula resultaba más razonable. Pese a la posibilidad real de que roben la escuela, era mayor la posibilidad de que roben la mochila a los niños, y éstos o sus familias deban hacerse responsables de una cantidad de imponderables, “porque a la salida de la escuela van a la canchita<sup>77</sup>, ¿qué van a hacer los niños?, poner la mochila con el ordenador al lado del poste de la portería; les dan un pelotazo, o se las roban”, o casos de “familias con cuatro niños y cuatro ordenadores en casa...” (AG-6, agosto 2013). Cuestionaba además, que los impulsores no se habían preocupado de explicar cómo se iba a utilizar el ordenador, si estaría conectado a internet (en un país con conexión muy lenta, costosa y reducida), en qué sitios podrían conectarse, cómo proteger los equipos, quiénes los repararían y/o se harían responsables (AG-6, agosto 2013). Añadía, “la vox populi, y yo adhiero, es que se está privilegiando un negocio, no sé si es un 2% o un 25% pero los que quedan fatal son los políticos,

---

<sup>77</sup> Habitualmente es un predio deshabitado o abandonado, que la propia Comunidad convierte en una improvisada cancha de fútbol, o incluso los mismos niños y jóvenes con materiales del entorno.



hay alguien que se va a llevar un tanto por ciento de una bobería” (AG-6, agosto 2013).

La idea inicial de la política desde el ministerio en este tema estaba basada en la voluntad de “aumentar los recursos de aprendizaje, más allá de que sean cuadernos, o computadoras, o lo que surja dentro de diez años”, poner las bases para que cualquier gobierno posterior vaya incrementando la inversión y los recursos paso a paso, e intentar construir desde esa lógica con los actores (MEC-4, noviembre 2012). Esos actores eran los miembros de la comunidad educativa, a quienes se ofrecía contar con los recursos tecnológicos para la escuela, -televisor, ordenador, proyector u otros-, pero de manera voluntaria, pues una vez recibidos debían gestionar el espacio, la distribución según horarios de las clases, y el cuidado de los materiales especialmente por la inseguridad.

Entonces, es reconocer la oportunidad, pero también el compromiso del bien público, y cómo los padres, los profesores y los alumnos se preocupen por cuidarlo. La iglesia y la escuela se roban, así nomás es, de hecho hubo varias escuelas que las vaciaron y se llevaron todo. Ahí es donde debe resolverse cómo la comunidad se compromete (MEC-4, noviembre 2012).

Desde los docentes, la posición tampoco era favorable a la compra de computadoras, por una parte, desconfiados y alertas ante el negocio disimulado que suponía para un sector muy específico, “sabemos que hay stock de *netbooks* que no se venden, y para destrabarlo, los empresarios quieren garantizarse la venta de esas computadoras” (MAG-3, junio 2013).

En general los sindicatos docentes son siempre críticos con las condiciones materiales de las escuelas en Paraguay, y en ese mismo sentido se contextualiza lo de las tecnologías, porque “si las escuelas van cayendo, ¿dónde vamos a poner las computadoras” (MAG-3, junio 2013), y diferencian entre educación y tecnologías.

No hay muebles, no hay mapas, no hay globos terráqueos, no hay libros. ¿Y capacitación? Te digo que seguramente el 50% de los docentes no manejamos la computadora, porque no tenemos acceso. Y si tenemos, hay que pagar internet, y otros servicios, ¿y quién puede hacerlo? Incluso algunos alumnos no tienen energía eléctrica en los asentamientos<sup>78</sup>, o conectividad. Entonces, ¿por qué no se prioriza primero el tema de educación? Y después que se armen las nuevas tecnologías (MAG-3, junio 2013).

### *Entre las necesidades emergentes y las necesidades permanentes*

Algunas personas de la sociedad civil insertas en proyectos de cooperación, coincidían respecto a la necesidad de priorizar e ir paso a paso, dado que el ministerio se encuentra ante la demanda de atender a un elemento emergente como el de las nuevas tecnologías, en una realidad que a veces pasa por alumnos y docentes que no tienen siquiera acceso a luz eléctrica. Una entrevistada se

---

<sup>78</sup> La conflictiva situación de la tierra en Paraguay, en donde el 1% de la población acapara el 87% del territorio rural, en inmensos latifundios dedicados principalmente a la ganadería y al cultivo de soja (y actualmente, también de marihuana), mantiene en situación de inestabilidad creciente a grupos de indígenas y campesinos que ocupan parcelas de tierra, y son tiempo después desalojados, reubicándose en nuevos terrenos. Durante la ocupación, establecen “asentamientos” provisorios, sin servicios básicos y con situación de escolaridad precaria, irregular o inexistente.

pregunta, “¿cómo procesa eso la gente, cómo se apropia de todo eso?, son saltos cualitativos gigantes (...) es, de la nada, a las tecnologías” (AG-9, junio 2013). Defiende la importancia de que al igual que en otros países, haya una discusión de profesionales e intelectuales en torno al tema, pues no se pueden tomar decisiones sin ese “colchón” reflexivo previo.

Te hace ruido cuando tu proceso es lento, lento, lento, y tenes que hacerte cargo de esas nuevas demandas internacionales y también sociales; porque en el mundo todos te dicen que tenes que estar actualizado, que tenes que tener las tecnologías, que tenes que tener acceso a esto, pero paralelamente, nosotros estamos en el mundo de la precariedad, instituciones sin docentes, sin techo, sin tiza, sin aula, sin pizarra, sin el concepto de escuela, entonces, son como paradigmas que no...(AG-9, junio 2013).

Se contraponen dos ideas para la concreción del cambio hacia las nuevas tecnologías en la educación paraguaya. La posición del ministerio basado en prioridades sectoriales, y la del parlamento, con prioridades económicas coyunturales y fundamentadas en una tendencia educativa. A ello, debe añadirse la posición del ministro de hacienda, que debía autorizar y desembolsar los respectivos recursos para la adquisición de equipos; y que no tenía buenas relaciones con ninguno de los dos grupos en disputa.

¿Qué se disputaba realmente y cómo se resuelve finalmente? ¿Qué idea y/o actor político prevalece, o cómo se construyen los consensos? Tras todas las luchas internas, y pese al adelanto en la toma de decisiones en algunos temas como los “carritos”, un entrevistado advierte que al final, el ministro a cargo sucumbe a las presiones y le comunica al resto del equipo de gobierno que quizás “lo único contundente que se puede hacer en Educación es comprar computadoras” (GOV-1, agosto 2013), lo que para algunos implicó reconocer que no se producirían otros avances en el sector.

### *Ejes de la disputa*

**CUADRO 6.3. PARAGUAY. EJES DE LA DISPUTA PARALELA COYUNTURAL-SECTORIAL**

<b>REPRODUCCIÓN</b>	<b>RENOVACIÓN</b>
Presiones según privilegios y poder	Decisiones según prioridades y recursos
Presiones politizadas, privadas y a corto plazo	Decisiones con centro en el país y el sector
Presiones según tendencias e inmediatez	Decisiones reflexivas y procesuales

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

La complejidad y perversidad del propio Estado, es tan acentuada en Paraguay, que atraviesa cualquier proceso de toma de decisiones por irrelevante que parezca para el poder político y económico. Cualquier oportunidad es buena para el desencuentro, y los consensos no se logran, ni siquiera se abren espacios para intentarlos. El tiempo para la deliberación (Tapia, 2002), no forma parte de las posibilidades.

La convivencia igualitaria, la imaginación de un horizonte común, la cogestión participativa siempre están obturadas por ese elemento transversal de politización como dominación e imposición de unos pocos.

### **6.2.3. AGENDA PRIVADA VERSUS AGENDA PÚBLICA**

#### **Educación Superior: los empresarios o el Estado**

Los medios de comunicación y los empresarios si no tenés agenda propia, te la quieren imponer. Si la tenés, te la obstaculizan (MEC-1, noviembre 2012).

Este eje de disputa debe entenderse concretamente como la tensión entre intereses o prioridades políticas del sector público, e intereses socio-económicos del sector privado en aras de mantener o aumentar sus privilegios y beneficios. No nos referimos por tanto, a la contraposición entre educación pública y educación privada, escasamente relevante en el debate político del país, y también durante el periodo estudiado.

Es verdad que en alguna medida la contraposición educación pública-educación privada se pone en juego porque nos referiremos a las discusiones en torno a la educación superior. Pero hay diferencia respecto a lo que ocurre en general con los otros niveles educativos. En la educación básica, las instituciones privadas con fines de lucro son de élite, cuentan con mejor oferta y mejores resultados. En el caso de la universidad, el lucro de lo privado, no se obtiene a través de una oferta de calidad, sino todo lo contrario.

Como ya se ha mencionado en el eje anterior, la inversión en nuevas tecnologías fue discutida también en torno a la posición pública y la posición privada, pero se mantuvo más cercana a la disputa de posiciones desde actores públicos. Nos centramos aquí en la cuestión de la educación superior, también disputada intensamente por actores públicos, pero con una mayor evidencia de intereses privados.

#### *Más allá de los intereses educativos*

Una problemática destacada del Estado en Paraguay, es su connivencia espuria con el sector privado. Por ejemplo, es frecuente que parlamentarios sean dueños, directores y profesores de universidades, o dueños y miembros de fundaciones que se benefician del Estado.

La educación superior es uno de los temas que aparecía en el programa electoral, y posteriormente en varios de los documentos de diagnóstico y proyecto revisados en el Capítulo 7. En el Plan 2024 que el nuevo gobierno actualiza y divulga, se enunciaban determinados supuestos para la concreción de sus objetivos. Entre ellos, que “El Congreso Nacional promulga la ley de educación superior” (MEC-UE, 2012: 60).

La disputa en torno al tema hunde sus raíces bastantes años antes. El antecedente más cercano se da en el año 2006, en el que se realizan cambios parlamentarios arbitrarios a la ley de educación superior existente. Hasta entonces, la creación de nuevas universidades estaba regulada a partir de un dictamen vinculante del Consejo Superior de Universidades. Con las modificaciones, el parlamento podía expedirse sin contar con dicho dictamen, e incluso, crearse nuevas universidades

de manera unilateral, para ser reconocidas posteriormente. Surgen y proliferan así las denominadas universidades de garaje en todo el país. En los años 2007 y 2008, el reclamo y alerta al respecto se recrudece.

En el año 2009, ya con el nuevo gobierno instalado, reaparece la comisión de reforma de la educación superior que se había conformado en el año 2006, derivada a su vez del denominado grupo impulsor de la competitividad Paraguay 2030, del que formaban parte instituciones públicas y privadas. Se forma al mismo tiempo, una comisión bicameral (senadores y diputados) de reforma de la educación superior, cuyo propósito sería presentar un anteproyecto de ley de educación superior, que incluyera las diversas perspectivas en pugna.

Desde el MEC, un entrevistado incluso cree que la disputa por el modelo de educación superior fue decisoria en la sustitución de un ministro por otro. Habla de “una cuestión de conspiración sistemática”, debilitando el modelo más pedagógico impulsado por [el ministro] Riart. Y a cambio, el fortalecimiento de otro más afín a los intereses comerciales y privados, -y a las universidades de garaje-, de los que se ocupó [el ministro] Ríos. De este modo, quedaba establecido “un rostro y otro del MEC” (MEC-6, agosto 2013).

#### *La defensa del interés público*

El ministro Riart buscó evitar que la posición de los intereses privados triunfe, y sobre todo, recuperar el protagonismo del ministerio en este ámbito del que había sido excluido y arrinconado desde hacía años. Para ello, crea el vice-ministerio de educación superior, buscando darle más poder, más presencia, más peso al sector dentro de la política educativa (MEC-6, agosto 2013).

El sector de la cooperación, era afín también a la posición oficial del ministerio. Un entrevistado del sector manifestaba que las universidades existentes funcionan sin ningún control de calidad, otorgando títulos que al momento de presentarlo como parte del currículo no sirven de nada pues son rechazados por los empresarios quienes “solo contratan a universitarios de dos o tres universidades principales”.

Hay muchas universidades que no sirven, que son un negocio, que la gente va y sigue pagando (...) No digo que sea una estafa porque estaría acusando de un delito, pero el caso es que han direccionado al pueblo paraguayo a unas universidades, que luego el título que sacan no sirve para que los empresarios los contraten. Están perdiendo el tiempo (AG-6, agosto 2013).

Tras una primera propuesta pública elaborada por el diputado Víctor Ríos<sup>79</sup>, surgen otras dos propuestas. Una de ellas es apoyada por el MEC, junto con las dos universidades más grandes y prestigiosas: la Universidad Católica de Asunción, y la Universidad Nacional de Asunción, UCA y UNA.

Pero desde el ministerio, se sentía en todo momento, que había voluntad manifiesta de desarrollar las leyes sin contar con ellos. Como respuesta, mediante la resolución N° 1334, dispone la creación de una coordinación para el seguimiento

---

<sup>79</sup> Posteriormente, nombrado ministro de educación en el año 2011.

del proceso de reforma de la educación superior, designando una persona responsable. El MEC pone en cuestión, aunque con tibieza, la extrema autonomía de la educación universitaria, si bien regulada por ley, que excluía por completo al ministerio de incidencia, pero además, separaba extremadamente a la educación superior del resto de niveles educativos.

Durante el periodo se organizaron seminarios, conferencias, debates, encuentros, aunque todos ellos articulados por diversas instancias, o alianzas circunstanciales. El MEC, el CONEC, el Consejo de Reforma de la Educación Superior y el Grupo Impulsor de la Competitividad, la UNA, la UCA, el Parlamento, e incluso algunos medios de comunicación. Al finalizar abruptamente el periodo de gobierno en junio de 2012, aún no había sido aprobada la nueva ley.

En octubre de 2012, cuatro meses después de la destitución de Fernando Lugo, la cámara de senadores aprueba la nueva ley N° 4995/13 de Educación Superior, que es ratificada en junio de 2013 por la cámara de diputados, y en agosto por el poder ejecutivo. El documento final se considera un híbrido entre las propuestas pre-existentes, aunque con más claros beneficios para el sector privado que para el público (MEC-6, agosto 2013).

### *Ejes de la disputa*

**CUADRO 6.4. PARAGUAY. EJES DE LA DISPUTA PARALELA PRIVADA-PÚBLICA**

<b>REPRODUCCIÓN</b>	<b>RENOVACIÓN</b>
Ley de educación superior privatizadora	Ley de educación superior reguladora
Exclusión del MEC de cambios universitarios	Presencia del MEC en cambios universitarios

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

Como hemos constatado ya en el resto de disputas, dentro del propio Estado surgen las principales pujas. Siempre, una de las partes al menos, está alentada y sostenida por intereses económicos privados, o de grupos políticos sectarios. Dice Dale (1989), que no siempre el Estado puede responder a sus necesidades y demandas internas, pues se interponen los intereses de sostenimiento y reproducción para el mantenimiento de la acumulación. En ese sentido, pueden leerse esta y otras tensiones revisadas en este caso. Dice también que cuando los grupos e intereses inciden en la definición y consecución de objetivos, solemos atribuirlo a la inercia, pero dista de serlo. La educación en este escenario, queda sujeta a favorecer o cuanto menos no obstaculizar, la reproducción y acumulación del capital.

### **6.3. LA HEGEMONÍA AMENAZA, Y PARALIZA LAS RESISTENCIAS**

Todo el marco teórico más vinculado al Estado capitalista y su tendencia a resistir o favorecer el cambio institucional según convengan a los intereses de reproducción y acumulación, sobresale en este capítulo. El Estado capitalista hegemónico se mantiene intacto en Paraguay. Algunos miembros individuales o pequeños grupos del nuevo gobierno, en especial del denominado Gabinete Social, intentan impulsar una tendencia más transformadora. Pero dentro del propio ministerio de educación, sus principales referentes, aunque abren disputas ante el sector más conservador, con frecuencia se sienten condicionados y limitados por

éste. Cuando no, temerosos y asustados. En la mayoría de iniciativas intentan bordear las posibles situaciones de crisis y resistir desde alguna (improvisada) trinchera, buscando apoyos entre actores externos. Pero al final, casi siempre llega el momento de parálisis y la (nueva) agenda no sólo se desvirtúa, sino incluso, se desvanece.

**CUARTA PARTE**  
**Estado y gobierno ante la nueva agenda educativa**

Esta cuarta parte está conformada por los **Capítulos 7 y 8**. En ella, identificamos aquellas ideas que prevalecieron en la formación de la agenda desde el gobierno de cambio. Y para ir un paso más allá, incluimos la comparación de medidas concretas que se tomaron respecto al financiamiento de la educación, tan cuestionado en la etapa neoliberal.

## ORGANIZACIÓN CAPÍTULO 7

Nos enfocamos en la pregunta acerca de qué ideas predominan en la agenda del cambio desde cada uno de los nuevos gobiernos. La descripción y evolución de las ideas en cada capítulo se organiza a partir de dos momentos: **el diagnóstico del cambio, y el proyecto de cambio**. Una vez revisados ambos momentos, en las conclusiones buscamos establecer correspondencias y puntos de continuidad a partir de los que se consolidan las líneas más claras en la dirección del cambio de agenda en Bolivia y Paraguay.



El énfasis es fundamentalmente descriptivo, en tanto se plantea identificar las prioridades de la agenda educativa formuladas por cada gobierno. En Bolivia el anteproyecto de Ley 060 “Avelino Siñani-Elizardo Perez”, articula el proceso de cambio de la agenda educativa. Mientras en Paraguay, se actualiza el Plan Nacional de Educación 2020, convirtiéndolo en el Plan 2024, utilizado como guía. Estos documentos son la base de los cambios implementados, experimentados, impulsados o intentados por las instancias de gobierno en los respectivos periodos.

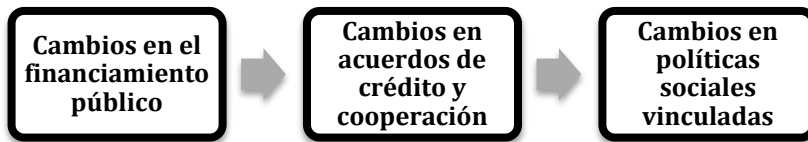
La hipótesis se basa en el reconocimiento de Bolivia como un caso paradigmático de cambio pos-neoliberal en el que se busca una ruptura clara con el periodo previo; a diferencia de Paraguay, que como caso polar, plantea cambios más evolutivos y continuistas respecto a los gobiernos anteriores.

Predomina la mirada macro, que presta atención a la estructura estatal e institucional, así como a los cambios que se producen en el mandato y la capacidad de los Estados. Nos basamos para ello en el análisis temático de los documentos oficiales ya mencionados. Éstos se complementan con otros materiales que nos ayudan a identificar sobre todo las ideas del momento de diagnóstico. Algunos datos de las entrevistas realizadas a informantes clave, contribuyen también a confirmar o ampliar los datos utilizados en estos capítulos.

## ORGANIZACIÓN CAPÍTULO 8

En el **Capítulo 8**, presentamos algunas dimensiones de los cambios en el financiamiento público de la Educación durante el periodo estudiado. A fin de optimizar el marco comparativo intra e inter casos, se han contextualizado los principales datos en relación a los años que corresponden a periodos de gobierno previos.





Aunque la fuente principal de información es pública y oficial, ésta no es suficiente en todos los casos, por lo que está complementada con la aportada por organismos e instituciones internacionales, entre otras referencias.

## **7 IDEAS DE CAMBIO EN LA AGENDA EDUCATIVA POS-NEOLIBERAL. Educación comunitaria des-colonizadora y (nueva) escuela pública**

---

En este capítulo, contrastamos los horizontes imaginados y delineados por los respectivos gobiernos para el cambio de Agenda Educativa. Partimos del diagnóstico para llegar al proyecto, y desde ambos pasos, identificar las líneas principales de política escogidas como prioritarias. Tanto este capítulo como el siguiente se acercan a la estructura, el modo en que lo institucional recupera los intereses diversos de los agentes, -representados en los dos capítulos previos-, o la medida en que atiende unos y no otros.

### **7.1. DIAGNÓSTICO PARA EL CAMBIO DE AGENDA EDUCATIVA**

#### **7.1.1. IDEAS DE CAMBIO PARA LA AGENDA EDUCATIVA EN BOLIVIA<sup>80</sup>**

El anteproyecto de Ley de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Perez” dice basarse en distintos documentos aportados por organizaciones de la Sociedad, así como en ideas de dos momentos: i) el Primer Congreso de Educación celebrado en 1992, y ii) la preparación del segundo Congreso de Educación que debía realizarse en 2004. A ellos nos remontamos como antecedentes y diagnóstico del cambio educativo en Bolivia, que se concreta luego en el anteproyecto de ley mencionado.

#### **Ideas del primer Congreso Nacional de Educación (1992)**

Según hemos revisado ya en el capítulo 4, este Congreso fue apoyado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, enemistado con el de Educación en aquel momento. En consecuencia, el Ministerio de Educación conformó otra instancia de trabajo con expertos y consultores, el ETARE, para desarrollar una propuesta propia. Sobre lo propuesto por el ETARE se basó aquella ley 1565, desatendiéndose casi en su totalidad las ideas del congreso celebrado por amplios sectores de la sociedad. Es decir, la instancia técnica prevaleció sobre la social y popular. Evidentemente se abrieron múltiples resistencias de la sociedad, cuyos sindicatos obreros y docentes se refirieron a ella como “Ley Maldita”. Más de una década después, la base social y popular que tenía las ideas claras, debatidas, consensuadas desde aquel entonces (1992), las retoma en un contexto político favorable, muy distinto de los anteriores.

Tanto aquel congreso educativo de 1992, como el documento que recoge sus conclusiones, son mencionados por diversos actores entrevistados como antecedente concreto del proceso de cambio actual. Y como se ha dicho unos párrafos antes, el propio anteproyecto de Ley publicado en el 2006, así lo reconoce.

---

<sup>80</sup> En este capítulo no examinamos exhaustivamente la Ley 1565 del año 1994 y sus implicaciones. Para una visión más detallada de toda la evolución de las reformas recientes en perspectiva histórica, considerando los actores de gobiernos previos, es interesante la tesis doctoral de Mogrovejo (2010), en la que el propio autor considera haber contribuido a “escribir y sistematizar la historia de las reformas, con aportes hasta ahora no publicados” (p. 517).

La publicación que recoge las conclusiones del congreso, consta de ciento cincuenta páginas, y no nos detendremos en todo el contenido. Más allá de la presentación y los discursos inaugurales, la casi totalidad del documento se centra en la tercera parte, dividida por comisiones y sub-comisiones, que desarrollan sus principales conclusiones según el tema que tienen asignado. Se cierra con la cuarta parte, que presenta el detalle de la composición de las comisiones, y un “resumen de conclusiones”. En este documento es relevante el protagonismo de la Iglesia en su elaboración y redacción, pues le habían asignado el *presídium* de aquel congreso (Mogrovejo, 2010).

En la presentación se explicita que el congreso fue convocado en 1991 por la Central Obrera Boliviana (COB), “rompiendo el círculo vicioso de postergaciones y frustraciones que se venían arrastrando desde 1987” (MEC-Bolivia, 1992: 1). Añadiendo, que por primera vez se pudo superar “el monopolio excluyente del manejo de lo educativo, de parte del Ministerio de Educación y del Magisterio Nacional”<sup>81</sup>, lo que a su vez evitó al menos en parte que la problemática educativa se reduzca estrictamente a lo escolar y lo gremial. Y se da un gran destaque en varios párrafos consecutivos de la presentación, a la participación plural y diversa de la sociedad.

Respecto al tema de los protagonistas en el Congreso, tenemos que ponderar la inédita participación de representantes de la mayoría de los sectores sociales y laborales y de representantes de las diversas regiones del país, en la búsqueda colectiva y democrática de soluciones a la problemática educativa, no sólo durante el Congreso Nacional sino desde mucho antes, mediante la realización de Seminarios, Foros, Mesas Redondas, Congresos Sectoriales, Departamentales y Regionales que se tradujeron en la elaboración de sendas propuestas que en número de 37 fueron presentadas oportunamente al Comité Organizador del Congreso (MEC-Bolivia, 1992: 1-2).

Los párrafos posteriores, insisten en que esta participación “abre un cauce de liberación de la Educación”, y que la movilización producida con motivo de dicho Congreso es “aún invaluable” (MEC-Bolivia, 1992: 2). Así, se garantiza

...[la] continua participación de todos aquellos sectores de la Sociedad Civil que si bien reciben los efectos y a veces sufren las consecuencias de un quehacer educativo mal orientado, nunca antes habían tenido la oportunidad de participar directamente, como ahora lo hicieron, en el análisis y evaluación de la escolarización vigente y mucho menos en la definición y planificación de nuevas políticas educativas para Bolivia (MEC, 1992: 2).

Se admite que la participación aún no fue óptima, sino una primera experiencia, “en un evento que siendo técnico educativo, todavía es regido en gran parte por criterios, metodologías y reglamentos predominantemente de carácter gremial y político sindical que se tienen que ir superando” (MEC-Bolivia, 1992: 2). Pero la orientación hacia una ampliación de la participación es innegable y es relevante el

---

<sup>81</sup> “El marco democrático en el que vivimos que cuenta ya con 10 años de vigencia reviste a este Congreso de un carácter muy diferente al de los Congresos anteriores que se realizaron en 1970 y 1979. Los anteriores eventos que fueron Congresos Pedagógicos sólo de maestros, no Congresos Educativos, en su sentido más amplio, se organizaron además con muy poco tiempo de anticipación y en estrechos márgenes de pequeños interludios de movilización popular pseudo-democrática” (MEC-Bolivia, 1992: 2)

modo en que se valora el espacio del congreso como “una compuerta que quedará abierta”.

En todo caso el cambio educativo se lo anuncia en esa dirección de la apertura y la participación. La Educación para llegar a todos y ser de calidad; no puede seguir siendo excluyente. La incorporación de todos los sectores de la Sociedad Civil al análisis y búsqueda corresponsable de soluciones a la problemática educativa ya se ha dado a partir de este congreso y es irreversible. Por primera vez en la historia del país se ha motivado y abierto las puertas a una participación directa y significativa de la población boliviana en su conjunto y de los diversos estamentos de su Comunidad Educativa, para la tarea de analizar y repensar la Educación que compete a cada localidad y región. Este Congreso es una gran compuerta que quedará abierta...(...) En suma, la realización del Congreso Nacional ha sido un verdadero logro del pueblo, que le ha costado mucho esfuerzo y sacrificio (MEC, 1992: 2).

Nos interesa destacar especialmente dos de los objetivos del congreso mencionados en el documento pues son elementos de 1992 que reaparecen con mucha nitidez más de una década después (ya para concretarse). El segundo objetivo del Congreso, que suponía la realización de un diagnóstico de la Educación, que estableciera relaciones con la realidad nacional, e identifique las causas de la crisis. Un diagnóstico que “por la propia naturaleza plural del Congreso y de la realidad educativa en cuestión”, ha resultado, poco homogéneo. El diagnóstico se sintetiza sin embargo en “...remarcar que la crisis de la Educación es producto de la dependencia externa y el colonialismo interno y externo profundizados por el neoliberalismo” (MEC-Bolivia, 1992: 3).

Y el tercer objetivo del Congreso, en donde además de resumir todas las innovaciones para el cambio que se propusieron, se pone énfasis en la Educación extra-escolar, de adultos, no formal, Educación Especial y Extensión cultural extra-comunitaria, “ya no desde la teoría, sino desde la experiencia concreta de un significativo número de obras educativas innovadoras y de proyectos alternativos, desarrollados bajo la perspectiva de la Educación Popular, en varias regiones del país” (MEC-Bolivia, 1992: 3). Este aspecto vuelve a retomarse páginas más adelante, insistiendo en que tras los resultados satisfactorios obtenidos por esta praxis hasta el momento desde fuera del sistema, solo se requiere ya la institucionalización, reconocimiento y ampliación de funciones y estructuras desde el Estado (MEC-Bolivia, 1992: 5).

Finalmente, sin formar parte ni de los objetivos del congreso, ni de las propuestas para la ley, subrayamos el énfasis que se hace en la propia presentación del documento, sobre “el rechazo a la descentralización educativa que fue aprobado por voto resolutivo mayoritario” (MEC-Bolivia, 1992: 4). Se dedican cuatro párrafos a recalcar la disconformidad de los participantes del congreso con la posibilidad de que el Estado se desentienda de su obligación de sostener la educación de todos los bolivianos en todo el territorio. En estos párrafos sucesivos se habla de la profundización y agravamiento de la crisis de la Educación Fiscal [oficial, estatal], la proliferación de instituciones privadas con objetivos meramente lucrativos regidas por la oferta y la demanda, la elitización de la Educación por parte de los empresarios, la exclusión de familias que no pueden pagar estos servicios, y las señales que alertan de que éstos riesgos pueden convertirse en tendencia:

La reducción sistemática del presupuesto educativo, los bajos salarios de los maestros, la inapropiada atención que se presta a la formación de los educadores, etcétera, son fiel reflejo de una clara tendencia a prescindir de la Educación Fiscal, cuando ésta debiera ser más bien reforzada y priorizada, en atención a los requerimientos de las mayorías necesitadas (MEC-Bolivia, 1992: 4).

Dado que lo expuesto previamente nos da una idea suficiente acerca de la orientación de las ideas en dicho congreso, cerramos este apartado con el cuadro 7.1., en el que se resumen las principales ideas de aquella propuesta de Ley, conforme a los distintos ejes que la componen.

**CUADRO 7.1. BOLIVIA. EJES E IDEAS PREDOMINANTES EN LA PROPUESTA DE LEY DERIVADA DEL CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN DEL AÑO 1992**

<b>EJES</b>	<b>IDEAS</b>
<b>BASES, OBJETIVOS Y FINES</b>	Se pone énfasis en aquello que la Educación todavía no es. Recuerda que hay elementos recogidos del Código de la Educación Boliviana, pero que la diferencia radica en la amplia participación social que sustenta las ideas, y no en la inspiración de “técnicos”. Se busca “una efectiva transformación de la Educación, hacia una nueva realidad educativa construida colectiva y democráticamente, no digitada por ningún poder ni sector excluyente” (MEC-Bolivia, 1992: 4).
<b>ESTRUCTURA ACADÉMICA</b>	Se acentúa no el cambio en el número de años u organización, sino la novedad de “desformalizar y desgraduar” la Educación Regular, buscando un desarrollo educativo más allá de lo urbano, que integre a la Educación de Adultos, Educación Especial, y lo que se denomina Extensión Cultural y Comunitaria; y ofrezca oportunidades formativas en especial a los jóvenes con trayectorias por fuera del Sistema Educativo.
<b>ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA</b>	La idea innovadora es la creación del Consejo Nacional de Educación, y de los Consejos Regionales, los que permitirían superar el protagonismo excluyente del Ministerio y del Magisterio. La idea es que además, éstos sirvan de mecanismos de actualización para que no pasen largas décadas antes de emprender más cambios.
<b>CURRICULUM</b>	El nuevo currículum está pensado para dejar de lado la idea de una Educación Escolarizada, estandarizada, repetitiva, excluyente y homogeneizante; y por el contrario, sería abierto y flexible, “intercultural y bilingüe”, procesual, participativo, integrado, sistémico formativo y productivo, científico y tecnológico.
<b>SISTEMA DE PLANIFICACIÓN</b>	Se le da un enfoque también participativo (en los distintos niveles locales y regionales), con procesos de diagnóstico conjunto en donde la investigación, el seguimiento y la evaluación sean parte del proceso; un proceso que no puede ser simple técnica o metodología.
<b>EVALUACIÓN EDUCATIVA</b>	Dice responder al mismo paradigma que el currículum y la planificación, con un carácter formativo y evitando verticalismos. Se aplica a todo el proceso educativo, alumnos y maestros, con crítica y autocrítica, “en base a la metodología de los diagnósticos participativos” (MEC-Bolivia, 1992: 5).

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC-Bolivia, 1992.

Como se ha resumido más arriba, dos años después de realizarse este primer Congreso Nacional de Educación, se aprueba la Ley 1565, sin considerar la mayor parte de las posturas y propuestas delineadas en tal documento. Gran parte de la sociedad muestra su disconformidad, rechazo y rebeldía ante esta actuación del gobierno, que la enmarcan dentro del contexto de reformas estructurales de carácter neoliberal en las que Bolivia estaba inserta, y que incluían a la Educación. Así, las pretensiones participativas, democráticas y de ampliación de derechos

exigidas por la sociedad, se encontraron contracorriente. Entre medio, se produjeron sucesivos cambios de presidentes de gobierno y de ministros de Educación, inestabilidad esgrimida por los organismos internacionales para justificar el fracaso de sus proyectos, y en concreto el de la reforma (Mogrovejo, 2010).

### **Ideas en torno al segundo Congreso Nacional de Educación (2004)**

Los documentos disponibles dan cuenta de que tras la realización de aquel Primer Congreso Nacional de Educación en 1992, y la aprobación de la nueva Ley en 1994, la planificación de la Reforma Educativa en marcha llegaba sólo hasta el año 2002. Este año coincidió ya con los diversos sucesos de inestabilidad social y política acaecidos en Bolivia desde el año 2000, primero con la guerra del agua, y luego con la guerra del gas.

Con los cambios de presidente de por medio, y las elecciones parlamentarias que transformaron el escenario político, se produce cierta movilización de la Sociedad para convocar al segundo Congreso Nacional de Educación en el año 2004. Éste no llegó a celebrarse hasta el año 2006, en el que ya había acaecido el triunfo del presidente Evo Morales. Sin embargo, sí se concretaron distintas acciones y propuestas, que sustentan también el Anteproyecto de Ley del año 2006, analizado más adelante.

En opinión de Cajías (2006), la Sociedad aprovechó como oportunidad la laguna producida respecto a la continuidad de la ley, para organizarse nuevamente en torno a la Educación Nacional, conformando por ejemplo el Foro Educativo Boliviano<sup>82</sup>. Esta instancia, elabora “a partir de diversos estudios y reuniones” en 2002, la Agenda Educativa Nacional, con el título “Por una Educación inclusiva, democrática, con calidad y pertinencia” (Cajías, 2006: 38). Dicha Agenda se pone a conocimiento de los entonces candidatos a la Vicepresidencia, quienes asumen unánimemente el compromiso de llevarla a cabo. Según la misma autora, algo de continuidad tuvo la propuesta una vez realizadas las elecciones, pero la inestabilidad política posterior la paralizó.

A inicios de 2003, con la entonces presidencia de Sánchez de Losada, el gobierno emprende la tarea de formular y debatir una nueva Estrategia de Educación Boliviana 2004-2015, para lo que se realizan diversos seminarios temáticos, y se organiza un diálogo educativo hacia el segundo Congreso Nacional de Educación. Hay divergencias entre las fuentes respecto a la organización de los actores en torno a ese evento. Cajías (2006) afirma que surgen cuatro propuestas presentadas por: i) el Ministerio de Educación, ii) la Iglesia Católica, iii) el Foro Educativo Boliviano [Sociedad Civil], y iv) el denominado Bloque Popular, conformado éste último por sindicatos obreros, sindicatos docentes y grupos indígenas. La prensa sin embargo habla de otros cuatro bloques: gubernamental, social, popular e indígena ([Bolivia.com, 9/12/2004](http://Bolivia.com.9/12/2004)), obviando a la Iglesia y diferenciando al bloque indígena del popular. Para Machaca Benito (2006), los cambios de bloques se producen debido a la diferencia de apreciaciones, expectativas y estrategias para

---

<sup>82</sup> El acta de Fundación se suscribe ya en 1996.

ganar mayores espacios de participación, e influencia. Así, se escinde el bloque popular, en un bloque laboral, otro bloque del magisterio, y un bloque indígena. La información oficial, e inicial, reflejada en la prensa, da cuenta de la conformación de los bloques reflejados en el Cuadro 7.2.

**CUADRO 7.2. BOLIVIA. BLOQUES DE TRABAJO Y PROPUESTAS PARA EL CONGRESO NACIONAL DE EDUCACIÓN DEL AÑO 2004**

<b>BLOQUE SOCIAL</b>	Foro Educativo Boliviano Iglesia Católica Iglesia Evangélica Asociación Nacional de Colegios Particulares Policía Nacional Confederación Nacional de Juntas Vecinales Universidades Otros	<b>BLOQUE INDÍGENA</b>	CONAMAQ CSUTCB CEPO Aymara CIDOB Otros
<b>BLOQUE POPULAR</b>	Maestros Rurales Maestros Urbanos Estudiantes de Secundaria Central Obrera Boliviana Otros	<b>BLOQUE GUBERNAMENTAL</b>	Ministerios Prefecturas SEDUCAS (Servicios Departamentales de Educación)

Fuente: Bolpress, 13/12/2004

En el año 2003, el Ministerio presenta un documento de planificación 2004-2015. Aunque el material contaba con una parte de diagnóstico, en el anteproyecto de Ley 060 que analizaremos, no se lo menciona como antecedente. Sintéticamente, el documento destacaba que había concluido la primera etapa de la Reforma Educativa con énfasis en la primaria, y, que por consiguiente, la próxima etapa debía enfocarse en la continuidad hacia la Secundaria. Se explicaba que al ser la primaria la base de todo el Sistema Educativo Nacional, desde allí debía iniciar la mejora de la equidad y reducción de la pobreza, para permitir luego el acceso a la Secundaria y Educación Superior. Se asumía que la Reforma contemplaba una transformación tanto pedagógico-curricular como administrativa de todo el Sistema, pero que debido a su complejidad no podía tener un impacto ni concreción inmediatas (MEC-Bolivia, 2003).

Incluso autores como Machaca Benito (2006), expresan que no hubo documento de propuesta desde el gobierno y Ministerio para el Congreso. Quedan dudas por tanto, respecto al recorrido y alcance del documento de estrategia 2004-2015. Según dicho autor, el gobierno representado por el Ministerio de Educación, no presentó ningún documento único, oficial y público que estableciera propuestas educativas para el Congreso Nacional de Educación que estaba pensado que se celebrara en 2004. Dice el mismo autor, que en los diversos eventos preparatorios, sí se ocuparon de destacar desde el Ministerio los aspectos positivos de la Reforma que se había realizado, como la mejora de la eficiencia interna o la infraestructura. Aunque especialmente, recalcan que la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), era un avance, más que nada, porque casi todos los sectores rescataban ese elemento.

En efecto, este destaque de la EIB resulta significativo, porque varios de los entrevistados mencionan que la EIB se incluyó en aquella Ley 1565, como

concesión aparente más que real de parte del gobierno de la época, ya que así contentaba a ciertos sectores sociales. Esto sintonizaba también con una tendencia en países multiculturales de la región y posturas de organismos internacionales como la UNESCO. Retomando la posición del gobierno en este periodo preparatorio del congreso, Machaca Benito precisa que algunos representantes daban ya incluso por finalizado el proceso de Reforma en el año 2003; mientras que otros, reconocían críticas y se mostraban abiertos a continuar y reconducir el proceso.

El mismo autor subraya que tal como sucedió con el Ministerio de Educación, la Iglesia a través de la Comisión Episcopal de Educación (CEE), tampoco presentó un documento base para el trabajo previo al Congreso Nacional de Educación. Esto propició que “se arrimara” a propuestas fundamentalmente del bloque indígena, que eran las que contaban con mayor consenso (Machaca Benito, 2006). Incluso, la Iglesia fue receptora de críticas desde el Magisterio respecto al Convenio Marco que tenía hasta entonces con el Ministerio de Educación, y al parecer no supieron defenderlo o explicarlo con claridad. Tras los diversos eventos preparatorios del congreso, la Iglesia publicó finalmente un documento, que diagnosticaba los déficits principales de la reforma educativa, destacando fundamentalmente el énfasis en el nivel primario, sin resultados satisfactorios, y “el descuido de las necesidades educativas de las grandes mayorías del país en edad productiva y con capacidad de cambio” (CEE, 2005 citado en Machaca Benito, 2006: 10). Asimismo, no surgieron aportes concretos ni de la Universidad Boliviana, ni de la Central Obrera Boliviana, actores que al igual que la Iglesia, perdieron protagonismo respecto al Congreso de 1992.

Todas las referencias dan cuenta de que la participación más destacada se produjo desde los grupos indígenas, y más concretamente los CEPOS, que tras los años de reforma habían adquirido suficiente grado de desarrollo e institucionalización. Los CEPOS explican en su propia página web, que del denominado bloque popular se desprendió un bloque educativo indígena, pues del otro, formaban parte los sindicatos docentes, que mostraban “una posición de poder poco favorable para impulsar su propuesta educativa de cambio”. Este bloque indígena, preparó el conocido como Libro Verde, titulado “Por una Educación Indígena Originaria. Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y cultural”. Los CEPOS dejan asentado que en aquel documento se retomó toda la herencia de lucha indígena que desde distintas instancias se había estado desplegando por al menos un siglo. Esa misma lucha que incidió también en la posición política del sector Educación tanto para la Asamblea Constituyente, como para la gestación de la nueva ley “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. En la misma web de los CEPOS, constan los elementos que a criterio de los mismos provienen de ese Libro Verde y fueron incorporados en la nueva ley. Ellos son:

- El carácter plurinacional del Sistema Educativo.
- La Orientación de la Educación hacia lo productivo.
- El carácter comunitario de la gestión educativa.
- La relación de los niveles de ordenamiento territorial con la realidad sociocultural del país.
- El reconocimiento de la espiritualidad propia de la cultura de cada educando.



En aquel momento surgieron discrepancias entre el Magisterio y el sector indígena, que se mantendría luego aunque con otros matices. Se trata de la valoración que hacían ambos sectores de la Reforma Educativa implementada tras la Ley 1565. Esta ley, incluía al menos de manera nominal la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), así como el concepto de participación social en Educación y algunas instancias de implementación; entre ellas, la constitución de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, es decir, los CEPOS. Estos elementos son rescatados como positivos, y como “reivindicaciones irrenunciables a la hora de definir políticas educativas” por parte de los representantes indígenas. Mientras, desde el Magisterio, concretamente urbano, toda la ley se considera un fracaso, y se la impugna como tal.

Por su parte, el Magisterio Rural, también se posicionó en torno al discurso del fracaso de la Reforma Educativa, y coincidían con el sector urbano en la defensa de la inmovilidad de la estructura del escalafón docente, considerado una conquista histórica. Realizan para aquel congreso varias propuestas, referidas por ejemplo a los espacios de participación en los que incluyen a los Pueblos Originarios, reivindican la EIB, la superación de los resabios coloniales, entre otras. Este sector del Magisterio, estuvo integrado inicialmente en el denominado bloque popular, del que participaba también el grupo indígena. Así las cosas, no es tan raro que las propuestas coincidan, e incluso, que varias ideas del magisterio hayan sido tomadas de las propuestas indígenas<sup>83</sup>.

Retomando las ideas y el papel del bloque indígena<sup>84</sup>, se consolida como actor en el sector Educación, aglutinando a organizaciones de las diversas regiones del país.

A diferencia de los otros actores, [el bloque indígena] se presentó en todos los eventos con un documento rescatado y publicado con anterioridad y, entre otras cosas, llamó fuertemente la atención el trabajo colectivo de sus organizaciones y delegados; éstos últimos, en la mayoría de los casos, mostraban que estaban preparados y manejaban adecuadamente su documento (Machaca Benito, 2006: 8).

Así, se insiste en que fue la primera vez en la historia de la Educación Boliviana, que los Pueblos Indígenas de Bolivia presentaron una propuesta propia, unitaria y sorprendente para gran parte del resto de actores. El documento destacaba también los logros de cobertura y permanencia logrados por la reforma, así como

---

<sup>83</sup> “En la mayoría de los eventos se pudo apreciar que el magisterio rural, respecto del urbano, tuvo menos protagonismo (...). En un manifiesto público del bloque indígena, luego de saber que el Congreso Nacional de Educación se postergaba por tercera vez sin fecha definida, aparte de protestar y ratificar que la EIB es una conquista irrenunciable de los pueblos originarios, resuelven fortalecer la alianza del bloque indígena con el magisterio rural y convocar al congreso nacional del área rural y de los sectores populares (Bloque Indígena 2005). Al final de este documento, lo que seguramente provocó ira en el magisterio urbano, aparece la rúbrica del magisterio rural. Esto nos permite manifestar que, en este caso específico y más allá del desempeño laboral, pudo más la afinidad y la lealtad étnica que la de clase” (Machaca Benito, 2006: 8).

<sup>84</sup> “En este bloque específicamente están el Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCB.BS) y los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPOs)” (Machaca Benito, 2006: 8).

la implementación de la EIB, pero al mismo tiempo, subrayaba que la implementación no respondía aún a la visión de los Pueblos Indígenas, a lo que se añadía una cobertura de EIB para apenas el 10% de los destinatarios, restringida a la primaria y el área rural. En efecto, según apunta Mogrovejo (2010: 392-394), el modelo de EIB nunca se aplicó en su totalidad, y además, si bien hizo tímidos intentos de concretar el bilingüismo, no prestó ninguna atención al desarrollo de una perspectiva intercultural. El autor cita un documento del propio Ministerio que en 2004 reconocía que solo un 12% de la población infantil en edad escolar, cursando la primaria, recibía educación bilingüe. Se esgrimían dificultades para la elaboración de materiales en las distintas lenguas, la escasa cantidad de maestros preparados para el efecto, e incluso el rechazo desde algunos sectores indígenas que sólo recibían educación en su lengua materna originaria, pues no llegaban a las escuelas los textos en castellano para completar la formación.

Respecto a la EIB, son la UNESCO y el Banco Mundial los primeros en apoyarla entre los años setenta y ochenta. Incluso Mogrovejo hace referencia al Libro Azul de la UNESCO, publicado en 1986, con un diagnóstico de la educación boliviana, que “fue largamente debatido por la Sociedad Civil”. El autor remite a este momento como esencial para sentar las bases de la Educación Intercultural Bilingüe (incluida en la Reforma de 1994), fomentándose incluso ya en los ochenta una cooperación con Perú respecto al tema. Los proyectos emprendidos se basaban sin embargo en experiencias que la iglesia católica y otras organizaciones sociales habían desarrollado durante la dictadura por fuera del Estado (Mogrovejo, 2010: 373-374). Y el mismo autor refiere, que en el caso de los organismos internacionales, la EIB se planteaba desde la teoría del Capital Humano, por su potencial de incrementar la productividad individual y empresarial del país. Se diferenciaba así del enfoque de Educación Popular que se buscaba desde la sociedad, con énfasis en la participación, el empoderamiento, la igualdad, entre otros principios similares. Esto último, fue apoyado por UNICEF en la década del noventa, buscando que además la EIB tenga un enfoque de género y orientado a los grupos más vulnerables (Mogrovejo, 2010: 378).

Con tales antecedentes, el bloque indígena tenía claras sus demandas en torno a la construcción de un Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe; y a la consideración de la EIB como un elemento de liberación y también de inclusión, que debía extenderse por tanto a todos los niveles educativos. Asimismo, insistían en la consolidación de las instancias de participación social con poder de decisión en la gestión educativa, entre otros. Como bien apunta Machaca Benito, las propuestas incluso trascienden lo estrictamente escolar, y hablan de la Educación en un sentido amplio, interpelando la homogeneización promovida desde el Estado central. Estas propuestas, ya entonces suenan a “fundamentalistas” e “intraculturalistas” para algunos sectores, que consideraron que no se incluía a la población no indígena<sup>85</sup>. Sin embargo, en algunos congresos departamentales como el de Cochabamba, el propio sector del Magisterio que impulsaba la anulación de la Ley 1565 vigente hasta entonces, pese a las discrepancias, propone que el texto del Bloque Indígena, sea usado como base para la discusión en el Congreso Nacional de Educación (Machaca Benito, 2006).

---

<sup>85</sup> En el capítulo 5, hemos comprobado esa disonancia entre una agenda indigenista y una agenda universalista.

### 7.1.2. IDEAS Y CAMBIO DE AGENDA EDUCATIVA EN PARAGUAY

En Paraguay, no hay nada parecido a lo que acabamos de revisar en Bolivia, respecto a amplios sectores movilizados, organizados, participando con propuestas en torno a la Educación. Pero igualmente, nos interesa la identificación de ideas del cambio desde los nuevos actores de gobierno, y en su caso, actores sociales que apoyan el proceso de cambio y pasan a formar parte del nuevo equipo.

No realizamos una revisión de documentos existentes en el país acerca de la Educación, ni mucho menos de los elaborados por gobiernos anteriores; a menos que hayan sido explícitamente mencionados o asumidos por el gobierno de cambio, como veremos más adelante respecto al Plan Nacional de Educación. Hemos escogido algunos documentos disponibles en los cuales podemos interpretar que el grupo político que llega al gobierno, realiza un diagnóstico de la situación y una planificación ideal de aquello que se busca cambiar. Este diagnóstico, se supone necesario, y previo a la formulación de una Agenda Oficial, - es decir, de la definición de un proyecto de cambio-, en el ámbito específico de la Educación.

Nos basamos especialmente en el Programa de Gobierno que data del año 2007, un año antes de las elecciones. Además, en documentos facilitados por el propio Ministerio de Educación a la prensa, una vez que ya se había iniciado el nuevo gobierno, e incluso alguno de ellos, cuando se contaba ya con un borrador de proyecto de cambio, el Plan 2024. Entre éstos últimos, la sintonía es ya más estrecha. En los apartados siguientes, establecemos las prioridades destacadas en cada documento, y además, las coincidencias o discrepancias entre los distintos momentos; así como el sentido, enfoque y niveles de la Agenda planteados<sup>86</sup>.

Aunque podríamos incluir también al Plan de Educación 2020, vigente entonces en el país, vincularemos este documento con el Plan 2024 cuando nos ocupemos de revisar éste último. Pues, como se verá, en caso contrario las repeticiones serían excesivas y sin sentido. Por otra parte, solamente uno de los actores entrevistados hizo referencia a un documento histórico, mucho más lejano en el tiempo respecto al resto. Se trata de “Reforma Educativa: compromiso de todos”, que ya mencionamos en el Capítulo 4. Pero lo recordé, porque en aquel material el diagnóstico ya determinaba la necesidad de una intervención estructural en la institucionalidad del MEC. Y además, aseguraba que sin ello, la Reforma Educativa sería un fracaso. Estas cuestiones seguían pendientes diez años después, en el momento en que se iniciaba un nuevo tiempo político. No lo analizamos, porque nadie mencionó ideas de aquel documento que hayan sido retomadas para formular el Proyecto de cambio.

---

<sup>86</sup> Las entrevistas arrojan otros diagnósticos que no se hicieron públicos. Uno de ellos, reflejado en la dificultad de nombrar Ministro de Educación, cargo que rechazaron al menos tres personas, debido a los condicionantes políticos del propio aparato del Estado al que nadie quería enfrentarse. El otro, las abiertas disidencias ideológicas dentro del MEC entre distintos actores interdependientes. Estos dos aspectos ya han sido descritos en el Capítulo 6.

## **Ideas de cambio educativo en el programa de gobierno**

Las líneas programáticas de la Alianza Patriótica para el Cambio (concertación de gobierno) es la primera referencia que tenemos acerca de las prioridades de la agenda para el sector educación. Se compone de cinco ejes, que en palabras de uno de los involucrados, “se prepararon en una noche, se llevaron a la reunión del día siguiente, se aprobaron y ahí quedó” (GOV-1, agosto 2013). En este documento la educación no es un eje en sí mismo. Se presenta como un componente del eje 2 “Desarrollo Humano y Reforma Agraria con reducción de desigualdades”<sup>87</sup>; y se desglosa en diez sub-componentes: i) Sistema Institucional; ii) Recursos Humanos; iii) Educación Terciaria y Técnico Profesional; iv) Combate al Analfabetismo; v) Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación; vi) Descentralización Educativa; vii) Contenidos; viii) Equidad; ix) Calidad; x) Educación Popular. El cuadro 7.3., refleja el desglose de cada aspecto, tal como aparece en el propio programa.

---

<sup>87</sup> El Eje 2 presenta 12 componentes. Además de Educación, se mencionan: Política Social, Salud, Vivienda, Género, Cultura-Identidad, Reducción de la Pobreza, Deporte, Grupos vulnerables y excluidos, Pueblos Indígenas, Reforma Agraria, Promoción de la familia.

**CUADRO 7.3. PARAGUAY. COMPONENTES DEL EJE EDUCACIÓN EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO**

Sistema Institucional	Se implementará un Sistema Institucional de alta calidad (compromiso, productividad, resultados) reasignando el gasto bajo el mecanismo de gestión por resultados, con criterios de equidad social.
Recursos Humanos	La carrera magisterial priorizará la formación y actualización permanente. Se recertificará al personal docente en base a principios de meritocracia, con promoción profesional por resultados. Estos principios regirán también para el plantel administrativo y de supervisión.
E. Terciaria y Técnico-Profesional	Se mejorará calidad (currículo, personal y tecnología), financiarán programas de investigación y promoverá la extensión universitaria. Se expandirá el sistema de becas para grado/posgrado en el país o en el exterior, en base al desempeño académico. Se elevará la cobertura y calidad de la enseñanza técnico-profesional.
Combate al Analfabetismo	Se implementará un programa de alfabetización “analfabetismo cero” a nivel nacional, con participación ciudadana (ONG’s, centros universitarios, etc.)
Nuevas Tecnologías	Se impulsará un proyecto nacional de alfabetización informática. Se garantizará el equipamiento informático y conexión a internet de todas las escuelas públicas.
Descentralización Educativa	Se descentralizará la gestión escolar siendo el MEC órgano normativo, evaluador, de supervisión, de apoyo técnico y control de la calidad. Se asignará con racionalidad recursos presupuestarios para asegurar cobertura y calidad de la educación en todos los departamentos y las regiones, alentando la participación comunitaria.
Contenidos	Se fortalecerá la formación orientada a la educación para el trabajo y la vida (valores, ciudadanía, ambientalismo) así como el uso intensivo de las NTIC’s. Inclusión de contenidos y lenguajes que respeten la diversidad étnica cultural y socio-lingüística del país.
Equidad	Se reducirán las brechas de calidad entre la Educación Pública y Privada, y las brechas de calidad y cobertura según área rural y urbana, lengua madre y niveles de ingresos de los educandos, garantizando la igualdad de oportunidades.
Calidad	Todos los subsistemas educativos homologarán sus estándares – docentes, supervisión, infraestructura, soportes didácticos, contenidos y carga horaria- a nivel regional.
Educación Popular	Se implementarán programas por medio de los Medios de Comunicación, organizaciones barriales o comunitarias, en temas de utilidad pública como promoción de la salud, alimentación formación cívica y moral, y otros.

Fuente: Alianza Patriótica para el Cambio (APC). Líneas Programáticas. Versión Final.

Mejorar, optimizar, priorizar, expandir, fortalecer, ampliar, reducir, implementar o incluir son los verbos referidos a la acción de gobierno. Las acciones refieren a políticas tanto de mejora institucional como educativa, diversas y dispersas, sin categorizar o vincular entre sí. Aparecen términos como “gestión por resultados”, “meritocracia”, “homologación de estándares”, pero sin contexto ni delimitación conceptual.

### **Ideas en otros documentos de diagnóstico en torno a la agenda educativa**

*Informe de gestión 100 días (2008)*. En este documento, se pone énfasis en las cifras. La primera página recoge que el personal docente y administrativo que forma parte del Ministerio supone el 36,5% del total del personal del Estado paraguay. Además, el presupuesto global del sector representa un 22,5% del

presupuesto general de gastos de la nación. O que los educadores están agremiados en ocho sindicatos distintos (en entrevistas con docentes y directivos del MEC se llega a hablar de más de veinte). Pero lo principal del informe vinculado al diagnóstico reside en el apartado “Así encontramos el MEC...”, con cuatro aspectos desglosados, reflejados en el cuadro 7.4. Extraemos las principales ideas del apartado dedicado específicamente al nivel de la política educativa.

**CUADRO 7.4. PARAGUAY. INFORME DE GESTIÓN MEC 100 DÍAS. APARTADO: “ASÍ ENCONTRAMOS EL MEC...”**

Estilo de Gestión	-Partidizado -Conflictos no resueltos y acumulados a lo largo de los años -Dificultades para el acceso a la información y la comunicación al interior de la entidad.
Propuesta Educativa	-Se perdió el centro de acción, el niño/a era objeto de negociación y no sujeto de un proceso de formación liberadora. -Propuesta pedagógica dispersa, reproduccionista y enciclopedista. -Deficiente formación de los educadores. -Escuelas con serios problemas de infraestructura edilicia, sin insumos básicos y equipamiento tecnológico deficiente.
Gestión del talento humano	-Sin políticas de creación de rubros técnicos y administrativos. -Directores y supervisores designados sin el perfil requerido, priorizando méritos partidarios. -Mala utilización de rubros docentes y horas-cátedra.
Estructura Organizativa	-Sostenida por personalismos y no en base a necesidades del sistema. -Sistema burocrático e ineficiente. -Poca apertura y receptividad hacia la ciudadanía.

Fuente: Ministerio de Educación. Informe de Gestión 100 días (2008)

Los aspectos mencionados también aparecieron en las entrevistas con referentes claves del Ministerio. Respecto a lo institucional, se ha dicho por ejemplo que los miembros de sindicatos docentes y de partidos políticos dentro del Ministerio “son una máquina de impedir” (MEC-1, noviembre 2012), pues si el Ministerio se transforma no sería funcional al partido político predominante históricamente. Ello conlleva consecuencias en todo el Sistema Educativo, sobre el cual no se pretendieron los cambios. El enfoque se puso más estrictamente en lo “pedagógico”: una identidad docente no relacionada con la pertenencia al partido colorado, una idea de educación orientada al proyecto de vida más allá de su función en el capitalismo, una educación liberadora y popular basada en necesidades propias de Paraguay, y no en imposiciones de organismos internacionales (MEC-1, noviembre 2012; MEC-5, agosto 2013) Estos elementos se identifican con más claridad en el siguiente documento que presentamos.

*Desafíos inmediatos MEC 2010.* Este documento, breve y esquemático, presentado por el Ministro en primera persona se organiza en dos partes. En la primera, se señalan tres “enfoques de los desafíos inmediatos”: i) el enfoque pedagógico, ii) el enfoque político sectorial, y iii) el enfoque crítico retroalimentativo. El primero implica la creación de condiciones educativas para formar sujetos y actores sociales dinámicos de la historia. El segundo, comprende la necesidad de contar con un modelo pedagógico, una normativa pertinente, y un presupuesto adecuado. Y el tercero, la exigencia de plantearse el pasado reciente para construir el presente.

Merece la pena detenernos en algunos aspectos especialmente relevantes para la comparación. Por una parte, el enfoque pedagógico pone énfasis en formar sujetos de la historia “comunitaria, nacional, regional y global”. En el enfoque político-sectorial, el modelo pedagógico entre otros aspectos señala “una visión de doble entrada “contexto local-cosmovisión global” (sin mayores precisiones). En cuanto a la normativa, se establece la necesidad de leyes que complementen y amplíen las existentes (no se enuncia la necesidad de una nueva ley). Y respecto al presupuesto, hay un énfasis implícito en ampliarlo, “fondos que permitan romper con el esquema tradicional de 96% para salarios y 4% para inversiones”. Asimismo, en el enfoque crítico-retroalimentativo “del pasado reciente (dos décadas)”, se explicita:

...el pasado nos condiciona porque observamos y vivimos con estupor y dolor cómo, durante más de veinte años, precarizaron la infraestructura y la organización del Sistema Educativo Paraguayo, instalando una política de endeudamiento internacional, olvidando la formación de los docentes, desconociendo la pedagogía nacional emergente y utilizando la Cartera de Estado para desarrollar proyectos electorales personales.

Pero, se establece la precisión de que ello va más allá de un partido político, pues tiene relación con grupos de poder desarrollados durante la dictadura y que se mantienen en el tiempo.

Tras estos tres enfoques los respectivos desafíos inmediatos serían: i) La formación de maestros y maestras de la patria; ii) Fortalecer la línea de base para una educación de calidad; iii) institucionalidad; iv) grandes discusiones como Sociedad.

En cuanto a los docentes, “se repara [ría] una deuda histórica tras haber implementado una Reforma Educativa obviando al principal actor: el/la docente”. Se evitaría la formación en cascada para hacerlo a través de encuentros personalizados y en sus comunidades, así como proveerles de medios tecnológicos, entre otros.

Para una educación de calidad, se habla de “aulas dignas”, entendidas como reparación y construcción de infraestructura, mediante la transferencia a Cooperadoras Escolares. Además de ello, la calidad se vincula a la canasta básica de útiles escolares, alimentos en la escuela, tecnología en las aulas, así como libros y materiales didácticos para el alumnado.

En cuanto a la institucionalidad, se menciona la necesidad de afianzar relaciones con el Parlamento para lograr gratuidad y obligatoriedad de todos los niveles, consolidar el concurso público de oposición para docentes, y otros diversos temas vinculados a la fundación de asociaciones, centros de investigación y revistas educativas.

Finalmente, sobre las “líneas” a debatir como sociedad, se sugieren aspectos tan disímiles como la “revisión crítica de la historia paraguaya”, la “semana de ciencia y tecnología”, “re-significación de la Educación Media”, “campaña de alfabetización”, o el “canal educativo”.

Y en el último apartado de “temas”, otro tanto respecto a la disparidad de cuestiones que se plantean: “escuelas públicas de doble escolaridad, orientación de los colegios técnicos en relación al mundo del trabajo, desarrollo de instituciones educativas de calidad en áreas rurales y asentamientos, instituciones educativas abiertas de alto rendimiento para alumnos con alto potencial”, y “salario profesional docente”. Se podría entender que las líneas y temas quedan abiertos, según la demanda y el interés de la sociedad, y/o la capacidad efectiva del Ministerio en el contexto político-temporal en que se desenvuelve.

### 7.1.3. PRIORIDADES DEL DIAGNÓSTICO EN BOLIVIA Y PARAGUAY

**CUADRO 7.5. DIAGNÓSTICO Y PRIORIDADES DEL CAMBIO DE AGENDA EDUCATIVA EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

<b>BOLIVIA</b>		
<b>Prioridad 1</b>	<b>Prioridad 2</b>	<b>Prioridad 3</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación</li> <li>▪ Educación Intercultural Bilingüe</li> <li>▪ Educación más allá de la Escuela para excluidos: Educación no Formal, Comunitaria, etcétera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educación y Estado anti-colonial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliación de la idea de Educación, de la idea de Estado, de los actores involucrados en la Educación.</li> </ul>
<b>PARAGUAY</b>		
<b>Prioridad 1</b>	<b>Prioridad 2</b>	<b>Prioridad 3</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nuevo Modelo Educativo</li> <li>▪ Formación de Maestros</li> <li>▪ Tecnologías para la Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inclusión de Minorías</li> <li>▪ Alfabetización</li> <li>▪ Presupuesto</li> <li>▪ Políticas Sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Otras políticas: Educación Media, Educación Superior, Participación, etcétera.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

## 7.2. EL PROYECTO DE CAMBIO EN LA AGENDA EDUCATIVA

### 7.2.1. BOLIVIA: ANTEPROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN “AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PEREZ”

El primer “documento de socialización” utilizado en Bolivia para el Anteproyecto de la Nueva Ley de Educación, ya llevaba el nombre “Avelino Siñani - Elizardo Perez”, referentes que no son casuales, y que en sí mismos marcan una tendencia de la Ley<sup>88</sup>. Esta versión del 2006, tenía como lema o slogan “Educación Comunitaria Des-colonizadora”, quedando también ya delineado no sólo el principio del nuevo Estado, -la descolonización-, sino el modelo pedagógico que se plantea como “comunitario”. El documento original consta de cuatro partes: la presentación; las bases, fines y objetivos; las estructuras del Sistema Educativo Nacional; y finalmente las disposiciones generales.

<sup>88</sup> Avelino Siñani fue un indígena que acompañó y posibilitó el proyecto educativo de Elizardo Pérez, maestro no indígena pero promotor de las denominadas Escuelas Indígenales en 1932. Éstas escuelas, en especial Warisata, la original, tenían una clara impronta de recuperación y fortalecimiento de la identidad indígena (particularmente Quechua y Aymara), reproduciendo formas de organización originarias, y con un claro componente comunitario, tanto en el enfoque educativo, como en la forma de distribución de tareas para el funcionamiento de la Escuela. Para un acercamiento más profundo a aquella experiencia son valiosas las publicaciones del propio Elizardo Pérez (1992), y de Carlos Salazar (2013), éste último también ex maestro de Warisata.



*Presentación.* El documento data de junio de 2006, y la presentación del mismo está realizada en nombre de la “Comisión Nacional de la Nueva Ley de la Educación Boliviana”, que utiliza las siglas CNNLEB. Esta Comisión, responsable de la elaboración del anteproyecto de la Nueva Ley de Educación, dice estar conformada por veintidós organizaciones e instituciones de carácter nacional.

El inicio y desarrollo de la propuesta, se basa en aportaciones de diferentes instituciones y organizaciones que presentaron documentos respectivos, a los que se añadieron las conclusiones de los talleres nacionales y congresos departamentales realizados en 2004 –es decir dos años antes-, pero también “las conclusiones del Congreso Nacional de Educación (1992) y otros documentos que fueron tomados como base de la elaboración del presente” (CNNLEB, 2006: 3). Se asume por tanto, que algunas de las ideas se remontan cuanto menos, a más de una década atrás. Es decir, al periodo en que la Sociedad se organiza en torno al muy reconocido Congreso de Educación de 1992, y presenta una propuesta de Ley al entonces gobierno neoliberal, siendo dicha propuesta desestimada y desconocida, generando como hemos comentado, la ya reconocida resistencia hacia “la ley maldita”, N°1565, promulgada en aquel momento.

En este anteproyecto, se declara explícitamente que ha concluido el ciclo de aquella Ley, y que se inicia una nueva etapa, con pretensiones revolucionarias y de transformación estructural orientada a una educación descolonizadora.

Tras los acontecimientos de octubre 2003<sup>89</sup>, donde el pueblo boliviano expresó su rechazo a las políticas neoliberales, el país se inserta en un proceso de profundos cambios. En ese contexto, la Ley 1565 de Reforma Educativa concluyó su ciclo y el país ingresa en un proceso de transformación estructural, donde se construirán nuevas políticas educativas descolonizadoras y consiguientemente una nueva Ley de la Educación Boliviana. En ese marco, uno de los objetivos principales del gobierno nacional es revolucionar el sistema educativo para adecuarlo a las nuevas condiciones económicas, sociales y culturales en que se desenvuelve el país, después del 22 de enero de 2006<sup>90</sup> (CNNLEB, 2006: 3).

Se reconoce también que este proceso de estructuración de una nueva Ley Educativa, debe darse en un Congreso Nacional de Educación, como escenario más propicio. Y se destaca, que el consenso ha sido predominante en el trabajo de la Comisión, aunque se ha respetado el disenso manifestado por algunas organizaciones, lo que ha quedado reflejado en el documento. Se hace referencia ya al Congreso a realizarse en Sucre, para lo que previamente este anteproyecto estaba siendo socializado en diferentes capitales departamentales del país, de modo que se perfeccione y mejore el consenso. Se asume que la tarea no está terminada, y que será importante seguir recogiendo sugerencias, observaciones y comentarios desde toda la sociedad (CNNLEB, 2006).

---

<sup>89</sup> González Pazos (2007) considera a la conocida como “Guerra del Gas”, acaecida en 2003, como “el último episodio colonial”, y a su desarrollo como “los días que cambiaron el país” (p. 126-138).

<sup>90</sup> Fecha de asunción del gobierno por el presidente Evo Morales, candidato del MAS-Movimiento al Socialismo.

Dejando por un momento el documento, resaltamos que en las distintas entrevistas sobresale la referencia al momento de elaboración de esta nueva Ley, y a los actores en juego, siendo frecuentes las afirmaciones (a favor y en contra), acerca de que en esta propuesta de Ley, no participaron las ONGS tradicionales, o lo hicieron mucho menos que en aquel proyecto de la década previa. Estas ONGS habrían estimulado pese a ello, la participación de distintos actores, y el desarrollo de una propuesta de consenso social.

La Presentación del anteproyecto, detalla a los actores participantes de esta Comisión. Y, efectivamente, sobresalen las organizaciones sociales de base, además del Magisterio y otras de la Comunidad Educativa, pero ninguna ONG o alianza de éstas. Estos actores quedan reflejados en el Cuadro 7.5. Señalamos en dos colores más oscuros, a los miembros de la Comunidad Educativa, y a los miembros de la Sociedad, representados por organizaciones de base, que constituyen como se puede observar, casi la mayoría de los protagonistas.

**CUADRO 7.6 BOLIVIA. ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN NACIONAL DE LA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN BOLIVIANA**

<b>ORGANIZACIONES</b>	<b>SIGLAS</b>
Central Obrera Boliviana	COB
Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia	CTEUB
Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia	CONMERB
Confederación de Estudiantes Normalistas de Bolivia	CEN-B
Confederación de Estudiantes de Secundaria de Bolivia	CES-B
Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia <sup>91</sup>	CSUTCB
Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa	FNMCB-BS
Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana	CEUB
Confederación Universitaria Boliviana	CUB
Fuerzas Armadas	FF.AA.
Policía Nacional Boliviana	-
Confederación Nacional de Juntas de Vecinos de Bolivia	CONALJUVE
Confederación de Colonizadores de Bolivia <sup>92</sup>	CSCB
Junta Nacional de Madres y Padres de Familia	JNMPF
Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu	CONAMAQ
Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano <sup>93</sup>	CIDOB
Consejos Educativos de Pueblos Originarios	CEPOS
Comisión Episcopal de Educación	CEE
Asociación Nacional de Colegios Particulares de Bolivia	ANDECOP
Movimiento Cultural Saya Afroboliviano	MOCUSABOL
Comisión Nacional de la Nueva Ley de la Educación Boliviana	CNNLEB
Ministerio de Educación y Culturas	MEC <sup>94</sup>

Fuente: Extraído y adaptado de CNNLEB, 2006.

Para una mejor visualización de los participantes en la comisión de la ley de educación, y por tanto, en la elaboración de este documento, los aglomeramos en tres grupos principales: Estado, comunidad educativa y sociedad.

<p><b>ESTADO<sup>95</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Fuerzas Armadas</u></li> <li>▪ <u>Policía Nacional Boliviana</u></li> <li>▪ Comisión Nacional de la Nueva Ley de la Educación Boliviana</li> <li>▪ Ministerio de Educación y Culturas</li> </ul> <p><b>COMUNIDAD EDUCATIVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia</li> </ul>
---

<sup>91</sup> Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia y los Consejos Educativo Aymara (CEA) y de la Nación Quechua (CENAQ) Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa, (FNMCB-BS), como parte de la CSUTCB.

<sup>92</sup> Este grupo, posteriormente cambió su denominación, y se los conoce actualmente como “Los Interculturales”. Forman parte del núcleo duro de movimientos sociales de apoyo a la presidencia de Evo Morales.

<sup>93</sup> Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano y los Consejos Educativos de Pueblos Originarios: Amazónico Multiétnico, (CEAM), Guaraní (CEPOG), Chiquitano (CEPOCH), Mojeño (CEPOIM) y Guarayos (CEPIG), como parte de la CIDOB.

<sup>94</sup> En gran parte de la investigación, nos referimos al Ministerio de Educación Boliviano como MINEDU, ya que ésta es la denominación actual. Pero en este capítulo, utilizamos MEC-Bolivia para referir al periodo previo a 2006, pues así es como figura en los documentos. Precisamos el país para diferenciarlo de Paraguay en las referencias bibliográficas finales.

<sup>95</sup> En los documentos de preparación para el Congreso de 2004, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están integrados al grupo de la sociedad y no al del Estado. En este caso, las incluimos arbitrariamente como parte del Estado.

- Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia
- Confederación de Estudiantes Normalistas de Bolivia
- Confederación de Estudiantes de Secundaria de Bolivia
- Junta Nacional de Madres y Padres de Familia
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana
- Confederación Universitaria Boliviana
- Asociación Nacional de Colegios Particulares de Bolivia

#### **SOCIEDAD**

- Central Obrera Boliviana
- Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
- Confederación de Colonizadores de Bolivia
- Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
- Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa
- **Consejos Educativos de Pueblos Originarios**
- Confederación Nacional de Juntas de Vecinos de Bolivia
- Movimiento Cultural Saya Afro-boliviano
- Comisión Episcopal de Educación

Los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPOS), participan junto a sus organizaciones base y se vinculan a unas u otras según la localización territorial de cada pueblo. Para evitar confusiones entre siglas los hemos introducido como grupo de una sola vez. Éstos, que van ganando luego protagonismo, forman parte de éstas organizaciones sociales, pero también en algún sentido son miembros de la Comunidad Educativa. Y, como veremos en capítulos posteriores, algunos de sus representantes pasan luego a formar parte del Estado.

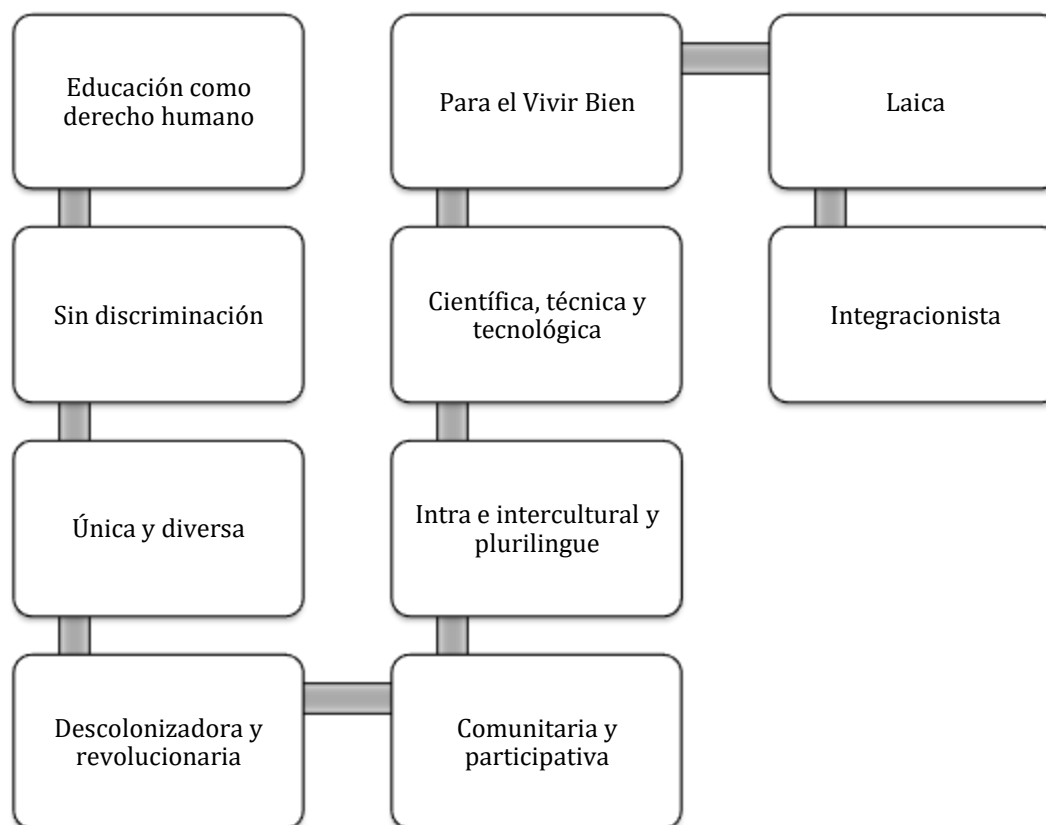
Si atendemos a las organizaciones representantes de la Comunidad, la Conferencia Episcopal sería el grupo de la Sociedad más elitista, menos “de base”. Lo cierto es que al contar la Iglesia con un número importante de instituciones educativas de convenio (distintas de las instituciones privadas), y estar a su vez presente en alguna de las universidades, su participación resulta más comprensible y natural. Más allá de la Iglesia, el resto de organizaciones representantes de la Sociedad, son mayoritariamente de indígenas y campesinos. Y numéricamente sobrepasan incluso a los actores de la Comunidad Educativa.

*Bases, fines y objetivos.* Se enuncian once bases de la Educación, y el mismo número de fines, y objetivos. Quedan divididos en estos tres apartados por cuestiones formales, pero la lectura detenida de cada uno de ellos, permite identificar la reiteración de elementos. Las principales ideas que sobresalen entre bases, fines y objetivos, serían las siguientes<sup>96</sup>:

---

<sup>96</sup> Algunos de estos elementos sufrieron variaciones o fueron sustituidos por otros en el documento final de Ley aprobado en 2010, pero ya se visualizan aquí los componentes más sobresalientes.

**FIGURA 7.1. BOLIVIA. IDEAS Y PRINCIPIOS SOBRESALIENTES EN EL PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PEREZ**



Para precisarlas mejor, en el cuadro 7.6., organizamos los principales ejes de este anteproyecto, es decir; las bases, fines y objetivos, recuperando el modo en que son justificados en el mismo documento.

**CUADRO 7.7. BOLIVIA. IDEAS DESTACADAS EN EL APARTADO “BASES, FINES Y OBJETIVOS”, DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

EJES	IDEAS
Educación como Derecho Humano Fundamental	La idea que se acentúa es la de que cada boliviano y boliviana reciba una educación acorde a sus necesidades, lo que supone reconocer semejanzas y diferencias entre regiones del país. Y que corresponde al Estado garantizar ese derecho, siendo la Educación gratuita y obligatoria.
Educación sin discriminación	Se pone énfasis en la idea de una Educación para todos los bolivianos y bolivianas en todos los niveles educativos. Sobresalen dos sentidos. El desarrollo de aspectos físicos, intelectuales, artísticos, emocionales, creativos y espirituales. Y, la oferta de una Educación sin discriminación social, cultural, lingüística y económica. En este aspecto, parece claro que se acentúa todo lo indígena y no indígena, lo racional y lo espiritual, lo infantil y lo adulto, etcétera; es decir, se insiste en la no exclusión de ningún elemento.
Educación única y diversa	En este aspecto, la idea es reconocer una oferta de calidad igualitaria, pero que a su vez, sea pertinente a cada contexto, especialmente en lo cultural y lo lingüístico.
Educación descolonizadora, liberadora, anti-imperialista, revolucionaria y transformadora de las	Se refiere en las bases, y entre los objetivos se añade incluso que sea “antiglobalizadora”; elementos todos imprescindibles para una refundación del Estado y la Sociedad, que convierta a Bolivia en digna, soberana y productiva.

estructuras...	
Educación participativa, comunitaria, democrática, basada en consensos	Aquí se habla de impulsar la participación plena de las naciones indígenas, de las organizaciones populares "e instituciones de la sociedad", a través de una responsabilidad compartida. Y que estas organizaciones y naciones participen "en la formulación de políticas, planificación, organización, gestión, seguimiento y evaluación del proceso educativo".
Educación intra e intercultural y plurilingüe	La idea que se acentúa es la igualdad de oportunidades y respeto recíproco entre las distintas culturas, especialmente originarias, con respecto a las del resto de culturas del país y del mundo. Solo la revalorización de esa sabiduría, permitiría la realización plena e íntegra de las personas. Esto requiere planes y programas pertinentes a cada contexto sociocultural, respetando identidades y formando personas concientes de la diversidad en el ámbito del territorio, la lengua y la cultura.
Educación productiva y territorial, orientada al trabajo y desarrollo sostenible, así como a la defensa de los Recursos Naturales	La idea que sobresale es la de la Educación vinculada a procesos de producción, conservación, manejo y defensa de los recursos naturales, lo que fortalecería la gestión y control territorial de las naciones indígenas originarias. Eso requiere una Educación Productiva teórico-práctica, con procesos de producción propios, y formación de personas creativas, emprendedoras y con posición de servicio a la Comunidad. Personas además con conciencia productiva ecológica en el contexto de una vida sana basada en productos naturales y nutritivos.
Educación científica, técnica y tecnológica	Se transmite la idea de complementariedad entre conocimientos y sabidurías ancestrales y avances de la ciencia y tecnología actuales. El punto de partida serían los saberes y conocimientos propios, vinculados a la cosmovisión de los pueblos, enriquecidos con los avances posteriores. Ello, en todos los niveles del Sistema Educativo. El objetivo dice textualmente "universalizar la sabiduría y conocimientos propios para el desarrollo de una educación desde las identidades culturales".
Educación en la vida y para la vida, orientada al Vivir Bien	Se enfatiza en la idea de equilibrio y unidad entre ser humano y naturaleza como vía para una buena vida. Eso implica reconocer las distintas zonas ecológicas del país, respetándolas; así como un desarrollo de la conciencia que permita esta convivencia equilibrada, "frente a la acción depredadora de la opción civilizatoria occidental". Ello, contribuirá a mejorar la calidad de vida desde una perspectiva de dignidad, y no sólo de sobrevivencia.
Educación Laica	La idea que se acentúa es el respeto a las diversas espiritualidades que conviven en el territorio, entre ellas especialmente las diversas creencias de los pueblos originarios, previas al proceso de colonización. Se busca así libertad de creencias, despliegue de valores propios, y rechazo de todo tipo de dogmas. Este respeto a la diversidad espiritual se concibe como base del derecho individual y comunitario. E implica en la práctica, que desde la Educación se visibilice la espiritualidad de las naciones indígenas originarias, además del conocimiento de la historia de las distintas religiones nacionales y universales; cultivando así, valores éticos, morales y estéticos, "basados en la solidaridad, complementariedad y reciprocidad de las diferentes culturas existentes en el país".
Educación integracionista	La idea que se acentúa aquí es llamativa en este contexto, pero cabe suponer que responde a la presencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional entre los participantes de la Comisión. Tanto en las bases, como en los fines, se pone énfasis en el reconocimiento del derecho de Bolivia de contar con un acceso libre al mar (en disputa con Chile), y en el destaque de la soberanía nacional, "vigorizando el sentimiento de bolivianidad, exaltando los valores tradicionales históricos y culturales". Además, aparecen la unidad e integridad territorial, probablemente por las hasta entonces muy vivas

	tensiones con la Región del Oriente Boliviano, con pretensiones anti-indigenistas y de independencia del resto del territorio.
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC-Bolivia, 2006

*Estructuras del sistema educativo nacional.* Este apartado es el más extenso y cuenta con cuatro componentes. El primero, la estructura de participación a la que se ha denominado comunitaria-popular. Luego, la organización curricular, la gestión educativa, y finalmente el apoyo técnico, recursos y servicios. Aquí es donde hay aspectos en los que se explicita el disenso de sectores concretos. Nos detendremos en los elementos más significativos dado que el documento original se encuentra a disposición para quien quisiera realizar una revisión más exhaustiva.

**CUADRO 7.8. BOLIVIA. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES CONTENIDOS E IDEAS EN EL APARTADO “ESTRUCTURAS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL” DE LA PROPUESTA DE LEY**

Estructura de participación comunitaria-popular	-Definición -Principios -Objetivos -Mecanismos de participación popular.	Se entiende a ésta como la vía de inclusión de la Sociedad y la Comunidad para contribuir a los distintos procesos educativos. Y, a la toma de decisiones de Política Educativa. Se insiste en el consenso como base de la participación, así como lo plural, lo solidario, el respeto a lo diverso. Se la piensa organizada en torno a padres, docentes y alumnos, complementados con las organizaciones sociales de base <sup>97</sup> .
Estructura de organización curricular	-Subsistema de E. Regular, Especial y Alternativa -Subsistema de E. Superior de Formación Profesional.	Este es el apartado más extenso, y en él se desglosan las principales características de cada uno de los niveles educativos y de los principios que lo rigen. ¿Qué ideas sobresalen? Aparece aquí lo comunitario como transversal a todo el Sistema Educativo. A la primaria, se la denomina Etapa Comunitaria Vocacional, y a la Secundaria, Etapa Comunitaria Productiva. Además se habla de la Educación en Familia Nuclear y Comunitaria para referir a la Educación Inicial. Se hace hincapié también en el uso de las lenguas en todo el Sistema Educativo, que será trilingüe: una lengua indígena, el castellano y una lengua extranjera escogida contextualmente. Es relevante el espacio de la Educación Alternativa, Permanente, de Adultos y Especial, que funcionaría con los mismos criterios y principios que el resto de niveles. Aparece la Educación Superior Universitaria como una función que retoma el Ministerio de Educación, con financiamiento del Estado, y énfasis en los componentes intra e intercultural y plurilingüe. Todos los principios y objetivos de la Educación Superior hacen hincapié en la capacidad de la universidad para reivindicar y fortalecer los saberes de Pueblos Indígenas y sectores populares. Y casi cada uno de los párrafos incide en la necesidad de que ésta destaque los saberes y conocimientos locales, vinculándolos con los universales. Se crea el Consejo Académico Nacional de Educación Superior. Canales de entrada y salida al Sistema Educativo en cualquier etapa de la vida; o acreditación de saberes y prácticas son otros dos elementos que resaltan. En este documento se plantea también la creación de

<sup>97</sup> Aquí se explicita el disenso de los padres y madres que reivindican mayor protagonismo. También, el disenso de los representantes de la Universidad Boliviana por la modalidad de participación propuesta que a su entender contraviene la autonomía universitaria vigente.

		Universidades Pedagógicas Nacionales que suplanten a los Institutos de Formación Docente, y que el énfasis formativo de los maestros sea con carácter intra e intercultural y plurilingüe, capaces de fortalecer saberes indígenas, ser trilingües, capaces de atender plurigrados, etcétera <sup>98</sup> .
Estructura de gestión educativa	-Definición -Principios -Objetivos -Mecanismos -Organización y Administración del Sistema Educativo.	Se refiere al personal directivo del Ministerio de Educación, y a las distintas direcciones: generales, de zona, núcleo y unidad educativa. Aquí se asienta el disenso del CONALJUVE, que señala diferencias entre la zona urbana y la zona rural. Y queda asentado también, que la propuesta de estructura procede del propio Ministerio de Educación. Entre los principios destacan nuevamente el carácter participativo, de consenso, horizontal en la toma de decisiones, equitativa entre el campo y la ciudad, el centro y la periferia, entre las diferentes culturas, “superando todo tipo de asimetrías y enfoques homogeneizadores” (p. 23)
Estructura de apoyo técnico, recursos y servicios	-Definición -Principios -Objetivos -Mecanismos	Se refiere al personal técnico y de apoyo administrativo a las autoridades, enfatizando que deben ser personas con “óptimo nivel y amplia experiencia profesional”, con capacidad técnica pero también ideológico-cultural, así como conocimientos y compromisos con la realidad multicultural del país. Además, esta estructura se espera que sea ágil y oportuna “evitando cualquier forma de burocratismo...” (p. 25).

Fuente: Elaboración propia

*Disposiciones generales y transitorias.* En este apartado se establece: -La creación del salario diferenciado según zonas, tareas que cumplir, etc. (se subentiende que para los docentes); -La sujeción de la Educación Privada a todo el alcance de la presente ley; -El inicio de la revisión, evaluación y certificación de todas las instituciones privadas universitarias y no universitarias; y, -La regulación de la Universidad Privada por el Consejo Académico Nacional de la Educación Superior. Finalmente, entre las disposiciones transitorias se menciona la capacidad de formación que deben alcanzar los Centros de Formación Docente; y “se incorpora la gestión administrativa y financiera dentro de los planes de austeridad y políticas del gobierno central” (CNNLEB, 2006: 24-25).

Además, quedan como temas pendientes para la discusión en espacios de socialización: i) El Sistema de Evaluación, y, ii) El financiamiento de la Educación. La primera de estas cuestiones siguió abierta durante largo tiempo, y recientemente se han dado avances en su concreción. En cuanto al financiamiento, consideraremos los aspectos vinculados a éste en el Capítulo 8.

### **7.2.2. PARAGUAY: PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2024. HACIA EL CENTENARIO DE LA ESCUELA NUEVA DE RAMÓN I. CARDOZO**

Una primera versión en borrador del Plan 2024 se socializa en el año 2009. Incluso, a finales de ese año, el informe de gestión del MEC, se organiza en torno al avance de los objetivos y metas de dicho plan. En el año 2011, el Ministerio afirma haber realizado un proceso de ajuste en base a la participación de distintos

<sup>98</sup> En cuanto a la creación de nuevas universidades específicamente destinadas para la Formación Docente, las dos organizaciones universitarias presentes, dejan nuevamente asentado su disenso.



sectores, y se publica la versión oficial, ya con apoyo de la Unión Europea, con cuyos fondos se realizarían buena parte de las políticas que no contaban con rubros asignados en el presupuesto del Estado. Al tener la UE una política de Apoyo Presupuestario, la planificación se realizaba a partir de la conjunción de ambos fondos (Estado y cooperación). En ese documento de 2011 nos basaremos para identificar las ideas del cambio asumidas por el nuevo gobierno, aunque comentando los ajustes con respecto a la primera versión.

En 2012, apenas destituido el presidente Lugo, sale una nueva versión, que mantiene el formato de la del año previo, pero prescinde de la “Presentación” que había sido escrita por el Ministro del momento. Además, contamos con el documento del Plan 2020, que según lo asume el propio Ministerio de Educación del periodo de cambio, es la base sobre la cual se trabaja, actualizándolo y ampliándolo hasta el año 2024. Y ello, pese a que la última versión del Plan 2020, corresponde a julio de 2008, un mes antes de la asunción de Fernando Lugo, que en abril, tres meses antes, ya había ganado las elecciones. Miraremos también por tanto, las diferencias principales con la versión 2020. Según sus responsables, lo que se hizo fue “darle un andamiaje conceptual más fuerte” y una “mística”; incidiendo además sobre la Educación Secundaria, o la concreción de indicadores (GOV-3, noviembre 2012).

La denominación del Plan fue sufriendo transformaciones según versiones e incluso en cada versión. Las versiones de 2009 y 2011 coinciden en el título: “Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”. En una segunda página de la versión publicada en 2012 se añade: “Construyendo juntos la Nueva Escuela Pública Paraguaya” (MEC-UE, 2012). Examinaremos ahora sus principales ideas, buscando a su vez comprender, de qué modo se propone la construcción de esa nueva Escuela.

### **Estructura del PLAN 2024**

Antes del desarrollo de la Estructura, el Plan cuenta con una “Presentación”, escrita por el entonces Ministro, Luis Alberto Riart, quién fue el que más tiempo permaneció en el cargo e impulsó las principales iniciativas.

En el resto del documento, al igual que en los anteriores que hemos revisado, no resulta sencillo comprender la estructura, organización y jerarquización de los contenidos. Dividido en tres capítulos, i) Desafíos para una Educación de Calidad; ii) ¿Con qué contamos? (contexto y marco legal); y iii) Construyendo el futuro (visión, misión e indicadores); aborda nuevamente la mayor parte de los temas ya revisados en los documentos que hemos analizado, pero en distinto orden de prioridad o relevancia; e incorporando alguna temática.

**CUADRO 7.9. PARAGUAY. ESTRUCTURA DEL PLAN 2024**

Desafíos para una Educación de Calidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Universalización y contextualización de las políticas.</li> <li>ii. Multilingüismo e Interculturalidad.</li> <li>iii. Educación Científica y Tecnológica.</li> <li>iv. Formación Ciudadana y Participación Protagónica.</li> <li>v. Nuevo perfil docente y política de Formación Docente</li> <li>vi. Reforma y revolución de la Educación Superior.</li> <li>vii. El desafío democrático.</li> <li>viii. La construcción de la Nueva Propuesta Educativa.</li> <li>ix. Cómo educar para aprender durante toda la vida.</li> <li>x. 10. Educación a lo largo de la vida.</li> </ul>
¿Con qué contamos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marco Legal de la Educación</li> <li>▪ Fines y principios de la Educación</li> <li>▪ Estructura del Sistema Educativo Paraguayo</li> <li>▪ Marco Referencial: Sistema Educativo-Formación-Estado-Sociedad</li> <li>▪ Política Educativa</li> <li>▪ Diagnóstico de la Educación Paraguaya.</li> </ul>
Construyendo el futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Visión y Misión</li> <li>▪ Principios Orientadores</li> <li>▪ Objetivos, ejes y acciones</li> <li>▪ Indicadores y Metas</li> <li>▪ Supuestos para la Concreción del Plan.</li> </ul>

Fuente: Plan Nacional de Educación 2024

*Primera parte: Desafíos para una Educación de Calidad.* A juzgar por la organización, la Educación de Calidad es el horizonte principal del Plan, puesto que a partir de los desafíos para lograrla (primera parte) se plantea tanto el marco legal y contexto social que los condicionan (segunda parte); así como los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo para concretizarlos (tercera parte). Esta Educación de Calidad presenta doce desafíos, si bien se aclara que conforme pasen los años pueden identificarse nuevas intervenciones y desafíos que requieran atención prioritaria (p. 11). Los doce desafíos se enumeran como de idéntica relevancia, pero la presentación resulta bastante desordenada de cara a entender preponderancia y alcance de unos y otros.

A partir de la revisión de contenidos de cada desafío, la primera “idea fuerza” es la de Educar para y desde una Sociedad Democrática basada en la garantía de Derechos Humanos. En esta sociedad, los Derechos Humanos, y en concreto, el Derecho a la Educación, corresponde al Estado garantizarlos. Y ello implica, una Educación universal, gratuita y obligatoria, en donde se incluya a los desfavorecidos e históricamente excluidos. Esto está presente más explícitamente en el desafío 1 (p. 11), pero vuelve a mencionarse en el desglose de los desafíos 2, 4 y 7 (páginas 12, 14-15 y 21-22).

La segunda “idea fuerza”, “tal vez el desafío más exigente y difícil de todos los retos que enfrenta la Educación” (p. 13), refiere a los cambios en una Sociedad de Información y Comunicación en donde la Ciencia y en especial, las Tecnologías, son el pilar para y desde el cual aprender y enseñar. Esta idea se explicita en el desafío 3 (pp. 13-14), pero vuelve a aparecer en el desglose de los desafíos 5 y 9 (páginas 15-18, 23). Este aspecto se vincula especialmente con el desafío de Aprender a lo largo de la vida, que está explicitado dos veces, en los números 9 y 10 (pp. 23-24). Aprender a lo largo de la Vida se presenta como desafío a partir de los propios

cambios derivados de la Sociedad de la Información, al papel de las Tecnologías, y al replanteamiento de los marcos educativos actuales, que afecta particularmente también al Rol Docente. Interpela asimismo al Estado, pues si el docente y la escuela ya no alcanzan, el Estado tampoco. Las Tecnologías los sobrepasan. Y allí se pone énfasis en la Participación de la “Sociedad Educadora”, que requiere aumentar el compromiso de los distintos actores y sectores sociales.

El cambio tecnológico, también afecta a la Universidad –pública y privada-, desde donde debería asumirse un protagonismo destacado en repensar la Educación en este contexto. Ello sólo podría producirse a partir de la propia transformación de la institución.

Por tanto, Aprender a lo Largo de la Vida, la Participación de la Sociedad en la Educación y la necesidad de otra Educación Superior siendo desafíos diferentes, están subordinados a lo que representa el desafío tecnológico. E incluso, podríamos reconocer, que la propia idea de Educación Democrática se subordina a éste. Pues, parece que sólo puede ser inclusiva y ofrecer igualdad de oportunidades desde un acceso universal a la tecnología en la propia Escuela.

Mencionábamos también los cambios del Docente en torno a las Tecnologías, pero los dejamos como una tercera “idea fuerza” que tiene peso por sí misma. En efecto, en la revisión de los desafíos, el que señala a los Docentes es el más extenso, y cuenta además con varios sub-apartados (pp. 15-19).

Como desafíos, aparecen el agotamiento de las políticas de Formación Inicial Docente que quizás debería convertirse en universitaria, la necesidad de espacios de actualización orientados a su vez a la producción de conocimientos, el replanteamiento de estrategias dada la aceleración de cambios científicos y tecnológicos que comporta competencias de actualización permanente, de hermenéutica o interpretación de los cambios, de inter y transdisciplinariedad entre saberes, de identificación de culturas infantiles y juveniles, de pensamiento complejo y sistémico; así como afectivas, basadas en la comunicación y relaciones significativas.

*Segunda parte: ¿Con qué contamos?* En esta segunda parte sobresalen tres aspectos: -el punto de partida legal, -la delimitación conceptual básica (educación como formación, política educativa, sistema educativo), y -el diagnóstico del contexto paraguayo.

En lo legal, se sintetizan los fines y principios de la Educación Paraguaya, así como la organización del Sistema Educativo y el papel del Estado en la Educación. Todo ello, a partir de la Constitución Nacional de 1992, y la Ley de Educación de 1998. La principal “idea fuerza” es la de Democracia, como concepto y modelo articulador de, para y desde la Educación. Tras la dictadura más larga del continente, los análisis previos ya habían reconocido este énfasis muy marcado de ambas leyes paraguayas.

En lo conceptual, no aparece una delimitación original, en tanto las definiciones se basan en referencias de textos extranjeros. Vinculado con lo democrático,

sobresale quizás la mención a Rousseau, que tras unas vueltas, se traduce en la pregunta “¿cómo puede el ser humano permanecer fiel a sí mismo y a su comunidad sin ser instrumentalizado para fines políticos, sociales o económicos?” (p.32). Ello deriva en la idea de Pedagogía Emancipadora y Crítica, “o de una praxis pedagógica que posibilita la des-alienación del ser humano y de la sociedad, permitiendo romper con las visiones y estructuras tradicionales y tecnocráticas de la Educación” (p. 33).

Se introduce además la idea de Educación como Formación (recordemos que en el diagnóstico se denunciaba la Educación como Instrucción), cuya concepción implícita del ser humano es la de “un sujeto libre, activo y transformador de la realidad propia y de su entorno social, no de un mero receptor o de un ser que es simple reflejo del orden económico, social e histórico establecido” (p. 33).

Finalmente, en este documento nos encontramos nuevamente con un diagnóstico, tras haber identificado desafíos, reconocido marcos legales, definido conceptos, y previo a enunciar objetivos y metas. En este diagnóstico, se superponen y exponen una vez más los desafíos de política (otros distintos a los de la primera parte del Plan), y se enuncian “ejes” desde donde planificar la intervención. Los tres ejes serían el contexto demográfico-cultural, el contexto económico y social; y el contexto educativo. Cada uno de ellos se presenta a partir de algunos datos numéricos básicos.

Una vez presentados los números, el contexto demográfico demanda considerar: “la rápida urbanización de la población, la dispersión poblacional de las zonas rurales, el bilingüismo y la diversidad étnica” (p. 39), aunque previamente también se incide en la desaceleración del crecimiento poblacional que reduce la demanda futura de Educación Básica, pero la intensifica en los niveles medio y superior por el amplio sector de población joven en el país (46% de 0 a 19 años).

En el contexto económico y social, resalta la gran desigualdad, y los altos niveles de pobreza, pese al sostenido crecimiento macro-económico del país, por lo que se enfatiza en “mejorar la cobertura del Sistema Educativo, asegurando una Educación de calidad para todos y todas, en especial para las familias más desfavorecidas” (p. 41).

Por último, el contexto educativo incluye: -matriculación y cobertura; -eficiencia interna; -calidad de la Educación; -Educación Superior Universitaria; -Financiamiento de la Educación; -Desconcentración de la Educación; -Supervisiones Educativas; -Instituciones Educativas; y -Cooperadoras Escolares.

Lo principal puede resumirse en: -Problemas de cobertura, infraestructura, universalización (en especial E. Pre-escolar y Media) y sobre-edad sobre todo en zona rural y quintil más pobre; -Persistencia de marcada diferencia de resultados entre zona urbana y rural; -Aprendizajes deficientes a nivel de aula a partir de evaluaciones sistemáticas, incluyendo Educación Cívica (SNEPE, LLECE, ICCS); -Educación Superior mediocre vinculada a masificación, escasa preparación docente y del alumnado, exigua remuneración, ausencia de investigación y más; -90% del presupuesto destinado a gastos corrientes y PIB en Educación por debajo

de la media regional; -Ausencia de ley de descentralización que permita transferir competencias del MEC a nivel regional y local.

En los últimos tres aspectos, no hay ningún diagnóstico, sino más bien una explicación de éstos como espacios de participación: las supervisiones educativas, las instituciones educativas y las cooperadoras escolares. Muy sucintamente se describen sus características participativas, sin enunciar tampoco los desafíos abiertos. ¿Insuficientes e ineficaces espacios de participación? No está claro pero quizás esa sea el estado de la cuestión en dichos ámbitos.

*Tercera parte: Construyendo el futuro.* La última parte del plan es la más breve, siendo además esquemática. En ella se presentan la Visión, Misión, Objetivos y Ejes, y Supuestos para la concreción del Plan. Destacamos principalmente que:

- En la visión se recuperan buena parte de las “idea fuerza” respecto a la Educación, no a las políticas educativas en particular.
- La Misión y Principios están referidos a la gestión del Plan desde el MEC.
- Los objetivos presentan tres ejes estratégicos con líneas y acciones extensas en donde se introducen, incluso repetitivamente, propuestas de políticas educativas referidas a todos los temas señalados entre los desafíos y el diagnóstico.

Estas múltiples acciones y sus respectivos objetivos o ejes, se traducen en apenas 7 indicadores y metas, 5 de los cuales refieren a porcentajes (a corto, mediano y largo plazo) de ingreso y egreso. Uno más se refiere a resultados de aprendizaje de la Educación Escolar Básica, y finalmente uno de ellos al porcentaje de Institutos de Formación Docente con Licencia. Por tanto, los múltiples desafíos, y el reiterado diagnóstico, derivan casi exclusivamente en una prioridad: el aumento de los porcentajes de ingreso y egreso de la Educación Pre-escolar, Básica y Media; con resultados académicos superiores al actual al menos tras los 12 años de Escuela. De manera complementaria, la mejora (institucional) de la Formación Inicial Docente.

Así, tras la revisión de cada una de las partes, y la aparición reiterada de la idea de una “Educación de Calidad” como articuladora del diagnóstico (El Estado no ofrece Educación de Calidad), y de los desafíos (El Estado debe ofrecer una Educación de Calidad); este sería el principal mandato:

Ofrecer una Educación (Pública) de Calidad, reflejada en la ampliación a corto, mediano y largo plazo de los porcentajes de cobertura, ingreso y egreso del alumnado desde el pre-escolar hasta la Educación Media; que pueda constatarse además al finalizar los 12 años de estudio (EEB), a partir del aumento del porcentaje de estudiantes que alcancen un elevado desempeño en sus evaluaciones.

Mandato que se expresa en la Tabla 7.1., tal cual aparece en el Plan 2024:

**TABLA 7.1. PARAGUAY. INDICADORES Y METAS DEL PLAN 2024**

INDICADORES	LÍNEA DE BASE	METAS		
	2006	2013	2018	2024
Tasa neta de escolarización de pre-escolar.	67%	78%	90%	100%
Tasa neta de escolarización del 3º Ciclo de la EEB <sup>99</sup>	56%	68%	82%	86%
Tasa de egreso de la cohorte EEB (9 años de escolaridad <sup>100</sup> )	42%	60%	71%	75%
Tasa neta de escolarización Educación Media	39%	50%	61%	70%
Tasa de egreso cohorte 12 años (1er grado al 3er Curso <sup>101</sup> )	27%	43%	52%	61%
Porcentaje de Institutos de Formación Docente (IFD) con Licenciamiento.	Indicador nuevo	10%IFD	30%IFD	50%IFD
Rendimiento académico de los estudiantes de la E.E.B. en las pruebas del SNEPE		Línea de base	Aumentar 10%	Aumentar 20%

Fuente: Paraguay. Plan Nacional de Educación 2024

Para finalizar esta parte, el Plan cierra con 9 supuestos que permitirían su concreción, los que nuevamente se sitúan en niveles distintos, confusos y ambiguos.

#### **Supuestos para la concreción del Plan Nacional de Educación 2024**

- Se logra un contrato social que consolida la política del sector educativo, como política de Estado, de largo plazo.
- La Educación es concebida como un bien público por todos los actores sociales.
- El Estado garantiza a la población, sin discriminación de ninguna índole, el derecho a la Educación.
- Se consolida la participación activa en la integralidad de la acción educativa de la ciudadanía en general y de los agentes educativos en particular, de las organizaciones de la Sociedad Civil, de los Medios de Comunicación Social y de los Cooperantes Locales e Internacionales.
- Los gremios de Educadores se comprometen con el desarrollo del Plan.
- Los factores exógenos son favorables; por ejemplo, gobernabilidad, crecimiento económico y participación ciudadana activa.
- Los recursos financieros asignados son suficientes y oportunos.
- La modernización del Estado permite la agilización de la ejecución presupuestaria.
- El Congreso Nacional promulga la Ley de Educación Superior.

<sup>99</sup> El tercer ciclo de la Educación Escolar Básica corresponde al séptimo, octavo y noveno grado. Esto en la práctica equivale a realizar la Educación Secundaria Básica, sin el bachillerato.

<sup>100</sup> La Educación Escolar Básica está comprendida por los seis (6) años de Primaria (1º al 6º grado), y los tres (3) años de Secundaria Inicial (7º a 9º grado)

<sup>101</sup> Equivale a los nueve (9) años de Educación Escolar Básica (1º a 9º Grado) y a los tres (3) años de Educación Media (1º a 3er Curso, o Bachillerato).

Por ejemplo, si el Estado garantizara el Derecho a la Educación en los términos planteados, los indicadores y metas quizás serían otros. La Ley de Educación Superior, si bien favorecería muchas cuestiones transversales, no tiene incidencia directa en las metas planteadas. Es interesante que se reconozcan los condicionantes sociales, políticos y económicos, que por otra parte, afectarían a cualquier Plan, sean los que fueren.

Destacamos la aparición de los diferentes actores, entre los que se nombra a la Cooperación Internacional. Los cooperantes aparecen también en la Misión del MEC, en donde uno de los enunciados propone “gestionar las distintas instancias del sistema educativo con la participación activa de la comunidad educativa, la sociedad civil, las universidades, los cooperantes y los medios de comunicación social” (p. 52). Asimismo, en el Marco Legal, en donde se recuerda que la Constitución Nacional de 1992, establece que los recursos destinados a Educación en el Presupuesto General de Gastos no será inferior a 20% del total asignado a la Administración Central, excluyendo los préstamos y las donaciones (p. 27).

### 7.2.3. PRIORIDADES DEL PROYECTO DE CAMBIO EN BOLIVIA Y PARAGUAY

En cuanto al proyecto de cambio, es difícil encontrar equivalencias, por las diferencias en el planteamiento. En cuanto a los contenidos del anteproyecto de ley en el caso de Bolivia, las prioridades se reflejan en el cuadro 7.10.

**CUADRO 7.10. BOLIVIA. PRIORIDADES DEL PROYECTO: LEY ASEP**

Idea 1	Idea 2	Idea 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación: horizontal, para el consenso, en la formulación, en el control.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identidad, complementariedad entre culturas: intra, intercultural y plurilingüe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfoque comunitario-productivo en los diversos niveles educativos, incluyendo a la Educación Alternativa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Respecto a Paraguay, debemos remitirnos a las principales ideas que emergen del Plan Nacional de Educación 2024. Éstas, se sintetizan en el cuadro 7.11.

**CUADRO 7.11. PARAGUAY. PRIORIDADES DEL PROYECTO: PLAN 2024**

DESAFÍOS	MARCO LEGAL Y CONTEXTO	CONSTRUCCIÓN DE FUTURO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación de Calidad</li> <li>Educación Democrática, Universal y con Enfoque de Derechos.</li> <li>Educación Tecnológica</li> <li>Nuevo Perfil Docente</li> <li>E. a lo largo de la Vida, Reforma E. Superior, Participación Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusión de la Juventud</li> <li>Inclusión de sectores desfavorecidos: pobres, indígenas, campesinos, bilingües.</li> <li>Inclusión Primera Infancia.</li> <li>Mejora de aprendizajes.</li> <li>Educación Superior</li> <li>Participación.</li> <li>Presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingreso y Egreso ampliados desde el pre-escolar hasta el tercer curso.</li> <li>Mejora de resultados de aprendizaje al finalizar la EEB.</li> <li>Mejora de la Formación Inicial Docente.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 7.3. DEL DIAGNÓSTICO AL PROYECTO DE CAMBIO EN EDUCACIÓN

#### Desandar el camino de la colonialidad con participación de la comunidad

En Bolivia los documentos de diagnóstico no explicitaban el modelo de educación comunitaria o descolonizadora, pero sí hacían referencia al colonialismo interno y externo, en un momento en que el país atravesaba una reforma estructural de todo el Estado, con orientación neoliberal. Y ello, pese a que todavía no se había aprobado la Ley de Educación, que siguió esa misma línea.

Especialmente en la etapa pos dictadura, y más concretamente desde el Congreso realizado en 1992, es incremental y sostenida la participación y formulación de alternativas en Educación. La Iglesia, las ONGS, la Central Sindical fueron actores relevantes que buscaban defender sus intereses, pero también incluir entre sus demandas las de los excluidos.

Más de una década después, una amplia base social boliviana seguía movilizada en torno a la Educación. Aquellos excluidos, prioritariamente indígenas y del sector rural, tomaron la palabra, y dejaron de ser representados o intermediados para adquirir no sólo protagonismo propio, sino incluso, tener una incidencia determinante en las ideas del cambio.

La figura 7.2., establece correspondencias entre las ideas del momento de diagnóstico y las del momento de formulación del proyecto de cambio. Las líneas continuas representan una equivalencia precisa, y las líneas discontinuas identifican posibles equivalencias entre ideas.

**FIGURA 7.2. BOLIVIA. CORRESPONDENCIA ENTRE IDEAS DEL DIAGNÓSTICO Y EL PROYECTO DE CAMBIO.**

DIAGNÓSTICO	PROYECTO
<b>Participación</b> Educación <u>Intercultural</u> Bilingüe Educación más allá de la Escuela para excluidos: E. no Formal, Comunitaria, etcétera.	<b>Participación</b>
Educación y Estado anti-colonial	Enfoque intra e <u>intercultural</u> y plurilingüe
Ampliación de la idea de Educación, de la idea de Estado, de los actores involucrados en la Educación.	Modelo comunitario y productivo

Fuente: Elaboración propia

A partir de la contraposición entre ideas, sobresale la participación como elemento de continuidad entre las dos etapas. Si bien, el enfoque de la participación varía, pues la Ley 1565 introduce la nomenclatura de participación social en educación, y la nueva propuesta de Ley 060 la presenta como participación comunitaria y popular. Ésta cuestión trajo desencuentros en los años posteriores.



Lo intercultural también se mantiene como horizonte deseable en ambos momentos, que se acerca a la idea de Estado Plurinacional que quedará luego reflejada en la nueva Constitución Política del Estado del año 2009, y finalmente en la ley de educación del 2010. En el segundo momento, hay un avance al incorporar lo intracultural y lo plurilingüe más amplio e inclusivo que lo bilingüe; ideas orientadas hacia la conquista de la descolonización del Estado. La identidad boliviana vinculada a lo indígena originario y campesino también destaca. Se va produciendo entre diagnóstico y proyecto una profundización, ciertamente condicionada por las propias circunstancias sociales y políticas de protagonismo y reivindicación desde los Pueblos Indígenas que también se fue gestando de manera incremental como mínimo desde los años noventa<sup>102</sup>.

El enfoque comunitario productivo que es la base pedagógica-curricular en la que se asienta actualmente el nuevo modelo educativo, tiene, como se refleja en el cuadro, distintas fuentes que lo alimentan. Sobre todo, la ampliación de la idea de la educación que ya no se piensa sólo desde la escuela, ni siquiera con ésta como centro. Esto tiene consecuencias para los sectores históricamente excluidos de la escuela que defienden las condiciones igualitarias en que debe desenvolverse la educación alternativa en relación al resto de niveles. Además, la consideración y reconocimiento de saberes homologables a los ofrecidos o legitimados por el funcionamiento del sistema educativo hasta entonces.

### **Las problemáticas social, política e institucional se derivan a la escuela**

Desde el programa de gobierno o los distintos documentos de diagnóstico en Paraguay, no era posible identificar una tendencia de cambio hacia, por ejemplo, la reivindicación de la escuela pública. Sí se hace muy visible, la problemática de la institucionalidad, vinculada a la organización histórica del sector educativo con prácticas burocratizadas, clientelares, prebendarias, entre otras.

Ante las necesidades de cambio en la organización y gestión, se orienta la atención hacia lo “pedagógico”, nombrando áreas de incidencia amplias y diversas. En cuanto al proyecto, la imprecisión y amplitud de temas de política es similar a lo que encontramos en los documentos de diagnóstico.

En dicho plan, se añaden cuestiones como la educación democrática, educación liberadora y crítica, las tecnologías (vinculada al aprendizaje a lo largo de la vida, la participación de la sociedad y la reforma de la educación superior), y la formación docente.

---

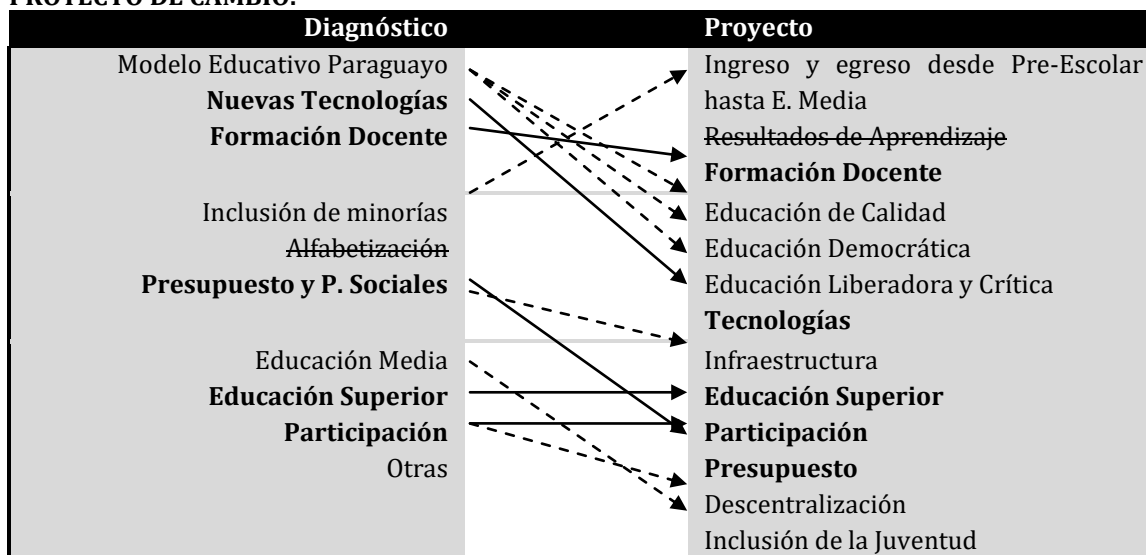
<sup>102</sup> En 1990 se produce la “Marcha indígena por el territorio y la dignidad”, evento que marcó un punto de inflexión en la relación entre la identidad indígena y la urbana, y en la relación entre el campo y la ciudad. Una entrevistada refiere que fue la primera vez que Bolivia se miraba al espejo (SOC-6, julio 2013). Para Regalsky (2003), los sectores subordinados recuperan la iniciativa en el contexto de ajuste estructural neoliberal que se comenzaron a aplicar en 1985. El autor afirma que la democracia pactada hasta entonces posible, empieza a fracturarse allí, y que sectores conservadores como la Iglesia o la pequeña burguesía se alían a la causa indígena, denostando al sector empresarial que tuvo una posición beligerante con el gobierno por las medidas compensatorias adoptadas.

Los temas abiertos se plantean como respuesta a problemáticas de desigualdad, pobreza y exclusión, que requieren políticas de inclusión de la juventud, de la primera infancia y de los sectores desfavorecidos. O que demandarían también un presupuesto pertinente, políticas de mejora de aprendizajes, otra educación superior y avances en la participación.

El Plan 2024, tras abrir múltiples aristas, se cierra abruptamente en un objetivo o mandato muy acotado a la escuela: educación de calidad, reflejada en cobertura, ingreso, egreso y mejores resultados de aprendizaje desde el pre-escolar hasta la educación media. De manera complementaria, una mejor formación inicial docente para facilitar el logro de lo anterior.

En la figura 7.3., establecemos las correspondencias más destacadas entre las ideas del diagnóstico y el proyecto en Paraguay. Las líneas continuas representan una equivalencia precisa, y las líneas discontinuas identifican posibles vinculaciones entre ideas.

**FIGURA 7.3. PARAGUAY. CORRESPONDENCIA ENTRE IDEAS DEL DIAGNÓSTICO Y EL PROYECTO DE CAMBIO.**



Fuente: Elaboración propia

#### 7.4. IDEAS Y NIVELES DEL CAMBIO DE AGENDA

En Bolivia, los interrogantes que prevalecen dan cuenta de una inquietud social que traspasa los límites de la Educación, y con creces los de la escuela. ¿Cómo puede la educación transformar el Estado? ¿Cómo puede el Estado transformarse a partir de la educación? Esa es la línea de base de los cambios planteados. Un enfoque macro, del nivel de la política, a la que se desea redefinir y redirigir. Esta inquietud hace que las ideas planteadas para el ámbito de la educación, sean trasladadas e incluidas luego como ejes fundamentales también de la nueva Constitución. Pero además, es interesante reconocer que el nuevo Estado, descolonizador, plurinacional, anti-neoliberal, etcétera; tiene una gran influencia de pensadores y actores educativos. Eso, diferencia también a este periodo del anterior, en el que la teoría del capital humano, las ideas y actores internacionales,

y las decisiones o soluciones económicas prevalecieron como “recetas” para salvar a Bolivia.

En Paraguay, una educación de calidad que permita elevar los índices de ingreso, egreso y la mejora de los resultados de aprendizaje estaría sustentada en el avance de las nuevas tecnologías y la inclusión de éstas en el aula. Ello, en el contexto de una infraestructura escolar más acorde, garantizada a través de la participación comunitaria en la gestión de recursos para el efecto. Además, el desarrollo de una educación democrática, liberadora y crítica como ideales, contará con docentes formados sistemáticamente en capacidades pertinentes para ello. En este sentido, la universidad jugaría un papel preponderante en la mejora de la formación del profesorado.

Los interrogantes acerca de ¿cuáles son los desafíos de este gobierno?, o ¿cómo vamos a mejorar la educación?, sobresalen, manifestando voluntad de que la educación acompañe una buena gestión de gobierno, para más adelante, quizás, plantearse cambios de otra envergadura. El documento oficial del Plan 2024, enuncia en diversos apartados, la responsabilidad del gobierno de turno, ahora o después, de asumir el desafío educativo. Y ello se comprende en el sentido del pacto social por la educación que se propone, esperando que trascienda la coyuntura de aquel momento, que como sabemos fue de permanente inestabilidad política.

Mientras en Bolivia se proyecta un horizonte de Educación comunitaria descolonizadora, así como una revolución educativa y cultural, “la nueva escuela pública paraguaya”, tiene un énfasis micro, en la escuela, el aula y el educando.

Tras el análisis de ambos casos, la identificación de ideas prevalecientes en el diagnóstico y proyecto, quedan organizadas sintéticamente en el cuadro 7.12.

**CUADRO 7.12. COMPARACIÓN ENTRE IDEAS PRIORITARIAS PARA EL CAMBIO DE AGENDA EDUCATIVA EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

	<b>BOLIVIA</b>	<b>PARAGUAY</b>
<b>PRIORIDAD 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación</li> <li>▪ Educación intercultural y plurilingüe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nuevas Tecnologías</li> <li>▪ Formación Docente</li> <li>▪ Presupuesto</li> <li>▪ Educación Superior</li> <li>▪ Participación</li> </ul>
<b>PRIORIDAD 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modelo Comunitario Productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modelo Educativo Paraguayo</li> <li>▪ Juventud, Educación Media</li> <li>▪ Inclusión: minorías y desfavorecidos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

La comparación muestra prioridades más acotadas en Bolivia, no por ello menos ambiciosas. Y al mismo tiempo, un extenso recuento de prioridades en Paraguay, incluso cuando ya hemos extraído solo lo principal de diagnóstico y proyecto.

La participación aparece como el único concepto común a ambos casos. Una participación que en Bolivia tiende más claramente hacia la deliberación, y en Paraguay, hacia la legitimación. La participación era ya una práctica en Bolivia desde mucho antes de que se concrete el cambio de gobierno. Lo que se transforma

es el lugar de la participación, que en este caso se abre como política de y desde el Estado. La participación en Paraguay se enuncia como ideal, con los matices de significación legitimadora que hemos mencionado. Los antecedentes de participación son principalmente desde las élites, y no se imaginan instancias concretas de participación de otros sectores desde el Estado. Participar, ¿quiénes, cómo y para qué? Estas preguntas nos restituyen al punto de partida de las distintas hipótesis. Lo que parece una semejanza, -la participación-, no es más que la base sobre la que se asientan las más relevantes diferencias.

Dos elementos más vinculan la voluntad de cambio entre países: la educación como posibilidad o búsqueda de inclusión, y la definición o construcción de un modelo educativo propio. En Bolivia, la inclusión de minorías en el sistema educativo se concreta a través de una orientación intercultural y plurilingüe. Además, el modelo educativo propio en Bolivia ya se ha definido como “comunitario-productivo”, aunque recién luego se abre el tiempo de concreción e implementación en currículo y prácticas escolares. Está basado en la recuperación de una experiencia histórica, la de Warisata, complementada con otras de educación popular, todas ellas de base indígena y campesina, poblaciones excluidas pero no minoritarias.

En Paraguay, se enuncia la voluntad de inclusión de minorías y grupos desfavorecidos, más bien, a través de políticas de discriminación positiva. A su vez, se asume la necesidad de construir un modelo educativo paraguayo, que en determinado momento busca retomar algo de la experiencia de Ramón I. Cardozo, un maestro propulsor de la “Escuela Nueva” a mediados del siglo XX. Pero más que una orientación pedagógica, en esta vuelta al pasado se busca un referente mítico, según reconocían el propio ministro o algunos de sus colaboradores.

## **8 EL FINANCIAMIENTO EN LA NUEVA AGENDA EDUCATIVA**

### **Más Estado en y para la educación**

---

El financiamiento de la Educación es un componente ineludible para examinar la orientación de los procesos de cambio, dado que fue uno de los aspectos más señalados al momento de analizar la influencia neoliberal en las Reformas Educativas de los noventa. En este capítulo, identificamos los principales indicadores y políticas de financiamiento de la Educación en Bolivia y Paraguay, durante los gobiernos de Evo Morales, -en el primer periodo entre 2006 y 2009-, y Fernando Lugo, -entre 2008 y 2011-, respectivamente.

Hemos dedicado un capítulo exclusivo al financiamiento, por la diversidad de datos en juego, y la pertinencia de compararlos directamente entre casos, lo que se facilita al contrastarlos de manera específica en este capítulo.

#### **8.1 FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA 2006-2009**

##### **8.1.1. CAMBIOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL**

Para comprender los cambios en el presupuesto, consideramos como referencia los datos disponibles desde el año 1999, cuando empiezan a recabarse resultados comparativos en torno a los objetivos de la Educación para Todos, recopilados por la UNESCO en los respectivos Compendios Mundiales de Educación a los que cada país contribuye con datos fiscales del sector. En los años en que no existen datos, se ha relevado información de otras fuentes que hemos precisado.

##### **Evolución del gasto en Educación**

En la tabla 8.1, se presentan las principales cifras del presupuesto ordenadas desde el año más reciente hasta el más remoto, destacando el periodo 2006-2009.

**TABLA 8.1. BOLIVIA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

AÑOS	CRECIMIENTO PIB ANUAL <sup>(b)</sup>	GASTO EDUCACIÓN % GTO. PUB. <sup>(a)</sup>	GASTO EDUCACIÓN % PIB <sup>(a)</sup>	GASTO EDUCACIÓN PER CÁPITA <sup>(c)</sup>	GASTO PÚBLICO CORRIENTE <sup>(a)</sup>
2009	3.4	22.6	8.1	101€	-
2008	6.1	19.9	7.0	82€	-
2007	4.6	-	-	-	-
2006	4.8	21.2	6.3	61€	-
2005	4.4	18.1	6.4	s/d	-
2004	4.2	18.1	6.4	s/d	100
2003	2.7	19.9	6.4	51€	-
2002	2.5	19.7	6.3	59€	-
2001	1.7	18.4	6.0	62€	-
2000	2.5	23.1	5.5	58€	85.5
1999	0.4	24.4	5.6	53€	84.3

Fuentes: (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial, (c) datosmacro.com

### *Crecimiento del PIB*

Bolivia se ha destacado en la última década por mantener un crecimiento del PIB moderado pero sostenido, con un aumento progresivo a partir del año 2004, que se mantiene estable en torno al 4%.

### *Porcentaje de gasto público destinado a Educación*

Entre los años 2001 y 2005, previos al proceso de cambio, decrece moderadamente, volviendo a aumentar a partir de la llegada de Evo Morales al gobierno en el año 2006.

### *Porcentaje del PIB destinado a Educación*

Si bien ya era alto al inicio de la década rondando el 6%, se mantiene y luego trepa al 7% en el 2008, alcanzando incluso el 8% en el año 2009. Estos porcentajes superan los recomendados por la UNESCO para el logro de los objetivos de la EPT, y superan también a los porcentajes destinados en la mayoría de los países de la región.

### *Gasto per cápita en Educación*

Se produce también un aumento, en tanto que de promediar unos 50-60 euros, asciende a 80 euros en 2008, y trepa a 100 euros per cápita en 2009.

### *Gasto público en Educación destinado a gastos corrientes*

No ha sido posible obtener datos actualizados. El último dato corresponde al 2004, en donde los gastos corrientes alcanzaban el 100% del presupuesto del sector, según lo reflejaba la UNESCO con datos proveídos por el gobierno boliviano. A finales del año 2005, se organiza el fondo de apoyo presupuestario desde países europeos cooperantes, entre cuyos objetivos estaba la inversión en Educación en gastos no corrientes.

## Evolución del gasto por niveles educativos

Hemos visto el significativo crecimiento del gasto en Educación en el año 2009, al final del periodo que estudiamos. Lo mismo ocurre si analizamos el porcentaje del gasto destinado a cada nivel o etapa educativa. En la tabla 7.2, se reflejan las cifras del gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, según niveles educativos. Los datos se ordenan anualmente desde el más reciente hasta el año 1999 en que inicia el seguimiento de la EPT. El periodo 2006-2009 se resalta en color para diferenciarlo de los años previos. Es en el año 2009, al final de periodo estudiado, en donde se produce un cambio más significativo.

**TABLA 8.2. BOLIVIA: EVOLUCIÓN DEL GASTO POR NIVELES EDUCATIVOS**

GASTO POR ALUMNO Y NIVELES (% DEL PIB PER CÁPITA)			
AÑOS	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA
2009 <sup>(b)</sup>	22.3	19.9	-
2008 <sup>(b)</sup>	13.7	14.5	-
2007 <sup>(a)</sup>	-	-	-
2006 <sup>(b)</sup>	14	14.7	-
2005 <sup>(a)</sup>	16.2	13.0	36.0
2004 <sup>(a)</sup>	16.4	13.0	35.9
2003 <sup>(b)</sup>	16.6	13.3	36.8
2002 <sup>(a)</sup>	15.5	12.8	44.0
2001 <sup>(a)</sup>	12.0	10.2	45.0
2000 <sup>(b)</sup>	12.6	9.8	48.1
1999 <sup>(b)</sup>	14.5	12.0	45.1
1998 <sup>(b)</sup>	13.7	12.2	53.3

Fuentes: (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial basados en Instituto de Estadísticas de la UNESCO/Indicadores del Desarrollo Mundial.

### *Educación Primaria*

Entre los años 2006 y 2007 el porcentaje de gasto incluso disminuye respecto a los años anteriores. Sin embargo del 13% del año 2008, en el año 2009 trepa hasta el 22%.

### *Educación Secundaria*

Al igual que en la Educación Primaria, en este nivel también se evidencia un aumento. El porcentaje de toda la década se mantiene en torno al 10%-13%, y en el año 2009 alcanza casi el 20%.

### *Educación Terciaria*

No es posible acceder a datos actualizados durante el periodo que estudiamos. Durante la década previa, vemos casi un 50% de porcentaje del gasto en Educación en el año 1998, con un descenso progresivo que en el año 2005 alcanzaba el 36%.

### 8.1.2. CAMBIOS EN LOS ACUERDOS DE CRÉDITO Y COOPERACIÓN

Los organismos internacionales de crédito y la cooperación internacional fueron actores relevantes en la formulación y financiación de políticas en los periodos previos. Nos interesa por ello explorar, el alcance de su papel durante el proceso de cambio en Bolivia. Además de los organismos de crédito presentes en el resto de países, en Bolivia es necesario reconocer y recabar datos respecto al rol de las Agencias e Instituciones de Cooperación bilaterales y multilaterales, de marcada presencia en los países andinos durante las décadas recientes.

#### Evolución de acuerdos de crédito

Al igual que en el resto de países de América Latina, el BID y el Banco Mundial fueron señalados por los sectores críticos como protagonistas en el desarrollo y financiamiento de la Reforma Educativa de los noventa en Bolivia. Por ese motivo, con la llegada de un gobierno de cambio, las críticas desde el propio Estado se dirigen hacia el intrusismo de estos actores, y se insiste discursivamente en la búsqueda de soberanía. ¿En qué medida ello se tradujo en la práctica?

#### *Banco Interamericano de Desarrollo – BID*

El BID despliega principalmente acuerdos de crédito y de cooperación técnica en forma de donaciones. En la tabla 8.3, es posible comprobar el número y tipo de proyectos, así como la financiación en cada caso desde la Reforma Educativa de 1994, hasta el año 2010.

**TABLA 8.3. BOLIVIA: PRÉSTAMOS Y DONACIONES DEL BID AL SECTOR EDUCACIÓN EN MILLONES DE DÓLARES**

PROYECTOS	PRÉSTAMOS	FECHA DE APROBACIÓN
<b>TOTAL DEL PERIODO 2006-2009</b>	<b>0</b>	
Reforma Educativa II	8	06/2003
Fortalecimiento de la Formación Técnica	6	10/2001
Programa de Reforma Educativa	76,40	11/1994
<b>TOTAL DEL PERIODO 1994-2005</b>	<b>90.40</b>	
PROYECTOS	DONACIONES	FECHA DE APROBACIÓN
Proyecto piloto para E. Rural con Interculturalidad	0.14	05/2007
<b>TOTAL DEL PERIODO 2006-2009</b>	<b>0.14</b>	
Centro Pedagógico Tutorial	0.15	08/2002
Diseño Programa de Educación Técnica	0.15	02/2001
Programa de capacitación jóvenes y empresas	3.00	01/1996
Apoyo al Programa de Reforma Educativa	1.38	11/1994
<b>TOTAL DEL PERIODO 1994-2005</b>	<b>4.68</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BID

Desde la Reforma Educativa de 1994 hasta el año 2003 en que empieza la inestabilidad política en Bolivia, el BID aprobó acuerdos por un total de noventa millones de dólares, y durante el mismo periodo, la cooperación en forma de donaciones para asistencia técnica ascendió a algo más de cuatro millones y medio de dólares. Mientras que, entre 2006 y 2009 no se aprobaron nuevos acuerdos, y la cooperación técnica supuso tan sólo un total de ciento cuarenta mil dólares.



También es cierto que en el segundo periodo de gobierno, entre los años 2010 y 2014, aumentaron los acuerdos con el BID. En 2012 se aprobó un préstamo de 40 millones de dólares para la “Educación Secundaria Comunitaria Productiva”, y, se realizaron donaciones para cinco programas distintos por valor de un millón y medio de dólares. Ese dinero se destinó así a consolidar políticas educativas formuladas e implementadas por el gobierno a partir de la nueva Ley de Educación aprobada en el año 2010, y lo comentamos como referencia, aunque no corresponde al periodo que analizamos.

### *Banco Mundial*

En el caso de los créditos del Banco Mundial estuvieron orientados principalmente a fortalecer la Reforma Educativa, así como la calidad de la Educación durante el periodo previo. En la tabla 8.4, se observa la evolución durante las dos últimas décadas.

**TABLA 8.4. BOLIVIA: PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL AL SECTOR EDUCACIÓN EN MILLONES DE DÓLARES**

<b>Proyecto</b>	<b>Préstamos</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
Transformación de la Educación Secundaria	10.248.933	10/2007
<b>TOTAL DEL PERIODO 2006-2009</b>	<b>10.248.933</b>	
Calidad de la Educación	85.464.083	06/1998
Reforma Educativa	63.416.276	08/1994
<b>TOTAL DEL PERIODO 1994-2005</b>	<b>148.880.359</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Al igual que el BID, el Banco Mundial realizó dos préstamos importantes para la Reforma Educativa puesta en marcha en 1994, alcanzando un total de ciento cuarenta y ocho millones de dólares. Casi diez años después del último acuerdo, se comprometió con diez millones de dólares en el año 2007, orientados también a la Educación Secundaria, nivel al que también aporta el BID. Actualmente, no cuenta con oficiales del sector Educación en Bolivia.

### **Financiamiento y Cooperación Internacional en Educación**

El cálculo de la evolución de los montos es complicado en este aspecto debido a la disponibilidad variable de datos desde los donantes. No se encuentran sistematizados en todos los casos, y a su vez, los periodos calculados son organizados de diversa manera, según la estrategia-país de cada uno. Sin ser exactos, nos acercamos con la mayor exhaustividad posible a un análisis comparativo entre periodos y donantes en Bolivia para comprender mejor este caso.

Lo más necesario de matizar es que el dinero recibido por el Ministerio de Educación durante el primer periodo de gobierno de Evo Morales, había sido comprometido frecuentemente en el periodo previo. Por tanto, no son necesariamente nuevos acuerdos, sino la vigencia y desarrollo de algunos preexistentes. A partir de 2010, cuando se inicia el segundo periodo, sí se producen nuevos entendimientos, pero esta etapa ya no la incluimos en nuestro análisis. En

cualquier caso, la evolución más reciente es decreciente, pero en ello inciden también factores supranacionales vinculados a la crisis económica y los cambios en los criterios de Cooperación Internacional de los países desarrollados, vinculados a su vez a la mejora de los índices de desarrollo de Bolivia.

En el período 2010-2014, el avance del diálogo entre Bolivia y las agencias de cooperación internacional presentes en el país se ha centrado en la incorporación de nuevas formas de cooperación, como la Triangular, la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Técnica, alineadas todas ellas a las políticas nacionales y a la armonización entre donantes<sup>103</sup>.

Entretanto, un informe de la OCDE del año 2011, refería que la Cooperación al Desarrollo ha incrementado su nivel de fragmentación en Bolivia, aunque en Educación esto no se había producido, manteniéndose estable (OCDE, 2011).

#### *Fondo Canasta: Países Bajos, Dinamarca, Suecia y España*

El aporte reciente más significativo ha provenido de la denominada “Canasta”, más precisamente, el Fondo de Apoyo al Sector de Educación (FASE), propuesto por los Países Bajos con una aportación de setenta y cinco millones de dólares en el año 2004, al que se suman Dinamarca y Suecia en el año 2005, con treinta millones de dólares respectivamente. El apoyo se inicia así con el objetivo de contribuir a la segunda fase de la Reforma Educativa implementada por Bolivia en el año 1994, y en particular, apuntalar el Plan Multi-Anual 2005-2008 (POMA) del Ministerio de Educación. Sin embargo, a finales de 2005 se convocan elecciones anticipadas en Bolivia, y sale electo Evo Morales, que asume el poder en enero de 2006. Desde el inicio del nuevo gobierno se plantean la Reforma Constitucional y la Reforma de la Ley de Educación, así como la redefinición de todos los planes nacionales de gobiernos anteriores. Por tanto, el Fondo Canasta se reorienta, y queda sujeto al desarrollo de los planes del nuevo gobierno.

La Cooperación de Holanda en Educación ya tenía una trayectoria previa, tanto en el apoyo directo al Ministerio de Educación como a la Sociedad Civil. Un poco antes de la llegada de Evo Morales al gobierno, la inversión crece exponencialmente, y del desembolso de casi veinticinco millones de dólares para la Reforma Educativa de 1994, se pasa a setenta y cinco millones para reforzarla (antes del planteamiento de una nueva ley), y posteriormente para sustituirla. Al igual que sucede con el resto de países nórdicos, el énfasis en el desarrollo y derechos de los Pueblos Indígenas que se venía estimulando desde diversos proyectos, sintoniza a priori con los objetivos del nuevo gobierno.

---

<sup>103</sup> AECID, 28/11/2014

**TABLA 8.5. BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DE PAÍSES BAJOS EN EDUCACIÓN EN MILLONES DE DÓLARES**

	PERIODO 1994-2005		PERIODO 2006-2009	
	PRIORIDADES	INVERSIÓN \$	PRIORIDADES	INVERSIÓN \$
Países Bajos	Ley 1565 (RE I)	24.8	Fondo Canasta para Ley 070 (RE II)	75.0
	Pueblos Indígenas, alfabetización, energía solar para escuelas.	16.5	Pueblos Indígenas, Investigación, Formación Técnica, Calidad Educativa.	25.0
<b>TOTAL \$</b>		<b>41.3</b>		<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia basada en Yapu, 2013

En el sector Educación, Dinamarca se incorpora al Fondo Canasta aportando treinta millones de dólares, con especial interés en la calidad y relevancia educativa. Además, sigue apoyando desde la Sociedad Civil a proyectos vinculados a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), la Educación Productiva, y asume también la coordinación de la denominada canasta en cuanto a distribución eficiente de recursos así como al desarrollo de la sostenibilidad del sector. Continúa apoyando además a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPOS), y al Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

En cuanto a Suecia, también se incorpora como donante al Fondo Canasta, con especial interés en el desarrollo de la nueva Ley Educativa, aportando otros treinta millones de dólares para el periodo 2005-2010. Continúa impulsando también proyectos con Pueblos Indígenas, y de Educación Técnica Productiva, a través de la Sociedad Civil.

España se incorpora como miembro de la canasta en el año 2007 a través de la AECID, con una donación de seis millones de dólares para el periodo 2008-2010 (OEI, 2008). Según precisa el oficial de Educación de la Agencia, hasta ese año, la actuación se orientaba a la ejecución de proyectos, en el sector de Formación Docente, Nuevas Tecnologías y Educación Alternativa (Borlán, 2013).

La AECID ha pasado en este sector en Bolivia de un enfoque de proyectos a un enfoque de ayuda programática, de una apuesta por iniciativas concretas a apostar por políticas estructuradas y definidas por los planes de desarrollo local y nacional que mayoritariamente comparten los postulados básicos de la cooperación española. Fruto de ese cambio de enfoque, la AECID entra en 2008 a formar parte del Fondo Apoyo al Sector Educación (...) y supone un apoyo explícito a las actuales políticas educativas de Bolivia concretadas en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2010-2014 del Ministerio de Educación y la puesta en marcha de la nueva Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez.

Igualmente, la Agencia sigue financiando a numerosas ONGS españolas presentes en el país, como Entreculturas, Ayuda en Acción, Save the Children España, entre otras. Asimismo, iniciativas como las Escuelas Taller, el canje de deuda por Educación, la Cooperación Interuniversitaria, son también parte de la cooperación de España con Bolivia históricamente (Borlán, 2013).

### *Otros donantes*

Japón, Estados Unidos, Cuba y Venezuela son otros países con presencia actual o reciente en el sector de la cooperación en Educación. La presencia de Cuba y Venezuela está vinculada a este gobierno, y la participación fue especialmente a través del Programa de Alfabetización, y en el apoyo a algunos proyectos de desarrollo local.

Entre las Agencias de Naciones Unidas, la UNESCO participa de algunos proyectos, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNPFA-, también se adhirió como donante al Fondo Canasta, aunque con un monto mucho menor que el resto.

Las grandes ONG internacionales como *Ayuda en Acción*, *PLAN Internacional* y *Save the Children*, reciben fondos tanto de los países donantes y sus agencias, como de las instituciones de crédito, y cuentan a su vez con donantes particulares. Con estos fondos, participan fundamentalmente en experiencias educativas regionales y locales, y en base a proyectos delimitados y previamente autorizados por el gobierno, desarrollan su tarea muy focalizada.

### **8.1.3. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES VINCULADAS A EDUCACIÓN**

El financiamiento de políticas sociales vinculadas o no al Ministerio de Educación, representan una tendencia extendida y destacada en los discursos de cambio regionales. Nos interesa conocer aquellas medidas que aún cuando no sean ejecutadas directamente por el sector, están orientadas a fortalecer el derecho a la Educación.

#### **Programas compensatorios: Bono Juancito Pinto<sup>104</sup>**

El 1 de mayo de 2006 nacionalizamos los hidrocarburos pero entre septiembre y octubre sobraba algo de plata y con nuestro hermano vicepresidente Álvaro García Linera pensamos ¿qué podíamos hacer con esa plata? y ahí viene la idea para crear un bono para los niños de primaria de 200 bolivianos (Evo Morales, Presidente de Bolivia)<sup>105</sup>.

En octubre de 2006, el Decreto Supremo N° 28899, instituye el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto”, en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo. En su fase inicial, el Bono estaba orientado a alumnos de los cinco primeros años de primaria, pero luego se amplía a alumnado de secundaria y Educación Alternativa. A diferencia de otros programas compensatorios, tiene un componente de focalización en el alumnado de la Educación Pública, y no de la privada; pero a la vez, está orientado a la universalización, ya que no se distingue entre asistentes a escuelas de contextos más o menos desfavorecidos.

---

<sup>104</sup> Juancito Pinto es el nombre de un niño que combatió en la guerra entre Bolivia y Perú a finales del 1800, se enroló en el ejército a los 12 años y murió un año después (DIREMAR, n.d.). En la tropa desempeñaba el papel de “tamborilero” para lo que iba vestido con un traje y sombreros rojos característicos, simbología utilizada en algunos actos realizados actualmente en la entrega del bono.

<sup>105</sup> Bolpress, 31/01/2011.

El monto del Bono es de doscientos bolivianos (Bs. 200), -alrededor de 28 dólares-, entregados en dos cuotas, al principio y al final del año lectivo. Además, en el decreto se indica también que “el bono podrá ser pagado en especie, con productos nacionales” (Artículo 2º, inciso iii), aunque no existen datos que confirmen que esto último se haya producido en algún caso. En el cuadro 8.1 se resumen las principales características del programa.

**CUADRO 8.1. BOLIVIA. CARACTERÍSTICAS DEL BONO JUANCITO PINTO**

DESCRIPCIÓN	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar. Tiene como antecedente el Bono Esperanza implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de La Paz, entre 2003 y 2005.
POBLACIÓN META	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años cursando hasta 8º de primaria de la educación regular; 3º de Secundaria Comunitaria Productiva y Educación Juvenil Alternativa. Adicionalmente, los alumnos(as) de la Educación Especial sin límite de edad.
ESCALA GEOGRÁFICA	Nacional
MÉTODO DE FOCALIZACIÓN	Categoría: usuarios de establecimientos públicos.
ORGANISMO RESPONSABLE	Ministerio de Educación
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Recursos internos del Tesoro General de la Nación
FORMA DE ENTREGA	Entrega en efectivo
PERIODICIDAD DE ENTREGA	Anual
RECEPTOR	Padre, Madre o Tutor/a
CORRESPONSABILIDADES	Educación: Asistencia escolar del 80% al establecimiento educacional, de acuerdo a reporte del maestro.
MONTO	Bs. 200 (doscientos bolivianos)

Fuente: Extraído y resumido de CEPAL, 2006

Asimismo, es posible conocer la evolución del bono a lo largo de los años que estudiamos. En la tabla 8.6, comprobamos el crecimiento del monto destinado al mismo, que aumenta progresivamente cada año, así como la cobertura de hogares y de personas beneficiarias. Mientras tanto, el dinero asignado se mantiene fijo.

**TABLA 8.6. BOLIVIA. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL BONO JUANCITO PINTO**

	2006	2007	2008	2009
<b>Presupuesto</b>				
<b>Bolivianos (Bs.)</b>	248.500.000	293.977.292	364.500.000	376.000.000
<b>Dólares (U\$D)</b>	31.015.976	37.443.397	50.000.000	53.561.253
<b>% PIB</b>	0.27%	0.29%	0.30%	0.31%
<b>Cobertura hogares</b>				
<b>Efectiva</b>	221.502	285.842	367.778	352.806
<b>Cobertura personas</b>				
<b>Efectiva</b>	1.085.360	1.400.627	1.802.113	1.782.751
<b>% Población</b>	11,58%	14,70%	18,61%	17,57%
<b>Transf. monetarias</b>				
<b>Bono anual Bs.</b>	200.00	200.00	200.00	200.00
<b>Bono anual U\$D</b>	25,0	25,1	27,2	28,7

Fuente: Extraído y resumido de CEPAL, 2006

## **Programa de Alimentación Complementaria Escolar**

La alimentación complementaria que se concreta en el desayuno escolar, tiene raíces anteriores al inicio del gobierno de Evo Morales. De acuerdo a algunos documentos se inicia en el año 2003, aunque hay quien remite el beneficio al gobierno revolucionario de la década del cincuenta. En cualquier caso, se consolida a partir del Decreto Supremo N° 28421, de la Ley que crea el impuesto directo a los Hidrocarburos en el año 2005. De esa reorganización de los beneficios derivados de los recursos naturales bolivianos, procede el dinero para el Bono Juancito Pinto, y también, para la distribución de beneficios de los hidrocarburos a los municipios, con una específica reglamentación acerca del destino de ese dinero. En concreto, el artículo II, de las competencias, establece que los municipios deben asignar una parte del dinero recibido a: “b) Municipios, 1. Educación, ii) Promoción al acceso y permanencia escolar a través de: -Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar”. A esto se agregan otros numerosos aspectos educativos que deben ser financiados con dicha transferencia.

Nos hemos centrado en la Alimentación Escolar, por la continuidad de la medida hasta el presente, y las distintas iniciativas de establecer mediante una legislación específica el Programa de Alimentación Complementaria. En el año 2014, la FAO destaca al Bono Juancito Pinto y el Programa de Alimentación Complementaria en Educación, como dos iniciativas imitables en otros países de América Latina (Página siete, 18/09/2014).

En el sitio oficial de coordinación del Programa entre el Ministerio de Educación y los Municipios, no se especifican los beneficios concretos que recibe el alumnado, dado que es variable de acuerdo a la gestión de cada gobierno local. Según los datos reflejados allí, “la cobertura con Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia se incrementó gradualmente desde 2003, 52,6%, 2008, 74,3% y 2012 89,4% de las y los estudiantes; y de 55,4%, 89,9% y 94,3% de los municipios que otorgan el servicio respectivamente”. Pese a ello, el Ministerio reflejaba también que en el año 2012 aún quedaban 255.756 estudiantes sin el servicio (UPIP-MINEDU), posiblemente debido a que aún existen municipios que no han asumido el programa.

## **8.2. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN PARAGUAY 2008-2011**

### **8.2.1. CAMBIOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL**

Nos centramos en el movimiento del gasto público en el sector Educación en Paraguay durante el periodo de gobierno de Fernando Lugo desde el año 2008 hasta el año 2011. Ante la destitución del Presidente en junio de 2012, se produjeron alteraciones en la ejecución presupuestaria y cambiaron los responsables de todas las instituciones públicas, por lo que no hemos considerado pertinente la inclusión de dicho año en la revisión del periodo.

Como referencia comparativa, incluimos los datos de los dos periodos de gobierno previos, en los que se hizo efectiva la Ley de Educación elaborada luego de la caída

de la dictadura y promulgada en 1998, vigente hasta la actualidad. Entendemos que el gasto en Educación se ajusta de modo a hacer posible el cumplimiento de la legislación. Pero además, el seguimiento de la EPT desde la UNESCO se inicia también en el año 1999. Reflejar los datos de partida y antecedentes, nos permite comprender mejor la magnitud del cambio. Además, los contextualizamos en relación a los índices de crecimiento económico del país en los respectivos años.

### **Evolución del gasto en Educación**

Los principales datos de la evolución del gasto en Paraguay se presentan en la tabla 8.7., en la que se destacan los años recientes.

**TABLA 8.7. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

<b>AÑOS</b>	<b>CRECIMIENTO DEL PIB</b>	<b>GASTO % GTO. PÚBLICO</b>	<b>GASTO % PIB</b>	<b>GASTO PER CÁPITA</b>	<b>GASTO CORRIENTE</b>
2011	4.3	-	4.8	127€	-
2010	13.1	-	3.8	91€	-
2009	-4.0	11.9	4.0	-	-
2008	6.4	11.9	4.0	-	94.0
2007	5.4	-	3.5	58€	-
2006	4.8	10.0	4.0	-	95.1
2005	2.1	10.8	4.3	-	95.5
2004	4.1	11.4	4.4	38€	95.5
2003	4.3	-	3.9	40€	-
2002	-0.0	11.4	4.4	47€	95.5
2001	-0.8	9.7	4.7	67€	-
2000	-2.3	11.2	5.0	76€	91.9
1999	-1.4	8.8	4.8	67€	87.9

Fuentes: (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial basados en Instituto de Estadísticas de la UNESCO/Indicadores del Desarrollo Mundial.

#### *Crecimiento del PIB*

A diferencia de Bolivia, en Paraguay el crecimiento del PIB ha sido significativamente inestable en la última década. Suceden cuestiones tan dramáticas como el paso de un crecimiento negativo de -4.0 en el año 2009, a un crecimiento de récord mundial que alcanza el 13% en el año 2010<sup>106</sup>. Sin tales extremos, lo habitual en los años recientes estaría en torno al 4%-5% de crecimiento del PIB<sup>107</sup>.

#### *Gasto en Educación como porcentaje del gasto público*

La variación en la última década no es significativa, rondando siempre en torno al 9%-11%. Es cierto que, en los años 2008 y 2009 vuelve a aumentar en torno a 1% y 1.5% respecto a los años anteriores.

<sup>106</sup> En Paraguay, los cambios climáticos por una parte –sequías, plagas, etc.-, y las alteraciones de valores en el mercado mundial de granos por el otro, inciden decisivamente en la deriva económica dependiente casi en exclusiva de los resultados del agronegocio, y en alguna medida de la ganadería.

<sup>107</sup> Paraguay es uno de los países con menor carga impositiva del continente, y a su vez, con menor porcentaje de gasto social, muy por debajo de todo el Cono Sur).

### *Porcentaje del PIB destinado a Educación*

Como se refleja en el Cuadro 9.7, el gasto en Educación como porcentaje del PIB entre los años 1999 y 2011 no traspasó la barrera del 5%, y se mantuvo incluso por debajo del 4% algunos años.

### *Gasto en Educación como porcentaje del PIB*

Aumenta durante el periodo de Fernando Lugo, pues de un 3.7% en el año 2007, asciende a 4% en los años 2008 y 2009, trepando incluso a 4.8% en el año 2011, tras la aprobación de la gratuidad y obligatoriedad de la Educación Inicial y la Educación Media.

### *Gasto per cápita en Educación*

Aunque los datos disponibles son incompletos y extraoficiales, hay un repunte y aumento evidente respecto al 2007 en donde el monto era de 58€, siendo en 2010 de 91€ y en 2011 de 127€, más del doble que al inicio del periodo.

### *Porcentaje de gasto destinado a gastos corrientes*

Los datos aportados por Paraguay, si bien incompletos, siempre rondan el 95%. En el año 2008 empiezan los desembolsos de la Unión Europea, en su modalidad de apoyo presupuestario, lo que incrementa en 95 millones el gasto en el sector. El principal objetivo de esta modalidad era subsanar las dificultades del Ministerio de Educación para inversión en políticas educativas.

### **Evolución del gasto por niveles educativos**

Aunque los datos son incompletos, la tabla 8.8 refleja un cambio más evidente en la secundaria, en donde al final del periodo se aprueba la obligatoriedad y gratuidad.



**TABLA 8.8. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR NIVELES EDUCATIVOS**

<b>GASTO POR ALUMNO Y NIVELES (% DEL PIB PER CÁPITA)</b>			
<b>AÑOS</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>TERCIARIA</b>
<b>2011</b> <sup>(b)</sup>	<b>11.6</b>	<b>17</b>	<b>-</b>
<b>2010</b> <sup>(b)</sup>	<b>11.2</b>	<b>15.7</b>	<b>20</b>
<b>2009</b> <sup>(a)</sup>	<b>10.8</b>	<b>16.3</b>	<b>26</b>
<b>2008</b> <sup>(a)</sup>	<b>10.7</b>	<b>16.3</b>	<b>26</b>
<b>2007</b> <sup>(b)</sup>	9.5	14.4	23
<b>2006</b> <sup>(a)</sup>	11.5	13.0	24.6
<b>2005</b> <sup>(a)</sup>	12.6	14.1	30.1
<b>2004</b> <sup>(a)</sup>	12.3	13.7	21.3
<b>2003</b> <sup>(b)</sup>	11.1	12.5	26.8
<b>2002</b> <sup>(a)</sup>	12.3	13.7	28.2
<b>2001</b> <sup>(a)</sup>	12.9	15.5	47.1
<b>2000</b> <sup>(b)</sup>	11.7	15.9	50.9
<b>1999</b> <sup>(a)</sup>	-	-	-
<b>1998</b> <sup>(b)</sup>	7.6	-	-

Fuentes: (a) Compendio Mundial de la Educación UNESCO, años 2003 a 2012, (b) Datos del Banco Mundial basados en Instituto de Estadísticas de la UNESCO/Indicadores del Desarrollo Mundial.

### *Educación Primaria*

Entre los años 1998 y 2007 previos al periodo de gobierno que estudiamos, el porcentaje de gasto en este nivel fue variable entre 7.5% y 13.0%, estando en promedio en torno al 11%. Ese promedio se mantuvo entre los años 2008 y 2011, aunque con un crecimiento sostenido desde 10.7% en 2008 hasta 11.6% en 2011.

### *Educación Secundaria*

Aunque al inicio de la década el gasto ronda el 16%, luego decrece y se mantiene en torno al 13%-14%. En el año 2008, vuelve a trepar al 16.3%, y en el año 2011 tras la aprobación de la gratuidad de la Educación Media, alcanza el 17%.

### *Educación Terciaria*

El gasto en este nivel descendió sistemáticamente desde el año 2000, en donde alcanzaba el 50%, llegando al año 2007 con apenas el 23%. En los años 2008 y 2009 hay un crecimiento que alcanza hasta el 26%, pero nuevamente decrece en 2010.

## **8.2.2. CAMBIOS EN LOS ACUERDOS DE CRÉDITO Y COOPERACIÓN**

Tanto el BID como el Banco Mundial continúan presentes en el sector Educación durante la presidencia de Fernando Lugo, aunque con retrasos y replanteamientos en los acuerdos. En cuanto a la Cooperación, la principal novedad es la incorporación del Apoyo Presupuestario desde la Unión Europea. Además, crece la presencia de organizaciones como la OEI, mientras que la AECID reduce la ayuda. Algunos organismos de Naciones Unidas, en especial UNICEF, también contribuyen con el sector. Pero Paraguay se diferencia de Bolivia en el volumen y presencia del crédito y la cooperación históricamente.

## Evolución de acuerdos de crédito

Tal como hemos comentado respecto a Bolivia, en Paraguay también el BID y el Banco Mundial han sido actores protagónicos en la Reforma Educativa de 1998. Y continuaron presentes durante el periodo de Lugo, aunque con condiciones algo distintas.

### *Banco Interamericano de Desarrollo*

Entre 1998 y 2011, los préstamos realizados por el BID a Paraguay en el sector Educación, se resumen en la tabla 8.9.

**TABLA 8.9. PARAGUAY. PRÉSTAMOS Y DONACIONES DEL BID EN EL SECTOR EDUCACIÓN EN MILLONES DE DÓLARES**

<b>PROYECTOS</b>	<b>PRÉSTAMOS</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>
<b>TOTAL DEL PERIODO 2008-2011</b>	<b>0</b>	
Programa Escuela Viva II	45	07/2007
Preparación Escuela Viva Programa II	3	07/2007
Educación Inicial y pre-escolar	23.40	07/2003
Preparación Educación Inicial y pre-escolar	0.90	06/2003
Fortalecimiento de la Reforma Educativa	40	07/2000
Preparación Fortalec. de la Reforma Educativa	0.50	03/2000
<b>TOTAL DEL PERIODO 1998-2007</b>	<b>112.80</b>	
<b>PROYECTOS</b>	<b>DONACIONES</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>
Matemática en mi Escuela	1,50	05/2012 <sup>108</sup>
Educación Bilingüe Intercultural por Radio	0,27	12/2010
Pequeños matemáticos	0,50	12/2009
Pequeños matemáticos	0,50	12/2009
Fortalec. de Polít. Públicas de Niñez y Adolesc.	1,10	08/2009
Computad. "OLPC" en la Com. Esc. de Caacupé	0,30	12/2008
<b>TOTAL DEL PERIODO 2008-2012</b>	<b>4.17</b>	
Incorporación de las TICS en el Sistema Escolar	0.60	12/2007
Consolidación Educ. Esc. a Distancia 3er Ciclo	0.34	08/2007
Fortalec. de la Agencia de Evaluación de Calidad	0.13	01/2005
Apoyo al Diseño del Prog. de Formación Técnica	0.15	09/2004
Prog. de inclusión de jóvenes desde la música	0.15	05/2003
Formación de jóvenes emprendedores	0.20	04/2001
Fortalecimiento de E. Inicial y Pre-escolar	0.50	10/2000
Capacitación Diseño y Gerencia Social II	0.60	09/1998
Fortalecimiento de Educación Bilingüe	0.70	07/1998
<b>TOTAL DEL PERIODO 1998-2007</b>	<b>3.37</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BID

### *Banco Mundial*

Aunque habitualmente se señale al Banco Mundial y su incidencia en la Reforma Educativa, en este caso, aprobada en el año 1998, sólo existen acuerdos del año 2003, que ascienden apenas a veintitrés millones de dólares. Es cierto que casi una década antes, en 1995, hubo un desembolso de veinticuatro millones y medio de

<sup>108</sup> Se incluye este proyecto de 2012 porque fue aprobado un mes antes de la destitución de Fernando Lugo.

dólares destinado al proyecto de mejoramiento de la Educación Secundaria. Mientras tanto, en el periodo 2008-2011, si bien ha habido negociaciones, no se aprobaron nuevos desembolsos.

**TABLA 8.10. PARAGUAY. PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL AL SECTOR EDUCACIÓN EN MILLONES DE DÓLARES**

PROYECTO	PRÉSTAMOS	FECHA DE APROBACIÓN
<b>TOTAL DEL PERIODO 2008-2011</b>	<b>0</b>	
Proyecto de Reforma Educativa	23.668.724	07/2003
<b>TOTAL DEL PERIODO 1998-2007</b>	<b>23.668.724</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

### **Evolución de acuerdos de cooperación: principales donantes**

En el Cono Sur, a diferencia de la Región Andina, la cooperación internacional en general, y en particular en educación, ha tenido históricamente papeles distintos. En el caso de Paraguay, es reciente la presencia de la Unión Europea en modalidad de apoyo presupuestario al sector Educación, y sí más visible en las décadas recientes, el papel de la AECID, y algunas agencias de Naciones Unidas, aunque con aportaciones no excesivamente significativas. Desglosaremos la evolución de los principales donantes, mencionando a los principales países, agencias y ONG internacionales con presencia en el país. La tabla 7.11 resume la evolución entre periodos.

#### *La Unión Europea y AECID*

El ingreso de la Unión Europea en el sector Educación en Paraguay a través del Apoyo presupuestario, se realizó con un anuncio de 95 millones de euros acordado en el año 2007, pero cuyo desembolso se concretó recién con el nuevo gobierno. Esta institución, dispuso la cooperación total para el periodo 2007-2013 de un total de 117 millones de euros, por lo que la gran apuesta fue al sector Educación, y los 22 millones restantes se destinaron a la integración económica de Paraguay en el Mercosur (EC, 2007: 3). Entre los fundamentos de la ayuda, la UE destacaba que de la cooperación internacional que recibía Paraguay hasta entonces, solo un 11.6% estaba orientada a la Educación, dado que la mayor parte de países y agencias estaban enfocados en la modernización y desarrollo institucional, así como en las estrategias de reducción de la pobreza.

El apoyo de la UE estaría organizado en dos etapas, sujetas al cumplimiento de los acuerdos, especialmente centrados en la cobertura y acceso, así como en la calidad de la oferta (EC, 2007: 17), con el objetivo principal de contribuir a la cohesión social y territorial del país, favoreciendo el acceso igualitario a los servicios básicos de individuos y poblaciones (EC: 2007: 20). Para el periodo 2007-2010 se comprometía la entrega de 54 millones de euros, y para el periodo 2011-2013, otros 41 millones (EC, 2007: 21). El informe de avances presentado en 2012 a partir del trabajo realizado con el gobierno de Lugo fue optimista en todos los indicadores evaluados. Ante el abrupto cambio de gobierno, los desembolsos y acuerdos quedaron pendientes de revisión.

El donante bilateral más visible en Educación hasta entonces era sin duda España a través de la AECID, así como de algunas ONG. Y aún así, en el Documento de Estrategia País 2005-2008, la agencia reconocía que “la intensidad de la Cooperación Española en Paraguay ha sido hasta el momento bastante limitada y en nada comparable, por ejemplo, a la que se mantiene, con países andinos o de la subregión Centroamérica-Caribe” (2004: 14), estando presentes en Paraguay en el año 2004, sólo cinco ONG españolas con representación permanente. En el año 2011 sin embargo, el informe daba cuenta de que en los últimos 4 años habían trabajado en Paraguay hasta 28 ONG de dicho país.

Del total de la cooperación española en el país durante el periodo 2008-2011, un 12% de los recursos fueron destinados al sector Educación. Considerando los resultados y la coyuntura nacional e internacional, para el periodo 2012-2015 (en el que ya se produjo el cambio de gobierno), la AECID no sólo disminuyó el monto de la ayuda, sino que además decidió continuar en Educación solamente a través de la ayuda comprometida previamente, priorizando ahora otros sectores como salud y saneamiento, reducción de la pobreza y gobernabilidad democrática. En el acuerdo, se hace referencia a un pedido del propio gobierno en este sentido, dando el protagonismo a la UE en el sector de la Educación (AECID, 2011: 16). Continuarían sin embargo, los programas de canje de deuda, cooperación interuniversitaria y becas MAE.

#### *Otros donantes*

Diversos convenios de cooperación bilaterales se firmaron o actualizaron durante el periodo que estudiamos. Todos los países del Cono Sur –Brasil, Argentina, Uruguay y Chile-, contribuyeron con algún tipo de asistencia. Además, Francia, Japón, y en alguna medida Estados Unidos y Reino Unido. En todos estos casos sin embargo, la aportación económica es simbólica, y a menudo la cooperación se realiza en forma de asistencia técnica y becas.

Entre las Agencias de Naciones Unidas, han tenido algún tipo de presencia y colaboración: UNICEF, UNPFA, OIT Y IPE-UNESCO. Especialmente UNICEF, estuvo comprometida con el desarrollo de políticas de Educación Indígena, y temas transversales como discapacidad y género. La mayoría de las iniciativas sin embargo, se realizaron conjuntamente con la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y en ocasiones también con el Ministerio de Salud. UNPFA y UNICEF también participaron de proyectos puntuales, con frecuencia interinstitucionales. El caso de IPE-UNESCO, sede Buenos Aires, fue bastante destacado desde el MEC, aunque la asistencia realizada fue también de formación y consultoría o gestión de relaciones con otros países de la región.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales tampoco son significativas. En particular, fue más visible la presencia de la OEI, que destinó casi un millón y medio de dólares para un acuerdo de dos años de vigencia. En el periodo estudiado, esta ONG estableció una Oficina Regional en Asunción, responsable de los Programas de Alfabetización. En concreto, el Plan Extraordinario de Cooperación para la extensión y la cualificación de la Educación en condiciones de equidad se concretaba a través de los siguientes programas: 1) Programa de Formación del Profesorado, 2) Programa de Tecnologías de la

Información y la Educación, 3) Programa sobre Bibliotecas Escolares y Promoción de la Lectura, 4) Programa sobre Educación y Ciencia, 5) Programa de Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos, 6) Programa sobre Educación Inclusiva, Cultura y Valores; 7) Fortalecimiento de la Educación Indígena; 8) Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios; y 9) Otras actuaciones, que corresponden a la garantía de asistencia de expertos y especialistas paraguayos a seminarios regionales.

Además, están presentes otras organizaciones como PLAN Internacional y Ayuda en Acción, gestionando proyectos independientes.

### **8.2.3. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES VINCULADAS A EDUCACIÓN**

En este aspecto, damos cuenta por una parte de dos programas focalizados orientados a mejorar la asistencia escolar, aunque ninguno de ellos dependientes del Ministerio de Educación. Además, comentamos el desarrollo de políticas financiadas y gestionadas desde el MEC, en particular la distribución de útiles escolares, y la merienda escolar, consideradas imprescindibles para garantizar el acceso y permanencia en la escuela.

#### **Programas compensatorios: Abrazo y Tekoporã**

La particularidad de estos programas, a diferencia del Bono Juancito Pinto en Bolivia, es que dependen de instancias ajenas al Ministerio de Educación, y no están orientados exclusivamente a la asistencia a la escuela. Los mencionamos porque en ellos se refleja un crecimiento significativo tanto de la inversión como de los beneficiarios, enmarcados en el criterio de universalización de los servicios públicos y la política social, orientado a la garantía de derechos, entre ellos, el Derecho a la Educación.

#### *Programa Abrazo*

El programa ABRAZO se inició en el año 2004 como una iniciativa de la Sociedad Civil, orientado a la atención de la infancia y adolescencia denominada en situación de calle, o que trabaja en espacios públicos. En el año 2007, lo asume la Secretaría de Acción Social - SAS, y en octubre de 2008, luego de la llegada de Lugo, pasa a la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia - SNNA. En el año 2010, fue declarado como uno de los once programas emblemáticos de la Propuesta de Políticas de Desarrollo Social "Paraguay 2020". En 2011, se acuerda la ampliación del Programa Abrazo a otras formas peligrosas de trabajo infantil, específicamente, el trabajo en la fabricación de ladrillos, en las olerías y en los vertederos (SNNA, 2014).

La garantía de los Derechos del Niño, entre ellos el Derecho a la Educación es uno de los objetivos fundamentales del programa. El principal criterio de elegibilidad es el compromiso de las familias de que sus hijos asistan regularmente a la escuela, y disminuyan progresivamente sus horas de trabajo. El Programa ofrece Centros de día para que en el turno opuesto a la escuela, los niños asistan a alimentarse, recibir refuerzo escolar y acompañamiento escolar, además de atención sanitaria.

Según los datos oficiales, en el año 2009 aumenta considerablemente el número de niños, niñas y familias beneficiarias, lo que se mantiene estable en el año 2010, y se multiplica significativamente en el año 2011. De 1800 niños y niñas beneficiarias, el número casi se triplica ascendiendo a 5262, y lo mismo sucede con las familias, que pasan de 1.031 en el año 2010, a 2.686 en el año 2011.

**TABLA 8.11. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DEL ALCANCE DEL PROGRAMA ABRAZO**

<b>AÑOS</b>	<b>NIÑOS Y NIÑAS</b>	<b>FAMILIAS</b>
<b>2011</b>	<b>5.262</b>	<b>2.686</b>
<b>2010</b>	<b>1.800</b>	<b>1.031</b>
<b>2009</b>	<b>1.953</b>	<b>891</b>
<b>2008</b>	<b>1.150</b>	<b>795</b>
<b>2007</b>	1.569	655
<b>2006</b>	1.340	665
<b>2005</b>	1.354	673

Fuente: Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia

Hasta el año 2014, la población meta era de 7.700 niños y niñas, alcanzando en esa fecha a unos 6.049 beneficiarios (SNNA, 2014). Los logros principales se reseñan en el Cuadro 8.2, e indican a la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios.

**CUADRO 8.2. PARAGUAY. CAMBIOS EN EL PROGRAMA ABRAZO**

<b>PROGRAMA ABRAZO ANTES</b>	<b>PROGRAMA ABRAZO AHORA</b>
Protegía a niños y niñas en edad escolar (de 7 A 14 años).	Protege a niñas y niños desde la primera infancia (0 a 14 años).
Protegía a 1.350 niños y niñas de 7 a 14 años.	A junio de 2011, protege a más de 3.700 niños y niñas de 0 a 14 años.
Cubría Asunción y 10 distritos del departamento Central.	Cubre 8 departamentos y 22 Municipalidades (incluida Asunción).
Ofrecía como alternativa a la Calle: 14 Centros Abiertos.	Cuenta con varias modalidades de protección, de acuerdo a la realidad de los niños, niñas, familias y comunidades: Centros Abiertos, Centros de Protección, Centros Comunitarios. En total, abrazo cuenta hoy con 32 Centros.

Fuente: Extraído de ECOE, 2011

### **Programa Tekoporã<sup>109</sup>**

Este programa de transferencias monetarias condicionadas se inicia en el año 2005, durante la presidencia de Nicanor Duarte, pero al final del periodo solo había alcanzado a un 10% de la población meta (UNICEF, 2011). Con la llegada de Fernando Lugo, el programa crece exponencialmente en número de beneficiarios. A diferencia del periodo previo, desde el año 2010 el programa atiende no sólo a familias con hijos de hasta 18 años, sino que además, se amplía a familias con mujeres embarazadas, adultos mayores o miembros con discapacidad, y un enfoque especial en Comunidades Indígenas (UNICEF, 2011.: 34).

Entre otros compromisos, las familias asumen la responsabilidad de matricular a los menores en la Educación Regular, y a los adultos mayores en los programas de

<sup>109</sup> Palabra guaraní que puede ser traducida como “Buena Vida”, “bienestar” o “buen vivir”.

Alfabetización de Adultos ofrecidos por el Ministerio de Educación. El cuadro 7.3 recoge las principales características del programa.

**CUADRO 8.3. PARAGUAY. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA TEKOPORÁ**

OBJETIVO	Mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de los derechos básicos amparados en la Constitución Nacional: alimentación, salud y educación.
COMPONENTES	<p><b>1) Soporte Alimentario:</b> Beneficia a todas las familias integrantes del programa. Es el aporte base de la iniciativa, y entrega \$18 USD mediante entrega en efectivo o tarjeta magnética de forma bimensual, condicionado al cumplimiento de las corresponsabilidades de educación (matrícula y asistencia regular de los menores a la escuela; participación de los mayores en programas de alfabetización) y salud (controles de crecimiento, desarrollo y vacunación para menores; controles pre natales para embarazadas).</p> <p><b>2) Apoyo en Educación y Salud:</b> Beneficia a los menores de hasta 18 años y las mujeres embarazadas pertenecientes a la familia beneficiaria, con una transferencia de \$8 USD por cada beneficiario. El beneficio está condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en salud (controles de crecimiento, desarrollo y vacunación para menores; controles pre natales para embarazadas) y educación (Matriculación y 85% de asistencia de menores a la escuela).</p> <p><b>3) Apoyo Adultos Mayores:</b> Beneficia a adultos de 65 y más años de edad, con una transferencia de \$8 USD. La entrega está condicionada a la asistencia a controles de atención básica por parte de los beneficiarios.</p> <p><b>4) Apoyo a Discapacitados:</b> Se entrega a miembros con discapacidad de la familia beneficiaria. Consiste en una transferencia de \$8 USD para el usuario, con la condicionalidad de asistencia a controles de atención básica por parte de los beneficiarios.</p>
POBLACIÓN OBJETIVO	Niños hasta los 18 años de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, comunidades indígenas y personas discapacitadas.
COBERTURA GEOGRÁFICA	Urbana y rural
ORGANISMO RESPONSABLE	Secretaría de Acción Social
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Recursos genuinos del tesoro. Impuestos.

Fuente: Extraído y adaptado de FAO, n.d.

De acuerdo a los datos oficiales, a partir de la fase piloto implementada en el año 2005, el número de familias beneficiarias se multiplicó alcanzando casi cien mil hogares en 2011, con la proyección en aquel entonces, de duplicarlos en el año 2012 hasta doscientos mil, llegando hasta doscientos treintaicinco mil en 2013, año en que debía concluir el periodo de gobierno (FAO, n.d.). Según las cifras del 2014, luego del año 2011, el número de beneficiarios se mantuvo en torno a los cien mil.

**TABLA 8.12. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA TEKOPORÁ**

AÑOS	FAMILIAS	INVERSIÓN GS.	BENEFICIARIOS
2011	98.000 hogares	108 mil millones	Familias con hijos menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, miembros con discapacidad. Familias indígenas.
2008	19.000 hogares	38 mil millones	Familias con hijos menores de 18 años.
2005	3.500 hogares	11 mil millones	Familias con hijos menores de 18 años.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de ILO y FAO

En lo relativo a Educación, el monitoreo de las corresponsabilidades correspondiente al año 2011, reflejaba que del 100% de niños y niñas vinculados al programa, 94% de los menores de entre 6 y 12 años, y 85% de los adolescentes de entre 13 y 15 años estaban matriculados en la escuela (FAO, n.d. (b)).

### **Kit de útiles escolares y merienda escolar o “Vaso de leche”**

Estos útiles son los mismos que utilizan los chicos de los colegios privados, queremos solucionar esta brecha entre el sector privado y el sector público para construir la escuela pública con calidad y acceso para todos (L.A. Riart, Ministro de Educación)<sup>110</sup>.

La provisión de merienda escolar y útiles escolares se realiza en Paraguay desde hace varios periodos de gobierno, pero con diversas formas de organización, todas ellas vinculadas a la focalización en zonas y escuelas desfavorecidas, principalmente de Asunción. La diferencia durante la gestión de Fernando Lugo se produce en la universalización de las medidas. Si bien no accedimos a datos precisos respecto a años previos, en la Tabla 8.12, se puede observar la evolución desde el año 2008 en el que aún se ejecutaba el presupuesto aprobado en la gestión anterior, hasta el año 2011 en el que ya se había logrado la universalización. Además de generalizar el beneficio a todo el alumnado de Educación Inicial, primer y segundo ciclo de Educación Básica; se amplió hacia el tercer ciclo, la Educación Media, y la Educación Permanente o de Adultos. En el caso de la Secundaria (Tercer Ciclo y Educación Media), la provisión incluye una calculadora científica de uso imprescindible en este nivel.

**TABLA 8.13. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DE LA ENTREGA DE ÚTILES ESCOLARES 2008-2011**

<b>AÑOS</b>	<b>INVERSIÓN GS.</b>	<b>ESTUDIANTES</b>	<b>%</b>	<b>NIVELES</b>
<b>2011</b>	59 mil millones	1.500.000	100%	-E.Inicial, E. Básica (1º, 2º, 3er Ciclo), E. Media, E. Adultos
<b>2010</b>	53 mil millones	1.432.414	95%	-E. Inicial, E. Básica (1º, 2º, 3er Ciclo), E. Media, E. Adultos
<b>2009</b>	16 mil millones	733.453	49%	-E. Inicial, E. Básica (1º-2º Ciclo)
<b>2008</b>	-	495.731	33%	-E. Inicial, E. Básica (1º-2º Ciclo)

Fuente: Elaboración propia a partir de notas de prensa y MEC-UE, 2012

La inversión en este ámbito deriva de los fondos de la Unión Europea. Esta organización reflejaba en una publicación del año 2012, la evolución de un 32% de estudiantes receptores de útiles escolares en el año 2008, hacia un 100% en el año 2012 (MEC-UE, 2012: 11); todo ello en el marco del Eje 1 del PLAN 2024, orientado a la Igualdad de Oportunidades y la gratuidad real de la Educación. En el mismo documento, se refleja que en el año 2012 se había ofrecido el “Vaso de leche”, o desayuno escolar -Leche fortificada y Pan Lacteado o Galletitas-, al 100% de niños y niñas de todo el país, que asisten al Pre-escolar y Primer y Segundo Ciclo de la Educación Escolar Básica (MEC-UE, 2012: 10)<sup>111</sup>. No fue posible acceder a informes

<sup>110</sup> Última Hora, 21/01/2010.

<sup>111</sup> Aunque al finalizar el año 2012, -cuando se publica el informe de resultados-, ya se había producido el cambio de gobierno, los objetivos del Plan 2024 y el acuerdo con la UE se originaron en la gestión de Fernando Lugo.



sistematizados respecto a la evolución del desayuno escolar. Algunos datos recogidos en la prensa se resumen en la tabla 8.14, aunque sólo refieren a Asunción.

**TABLA 8.14. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DEL DESAYUNO ESCOLAR 2007-2011 EN ASUNCIÓN**

<b>AÑOS</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>
<b>2011</b>	28 mil millones de guaraníes.	Todas las escuelas de Asunción.
<b>2009</b>	12 mil millones de guaraníes.	Todas las escuelas de Asunción.
<b>2007</b>	5 mil millones de guaraníes.	Escuelas Marginales de Asunción.

Fuente: Elaboración propia a partir de MEC (13/02/2009), Cáritas (18/08/2007), MEC, 2012

En cualquier caso, el programa está descentralizado, correspondiendo al MEC solamente la gestión del beneficio en la ciudad de Asunción<sup>112</sup>. Como ya se mencionó, los datos oficiales dan cuenta de la universalización lograda ya en 2011 y 2012, luego de una trayectoria previa de provisión focalizada a niños y niñas de escuelas más desfavorecidas, y solamente en algunas regiones de país<sup>113</sup>.

### **8.3. CONCLUSIONES: MÁS ESTADO EN Y PARA LA EDUCACIÓN**

La consideración de los principales datos de financiamiento durante los periodos estudiados en cada país, arroja evidencia relevante acerca del sentido del cambio en la política pública de Educación. En los tres grandes aspectos explorados; i) la evolución del presupuesto, ii) los acuerdos de crédito y cooperación, y iii) las políticas sociales vinculadas al sector; parece constatar un cambio de tendencia. Aunque el origen y profundidad de los cambios políticos nos llevaban a establecer a ambos países como casos paradigmáticos y polares, en este aspecto en concreto, la evolución no es del todo dispar, aunque evidentemente en cada caso destacan características propias. El crecimiento del gasto, la menor dependencia del crédito y la ampliación de políticas sociales son comunes a ambos países.

Tanto en Bolivia como en Paraguay, los periodos de gobierno coinciden con una estabilización y evolución positiva del crecimiento (macro) económico, y en Bolivia además, una mejora de los índices de desarrollo. Ese crecimiento, especialmente al finalizar los respectivos periodos, se traduce en un incremento del gasto en educación en sus respectivos indicadores. Crece asimismo el monto de los recursos destinados a cada nivel educativo. Lo diferencial entre casos, puede notarse en la magnitud de los incrementos, y además, en el aumento respecto al punto de partida previo. Bolivia ya asignaba un elevado porcentaje del PIB y del gasto público al sector, y aún así, lo incrementa; mientras en Paraguay al menos vuelve a ascender por encima del 4%. El logro en todo caso no es menor, puesto que el gobierno de Lugo no contaba con un parlamento favorable ni a apoyar al gobierno, ni a aumentar el gasto en el sector. Y aún así, se aprueba la obligatoriedad y

<sup>112</sup> En diciembre del año 2008, el nuevo gobierno –que había asumido el 15 de agosto-, anunciaba que el desayuno escolar continuaría durante las vacaciones (en Asunción), dado que había un sobrante de 500 millones de guaraníes de la gestión del programa en ese año.

<sup>113</sup> En el año 2013, el estudio sobre Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025, daba cuenta de una cobertura de 60% del alumnado matriculado en Paraguay en Educación Inicial y Básica (sólo 1º y 2º Ciclos).

gratuidad de la educación inicial y la educación media, con las consecuencias favorables que ello implica.

En lo referente al crédito y la cooperación en educación, los puntos de partida son diferentes y la evolución debe pensarse en torno a ello. Mientras que en Bolivia, la incidencia política y económica de los organismos internacionales y agencias de cooperación ha sido determinante históricamente, no es así en el caso de Paraguay, o lo es en una medida mucho menor. En todo caso, es muy importante la incursión reciente de la Unión Europea en Paraguay, coincidiendo con el periodo de gobierno de Lugo; y decreciente la presencia de la cooperación en Bolivia, especialmente a partir del final del primer periodo de gobierno de Evo Morales. En ambos casos, incide tanto el contexto nacional como el internacional. Paraguay al tiempo que se convierte en receptor de mayor ayuda, amplía también su propia contribución al sector, no sólo desde el presupuesto estatal, sino además, desde otras entidades estatales autónomas como Itaipú y Yacyretá, que tras renegociar sus acuerdos con Brasil y Argentina respectivamente, -durante el mismo periodo-, destinan parte de sus beneficios a la inversión local en educación y a la expansión de becas, especialmente para el crecimiento del acceso a la educación superior de grado y posgrado.

En cuanto a la evolución de la cooperación en Bolivia, coincide no solamente la mejora de la renta y los beneficios de los recursos naturales que permiten al gobierno un margen mayor de autonomía, sino además, la crisis económica que afecta a Europa, y deriva en la reorganización de la ayuda al desarrollo y los nuevos criterios de la cooperación, enfocada ahora a países con menores posibilidades y recursos, principalmente los denominados pos-conflicto.

Es cierto que en ambos países estudiados, tanto el BID como el Banco Mundial contribuyeron económicamente a diseñar e implementar la reforma educativa de los noventa, pero el liderazgo político que se les atribuye en estos países podría ser excesivo. Salvando las diferencias económicas, y el nivel de dependencia del crédito y la cooperación entre casos, también es cierto que ni en Bolivia ni en Paraguay se permitió el protagonismo o liderazgo de ambas entidades en el desarrollo de los procesos de cambio que hemos revisado, y ello se refleja en los números. Especialmente en Bolivia, pero en alguna medida también en Paraguay, la relación del Estado con los cooperantes tuvo un replanteamiento significativo, y ello no ha sido siempre comprendido y recibido con entusiasmo tal como han reconocido distintos actores clave entrevistados para este análisis.

Finalmente, si comparamos las políticas sociales vinculadas a la educación, se producen significativos aumentos de la inversión en transferencias condicionadas, así como en políticas que apoyan el fortalecimiento del sector público al que se reconoce que asisten niños y jóvenes desfavorecidos. Lo más perceptible es la voluntad de universalización de beneficios, en cantidad, calidad y eficiencia; alejándose en la medida de lo posible de las prácticas focalizadas.

Por tanto, al menos en lo referente al financiamiento, la decisión más básica tiende al fortalecimiento del rol del Estado en la formulación y financiación de las

políticas educativas, lo que ha sido enunciado como soberanía educativa o pedagógica por los propios gobiernos.

**CUADRO 8.4. CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA (2006-2009) Y PARAGUAY (2008-2011).**

	<b>BOLIVIA 2006-2009</b>	<b>PARAGUAY 2008-2011</b>
<b>PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN</b>	En tanto el PIB crece, el gasto en Educación aumenta desde el 6% hasta el 8% durante el periodo. También aumenta el gasto por niveles, específicamente en Educación Básica y Media.	Con el PIB muy inestable, destaca el crecimiento del gasto en Educación durante el periodo, desde el 3.7% hasta el 4.8%. Por sectores, crece el gasto, especialmente en secundaria tras la aprobación de la gratuidad y obligatoriedad.
<b>ACUERDOS DE CRÉDITO Y COOPERACIÓN</b>	Durante el periodo concreto, la cooperación crece en el sector, y confluye en el Fondo Canasta, sujeto a resultados en base a objetivos del gobierno. El crédito y la asistencia técnica desde el BID y el WB se reducen al mínimo.	Prevalece la cooperación de la UE, y otros cooperantes a través de asistencia técnica. Con el BID y WB destaca el crecimiento de inversión en asistencia técnica, puesto que no se firman nuevos acuerdos de crédito en los años estudiados.
<b>POLÍTICAS SOCIALES VINCULADAS AL SECTOR</b>	Se instituye el Bono Juancito Pinto para la Educación Pública, extendido progresivamente desde la primaria, hasta la secundaria y educación alternativa. Crece el programa de alimentación complementaria escolar aunque depende de los municipios sin lograr que todos lo garanticen al final del periodo.	Aunque no dependen del sector Educación y se inician en periodos previos, los programas Abrazo y <i>Tekoporã</i> multiplican el número de familias beneficiarias tendiendo a la universalización. Ambos condicionan la ayuda a cumplir con asistencia escolar y alfabetización de sus miembros.

Fuente: elaboración propia

**QUINTA PARTE**  
**Agenda y agendas ante el cambio político pos-neoliberal**

Finalmente, llegamos al cierre de la investigación, en donde tras los aspectos revisados, nos planteamos responder al cómo y por qué la Agenda Educativa se convierte en una y no otra en cada caso. Esta última parte comprende los capítulos 9 y 10.

La última hipótesis se pone en juego en esta quinta parte, para comprobar si efectivamente la variable independiente, -los cambios en el Estado-, es determinante para incidir en el cambio y la profundidad de la agenda educativa. En la sub-hipótesis 3, afirmábamos que en Bolivia se produce la revolución educativa y cultural en consonancia con los cambios en el propio Estado. Mientras que, en Paraguay, dado que el Estado permanece inalterado, el cambio de agenda educativa no tiene posibilidades de proyección ni profundización, y por tanto es continuista.

En el **capítulo 10**, se comparan ambos casos entre sí, y estableciendo conclusiones derivadas de las premisas teórico-analíticas vinculadas a la hipótesis general de partida.

En el **Epílogo**, desarrollado brevemente en el **capítulo 11**, buscamos recuperar las intuiciones apriorísticas que guiaron los comienzos de la investigación. Reafirmarlas, ampliarlas o desmentirlas en relación al acercamiento a los datos de la realidad estableciendo otros puntos de partida y líneas futuras de investigación.

## **9 AGENDA EDUCATIVA POS-NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY. Entre la alternativa des-colonizadora y la continuidad modernizadora**

---

Llegamos al final de una investigación que podría ser bastante más extensa si quisiéramos profundizar en el amplio número de cuestiones que se han abierto respecto al tema estudiado. Para no dispersarnos hacia esas numerosas cuestiones y aristas, organizamos estas conclusiones finales en torno a las preguntas e hipótesis de investigación. De todos modos, en cada capítulo hemos establecido las conclusiones más ceñidas a las respectivas temáticas tratados en ellos.

Reconocemos que difícilmente puedan cerrarse todas las respuestas, o ser taxativos respecto a las conclusiones. La investigación profundiza en el estudio de la agenda educativa pos-neoliberal en Bolivia y Paraguay, pero no agota el tema.

### **9.1. LA IMPRONTA NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

#### **9.1.1. HERENCIAS DEL ESTADO NEOLIBERAL**

La investigación se situó en un momento político regional en el que de forma casi simultánea e inesperada, llegaron al gobierno de los países del sur de América, sectores críticos con el neoliberalismo. Un momento político en el que las consecuencias económicas, sociales y culturales del modelo neoliberal eran evidentes, y por sectores, dramáticas. El neoliberalismo a su vez, es parte de un movimiento hegemónico más amplio, a escala global. Se considera una etapa de desarrollo y profundización del Estado capitalista, en la que prevalece el Mercado, y rompe el equilibrio entre hegemonía, confianza y acumulación, prevaleciendo esta última (Santos, 2011). El Estado se vuelve débil en estos aspectos, pero por el contrario, se torna fundamental para apuntalar al Mercado con todas las medidas regulativas (o des-regulativas) y normativas que este demande para expandirse. Y ello, desatendiendo la Comunidad, así como las consecuencias sociales para los sectores más desfavorecidos de la población.

Entre Bolivia y Paraguay, las diferencias de desarrollo del neoliberalismo estuvieron dadas sobre todo por el momento de implantación, y la profundidad o alcance de las medidas de ajuste estructural del Estado vinculadas especialmente al consenso de Washington. Así como escogimos a Bolivia por ser *a priori* un caso paradigmático de cambio educativo, comprobamos también con anterioridad, que junto con Chile, fue un caso pionero de seguimiento de las recetas neoliberales en todo el Estado.

Paraguay ha sido considerado siempre como un país débil y continuamente colonizado, en el amplio sentido de la palabra. Colonialismo externo e interno (a menudo inconsciente), suscitado en distintos momentos de la historia y de forma deliberada por sectores que se siguen beneficiando de ello. Más allá de la etapa original de dependencia colonial, los intereses extranjeros de sus principales vecinos regionales así como de aliados de éstos u otros países de influencia

económico-política en el ámbito internacional, predominan repetidamente en el modelo de desarrollo del país. Siguiendo esa línea, podríamos esperar un despliegue e implantación del neoliberalismo muy acentuado y extendido, coincidente con lo sucedido en otros países de la región.

Desde el último cambio de gobierno que se produjo en 2013, e incluso desde el año previo con la destitución de Fernando Lugo, en Paraguay se han acelerado vertiginosamente los procesos político-económicos en sentido neoliberal. Y sí, también hemos constatado que ha habido medidas efectivas del modelo en la década del noventa, y principios del nuevo siglo. Pero como recordaba Dale, el Estado implica la articulación de tensiones entre capital, intereses de clase y efectos o formas del aparato o burocracia. Las contradicciones se resolvieron a favor de esta última en Paraguay, que logró frenar las más drásticas medidas neoliberales en aquella primera etapa de “oleada” o “diluvio” en el resto del continente. En cuanto a la escala global, recién ahora, cuando la disputa se sitúa nuevamente en el escenario territorial, el país vuelve a ser objeto de interés geopolítico y económico, como lo fue especialmente antes, durante y después de la guerra de la triple alianza. Sin ese elemento, era un país escasamente relevante para el desarrollo y consolidación del mercado a nivel regional. O lo era, pero sólo simbólicamente, quizás estratégicamente a veces, para evitar fortalecer un bloque contra-hegemónico con sus vecinos.

### **9.1.2. EDUCACIÓN NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

A principios de los noventa, ya se habían producido en Bolivia impactos tangibles del modelo neoliberal en el campo político en general, y se extendieron al educativo en particular. Los mismos actores que habían participado en la financiación y en la formación de la agenda neoliberal para todo el Estado, tuvieron incidencia en la agenda educativa. Mientras tanto, en el caso de Paraguay, cuando se gestaba la nueva agenda de la educación y se pensaba el cambio educativo, ni siquiera habían empezado a plantearse aún las medidas neoliberales de primera generación en lo que a reorganización estatal se refiere. Pese a ello, las reformas educativas desarrolladas en ambos países durante la década de los noventa coinciden en varios aspectos. Entre ellos, la dependencia del crédito internacional para financiarse y la lógica *top-down*/arriba-abajo y de imposición de ideas propuestas y formuladas por expertos extranjeros. O la marginación del sector docente tanto para pensar el cambio, como para implementarlo y protagonizarlo. Coinciden asimismo en la restricción de la idea de educación como vinculada a la escuela, la formación básica y para el trabajo. A su vez, se desatienden todos los niveles restantes, y las alternativas orientadas a algo más amplio o diferente a lo promovido desde la modernidad. Coinciden, finalmente, en la búsqueda de homologación a objetivos, prácticas y estándares internacionales. Quedan así desdibujados, los actores, las ideas y las necesidades contextuales.

## CUADRO 9.1. PRINCIPALES COINCIDENCIAS DE LA AGENDA EDUCATIVA NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY

### CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA EDUCATIVA NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY

- Dependencia del crédito internacional para financiarse.
- Lógica *top-down*/arriba-abajo para la toma de decisiones.
- Protagonismo de expertos extranjeros y “técnicos” nacionales.
- Marginación del sector docente.
- Educación restringida a la Escuela, la formación básica y para el trabajo.
- Preeminencia de homologación de objetivos y prácticas a estándares internacionales.
- Déficit de recursos públicos hacia todos los niveles educativos (especialmente, la educación alternativa), a excepción de la Educación Básica.
- Desatención de actores, ideas y necesidades contextuales.

Fuente: elaboración propia

Nos basamos en las fuentes bibliográficas y en las entrevistas realizadas, reconociendo que desde la perspectiva analítica de un importante sector social, ciertas características políticas y educativas se asocian o vinculan a la preeminencia de la hegemonía neoliberal<sup>114</sup>.

En el caso de Bolivia y Paraguay fueron especialmente sobresalientes las características reseñadas, que ciertamente coinciden con análisis de otros países de la región. Existen otras perspectivas que situarían el eje de dichas decisiones políticas fuera de cualquier marco ideológico. Pero estamos hablando de sistemas educativos en Estados capitalistas, y periféricos, que ocupan un lugar específico en el engranaje económico, político y social en la escala global. Engranaje del cual no podemos considerarlos ingenuamente desvinculados, y en donde el modelo neoliberal ha desplegado y lo sigue haciendo, sus patrones de desarrollo y sus valores.

### 9.1.3. RESISTENCIAS AL NEOLIBERALISMO EN LA AGENDA EDUCATIVA

Aquel proceso neoliberal en Bolivia, que en la revisión de contexto hemos identificado como drástico y contundente en sus efectos, no se produjo sin sustanciales resistencias. Pero, las resistencias se produjeron desde un lugar contra-hegemónico, que enuncia nuevas ideas y propuestas concretas, y no se aferra al status quo. No fue una resistencia inmovilista. Se trataba de cambiar, pero desde las ideas y necesidades de las bases sociales, y no desde las ideas e intereses de las élites nacionales e internacionales. En aquel periodo ya había una sociedad organizada, con voluntad de consolidar su participación y emancipación. Esta sociedad, tuvo alguna influencia incipiente, pero fue intencionalmente marginada por quiénes gobernaban. En todo caso, aún siendo desatendida, esa sociedad organizada, -diversa, cambiante, fluctuante en actores-, no se rindió. Se mantuvo activa, crítica y beligerante en varios frentes, con sucesivas oleadas de protesta y propuestas, que en determinado momento convergieron en la acumulación de fuerzas y unificación de luchas y causas. En algún sentido se mantuvo como

---

<sup>114</sup> El neoliberalismo en esta investigación se delimita a partir de la revisión de autores que lo han estudiado en Bolivia y Paraguay (escasos y contradictorios, como se ha dicho ya en el capítulo 4). En dichos estudios, no se hace referencia a políticas más concretas que habitualmente se destacan como parte del paquete neoliberal en otros países. Por ejemplo, políticas orientadas a la demanda, políticas orientadas a la privatización, entre otras.



sociedad en movimiento, utilizando diferentes mecanismos de incidencia y ventanas de oportunidad, que la llevaron a obtener resultados favorables.

Mientras tanto, el anti-neoliberalismo en Paraguay, estuvo más delimitado a estructuras de Estado ajenas a la educación, con resistencias de funcionarios en entes públicos sobre los que se extendía la amenaza de privatización. Esto sucedía recién a principios del siglo veintiuno, salvo algunos de menor impacto, privatizados en los años noventa. O los reclamos campesinos, que no se esgrimían en clave explícita anti-neoliberal, sino como demanda a gobiernos ausentes e incompetentes. Una característica prioritaria de la crítica en Paraguay (aunque hemos visto también algunos casos en Bolivia), es que está dirigida a los representantes, su capacidad o incapacidad, y a las burocracias clientelares que los debilitan o fortalecen, sin connotaciones ideológicas o epistemológicas. Las críticas provienen de la clase media, profesionales liberales, sectores de pequeña y mediana empresa, todos ellos con más voz que los sectores populares. Son marginales y coartadas las críticas al modelo de democracia, a las ideas políticas que predominan, o a las formas de participación e imposición de hegemonía de actores en la toma de decisiones. Éstas, provienen casi exclusivamente de algunos sectores obreros aún organizados, o grupos campesinos cuya voz no se amplifica por canales de comunicación mayoritarios. Es muy reciente la identificación de otras escalas de decisión política que inciden en lo nacional y convergen con intereses de élites locales. En todo caso, dicha identificación es más académica, - con lo reducido e invisible que también es este ámbito-, que social y popular.

La reforma de la educación como hito del cambio en Paraguay durante los noventa, estuvo explícitamente liderada por autodenominados como “respetables figuras de la intelectualidad” o “personas del más alto nivel técnico”. Al principio del proceso, en aras de la participación, realizaron una serie de congresos educativos de cuyas propuestas poco o nada se supo. Una participación para la legitimación, y no para la deliberación. La base social diversa no estaba organizada ni se sentía interpelada por la educación. Apenas empezaba a descubrir tras treintaicinco años de dictadura militar, esa nueva forma de gobierno a la que denominaban democracia y se ilusionaban con las promesas de transformación en sus condiciones de vida. Estas ilusiones muy pronto se convirtieron en voluntad mayoritaria de retorno a las circunstancias dictatoriales<sup>115</sup>.

Ese enfoque en la democratización y el anti-autoritarismo de la educación fue prevaleciente entre las ideas de los intelectuales de aquella reforma en Paraguay. No hubo contra-propuestas organizadas entonces, no las hubo ahora. No hubo un desarrollo del protagonismo social que permitiera tras diez o veinte años de recuperación democrática, un deseo enunciado de cambio educativo con la llegada de Fernando Lugo al gobierno. Cuanto mucho, se deslizaba aunque tímidamente, la idea de que la reforma educativa había sido un fracaso. Tanto por los motivos ya mencionados referentes al modo en qué se gestó, -dependencia, imposición, tecnocracia, marginación-, como por la también mencionada ya, incapacidad del Estado para lidiar con su propia estructura burocrática y clientelar, o incluso, por

---

<sup>115</sup> Así lo reflejaron sucesivamente diversos estudios regionales, pero especialmente el conocido “Latinobarómetro”, un estudio periódico de opinión pública cuya ONG cuenta con cooperación nórdica y de organismos de la UNESCO, entre otras.

la insuficiencia de cuadros dirigentes y técnicos en el sector (y en el país en general). Además, porque Paraguay continuaba obteniendo magros resultados educativos en los escasos estudios comparados de la región<sup>116</sup>, salvo en acceso a la escuela, aspecto en el que todos los países mostraban avances. Debemos recordar que los datos comparados provienen de las respectivas estadísticas estatales, con lo que ello puede implicar de ajuste conveniente de logros en países tan corrompidos.

## 9.2. FORMACIÓN DE LA AGENDA EDUCATIVA POS-NEOLIBERAL EN BOLIVIA Y PARAGUAY

### 9.2.1. ACTORES, HEGEMONÍA Y CONTRA-HEGEMONÍA EN LA AGENDA EDUCATIVA

En Bolivia predomina la participación de movimientos sociales en la formación de la agenda educativa, y esta agenda se gesta desde las ideas de la escala nacional, provenientes de los distintos recorridos de la memoria histórica. Mientras que, en Paraguay, dado que los actores educativos que tienen voz en educación no son del sector social popular, siguen predominando las élites y sus ideas, si bien, hemos visto que algunos de sus miembros pueden adquirir un cariz más progresista. Aún así, la agenda global orientada a la modernización de la educación y el centro en la escuela, es la hegemónica en este país. De manera complementaria, se adhiere a un enfoque de derechos, vinculado a la universalización de políticas sociales, o la mejora de las prestaciones del Estado en el sistema educativo público para garantizar una educación de calidad.

#### Actores y agendas en disputa

En términos de reproducción-novedad, las disputas en cada país, se organizaron de la siguiente manera:

CUADRO 9.2. AGENDAS EN DISPUTA Y ALTERNATIVAS DE CAMBIO EN LA AGENDA EDUCATIVA

	REPRODUCCIÓN	NOVEDAD	ALTERNATIVAS
<b>BOLIVIA</b>	Institucional Gradual Universalista	<b>Popular</b> <b>Rupturista</b> <b>Indigenista</b>	La participación La nueva ley de educación El modelo educativo comunitario
<b>PARAGUAY</b>	<b>Político-electoral</b> <b>Conservadora</b> <b>Coyuntural</b> <b>Privada</b>	Pedagógico-técnica Progresista Sectorial Pública	La propuesta educativa La política de alfabetización La políticas de tecnologías La política de educación superior

Fuente: elaboración propia

En Bolivia, la participación de los movimientos sociales indígenas (junto a los miembros de la sociedad civil provenientes de una tradición de educación popular) como parte del Estado y como “fiscalizadores” de éste, permitió la fortaleza de posiciones innovadoras, aunque, tendientes finalmente al consenso y no a la

<sup>116</sup> Por ejemplo, los estudios LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la Educación) coordinados por la UNESCO; o los análisis de SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina), vinculado al IPE-UNESCO/Buenos Aires y la OEI.

exclusión de las posiciones más reproductivas. Las posiciones reproductivas a su vez, tampoco eran contrarias a las innovadoras, sino más bien moderadoras y/o complementarias.

Los ámbitos que hemos analizado como ejes de la formación de la nueva agenda educativa, -la participación, la nueva ley de educación y el modelo comunitario-productivo-, se han organizado de un modo en el que es muy patente el peso de las propuestas educativas, políticas y epistemológicas de los movimientos sociales indígenas u originarios. Las posiciones más vinculadas a la reproducción, estaban por el contrario representadas por grupos mayoritariamente de clase media y obreros, si bien, como se ha mencionado, no eran posiciones resistentes al cambio, pero sí, temerosas ante la reorganización de fuerzas sociales y actores educativos, lo que incidiría en sus intereses y su poder.

En Paraguay, a diferencia de Bolivia, efectivamente predominan las posiciones de reproducción antes que las de innovación. En verdad, las disputas se abren y se cierran abruptamente y quedan “resueltas” en forma de parálisis, -sin definirse a favor, en contra o en consenso de alguna posición-; o se abren y permanecen así, en puja, resolviéndose o diluyéndose una vez finalizado el periodo de gobierno estudiado.

La propuesta educativa como fundamento sobre el cual debería haberse formado la agenda en Paraguay, queda muy afectada por estas disputas, pero lo cierto es que tampoco contaba con bases contra-hegemónicas sólidas para replantearse. En este sentido, hay una cómoda posición de la hegemonía capitalista, neoliberal, economicista y sujeta a la agenda global en el país. No solo se ha logrado adormecer o amedrentar a las posiciones de resistencia social y popular, sino incluso, a la resistencia intelectual o ideológica en el campo educativo.

Lo sucedido en Paraguay no se puede explicar sin tener en cuenta los ingentes elementos históricos, condicionantes del desarrollo económico, político, social, institucional en el país. Gran parte de ellos han sido reflejados en esta investigación, tanto en la revisión del contexto de cambio, como en la caracterización de las disputas, y en la identificación de un diagnóstico de la situación educativa, que se ha visto estrechamente condicionado por problemáticas y limitaciones de la estructura.

### **Cambios en la participación de los actores**

La participación en educación debe entenderse en Bolivia, desde la reorganización de la dinámica de actores, en especial Estado, sociedad civil e instituciones internacionales. La participación como ejercicio de agencia y voz, se consolida desde antes del inicio del gobierno con la capacidad de resistencia y articulación social que ya hemos comentado, lo que permite la conquista del nuevo tiempo político que se refleja en la llegada al poder de un presidente indígena. Es por ello, una participación transversal a todo el proceso de formación de la agenda que hemos estudiado, y no solamente un contenido de la agenda vinculado a la escuela o la implementación de políticas. Tiene así distintos ejes y niveles de profundidad.

Esta participación, reconfigura al propio Estado, del que pasan a formar parte miembros de la sociedad tradicionalmente excluidos, personas y grupos que ya desde ese lugar institucional, prescindieron de las habituales mediaciones provenientes principalmente desde las ONGS y la cooperación internacional, que han tenido mucho peso histórico en Bolivia. Se produce entonces esa articulación entre Estado y movimientos sociales como centro de la dinámica política, a la que acompañan los actores internacionales, que se acomodan a veces forzosa pero inevitablemente, a la agenda nacional. Los otros miembros de la sociedad civil, concepto que se abre y cuestiona por provenir de una herencia de democracia representativa en donde las élites asumían siempre el protagonismo y la voz, también deben ceñirse al cambio de protagonismos y fortalecimiento de nuevas voces en educación.

La reconfiguración de actores en Paraguay se produjo en un sentido también cambiante respecto al periodo previo, pero diferente al de Bolivia. En ambos países, era común la posición central de los gobiernos más que de los (débiles) Estados, pero articulada a las ideas y prioridades de los organismos de crédito y la cooperación, es decir, a las distintas tensiones y prioridades de la escala global. En la nueva etapa política que estudiamos, el gobierno de Paraguay (y no el Estado como tal), ha ocupado al menos en educación, el centro de la escena y del proceso de formación de la agenda.

Desde ese lugar, posiciona discursivamente las prioridades nacionales y necesidades socio-educativas del contexto país. Esa posición se ha esgrimido también ante los organismos internacionales de crédito, a veces, con especial beligerancia. La cooperación sin embargo se consolidó con la entrada en escena de la Unión Europea en la modalidad de apoyo presupuestario, que facilita y promueve la sujeción a la agenda nacional (tal como lo recomiendan los últimos acuerdos referentes a la ayuda al desarrollo).

En cuanto al sector de la sociedad civil que podría defender valores sociales y populares en educación, no tuvo crecimiento ni participación relevante. En cambio, esa élite económica articulada desde fundaciones y medios de comunicación que se alían a miembros y estructuras del Estado (por ejemplo, otros ministerios o el parlamento), estuvo siempre activa. No lograron introducir sus prioridades explícitamente en la agenda, pero sí, imposibilitar todas las prioridades del gobierno y ministerio de educación.

Considerando el antecedente neoliberal, los actores se reorganizan en cada caso según lo esquematizado en la figura 9.1., en el que se entiende a la sociedad civil con los matices que ya se han explicitado en los distintos países.

**FIGURA 9.1. CAMBIOS EN LA CONFIGURACIÓN DE ACTORES INFLUYENTES EN LA FORMACIÓN DE LA AGENDA EDUCATIVA EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

<b>AGENDA NEOLIBERAL</b>	
<b>GOBIERNOS    ORGANISMOS Y COOPERACIÓN</b> SOCIEDAD CIVIL	
<b>AGENDA POS-NEOLIBERAL</b>	
<b>BOLIVIA</b>	<b>PARAGUAY</b>
<b>ESTADO – S. CIVIL*</b>  COOPERACIÓN  ORGANISMOS	<b>GOBIERNO</b>  SOCIEDAD CIVIL* COOPERACIÓN  ORGANISMOS

Fuente: elaboración propia

A partir de la herencia neoliberal, la agenda educativa pos-neoliberal podía pensarse como parte de un continuum entre extremos de estabilidad-cambio, o desde algún nuevo lugar. En el tiempo hegemónico neoliberal, en la agenda educativa predominó la imposición unilateral desde la escala global, y en consecuencia, la homologación como pauta. En el tiempo de apertura hacia la construcción de una agenda educativa pos-neoliberal, lo que predomina en el discurso es la búsqueda de horizontes contextualizados de cambio en el sector de la educación. Es decir, una recuperación y reapropiación de la escala nacional *per se* para la toma de decisiones de política educativa; que no esté sujeta ni condicionada o limitada por las expectativas, necesidades, intereses y tiempos estratégicos de la escala global.

### **La contra-hegemonía desde los movimientos sociales**

El enfoque relacional para el análisis de movimientos sociales propuesto por Tarrow (2012), enfatiza la necesidad de comprender a los movimientos en su interacción con la política institucional y las elecciones políticas, poniendo a debate incluso aquello que en algunos contextos se ha señalado como “sociedad de movimientos sociales”.

En Bolivia los movimientos sociales especialmente indígenas, se han fortalecido en las últimas décadas, e incidido en distintos ámbitos, entre ellos el de la educación. La incursión de estos movimientos de forma paradigmática en Bolivia, pero también en otros países como Ecuador, ha llevado a abrir en el continente el debate acerca del paradigma del desarrollo versus el paradigma del vivir bien. Y hemos constatado además en el ámbito de las disputas, la convivencia entre “repertorios antiguos y nuevos”, nuevos y viejos actores, e incluso algunos “revividos” (Tarrow, 2012).

Los cambios planteados por los grupos indígenas en Bolivia fueron posibles justamente porque mantuvieron la interacción con élites, oponentes y autoridades en su momento, defendiendo sus objetivos como horizonte común. Trascendieron las acciones colectivas simples para avivar un Estado en “movimiento”, pues supieron organizarse, coordinarse y mantener abierta la demanda y la puja. Asimismo, los cambios en la participación, e incluso en la ideología, fueron tal

como señalaba Tarrow (2012), los principales ámbitos de incidencia de estos movimientos sociales.

De manera complementaria, y siguiendo a Svampa (2008), lo que prevaleció en la nueva agenda educativa boliviana, como caso paradigmático, es la búsqueda de la emancipación, y eso gestó propuestas revolucionarias. No es por tanto la “revolución” en su sentido académico tradicional, como sustantivo, sino como adjetivo que caracterizó a los procesos y propuestas políticas, desde los actores insurgentes (Rivera Cusicanqui, 2011).

Svampa decía que el nuevo tiempo en América Latina se abre desde fuera de lo institucional, y en Bolivia se comprueba cómo, desde ese “afuera”, los movimientos pasan a formar parte del “adentro” o incluso lo amplían. Ese “adentro” que puede ser el Estado, pero que también lo trasciende, transformando incluso el imaginario colectivo acerca de quiénes son o no son bolivianos, y las distintas formas de serlo. Esto se traslada a la educación desde la Constitución, la ley con sus principios y el modelo educativo. Es así, la insurrección desde afuera y desde abajo, la que logra “abrir la agenda pública y colocar en ella nuevas problemáticas (...) contribuyendo con ello a legitimar otras formas de pensar la política y las relaciones sociales” (Svampa, 2008: 2).

En la noción de educación, en la nueva ley y sus principios, y en el modelo educativo, se plasman además los distintos recorridos de la memoria, -larga, mediana y corta-, siendo así no solo una nueva agenda anti-neoliberal (memoria corta), sino además, una agenda re-fundacional y superadora del Estado-Nación para consolidar un Estado plurinacional y la educación intra e intercultural y plurilingüe (memoria mediana), y des-colonizadora (memoria larga). En todos los alcances de memoria han participado con propuestas los movimientos indígenas, y como se ha mencionado antes, lo hicieron con voluntad inclusiva. Pero es efectivamente la memoria larga, del pasado colonial y la exclusión primigenia, lo que marca la impronta en esta nueva agenda.

En Paraguay podemos remitirnos quizás a la memoria mediana, como nostalgia de un tiempo que quiso ser y no fue, pero aún podría intentarse. Un tiempo en el que el Estado-Nación y la educación pública se consolidaron en el continente, aún por pocas décadas, pero en Paraguay apenas fue un atisbo. Se retoma por ello a referentes de aquel momento y a modelos de escuela pública que quisieron ser inspiradores.

Finalmente en este ámbito de los actores, Zibechi (2008) se refiere a los movimientos sociales como gobernados a menudo por la cooperación al desarrollo. Esta interrelación estrecha entre movimientos sociales indígenas y cooperación al desarrollo existió, y el apoyo de la cooperación hacia estos grupos, continuaba durante la última visita a Bolivia. Pero había cambiado sus características, pues si bien la cooperación se identificaba con los objetivos de inclusión, reconocimiento y emancipación de estos grupos, ya estaban en proceso de cierre de los distintos apoyos técnicos y económicos, que consideraban se habían vuelto prescindibles. En el ámbito de la educación, fueron y seguían siendo especialmente los CEPOS, los

principales interlocutores de la cooperación, quiénes también recibían todavía algún apoyo, pero siempre para el fortalecimiento de sus propios liderazgos.

### 9.2.2. IDEAS, ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LA AGENDA EDUCATIVA

En la segunda pregunta de investigación poníamos énfasis en identificar las ideas predominantes en el Estado, o en su caso el gobierno, al momento de formular la nueva agenda educativa. Y nuestra sub-hipótesis 2, planteaba que mientras en Bolivia las ideas del cambio buscan contrarrestar al neoliberalismo y producir una ruptura respecto a éste (consolidando una contra-hegemonía); en Paraguay las ideas del cambio de agenda educativa serían continuistas, más orientadas al reajuste y lo evolutivo, incluso cuando se enunciara la voluntad de diferenciación respecto a lo previo.

#### Ideas en el diagnóstico y proyecto educativo

Tras la revisión de los distintos documentos y posturas asumidas por los respectivos gobiernos en el diagnóstico y proyecto para el cambio de la agenda educativa, se contraponen en la figura 9.2., las prioridades resultantes en ambos casos.

**FIGURA 9.2. IDEAS PRIORITARIAS DEL DIAGNÓSTICO Y PROYECTO PARA EL CAMBIO DE AGENDA EDUCATIVA EN BOLIVIA Y PARAGUAY**

	<b>BOLIVIA</b>	<b>PARAGUAY</b>
<b>PRIORIDAD 1</b>	<b>Participación</b> Educación intercultural y plurilingüe	Nuevas Tecnologías Formación Docente Presupuesto Educación Superior <b>Participación</b>
<b>PRIORIDAD 2</b>	Modelo Comunitario Productivo	Modelo Educativo Paraguayo Juventud, Educación Media Minorías y grupos desfavorecidos

Fuente: elaboración propia

La participación es el principal concepto que vincula a ambos casos, pero con las enormes diferencias de significación que se han mencionado. Sobre todo, en Bolivia como práctica transversal, y en Paraguay como ideal limitado a la organización del sistema educativo.

Además, otros dos elementos vinculan a los casos. Uno, la educación como posibilidad o búsqueda de inclusión. Por otra parte, la definición o construcción de un modelo educativo propio. En Bolivia es ya concretada la vía de la inclusión desde lo intra e intercultural y plurilingüe, así como el modelo que se define como comunitario-productivo. En Paraguay se abren como desafíos de cambio las políticas inclusivas o el desarrollo de un modelo educativo, pero no se definen salvo algunos intentos discursivos hacia una “nueva” escuela pública.

## Ideas de cambio en el financiamiento de la agenda educativa

Para profundizar el entendimiento respecto al cambio de prioridades, hemos revisado las posturas y toma de decisiones en el ámbito del financiamiento. El financiamiento fue una de las bazas del cambio neoliberal, en donde los ajustes estructurales tendían a que el Estado priorice ámbitos de actuación, y reduzca su papel en la educación, pero que además, tendían a consolidar su dependencia del crédito y la cooperación.

La comparación de ambos casos respecto al financiamiento nos permitió encontrar algunas semejanzas relevantes, no en la profundidad pero sí en el sentido del cambio. Esto se manifestó en el crecimiento del gasto del Estado en educación, en la disminución o irrelevancia incluso, de la cooperación y el crédito (siempre refiriéndonos a esta etapa de formación de la agenda), y finalmente, la tendencia hacia políticas sociales universales, disminuyendo progresivamente la focalización (refiriéndonos siempre a la educación).

### CUADRO 9.3. CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA AGENDA EDUCATIVA EN PERSPECTIVA COMPARADA

#### SEMEJANZAS

- Aumento del gasto público en educación.
- Disminución de la dependencia del crédito y la cooperación.
- Tendencia hacia políticas educativas y sociales universales, evitando la focalización.

Fuente: elaboración propia

## Estabilidad y cambio en las ideas de la agenda

Al principio de la investigación recordamos la hipótesis de algunos sectores sobre que la interrupción del gobierno de Fernando Lugo, se debía a que su tímida iniciativa contra-hegemónica, puso a la ofensiva a los sectores hegemónicos. Especialmente, a la élite económico-política inserta en el parlamento, los partidos políticos tradicionales, los medios de comunicación dominantes, los grandes industriales y los terratenientes. Nos interesaba contrastar si esta iniciativa contra-hegemónica se había intentado en educación. Los resultados de la investigación en cuanto a las ideas del cambio en la nueva agenda educativa, nos permiten reconocer los matices de este tema.

Tanto el diagnóstico como el proyecto de cambio reconocen la necesidad de transformar un estado clientelar, partidista, prebendario, sujeto al interés privado; hacia otro basado especialmente en elementos meritocráticos y en la igualdad de oportunidades. La despartidización, la desburocratización, la transparencia en el manejo de los fondos públicos fueron objetivos numerosas veces repetidos aunque no articulados suficientemente en una propuesta organizada. Se desestimaron las posibilidades de cambio en este aspecto, no solamente por escaso voluntad o capacidad, sino sobre todo, por escaso poder político popular para apoyar los cambios y contrarrestar el peso de las élites estatales y no estatales, así como del propio aparato. Aquello de “llegamos al gobierno pero no al poder” que alguna vez dijera el ex presidente Fernando Lugo, se pudo reconocer tanto cuando revisamos las disputas y su evolución, como cuando miramos las ideas y sus posibilidades de concreción.



En Paraguay, específicamente en el financiamiento de la educación, se formula también el deseo de cambio desde un Estado basado en los privilegios partidistas y en ayudas focalizadas sostenidas sobre esas bases clientelares y prebendarias; hacia un Estado en el que se universalice la atención de los sectores excluidos para garantizar tanto el derecho a la educación como el resto de derechos interrelacionados, y se favorezca de ese modo su inclusión igualitaria, independientemente del origen, adscripción política o conveniencia para el poder económico.

Ni la meritocracia, la igualdad de oportunidades o el enfoque de derechos pueden ser considerados innovadores en sentido ideológico o epistemológico. Pero sí, podrían haberlo sido, sostenidos en el tiempo, para el país en sí mismo, y para el sector educación más específicamente. Hubieran sido una “novedad” para la manera de pensarse y proyectarse de la población, y para la manera de concebir la idea de Estado y democracia, o a la educación e incluso la escuela. Se produjeron algunos avances que la revisión de los números nos permitió constatar, pero los cambios posteriores no han tendido a consolidarlos.

En Bolivia, desde la recuperación de los documentos del diagnóstico y del propio proyecto de cambio, identificamos un patrón de cambio incremental en torno a las ideas en educación. Decía Campbell (2004) que las innovaciones raramente parten de cero, pues de alguna forma siempre tienden a ser el resultado de recombinar elementos pre-existentes. En cuanto a los mecanismos que explican el cambio educativo, mientras en Bolivia predominan el bricolaje y la *path-dependence* (basados en su propia historia educativa, social y política); en Paraguay, los resultados nos llevan a admitir más bien procesos de traducción y difusión basados en la incorporación de tendencias regionales, y globales aunque con intentos de re-contextualización.

No obstante, es necesario ir más allá del análisis institucional para comprender el caso boliviano, posiblemente porque es una perspectiva que al centrarse en el Estado, no agota las posibilidades de cambio que se producen con la irrupción de los movimientos sociales del tipo sucedido en este país.

En Bolivia se combina lo evolutivo y revolucionario. A lo último nos hemos referido ya, destacando sobre todo la reorganización de actores producida incluso antes de empezar el nuevo gobierno. En cuanto a lo evolutivo de las ideas, las pensamos también junto a la perspectiva indigenista de Rivera Cusicanqui (2011), entendiendo los procesos sucedidos como momentos de reedición de situaciones pero en forma de espiral, y una maduración en el tiempo que permite la institucionalización de ideas “flotando” entre las alternativas desde mucho antes. Además, lo evolutivo estuvo dado también por la búsqueda de consensos en torno a lo común, antes que a lo excluyente que suele acompañar a lo revolucionario.

### **9.3. DE LA AGENDA EDUCATIVA NEOLIBERAL A LAS AGENDAS EDUCATIVAS POS-NEOLIBERALES**

En la tercera pregunta de investigación, nos interrogamos acerca de cómo y por qué se reconfigura la agenda educativa en un sentido y no otro, en cada caso. Al mismo tiempo, nos planteábamos indagar acerca de cuánta novedad o innovación hay en las agendas. Además, intentábamos entender qué elementos son los más decisivos para comprender los grados de ruptura. Y finalmente, si se puede hablar de una agenda educativa pos-neoliberal o de diversas agendas, logrando en ese sentido, identificar lo común y lo propio entre casos.

Tras lo revisado, entendemos en dos niveles la respuesta a aquella pregunta del cómo y por qué cambia la agenda educativa.

El primer nivel, era el propio punto de partida, es decir, la interrelación permanente entre agenda educativa y contexto socio-político e histórico. El cambio educativo y el cambio político se manifiestan articulados y entrecruzados, condicionándose. En el caso de Bolivia, cambio político y educativo se fortalecieron mutuamente y retroalimentaron, pues incluso con la apertura de la etapa pos-neoliberal, los actores del campo educativo lideraron con sus ideas, propiciando los cambios en el campo político en general. Pero justamente el contexto político, restringió el desarrollo de una agenda educativa más amplia y transformadora en Paraguay, aunque los actores del campo educativo tampoco supieron clarificar sus ideas e impulsarlas.

En un segundo nivel, más concreto, específico y reconstruido desde el acercamiento empírico, el cómo y por qué, se explica en clave de agendas diferentes de cambio.

En Bolivia la agenda educativa cambia en un sentido des-colonizador y refundacional, que implica conceptos, temas y contenidos muy definidos como horizonte. Y el por qué de este cambio, se fundamenta en la capacidad de los movimientos sociales indígenas para desarticular la hegemonía histórica, aprovechar su ventana de oportunidad, y transformar la acumulación de resistencias sociales (que concernía a más sectores) en un poder constituyente de lo nuevo, de lo propio, de la novedad.

Junto a esos movimientos sociales indígenas, el resto de actores sociales de base popular e incluso de clase media, supieron encontrar su lugar, e identificar en esta agenda predominantemente popular, indigenista y rupturista, ideas coincidentes con el horizonte deseado. No sin antes disputarla, y abrirse a la deliberación y el consenso. Al horizonte des-colonizador, comunitario y productivo, intra e intercultural y plurilingüe para una sociedad del vivir bien; se sumaron todos los principales actores, y un sector importante de ellos, -desde la educación popular-, logró introducir sus ideas desplegadas en la lucha fuera del Estado, consiguiendo institucionalizarlas y organizarlas complementariamente a las del sector indígena.

En Paraguay, hemos identificado una agenda modernizadora y renovadora, sin que ello haya quedado explícitamente formulado por los propios actores del cambio.

Las prioridades de esa agenda son de orientación predominantemente tecnocrática, conservadora, coyuntural y con mucha relevancia, e incluso beligerancia, desde intereses privados. Las disputas entre agendas siempre las perdió el nuevo gobierno, incluso por sus propios desacuerdos internos. Pero las ideas que disputaba tampoco introducían novedad, si bien buscaban ampliar oportunidades y derechos

¿Por qué es esta la agenda y no otra en Paraguay? Porque a diferencia de Bolivia, sólo participan de su formación, actores de clase media, urbana, universitarios, con adscripción a la academia y/o las organizaciones de la sociedad civil con financiamiento internacional. Es decir, las élites intelectuales de tendencia crítica pero formadas dentro de un contexto socio-político e histórico en el que ha predominado y lo sigue haciendo, el modelo de desarrollo occidental, vinculado a la modernidad. Se trata de un modelo predominante en los países de la región, como Argentina, desde donde provinieron los apoyos “intelectuales” del proceso de cambio educativo en dicho país.

### **Agendas Educativas pos-neoliberales y contextos socio-históricos y políticos**

Al inicio de la investigación, dábamos cuenta de las posibilidades de cambio en la agenda educativa, en relación a los cambios en el propio Estado. Santos (2011), identificaba dos orientaciones del cambio en este tiempo pos-neoliberal, al que de manera genérica también denominó a veces, como de refundación del Estado en América Latina. Se refería en este sentido, a países conocidos como bolivarianos, y cuyo elemento común es el hecho de haber emprendido procesos de cambio constitucional y otros cambios legislativos u organizativos de envergadura. De hecho, estos países recuperan la figura de Bolívar como libertador, reviviendo así la distinción entre lo colonial y lo des-colonizador (aunque en un sentido muy dispar entre los dos casos que nos ocupan).

Diferenciaba por tanto el autor, a este grupo de países por un lado, en los que se intuía la voluntad de imaginar o proyectar el fin del capitalismo, dando los pasos subsecuentes para ello, a través de revoluciones pacíficas, procesuales y con los mayores grados posibles de consenso. Ante ellos, otro grupo de países, donde ya sea por las características políticas de los nuevos gobiernos de cambio, ya sea por las características sociales históricas, o por ambas cuestiones e incluso otras más, se admitía la connivencia con el capitalismo, ante la imposibilidad de imaginar su fin. En estos últimos casos, no se explicita una voluntad des-colonizadora, aunque sí con frecuencia se esgrime un anti-neoliberalismo y anti-imperialismo. Según nuestro acercamiento, en realidad el anti-neoliberalismo es anti-imperialista, pues lo que más se impugna son las prácticas de imposición de modelos y políticas desde países y regiones hegemónicas basadas en sus propios intereses y necesidades.

Los resultados de la investigación convergen con esta diferencia de partida establecida teóricamente, en especial, por la apertura de dos posibilidades de agenda educativa pos-neoliberal, en las que se refleja la dicotomía entre casos respecto a los cambios en el Estado, con efectos interdependientes en los cambios de agenda educativa.

### **9.3.1. AGENDAS EDUCATIVAS POS-NEOLIBERALES, ENTRE INNOVACIÓN Y RENOVACIÓN**

En Bolivia, la búsqueda de cambio confluyó en la voluntad de institucionalización de un horizonte imaginado y deseado largamente por distintos sectores de la sociedad, con elementos innovadores que lo profundizaban. Un horizonte que además estaba siendo construido ya por fuera del espacio estatal, como alternativa de las bases sociales. Mientras tanto en Paraguay, la búsqueda de un horizonte educativo permaneció abierta a lo largo de todo el periodo estudiado, sin referencias históricas, sociales y políticas suficientes para responder al desafío de cambio. Este desencuentro entre los tiempos del cambio político y los tiempos de la construcción y dirección de la política, conllevó el esbozo de respuestas a corto plazo, basadas en la mejora de lo existente, y en todo caso en la renovación; no así, en su sustitución o replanteamiento íntegro.

Al tiempo en que la agenda pos-neoliberal en Bolivia se plantea en un nivel de cambio epistemológico y abre el debate civilizatorio, la agenda pos-neoliberal en Paraguay se plantea en un nivel de cambio pedagógico o incluso sólo didáctico y gerencial u organizativo, y de debate coyuntural. Más allá de las referencias teóricas, distinguimos lo innovador de lo renovador, en su sentido etimológico, es decir, lo nuevo o lo novedoso como inédito, contrapuesto a la renovación, como cambio o ajuste que se ejerce o produce sobre lo conocido y pre-existente.

### **9.3.2. LA NOVEDAD DESCOLONIZADORA**

Cuando hablamos de una agenda pos-neoliberal descolonizadora y refundacional, hacemos referencia a una agenda de la educación estrechamente vinculada al nivel de la política, pero también pensada desde un marco filosófico, epistemológico e incluso de cuestionamiento y reapertura del debate civilizatorio. Esto, en un contexto en el que el propio concepto de política pone a revisión aquellos elementos que la componen y se dan por supuestos desde una tradición occidental hegemónica en la academia y en las instituciones. Descolonizar pasa en este caso por cuestionar todos los conceptos y estructuras vinculadas a éstos, de-construir pensando en una estructura u organización nueva, y construir en simultáneo, es decir, mientras aún no se ha de-construido del todo lo anterior. Con todo lo que ello representa en términos de expectativas, demandas, acuerdos y desacuerdos, necesidad de consensos, renuncias, relevos, resistencias, incongruencias, retrocesos, y más.

La agenda educativa des-colonizadora en Bolivia, se construye por ejemplo, pero no sólo, desde la visibilización y revalorización de las formas de organización indígena e ideas pre-coloniales de la educación. Santos hace referencia a ello, cuando habla de la vuelta a las alternativas pre-capitalistas anteriores a la conquista y al colonialismo. Y sucede, porque hay espacio para pensar en la existencia de algo distinto del capitalismo, que aún cuando no lo suplante, conviva con él.

Esta convivencia de tiempos y modelos, conjuga la reivindicación de actores e ideas pre-coloniales, con la recuperación de experiencias exitosas de resistencia

por fuera del Estado que se produjeron desde que se gestó el Estado-Nación. Se busca institucionalizar esas prácticas, experiencias y aprendizajes en el nuevo escenario. Más que modelos de tiempos lejanos, se recuperan voces, ideas, formas de organización del tiempo pre-colonial, junto a todo lo recorrido ya desde aquel tiempo hasta la actualidad. La historia y el Estado con sus estructuras no se pueden desconocer ni desarmar de un día para el otro ni unilateralmente sin una voluntad mayoritaria de toda la población.

La gente expresa su voluntad de descolonización pero con posiciones no unívocas entre el mundo indígena, el mundo campesino, el mundo urbano, y los diferentes grupos, en todos los cuales sí converge la voluntad de cambio. Se abre así, como afirmaba Tapia (2002), un tiempo distinto que permite y requiere de la participación y deliberación, pues reproducción e innovación deben ensamblarse en la construcción del horizonte político.

La agenda des-colonizadora y refundacional implica el centro en la comunidad y no en la escuela. Y en donde el interés en el conocimiento y saberes construidos colectivamente, predominan por sobre el interés en el conocimiento y mérito individual.

El modelo de educación des-colonizadora y re-fundacional gestado en Bolivia “desde abajo”, abre no sólo un bagaje de posibilidades de desarrollo y concreción en la práctica en el mismo país, con consecuencias que pueden ser muy fructíferas en el logro efectivo de la inclusión y la igualdad, más allá de la educación. Este modelo, además, representa un desafío para el resto de países de la región, pero para el ámbito de la política en general y la política educativa en particular, respecto a la manera de concebir la idea de educación, educandos, educadores, especialmente en los países colonizados, que durante siglos han tenido que incorporar e introyectar como suyos, conceptos y estructuras que les son ajenos. A menudo dudan de estos conceptos y estructuras, aunque tras tanto tiempo de opresión, todavía sea difícil identificar la voz propia, el deseo genuino del sentido del cambio, no basado en modelos críticos occidentales. Han tenido también el mérito de poner en cuestión consensos aparentes, tales como los de evaluación, estándares, calidad o incluso, derechos.

La inclusión se produce de manera transversal a todo el proceso y no necesita esperar al desarrollo de una agenda y un sistema educativo acordes. Esta agenda y este sistema educativo acompañan el proceso de irrupción de sujetos políticos que ya han dado el salto a la inclusión y visibilidad de protagonismo dentro del Estado y como apoyo a éste.

Lo intra e intercultural y plurilingüe es la forma en la cual la agenda educativa se concretiza en las relaciones dentro del propio estado, y en las relaciones dentro del sistema educativo. Donde hay espacio, hay tiempo y hay recursos para que cada uno de los pueblos indígenas desarrolle el reconocimiento y visibilidad de su identidad, y de esa forma la fortalezca, y también, esté en condiciones de protagonizar el intercambio de saberes y contenidos culturales de su nación o pueblo con otros pueblos o naciones. Predomina lo originario, y sí es cierto que queda abierto y cuestionado el rol de lo urbano, de la identidad de clase media, de

lo individual, de la meritocracia y elementos de ese cariz vinculados a la modernidad.

No sería posible la institucionalización de estos elementos solamente con la voluntad del Estado. El papel de los movimientos sociales indígenas ha sido determinante en eso de “marcar agenda”, con propuestas muy bien fundamentadas, y a su vez, flexibles.

Esta agenda des-colonizadora, basada en el modelo comunitario productivo, lo que hace es vincularse a una educación estrechamente orientada al desarrollo intrínseco del país, con la mayor independencia posible de la inversión extranjera, de la explotación de recursos por parte de empresas extractivas, de los grandes latifundios y de los propios intereses locales o nacionales aliados de aquellos. Pone énfasis en la noción de desarrollo desde la producción, en donde la escuela, el sistema educativo regular y los distintos espacios de educación alternativa se organizan para responder a este desafío.

Comunidades educadoras que a su vez sean comunidades productivas, capaces de auto-sostenerse y de fortalecer la identidad de sus miembros y la proyección de esos miembros, favoreciendo de ese modo la soberanía de un país en contraposición a sus tradicionales “invasores”, los que no son criticados por ser extranjeros, sino por su tendencia inescrupulosa a la dominación, imposición, extracción de recursos, empobrecimiento y explotación de la población.

### **9.3.3. LA RENOVACIÓN MODERNIZADORA**

Cuando hablamos de una agenda pos-neoliberal de renovación modernizadora, identificamos una agenda Educativa que una vez detectadas las condiciones políticas, pretende ignorarlas o evadirlas, -por momentos, resignarse a ellas-, y se aboca directamente a la enunciación de políticas públicas específicas que mejoren las bases ya existentes en el sector.

Renovar los ideales modernos parece ser el único cambio posible, siendo una vez más la escuela sujeto del cambio, o más precisamente, de la mejora<sup>117</sup>. Una escuela que no quiere dejar de ser lo que es, sino en todo caso, optimizar sus resultados y avanzar en el logro de sus objetivos (que no se ponen en cuestión).

Más allá de la agenda enunciada, está la agenda que se empezó a concretar en donde hubo ámbitos de actuación con intentos más innovadores. Por ejemplo, la educación permanente y la educación indígena. Al estar desarticulados del horizonte político formulado, -el PLAN 2024-, no pueden ser visibilizados, ni valorados en relación a su incidencia para la transformación. Existen algunos actores de aquellos a los que Campbell denomina “innovadores/emprendedores institucionales”. En momentos específicos incluso lo es el propio ministro, o algunos de sus colaboradores, aunque sin el impacto deseado. Todavía menos, con las condiciones políticas más amplias que condicionaban la relevancia de cualquier

---

<sup>117</sup> Esa agenda modernizadora-renovadora está presente también en Bolivia, disputando con la agenda indígena; tanto en el nivel nacional, como en el nivel de la escala global.

iniciativa educativa a su influencia en la continuidad del gobierno, y no en la transformación del sector; ni de la sociedad o el país.

En Paraguay se habla de soberanía y emancipación, pero con menos énfasis que en Bolivia. La soberanía se refiere a la toma de decisiones de política educativa, y la emancipación a la posibilidad de que la educación contribuya a cambiar el horizonte social y político.

Además, la soberanía se piensa entonces, en torno a quiénes y cómo buscan incidir en la Agenda, y no, a qué ideas se quieren mantener o cambiar. La emancipación se piensa como la toma de conciencia de los educandos acerca de sus condiciones de opresión/dominación, pero no hay paralelamente, desde el Estado, el gobierno o los educadores, una toma de conciencia acerca del papel de la educación y la escuela en el mantenimiento y reproducción de esas condiciones. Y por consiguiente, no se piensa en las alternativas a esa educación y esa escuela modernas.

Se piensa además, en términos de disputa de poder político gubernamental (ni siquiera estatal), pero no de disputa epistemológica ni civilizatoria. Se piensa en términos de derecho a la educación y la escuela, sin cuestionar el alcance o la suficiencia de éstos.

### **El progresismo liberal-renovador en la agenda educativa**

En el marco teórico declarábamos la necesidad de comprender el cambio de agenda educativa sin ceñirnos a tradicionales dualismos como liberalismo-marxismo u otros. De ese modo, podíamos identificar lo nuevo, la novedad que con más probabilidad se estaba gestando en Bolivia, pero que quizás también tenía probabilidad de gestarse, de un modo original, en Paraguay. En el momento de recoger lo revisado y analizado, reaparece inevitablemente el modelo modernizador, liberal y positivista como parte de la continuidad en la agenda educativa paraguaya, e incluso de algunas resistencias conservadoras bolivianas. El progresismo de algunos de los actores tomó forma en un sentido tradicional, de impronta occidental. Algo así como un progresismo conservador, o llamémosle, renovador.

En un conocido libro titulado *“La escuela como máquina de educar”* (2001), el pedagogo argentino Pablo Pineau, da cuenta del desarrollo de la escuela como construcción y espacio fundacional de la modernidad y como símbolo del progreso en América Latina. La escuela como vinculada estrechamente al liberalismo y positivismo, así como al desarrollismo. En ese sentido, la agenda educativa pos-neoliberal en Paraguay, sería progresista, evolucionista y a su vez, liberal; es decir, de vuelta al punto de partida para la (re)construcción del Estado-Nación. Esto es diferente de la innovación planteada en un horizonte de refundación plurinacional.

Esta impronta liberal, condice con la manera en que se conciben y delimitan las condiciones o posibilidades de participación. Pues a decir de Pineau, “el liberalismo plantea la constitución de sujetos libres por medio de las prácticas educativas como condición de existencia del mercado y de la ciudadanía como

ejercicio de sus derechos” (2001: 42). En ello subyace “una concepción del poder disperso y diseminado en los individuos”, individuos que están concentrados en partidos políticos, organismos o agrupaciones desde donde aglutinan sus demandas o intentan su concreción. Así, el fin de la educación liberal sería “la formación del ciudadano como sujeto portador de derechos y obligaciones a partir de la delegación de su soberanía en los organismos electivos” (Pineau, 2001: 42-43). Justo, tal como encontrábamos las cosas en Paraguay, al revisar la configuración de actores y modalidades de participación, no solamente en la agenda educativa.

#### 9.3.4. AGENDAS POS-NEOLIBERALES EN BOLIVIA Y PARAGUAY: LO PROPIO Y LO COMÚN

A modo de cierre del proceso de comparación, sintetizamos las características principales de la agenda educativa pos-neoliberal en cada caso y reconocemos también los aspectos de coincidencia entre ambas.

CUADRO 9.5. AGENDAS POS-NEOLIBERALES EN BOLIVIA Y PARAGUAY

	BOLIVIA	PARAGUAY
	AGENDA DES-COLONIZADORA	AGENDA MODERNIZADORA
<b>LO PROPIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nivel político-epistemológico.</li> <li>▪ Corto, medio y largo plazo.</li> <li>▪ Participación transversal.</li> <li>▪ Enfoque en dignidad y buen vivir.</li> <li>▪ Cambio normativo-regulativo.</li> <li>▪ Centrada en la comunidad.</li> <li>▪ Consenso contra-hegemónico.</li> <li>▪ Emancipación tarea de Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nivel político-coyuntural.</li> <li>▪ Corto plazo, impacto electoral.</li> <li>▪ Participación concreta, micro.</li> <li>▪ Enfoque de derechos humanos.</li> <li>▪ Ajuste regulativo.</li> <li>▪ Centrada en la escuela.</li> <li>▪ Evitación de conflictos hegemónicos.</li> <li>▪ Emancipación ideal sin concreción.</li> </ul>
<b>LO COMÚN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tendencia a priorizar la escala nacional.</li> <li>▪ Tendencia al aumento del gasto en educación.</li> <li>▪ Tendencia a la disminución de préstamo y crédito.</li> <li>▪ Tendencia a la universalización que sustituya focalización.</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia

#### 9.4. ¿QUIÉN DES-COLONIZARÁ AL DES-COLONIZADOR? ALTERNATIVAS Y LÍMITES POS-NEOLIBERALES

##### El cambio como fin de la dicotomía civilización-barbarie

Tanto Maristella Svampa (1994, 2006) como Adriana Puiggrós (2003), subrayan la dicotomía “civilización o barbarie” como prevaleciente desde el día uno de la conquista colonial en el continente americano, que es considerado también el día o tiempo en que se inaugura la modernidad occidental.

Esta dicotomía se resolvió a favor de una de las partes, los “civilizadores”, no sin resistencias sostenidas durante más de dos siglos desde los oprimidos, que no desean ser señalados como “vencidos”. Y para Puiggrós (2003), no hay duda de que en el sistema educativo se reedita y consolida la dominación civilizatoria. La autora entiende el propio acto de encuentro entre conquistadores y habitantes originarios, como la impronta fundacional de la relación pedagógica en el continente, en donde se impone la dominación de un saber ajeno, pero válido, en



contraposición a los saberes propios, sin validez ninguna. ¿Quién decide que saberes son válidos o no? Los colonizadores. Y predominan los suyos, a menos que algunos saberes originarios puedan ponerse a su servicio, es decir, al servicio de la extracción, dominación y expolio. Antes, como ahora.

La colonia inaugura la dicotomía entre civilización y barbarie en el Estado, la sociedad y la educación. Es consecuente, la voluntad des-colonizadora de aquellos actores e ideas históricamente excluidos de la hegemonía dominante, civilizadora. Esa dominación que produce aún doscientos años después tantas resistencias, lo que pone en cuestión su alcance y eficacia. Porque en efecto, aquello que se quería domesticar, aquello con lo que se buscaba acabar, esas formas otras, esa “barbarie”, continúa. Y se produce una revuelta, que desorganiza esa relación lineal, reconstruyendo las posiciones y conceptos desde otro lugar.

Se revalorizan las lenguas indígenas u originarias, las formas colectivas de organización comunitaria, las identidades de grupos mayoritarios oprimidos y sus saberes, su cultura, sus valores que, siempre fueron descartados de la educación. En ese sentido, triunfa un cambio epistemológico que es radicalmente político.

La modernidad debía extenderse pese a esos grupos y pueblos enteros, sobre cuya existencia, identidad y voluntad se decidía unilateralmente desde el Estado, casi siempre para exterminarlos o proscribirlos. Pero aun así, tras el peso de las estructuras del Estado colonial y el paso de los sucesivos gobiernos coloniales en su forma o fondo, los colonizados siguen existiendo. Y a decir de Rivera Cusicanqui (2011), es necesario que su ética y conciencia permanezcan, e incluso, predominen. Esa ética y conciencia que ni siquiera deberíamos denominar como “nueva hegemonía”, pues la búsqueda indígena es más integradora y abarcadora, y no tendiente a la exclusión de ninguna parte.

### **Desarmar el Estado colonial y des-colonizar la educación moderna**

...pensar la escuela no como un fenómeno natural y evolutivo, sino histórico y contradictorio, como una de las tantas, y no la única, opción posible...<sup>118</sup>

¿Qué es lo colonial y qué es lo des-colonizador hoy en América Latina, y en concreto en Bolivia o en Paraguay, y en la educación? Alguna vez mientras veía, escuchaba u observaba a los entrevistados o sus contextos de referencia, me preguntaba casi angustiadamente: ¿quién descolonizará al des-colonizador? Es cierto que los niveles de discusión, formación de ideas, desarrollo de horizontes de cambio, u otros aspectos, son muy diferentes entre casos. Pero también lo es, que las estructuras estatales coloniales seguían vigentes en Bolivia y Paraguay durante el periodo estudiado, -con enormes intentos de transformación en el primero, y muy tímidos en el segundo-, y lo que ello implica en términos burocráticos y de funcionamiento del aparato en torno a unas estructuras históricas muy complicadas de desarmar.

También Rivera Cusicanqui (2011) admitía que el Estado es la camisa de fuerza de la racionalidad occidental, de la cual intenta zafarse la política indígena más

---

<sup>118</sup> Pineau, 2001: 49.

auténtica. Aunque los condicionantes del Estado realmente existente, van más allá de la política indígena porque cuestionan el propio ámbito de lo político.

Siguen asimismo vigentes las epistemologías dominantes, en donde lo moderno, lo desarrollado, lo “innovador”, está estrechamente vinculado a la imitación e incorporación de valores, formas y prácticas “exitosas” desplegadas en el mundo occidental central. Y en ese sentido, los actores internacionales y la agenda global continúan asumiendo un papel complejo, contradictorio, controvertido para la emancipación. Especialmente, lo hemos visto en un país como Paraguay, en donde al igual que en Argentina y Uruguay, la ferocidad de lo civilizatorio en forma de eliminación del mundo originario, alcanzó grados muy elevados (aunque con características particulares, como sucedió con la preservación de la lengua indígena como dominante).

Si con la colonia se funda la modernidad occidental, y junto a ella la escuela; y hemos identificado en Paraguay una agenda educativa de renovación modernizadora, podemos situar a ésta en un extremo respecto a la agenda descolonizadora formulada en Bolivia. Mientras la agenda educativa modernizadora busca profundizar o hacer viable el paradigma instaurado con la colonia, la otra se propone desmontarlo. La des-colonización de la educación moderna pasa por la concepción comunitaria de la educación, y a su vez, la redefinición de lo que implica educar.

Desde el punto de vista del horizonte político, lo modernizador aparece como una conservación y profundización de lo colonizador. Y lo descolonizador es una alternativa pos-neoliberal *sui generis*, en cuanto busca trascender el paradigma moderno desde el que se delimita la civilización occidental. Ello no quiere decir que en la práctica, los contenidos de la agenda sean radicalmente opuestos, ni los discursos, o el tenor y la dirección de los cambios. Hay numerosos matices y no nos hemos ocupado de estudiar su concreción e implementación.



¿Qué es novedad y qué es continuidad? ¿Qué es evolutivo y qué es revolucionario? ¿Qué es hegemónico y que es contra-hegemónico en la agenda educativa pos-neoliberal? Esta investigación, concluye que lo que se disputa en el momento de formación de la agenda, -delimitado al tiempo estudiado-, es la preeminencia del paradigma modernizador ante un nuevo paradigma des-colonizador y refundacional del Estado, la educación y las formas de entender la vida. Quizás, la emergencia de aquello que Santos ha popularizado como “Epistemología del Sur”, aunque es un término aún muy circunscrito al ámbito académico, quizás de a poco, acercándose al ámbito social y popular. Una epistemología y cosmovisión diferentes, basadas en la ética y conciencia de los habitantes pre-coloniales u originarios, conjugados con los horizontes actuales y a futuro, imaginados, soñados, deseados, por los crecientes grupos de población excluidos desde entonces. Una nueva manera de pensar el mundo en tanto se re-significa la dicotomía civilización-barbarie, y esta última pierde su connotación despectiva para surgir como alternativa.

# 10 EPÍLOGO: ¿QUÉ AGENDA POS-NEOLIBERAL TRAS LOS APRIORISMOS? Otros puntos de partida

---

Hace pocos meses, una experiencia cercana me ayudó a esclarecer cuan fundamental puede ser que al final de una investigación, nos remontemos a las intuiciones apriorísticas con las cuales empezamos. Y desde ese recuerdo, las contrastemos o profundicemos con aquello que el acercamiento empírico y el análisis teórico nos ayudaron a explicar y comprender *a posteriori*. La distancia entre lo que intuíamos acerca de nuestro objeto de estudio antes de acercarnos al campo y a los datos, y lo que fue desmentido o confirmado por ese recorte de la realidad que hemos estudiado. Ese me parece el lugar más pertinente desde el cual cerrar este trabajo y este tiempo. Y también me parece el lugar más oportuno desde donde reencontrar el entusiasmo hacia viejos y nuevos ámbitos de interés.

En ese sentido, poco tiempo después de dejar delimitado el proyecto definitivo de esta tesis, participé del Seminario virtual de CLACSO “Nuestra América en disputa. Cambios políticos y procesos contra-hegemónicos”, dirigido por Beatriz Stolowicz. En los distintos foros de discusión sobre las lecturas, aparecían a menudo posiciones de perplejidad entre los alumnos, ante la crítica interna y externa hacia países que la mayoría percibíamos como referentes de cambio. Afortunadamente, los teóricos revisados eran diversos y nos mostraban realidades contradictorias que quizás hubiéramos preferido desconocer. Al finalizar el curso, la directora nos animaba a admitir los “*whisful thinkings*” o pensamientos ilusorios, ideales, utópicos que no podían ser confundidos con el conocimiento lo más objetivo posible de la realidad, y la necesidad de descubrir más allá de lo que quisiéramos que fuera. Y ello, aún reconociendo que creer en el cambio y desearlo, es también indispensable para empujarlo, afrontarlo y superar los problemas o dificultades.

## 10.1. INTUICIONES APRIORÍSTICAS Y CAMBIO DE AGENDA

***La ruptura neoliberal es tendencia en Bolivia y Paraguay, con distintos tiempos***

El principal apriorismo de partida, fue la consideración de Bolivia como país en donde se produce una ruptura revolucionaria con el modelo neoliberal. Y los indicios partían eminentemente del posicionamiento discursivo de los actores y sectores afines en la región. En contrapartida, en Paraguay parecía evidente un intento, tímido, pero real, de dar pasos más lentos pero orientados hacia esa ruptura con el paso del tiempo y la consolidación del proyecto de gobierno.

***El pos-neoliberalismo proyecta un horizonte socialista/comunista/marxista***

Si hasta entonces, desconocía la posibilidad de abrir el espectro de alternativas más allá de los marcos teóricos coloniales y occidentales, el pos-neoliberalismo sólo podía ser anti-capitalismo. (¿Y el anti-capitalismo es siempre comunismo?). Eran conocidas la militancia, o las aportaciones teóricas y/o reflexivas, de personas

que formaban parte de todos los gobiernos en grupos influidos por dichas ideologías.

### ***La Agenda pos-neoliberal defiende lo público y el derecho a la Educación***

Esta idea estaba influida por el discurso prevaleciente en la academia y fuera de ella, en consonancia con: i) la crítica al neoliberalismo por su política de debilitamiento de lo público en general y en particular en educación; ii) el derecho a la educación como horizonte básico común a escala global, comprometido e incumplido por la mayoría de gobiernos neoliberales.

## **10.2. LA AGENDA POS-NEOLIBERAL ANTE LA REALIDAD**

### ***La ruptura con ideas neoliberales es tendencia en Bolivia pero no en Paraguay***

La principal diferencia es el lugar de la Educación para cada gobierno estudiado, así como para la sociedad. Pero sobre todo, la diferente valoración de la problemática neoliberal previa. En Bolivia, la oleada neoliberal y su impacto en todos los sectores, fue denunciada y enunciada socialmente, como problemática a superar, también en Educación. En Paraguay los problemas educativos no son atribuidos predominantemente al modelo neoliberal sino a la estructura estatal y social heredadas desde la dictadura, mantenidas al parecer casi de modo inevitable, y aparentemente inmutable o inalterable pese al paso del tiempo.

### ***El horizonte pos-neoliberal es predominantemente anti-imperialista***

El anti-imperialismo predomina en ambos países, pero ello no se equivale a una ideología definida como contracara ideal. El socialismo, comunismo o marxismo aparece como tradición política o epistemológica entre algunos actores, pero ni siquiera es común al interior de los mismos grupos, por ejemplo, sindicatos o partidos políticos del cambio. A su vez, el anti-imperialismo no es anti-capitalismo. Es más bien, reivindicativo de la capacidad de emancipación social y soberanía estatal en la toma de decisiones de política educativa.

### ***La Agenda pos-neoliberal defiende lo público y el derecho a la educación en Paraguay como eje del cambio; pero en Bolivia, pone énfasis en la inclusión y participación de los excluidos para una sociedad del vivir bien***

Si bien es cierto que en ambos países el discurso enuncia la necesidad de recuperación de protagonismo del Estado en la educación pública, el derecho a la educación y el enfoque de derechos se hacen propios en Paraguay como parte de la nueva agenda. Pero en Bolivia, el énfasis discursivo no está puesto allí, al menos no desde el Estado y los principales actores populares (si bien se menciona en la ley). En la práctica, se busca destacar “la dignidad” como valor más propiamente indígena, o como equivalente entre vida digna y buen vivir para los excluidos de siempre. Además, en Bolivia, el papel del Estado pasa a ser fundamental por la asunción de un liderazgo fuerte en el sector, pero eso no implica que lo alternativo al Estado, lo público no estatal, tenga también un espacio relevante. A su vez,

aunque no se hable tanto de derechos, las políticas propuestas en Bolivia para devolver dignidad, tienden a garantizarlos.

### **10.3. OTROS TIEMPOS PARA OTRA EDUCACIÓN**

En algún lugar de alguna selva, alguien comentó: Que raros son los civilizados. Todos tienen relojes y ninguno tiene tiempo (Eduardo Galeano. El cazador de historias).

Antes de encontrar la cita precedente, ya había escrito que si de mí dependiera el replanteamiento de lo político, sin duda pasaría por el cuestionamiento del tiempo. ¿Y la reglamentación? ¿Y el currículo? ¿Y las computadoras? ¿Y los indicadores? ¿Cuándo el comunismo? ¿Cuándo el indigenismo? ¿Y el aprendizaje para el mundo global? ¿Y el aprendizaje para la producción local? ¿Y el aprendizaje para la ciudad? ¿Y el campo? Todo es urgente para los de dentro y los de fuera, aunque más de uno me haya enseñado a entender la importancia de detenerse incluso cuando la democracia representativa, -regida por el tiempo electoral-, parece mostrársenos como la única alternativa posible. Y nos ciñe a un aparente único modo de hacer política.

El tiempo de la modernidad, que es colonial, capitalista y excluyente, predomina en el escenario político. El tiempo político hegemónico está definido y estructurado a contramano de las posibilidades de deliberación, experimentación y consenso incluyente. Y ese tiempo es también el que predomina en lo educativo, me atrevo a afirmar, que en todos sus niveles. El de la formulación, el de la implementación y el de la evaluación de política y políticas, en lo macro y lo micro. Ante este tiempo se plantan las insurgencias creativas, reivindicando no sólo libertades para protagonizar sino también para estructurar y narrar, con sus modos y sus propios plazos, los caminos de la reinención.

La experiencia me ha permitido repensar los modos de mirar. Y cuestionar la práctica de comparar y homogeneizar. Me encontré en determinado momento, presa de imposiciones temporales (y por tanto, formales) para investigar, reflexionar, escribir, “producir” un resultado esperado. Una vez consciente de ello, pude identificar mi deseo de alcanzar tan sólo el resultado posible para mí. El que me da motivos para acercarme más a quienes también se cuestionan los tiempos de la educación, los tiempos de las estructuras y las instituciones, los tiempos del cambio y las decisiones, los tiempos de lo político, los tiempos de la vida.

Desmitificar los sistemas educativos contemporáneos, reconocer su carácter histórico, problematizar las lógicas de construcción del conocimiento me parecen desafíos indispensables en cualquier proceso de cambio. Vincular el análisis a la propia crisis de la democracia, del liberalismo, del concepto hegemónico de educación basado en la escuela. Civilización, modernidad, revolución. Muchas palabras viejas para abrir nuevos tiempos. Abrir un tiempo para desestructurar desde algún lugar. Creo que los intentos valen. Y espero que los siga habiendo, así como también espero y deseo contribuir con ellos, más allá de la investigación.

En torno a las líneas de investigación a futuro, hay dos sentidos distintos más que complementarios. Un sentido continuista, estructural, hegemónico en la academia.

O uno rupturista, más experimental, y contracorriente. Hay quiénes preferirán poner el tiempo e interés en conocer, evaluar, y valorar hasta qué punto todo aquello que se propuso en Bolivia, realmente ha avanzado. O por el contrario, acercarse a profundizar en el cambio del escenario educativo, y en las alternativas aún no descubiertas para seguir avanzando en él.

En el primer sentido, puede resultar de interés dar continuidad a todo el enfoque abierto de educación des-colonizadora, intra e intercultural y plurilingüe, con un modelo comunitario-productivo y su configuración más concreta, a partir de la reglamentación de la ley. Lo último que se estaba debatiendo cuando estuve en Bolivia, refería al modo en que iba a definirse la calidad de la educación, y en todo caso, luego medirse. También, la concreción del currículo en sus distintos niveles, la elaboración de indicadores propios ajustados a la ley sin ceñirse a los predominantes en la agenda global, o los mecanismos efectivos de participación en todo el desarrollo del nuevo modelo educativo.

En el segundo sentido, sugeriría ahondar en la vinculación del modelo comunitario-productivo con las experiencias históricas, lo que ya se ha hecho y se está haciendo, y el modo en que ello puede contribuir a fortalecer la relación con la tierra y el territorio, en una época profundamente marcada por la disputa extractiva. Y, algo en lo que he empezado a trabajar, que es la profundización de las alternativas provenientes del mundo indígena y de la educación popular, el modo en que se han institucionalizado, y las posibilidades que tienen de transformar la escuela, o incluso, incidir en ese horizonte de des-escolarización que se abrió hace ya varias décadas, y volvió al discurso de algunos sectores en Bolivia durante este tiempo de cambios. O además, la vinculación entre un modelo comunitario-productivo de educación y la des-escolarización de la sociedad. Una opción que por cierto escogen varios pueblos indígenas en Bolivia y Paraguay, que quieren educarse pero no aceptan que se les imponga la escuela ni se les exilie de la comunidad “en defensa” de su derecho a la educación.

Respecto a Paraguay, desde un punto de vista más estructural, hay tantísimos aspectos sobre los que profundizar. Por ejemplo, el modo en que se configuran y articulan los poderes fácticos en especial dentro del Estado, pero también los de dentro con los de fuera, ya que solo entendiendo esa lógica en contexto, sería posible replantearla. Todo la investigación que pueda contribuir a comprender y desactivar “la máquina de impedir” en que se ha convertido la estructura burocrática y clientelar del Estado es imperioso. Las prácticas espurias del parlamento respecto al presupuesto en educación, la relación entre ministerio de educación y ministerio de hacienda, la relación entre sindicatos docentes y grupos de poder político, los enfrentamientos encarnizados entre sectores del estado, la deriva de los fondos públicos y su manejo corrupto identificando impactos concretos en la obturación de oportunidades, entre otros.

Una investigación extensiva que también desearía hacer, acerca de los múltiples programas de alfabetización en el país, con cooperaciones diversas y enormes cantidades de dinero, pese a lo cual no se logra el analfabetismo cero. En este sentido, es especialmente desmoralizante, comprobar el modo en que lo político

electoral y coyuntural e incluso ideológico, puede interferir con una política pública que urge tanto.

En cambio, desde el punto de vista de las alternativas, es ciertamente necesario fortalecer la línea de investigación (que algún grupo ha empezado recientemente a explorar), que identifica y vincula experiencias innovadoras sociales y populares en educación, y su posibilidad de acercamiento a la política educativa oficial y a la práctica educativa tradicional. Incluso, reposicionamientos epistemológicos de personas y grupos que por fuera del Estado construyen opciones distintas de las hegemónicas.

Si resitúo de nuevo a ambos países en el contexto regional, será interesante pensar el modo en que estas agendas pos-neoliberales, se vinculan con las de otros países que atravesaron cambios políticos en la misma época. Entre ellos, Venezuela y Ecuador por un lado, o Argentina y Brasil por el otro. Pensar también en el modo en que se vinculan con agendas alternativas como la de los zapatistas en Chiapas, o la del MST en Brasil, entre las más conocidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC (9 de febrero de 2010). *El MEC invertirá 28 mil millones de guaraníes para la merienda escolar.* Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tJqzpLxBCDM>
- AECID (28 de noviembre de 2014). *España y Bolivia amplían su asociación de cooperación para el desarrollo hasta 2016.* Disponible en: [http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014\\_11/Coop-Bolivia-Espa%C3%B1a.aspx](http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014_11/Coop-Bolivia-Espa%C3%B1a.aspx)
- AECID (2011). *Marco de Asociación Paraguay-España 2012-2015.* Disponible en: [http://www.aecid.org.py/sistema/files/map\\_paraguay\\_firmado.pdf](http://www.aecid.org.py/sistema/files/map_paraguay_firmado.pdf)
- AECID (2010). *Asociación Española en Bolivia. Marco de asociación país 2011-2015.* Disponible en: [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map\\_bolivia.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map_bolivia.pdf)
- AECID (2004). *Documento de Estrategia País 2005-2008. Paraguay.* Disponible en: [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20pa%C3%ADses/DEP\\_Paraguay\\_2005\\_2008.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20pa%C3%ADses/DEP_Paraguay_2005_2008.pdf)
- Almada, M. y Coronel, C. (2002). Educación: un derecho constitucional conculcado. En CODEHUPY, *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, pp. 360-373. Asunción: CODEHUPY.
- Arnové, R. (2006). La educación en América Latina: dependencia, subdesarrollo y desigualdad. . En X. Bonal (ed.). *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina ¿Hacia una nueva agenda política?*, pp. 47-68. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Bates, R. (1998). *Analytic Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brand, U. y Seckler, N. (2009). Postneoliberalism: catch-all word or valuable analytical and political concept? Aims of a beginning debate. *Development dialogue*, 51, 5-14.
- Bolpress (31 de enero de 2011). *Casi 1,9 millones de estudiantes recibirán el Bono Juancito Pinto en 2011.* Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011103101>
- Bolpress (13/12/2004). Comienzan los Congresos Departamentales de Educación. Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2002084382>
- Bonal, X. (1998). La sociología de la política educativa. Aportaciones al estudio de los procesos del cambio. *Revista de educación*, 317, 185-202.
- Borlán, Jordi (2013). *Cooperación Española: 23 años apostando por la Educación Boliviana.* Disponible en: <http://www.sociedadqueinspira.com/noticia/21/690-cooperacion-espanola23-anos-apostando-por-la-educacion-boliviana/1-cooperacion-espanola23-anos-apostando-por-la-educacion-boliviana>
- Borón, A. (2003). El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. En E. Sader y P. Gentili (coords.) *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO
- Borón, A. (2001). Prefacio. En P. Gentili y E. Sader (comp.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, pp. 1-6. Buenos Aires: CLACSO.



- Brand, U. & Seckler, N. (2009). Postneoliberalism : catch-all word or valuable analytical and political concept? – Aims of a beginning debate. *Development Dialogue*, 51, 5-15.
- Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10 (2), 182-222.
- Brugnoni, P. (2009). Paraguay 2008: Estruendosos cambios, silenciosas permanencias. *Revista de Ciencia Política*, 29 (2), 565-590.
- Brunetti, Vicente (2011). *Rompiendo el círculo de la pobreza – Ñañaakarapu'ã hagua mboriahúgui. Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC). Guía para facilitar y comunicar*. Asunción: UNICEF. Disponible en: [http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO UNICEF Romper la pobreza.pdf](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/LIBRO_UNICEF_Romper_la_pobreza.pdf)
- Büthe, T. (2002). Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. *American Political Science Review* 96 (3): 481-493.
- Caïs, J. (2002). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: CIS.
- Cajías de la Vega, B. (2006). Balance del proceso de Reforma Educativa Boliviana 1992-2005. En VV.AA., *Reforma de la Educación en Bolivia. Opiniones y análisis*, 82, pp. 9-56. La Paz: FUNDEMOS
- Campbell, J. (2004). *Institutional change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Cáritas (18 de agosto de 2007). *MEC inicia entrega del complemento nutricional a Escuelas de la Capital*. Disponible en: <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=31148>
- CEPAL (n/d) *Programas de transferencias condicionadas. Bono Juancito Pinto 2006*. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/componentes.php?id=4>
- CNNLEB (2006). *Anteproyecto Nueva Ley de Educación "Avelino Siñani – Elizardo Pérez". "Educación Comunitaria Descolonizadora". Documento de socialización*. La Paz: MEC-Bolivia/CNNLEB.
- Collier, R. (2011). Understanding process-tracing. *Political Science and Politics*, 44 (4), 823-830.
- Collier, R. & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Contreras, M. y Talavera, M.L. (2005). *Examen Parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*. La Paz: PIEB
- Coronel, C. y Almada, M. (2003). Desafíos impostergables en Educación. En *CODEHUPY. Derechos Humanos 2003. Paraguay*, pp. 318-329. Asunción: CODEHUPY.
- Corvalán, R. y Almada, M. (2005). ¿Reforma Educativa o exclusión educativa? En *CODEHUPY, Derechos Humanos. 2005. Paraguay*, pp. 423-426. Asunción: CODEHUPY.
- CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES, LPP (2005). *La reforma educativa en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/edicion/reformas/reformas.html>
- Dale, R. (1997), The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-education Relationship. En VV.AA., *Education:*

- Culture, Economy and Society*, pp. 273-282. New York: Oxford University Press.
- Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. Stratford: Open University Press.
- Decreto Supremo N° 28899, del 26 de octubre de 2006, *que instituye el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado "Bono Juancito Pinto", en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo*. Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%2028899.pdf>
- Decreto Supremo N° 28421, del 21 de octubre de 2005, *que tiene por objeto modificar el Artículo 8 del Decreto Supremo N° 28223, referido a la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH y asignación de competencias*. Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%2028421.pdf>
- Decreto Supremo N° 28223, del 27 de junio de 2005, *que tiene el objetivo de reglamentar la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH*. Disponible en: <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28223.html>
- DIREMAR (n.d.). Juancito Pinto: tamborero de los colorados. Disponible en: <http://www.diremar.gob.bo/node/144>
- Duré, E.; Ortega, G.; Palau, M. y Rojas Villagra, L. (2012). *Golpe a la democracia. Antecedentes y perspectivas*. Asunción: BASE IS.
- EC- European Commission (2007). *Paraguay. Country Strategy Paper 2007-2013*. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/paraguay/csp/07_13_en.pdf)
- ECOE-Equipo de comunicadores del Estado (16 de agosto de 2011). *Desde el 2008 se ha duplicado el número de niños y adolescentes protegidos por programas*. Disponible en: <http://ecoe-comunicadores.blogspot.com.es/2011/08/balance-del-2008-2011-en-minez-y.html>
- Elías, R. (2014). *La reforma educativa paraguaya: base conceptual, políticas, planes y programas*. Asunción: Instituto Desarrollo/Plataforma Paraguay Debate.
- Embajada de los Estados Unidos (25 de febrero de 2010). *Embajadora firma convenios de cooperación con MEC*. Disponible en: [http://spanish.paraguay.usembassy.gov/pe\\_022510.html](http://spanish.paraguay.usembassy.gov/pe_022510.html)
- Espínola, J.G. (2009). La situación política y las tareas principales para el gobierno de Lugo. En L. Rojas (comp.). *Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos*. Asunción: BASE IS.
- Falleti, T.G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, 21 (2). DOI: 10.1080/13563467.2015.1135550.
- Falleti, T.G. (2006). Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17 (1), 9-14.
- Falleti, T.G., y James, M. (2015). The Comparative Sequential Method. En J. Mahoney y K. Thelen (ed.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, pp. 211-239. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- FAO (n.d.)a. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Programa Tekoporã. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/psan/programa/ver/224>
- FAO (n.d.)b. Presentaciones de países: Paraguay. Secretaría de Acción Social: Programa Tekoporã. Disponible en:

<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Pa%C3%ADses/PARAGUAY.pdf>

- Fassi, M. (2010). *Paraguay en su laberinto. Qué cambió con Fernando Lugo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2014). Estado y Educación en el Posneoliberalismo: avances y contradicciones en las políticas de los gobiernos kirchneristas.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2013). *Estado y educación en el "posneoliberalismo". Avances y contradicciones en las políticas de los gobiernos kirchneristas*. Ponencia presentada en la X Jornada de Sociología. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-038/428.pdf>
- Filgueira, F., Bogliaccini, J., Lijtenstein, S. y Rodriguez, F. (2006). Los límites de la promesa educativa en América Latina: una constatación global y cinco hipótesis "antipáticas". En X. Bonal (ed.). *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina ¿Hacia una nueva agenda política?*, pp. 101-141. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Fogel, R. (2012). *El conflicto agrario paraguayo y la matanza de Curuguaty*. Ponencia presentada en la XXIV Asamblea General de CLACSO – "El Estado de las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe". Documento no publicado.
- Gentili, P. (2016). *Ascensão e queda do pensamento neoliberal e (neo) conservador em Educação*. Ponencia presentada en la Conferência "A Educação comparada para além dos números". Lisboa, Universidade Lusófona.
- Gentili, P. (2008). Posneoliberalismo, reforma universitaria y excelencia académica. *Le monde diplomatique*, 4 de noviembre. Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/41227>
- George, A.L. and Bennett, a. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA and London, England: MIT Press.
- George, A.L. and McKeown, T. (1985). *Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. Advances in Information Processing in Organizations 2*: 21-58.
- González Pazos, J. (2007). *Bolivia. La construcción de un país indígena*. Barcelona: Icaria.
- Hall, P.A (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (ed.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, pp. 373-404. New York: Cambridge University Press.
- Heyneman, S.P. (2003). The history and problems in the making of Education Policy at the World Bank 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, 23, 315-337.
- ILO (n.d.). *Paraguay. Conditional Cash Transfer Programme Tekoporã*. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p\\_lang=en&p\\_scheme\\_id=3305&p\\_geoaid=600](http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=3305&p_geoaid=600)
- Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: De la Catarata (Versión original en inglés: *The future of the capitalist state*, Polity Press, 2003).
- Kingdom, J. (2002). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman Classic .
- Los Tiempos (16 de noviembre de 2011). Holanda dejará de cooperar con Bolivia, porque ya no es considerado "pobre". Disponible en: <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20111116/holan>

da-dejara-de-cooperar-con-bolivia-porque-ya-no-es-considerado 149688 310409.html

- Machaca Benito, G. (2006). *Actores, propuestas y desafíos en el proceso Pre Congreso Nacional de Educación en Bolivia*. Disponible en: <http://bvirtual.proiebandes.org/bvirtual/guido/pre%20cne.pdf>
- Salamanca Castro, A. y Martín Crespo, C. (2007). El diseño en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, 26. Disponible en: <http://www.nureinvestigacion.es/OJS/index.php/nure/article/view/330/321>
- MEC-Bolivia (2003). *Documento preliminar "para abrir el diálogo". Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015*. República de Bolivia. Ministerio de Educación.
- MEC-Bolivia (1992). *Congreso Nacional de Educación. Conclusiones*. 26-31 de octubre de 1993. La Paz, Bolivia.
- MEC-Paraguay (3 de febrero de 2011). *Riart habló sobre el caso de la Canasta Básica de Útiles Escolares*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/286222-riart-hablo-sobre-el-caso-de-la-canasta-basica-de-utiles-escolares](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/286222-riart-hablo-sobre-el-caso-de-la-canasta-basica-de-utiles-escolares)
- MEC-Paraguay (22 de marzo de 2010). *MEC entregó calculadoras a estudiantes de Educación Media*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/14360-mec-entrego-calculadoras-a-estudiantes-de-educacion-media](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/14360-mec-entrego-calculadoras-a-estudiantes-de-educacion-media)
- MEC-Paraguay (20 de febrero de 2010). *Partió el primer cargamento de útiles escolares*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/14269-partio-el-primero-cargamento-de-utiles-escolares](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/14269-partio-el-primero-cargamento-de-utiles-escolares)
- MEC-Paraguay (26 de octubre de 2009). *El Dr. Riart en conferencia de prensa dio informes de su estadía en Brasil*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/14032-el-dr-riart-en-conferencia-de-prensa-dio-informes-de-su-estadia-en-brasil](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/14032-el-dr-riart-en-conferencia-de-prensa-dio-informes-de-su-estadia-en-brasil)
- MEC-Paraguay (2 de setiembre de 2009). *Firma de convenio entre el MEC, SEN y USAID*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13943-firma-de-convenio-entre-el-mec-sen-y-usaid](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13943-firma-de-convenio-entre-el-mec-sen-y-usaid)
- MEC-Paraguay (3 de junio de 2009). *Mañana oficializarán cooperación para el Canal Educativo Nacional*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13663-manana-oficializaran-cooperacion-para-el-canal-educativo-nacional](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13663-manana-oficializaran-cooperacion-para-el-canal-educativo-nacional)
- MEC-Paraguay (14 de abril de 2009). *Firma de convenio entre el MEC y el Ministerio de Educación de Francia*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13444-firma-de-convenio-entre-el-mec-y-el-ministerio-de-educacion-de-francia](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13444-firma-de-convenio-entre-el-mec-y-el-ministerio-de-educacion-de-francia)
- MEC-Paraguay (1 de abril de 2009). *Convenio Específico de Colaboración entre el Ministerio de Educación de la República del Paraguay y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de 1 de abril de 2009*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2009/04/convenio\\_mec\\_oei\\_especifico.pdf](http://www.mec.gov.py/cmsmec/wp-content/uploads/2009/04/convenio_mec_oei_especifico.pdf)
- MEC-Paraguay (13 de febrero de 2009). *Oferentes bajaron precios para la provisión del complemento nutricional*. Disponible en: [http://www.mec.gov.py/cms\\_v2/entradas/13256-oferentes-bajaron-precios-para-la-provision-del-complemento-nutricional](http://www.mec.gov.py/cms_v2/entradas/13256-oferentes-bajaron-precios-para-la-provision-del-complemento-nutricional)

- MEC-Paraguay (3 de diciembre de 2008). *Escuelas de Asunción siguen recibiendo desayuno escolar en vacaciones*. Disponible en:
- Méndez Grimaldi, I. (2009). Batalla contra el imperialismo, la oligarquía y la corrupción. En L. Rojas (comp.). *Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos*, pp. X-X. Asunción: BASE IS.
- Mogrovejo, R. (2010). *Las políticas educativas en Bolivia como estrategias de lucha contra la pobreza. Diversidad de enfoques e influencia de la Cooperación Internacional (1994-2010)*. Tesis Doctoral no publicada, Universidad del País Vasco.
- Moldiz Mercado, H. (2010) La revolución boliviana y la rearticulación de la derecha. En: M. Palau (coord.). *La ofensiva de las derechas en el Cono Sur*, pp. 89-108. Asunción: BASE IS.
- Monedero, J.C. (2008). Introducción. El Estado moderno como relación social: la recuperación de un concepto politológico del Estado. En B. Jessop, *El futuro del Estado capitalista*, pp. XIII-XL. Madrid: Los libros de la catarata.
- Morlino ([2005]2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.
- Nadorowski, M. (2015). *El incremento de la Educación Privada en Argentina: del neoliberalismo a los gobiernos populistas*. Working Paper.
- Noriega, M. (2007). En la globalización, dos generaciones de reformas educativas en América Latina: modelos, significados y sujetos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 37, 249-65.
- Ñandutí Digital (21 de enero de 2011). *Un millón y medio de alumnos recibirán canasta de útiles del MEC*. Disponible en: <http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=30353&cat=Nacionales>
- Núñez, E. (2002). *La reforma educativa en Paraguay en la década del noventa*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/fragmenta/nunez.pdf>
- OEI (30 de diciembre de 2010) Paraguay: MEC y OEI firman un convenio marco de cooperación. Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article8122&debut 5ultimasOEI=65>
- OEI (10 de junio de 2008). España dona 6 millones de dólares para fortalecer la Educación Boliviana. Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2823&debut 5ultimasOEI=10>
- Página siete (18 de setiembre de 2014). *FAO pide replicar el Bono Juancito Pinto y Desayuno escolar de Bolivia*. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/9/18/pide-replicar-bono-pinto-desayuno-escolar-bolivia-32564.html>
- Pallau, M. (coord.) (2010). *La ofensiva de las derechas en el Cono Sur*. Asunción: BASE IS.
- Pallau, T. (2008). Paraguay en la incertidumbre, o cuando las elecciones no garantizan gran cosa. En Tomás Palau (in memoriam). *Es lógico que una sociedad se defienda cuando se siente agredida*. Recopilación de artículos. Volumen II, pp. 378-381. Asunción: Base Is
- Perez, E. (1992). *Warisata. La Escuela-Ayllu. Segunda Edición* (Edición original de 1962). La Paz: CERES-HISBOL.
- PIEB (2005). Pensar la Educación más allá de la Reforma. *Boletín del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia*, 4 (3), 1-4. La Paz: PIEB.

- Pineau, P. (2001). ¿Por qué triunfó la escuela? O la modernidad dijo: “Esto es educación”, y la escuela respondió: “yo me ocupo”. En VV.AA., *La Escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad*, pp. 27-52. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Polet, François (2010). Introducción. La Bolivia de Evo. ¿Democrática, indigenista y socialista? En F. Polet (coord.). *La Bolivia de Evo. ¿Democrática, indigenista y socialista?*, pp. 7-30. Madrid: Popular.
- Pousadela, I. (2010). Introducción. En VV.AA., *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno*, pp. 9-30. Buenos Aires: CLACSO.
- Puiggrós, A. (2008). *Políticas neoliberales de tercera generación*. Periódico Página 12, 5 de setiembre. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-111012-2008-09-05.html>
- Puiggrós, A. (2003). Civilización o barbarie. En A. Puiggrós (coord.). *¿Qué pasó en la educación argentina? Breve historia desde la conquista hasta el presente*, pp. 57-72. Buenos Aires: Galerna.
- Puiggrós, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Revista Nueva Sociedad*, 146, pp. 90-101.
- Red ANDI (27 de octubre de 2009). *Comisión quiere brindar merienda y útiles a todos los escolares*. Disponible en: <http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=&id=9484>
- Red ANDI (1 de octubre de 2009). *Estado necesita G. 500 mil millones para merienda escolar*. Disponible en: <http://boletin.redandi.org/verPublicacao.php5?L=ES&idpais=14&id=9356>
- Regalsky, P. (2003). Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales. *Revista Herramienta*, 31. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-31/bolivia-indigena-y-campesina-una-larga-marcha-para-liberar-sus-territorios->
- Rivarola, D. (2006). *Paraguay. Reforma Educativa y crisis de la docencia*. Disponible en:
- Rivarola, D. (2000). *La reforma educativa en el Paraguay*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rivera Cusicanqui, S. (2011). De Tupac Katari a Evo Morales. Política indígena en Los Andes. En E. Ticona (comp.). *Bolivia en el inicio del Pachakuti. La larga lucha anticolonial de los Pueblos Aimara y Quechua*, pp. 61-111. Madrid: Akal.
- Rojas Villagra, L. (2011). Las reformas neoliberales de primera y segunda generación en Paraguay. En L. Villagra (comp.). *La Economía Paraguaya bajo el orden neoliberal*, pp. 9-12. Asunción: BASE IS, SEPPY, RLS.
- Rojas Villagra, L. (2010) El neoliberalismo, ¿es cosa del pasado o del presente en el Cono Sur? En: M. Palau (coord.). *La ofensiva de las derechas en el Cono Sur*, pp. 21-28. Asunción: BASE IS
- Sader, E. (2009) Postneoliberalism in America Latina. *Development Dialogue*, 51, 171-180.
- Sader, E. (2008). Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Salazar Mostajo, C. (2013). *Warisata mía. Cuarta Edición*. La Paz: Librería Editorial “G.U.M.”.
- Santos, B.S. (2011). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta/llsa

- Santos, B.S. (2010). *La refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una Epistemología del Sur*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Santos, B.S. (2007). La reinención del Estado y el Estado Plurinacional. *Osal*, VIII, 22, 25-46.
- Santos, B.S. (1999). *Reinventar la Democracia*. Madrid: Sequitur.
- SNNA – Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2014). Programa Abrazo. Disponible en: [http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/Informe%20ABRAZO ok 4c lebm25.pdf](http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/Informe%20ABRAZO%20ok%204c%20lebm25.pdf)
- Sostoa, T. (2011). Los diez mandamientos del neoliberalismo y sus devotos en Paraguay. En L. Villagra (comp.). *La Economía Paraguaya bajo el orden neoliberal*, pp. 9-12. Asunción: BASE IS, SEPPY, RLS.
- Stefanoni, P. (2010). La “indianización” del nacionalismo o la refundación permanente de Bolivia. En F. Polet (coord.). *La Bolivia de Evo. ¿Democrática, indigenista y socialista?*, pp. 31-54. Madrid: Popular.
- Stolowicz, B. (2012). *A contracorriente de la hegemonía conservadora*. México DF: Espacio crítico – Universidad Autónoma Metropolitana.
- Stolowicz, B. (coord.) (2007) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*. Bogotá: Aurora.
- Stolowicz, B. (2004). La izquierda latinoamericana. Gobierno y proyecto de cambio. Transnational Institute. Disponible en: <https://www.tni.org/files/download/left-s.pdf>
- Stolowicz, B. (2003). América Latina: estrategias dominantes ante la crisis. En N. Minsburg (coord.). *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Stolowicz, B. (2000). Democracia gobernable: instrumentalismo conservador. *Cuadernos de Nuestra América*, XIV, 28.
- Stolowicz, B. (1999). La izquierda, el gobierno y la política. Algunas reflexiones. En B. Stolowicz (coord.). *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*. México DF: Plaza y Valdés.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, M. (2007). Los múltiples rostros de Bolivia. En M. Svampa y P. Stefanoni (comp.). *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*, pp. 5-18. Buenos Aires: El colectivo-OSAL-CLACSO.
- Svampa, M. (2006). Movimientos sociales y nuevo escenario regional. Las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. *Revista Socio-histórica* 19-20, pp. 141-155.
- Svampa, M. (1994). *El dilema argentino: civilización o barbarie*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- Tapia, L. (2006). *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*. La Paz: Muela del diablo.
- Tapia, L. (2002). *La velocidad del pluralismo. Ensayos sobre tiempo y democracia*. La Paz: Muela del diablo.
- Tarabini, A. y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de educación*, 355, 235-255.
- Tarrow, S. ([1994]2012). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza [Título original en inglés: *Power*

- in Movement. Social Movements and Contentions Politics. Cambridge University Press*).
- Thwaites, M. (coord.) (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Buenos Aires: CLACSO
- Torres, C.A. (2008a). Después de la tormenta neoliberal: La educación latinoamericana, entre la utopía y la crítica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, setiembre-diciembre. Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article4143>
- Torres, C.A. (2008b). *Education and Neoliberal Globalization*. New York: Taylor & Francis.
- Torres, C.A. (2002). The State, privatisation and educational policy: a critique of neo-liberalism in Latin America and some ethical and political implications. *Comparative Education*, 38 (4), 365-385.
- Trujillo, M. (2007). *Magisterio rural. Protagonista del derrumbe neoliberal*. La Paz: CONMERB.
- Última Hora (12 de abril de 2010). *Robo de útiles escolares: Riart admite que es necesario "sanear" educación*. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/robo-utiles-escolares-riart-admite-que-es-necesario-sanear-educacion-n312446.html>
- Última Hora (21 de enero de 2010) *1.432.000 alumnos recibirán el Kit escolar a inicio de clases*. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/1432414-alumnos-recibiran-el-kit-escolar-inicio-clases-n291269.html>
- UIS- UNESCO (2012). *Compendio Mundial de la Educación 2012. Oportunidades perdidas: el impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-sp.pdf>
- UIS- UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación 2011. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Enfoque en la Educación Secundaria*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2011-sp.pdf>
- UIS- UNESCO (2010). *Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo. Atención especial al género*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191218s.pdf>
- UIS- UNESCO (2009). *Compendio Mundial de la Educación 2009. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged09-es.pdf>
- UIS- UNESCO (2008). *Compendio Mundial de la Educación 2008. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001816/181694s.pdf>
- UIS- UNESCO (2007). *Compendio Mundial de la Educación 2007. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001546/154666s.pdf>
- UIS- UNESCO (2006). *Compendio Mundial de la Educación 2006. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged06\\_es.pdf](http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged06_es.pdf)
- UIS- UNESCO (2005). *Compendio Mundial de la Educación 2005. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140369s.pdf>



- UIS- UNESCO (2004). *Compendio Mundial de la Educación 2004. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001359/135919s.pdf>
- UIS- UNESCO (2003). *Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las estadísticas de Educación en el Mundo*. Montreal: UIS. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged03-es.pdf>
- UPIIP-MINEDU (n.d). *Plataforma virtual de "Asesoramiento a los Gobiernos Autónomos Municipales sobre la Normativa Técnica, jurídica y Administrativa en actual vigencia para la Dotación de la Alimentación Complementaria Escolar"*. Disponible en: <http://upiip.minedu.gob.bo/armonia/index.php/11-equipos-de-trabajo/noticias-equipo-armonia-y-equilibrio-con-la-madre-tierra-y-alimentacion-y-nutricion-escolar/paginas/12-alimentacion-complementaria-escolar>
- Verger, A.; Novelli, M. & Altinyelken, H. (Eds.) (2012). *Global Education Policy and International Development. New Agendas, Issues and Policies*. New York: Bloomsbury.
- Verger, A. y Bonal, X. (2011). La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el aprendizaje para todos. *Educação & sociedade* 32 (117), 911-932.
- Viva Paraguay (18 de febrero de 2010). *La nueva Escuela Pública va a crecer, afirmó el Ministro Riart*. Disponible en: <http://www.vivaparaguay.com/new/nacionales/4-nacionales/21482-la-nueva-escuela-publica-va-a-crecer-afirmo-el-ministro-riart.html>
- Verger, A. (coord.) (2012) *Regional and National Civil Society Education Funds – CSEF* [GPE/EPDF grant n. TF094688] Evaluation Report. Barcelona: GEPS. Disponible en: <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CSEFev FINAL REPORTv 4 complete.pdf>
- Yapu, Mario (2013). *Educación. Sistematización de experiencias de la Cooperación de los Países Bajos en Bolivia*. La Paz: Embajada de los Países Bajos.
- Yapu, M. (2009). Políticas educativas y socialización de niños. Un estudio sobre la Reforma Educativa Boliviana de 1994. En A.M. Goetschel (Coord.), *Perspectivas de la Educación en América Latina*, pp. 115-138. Quito: FLACSO/Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research: design and methods*. London: SAGE.
- Zibechi, R. (2008). *Territorios en Resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. La Paz: Textos Rebeldes.
- Zibechi, R. (2005). *La educación en los movimientos sociales*. Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 8 de junio de 2005). Disponible en: [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/Catedra\\_Andres\\_Bello/Agosto%202007/Lecturas/Zibechi.pdf](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/Catedra_Andres_Bello/Agosto%202007/Lecturas/Zibechi.pdf)

# INDICE DE TABLAS, CUADROS Y FIGURAS

## TABLAS

Tabla 7.1. Paraguay. Indicadores y metas del plan 2024	196
Tabla 8.1. Bolivia: evolución del gasto público en educación	205
Tabla 8.2. Bolivia: evolución del gasto por niveles educativos	206
Tabla 8.3. Bolivia: préstamos y donaciones del BID al sector educación en millones de dólares	207
Tabla 8.4. Bolivia: préstamos del Banco Mundial al sector educación en millones de dólares	208
Tabla 8.5. Bolivia: evolución de la cooperación de países bajos en educación en millones de dólares	210
Tabla 8.6. Bolivia: evolución de la inversión en el bono Juancito Pinto	212
Tabla 8.7. Paraguay: evolución del gasto público en educación	214
Tabla 8.8. Paraguay: evolución del gasto por niveles educativos	216
Tabla 8.9. Paraguay: préstamos y donaciones del BID en el sector educación en millones de dólares	217
Tabla 8.10. Paraguay: préstamos del banco mundial al sector educación en millones de dólares	218
Tabla 8.11. Paraguay: evolución del alcance del programa ABRAZO	221
Tabla 8.12. Paraguay: evolución del programa <i>Tekoporã</i>	222
Tabla 8.13. Paraguay: evolución de la entrega de útiles escolares 2008-2011	223
Tabla 8.14. Paraguay: evolución del desayuno escolar 2007-2011 en Asunción	224

## CUADROS

Cuadro 2.1. Matrices político-ideológicas que articulan los “nuevos” movimientos sociales en América latina	45
Cuadro 2.2. Tipos de ideas y sus efectos en la toma de decisiones	50
Cuadro 3.1. Principales periodos histórico-políticos en Bolivia y Paraguay	60
Cuadro 3.2. Episodios histórico-políticos más destacados en Bolivia y Paraguay	60
Cuadro 3.3. Evolución político-social en Bolivia y Paraguay 1982-2012	62
Cuadro 5.1. Bolivia. Ejes de la disputa transversal institucional-popular	115
Cuadro 5.2. Bolivia. Disputa paralela gradual-rupturista	123
Cuadro 5.3. Bolivia. Actores, ideas y posiciones ante el cambio de modelo educativo	128
Cuadro 5.4. Bolivia. Modelos contrapuestos de educación productiva	131
Cuadro 5.5. Bolivia. Disputa paralela universalista-indigenista	132
Cuadro 6.1. Paraguay. Ejes de la disputa transversal político-pedagógica	149
Cuadro 6.2. Paraguay. Ejes de la disputa paralela conservadora-progresista	157
Cuadro 6.3. Paraguay. Ejes de la disputa paralela coyuntural-sectorial	161
	265

Cuadro 6.4. Paraguay. Ejes de la disputa paralela privada-pública	164
Cuadro 7.1. Bolivia. Ejes e ideas predominantes en la propuesta de ley derivada del Congreso nacional de educación del año 1992	172
Cuadro 7.2. Bolivia. Bloques de trabajo y propuestas para el Congreso nacional de educación del año 2004	174
Cuadro 7.3. Paraguay: componentes del eje educación en el programa de gobierno	180
Cuadro 7.4. Paraguay. Informe de gestión MEC 100 días. Apartado: “así encontramos el MEC...”	181
Cuadro 7.5. Diagnóstico y prioridades del cambio de Agenda Educativa en Bolivia y Paraguay	183
Cuadro 7.6 Bolivia. Organizaciones e instituciones participantes en la comisión nacional de la nueva ley de educación boliviana	185
Cuadro 7.7. Bolivia. Ideas destacadas en el apartado “bases, fines y objetivos” del anteproyecto de ley	187
Cuadro 7.8. Bolivia. Síntesis de los principales contenidos e ideas en el apartado “estructuras del sistema educativo nacional” de la propuesta de ley	189
Cuadro 7.9. Paraguay. Estructura del plan 2024	192
Cuadro 7.10. Bolivia. Prioridades del proyecto: ley ASEP	198
Cuadro 7.11. Comparación entre ideas prioritarias para el cambio de agenda educativa en Bolivia y Paraguay	200
Cuadro 8.1. Bolivia: características del bono Juancito Pinto	212
Cuadro 8.2. Paraguay: cambios en el programa ABRAZO	221
Cuadro 8.3. Paraguay: características del programa <i>tekoporã</i>	222
Cuadro 8.4. Cambios en el financiamiento público de la educación en Bolivia (2006-2009) y Paraguay (2008-2011)	226
Cuadro 9.1. Principales coincidencias de la agenda educativa neoliberal en Bolivia y Paraguay	231
Cuadro 9.2. Agendas en disputa y alternativas de cambio en la agenda educativa	233
Cuadro 9.3. Cambios en el financiamiento público de la agenda educativa en perspectiva comparada	239

## FIGURAS

Figura 1.1. Organización metodológica del análisis	23
Figura 6.1. Paraguay. Evolución de ministros de educación vinculados a candidaturas presidenciales	135

Figura 7.1. Bolivia. Ideas y principios sobresalientes en el proyecto de ley de educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez	187
Figura 7.2. Bolivia. Correspondencia entre ideas del diagnóstico y el proyecto de cambio	198
Figura 7.3. Paraguay. Correspondencia entre ideas del diagnóstico y el proyecto de cambio	201
Figura 9.1. Cambios en la configuración de actores influyentes en la formación de la agenda educativa en Bolivia y Paraguay	236
Figura 9.2. Ideas prioritarias del diagnóstico y proyecto para el cambio de agenda educativa en Bolivia y Paraguay	238

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### Entrevistados anónimos por países y sector

#### BOLIVIA

Nº	INSTITUCIÓN/SECTOR	SIGLAS
1	Ministerio de Educación	MEC-1
2	Ministerio de Educación	MEC-2
3	Ministerio de Educación	MEC-3
4	Ministerio de Educación	MEC-4
5	Ministerio de Educación	MEC-5
6	Sindicato docente	MAG-1
7	Sindicato docente	MAG-2
8	Sindicato docente	MAG-3
9	Organización social indígena	SOC-1
10	Organización social local-global	SOC-2
11	Organización social local	SOC-3
12	Organización social iglesia	SOC-4
13	Organización social iglesia	SOC-5
14	Academia / Investigador-a	SOC-6
15	Organización social regional-global	SOC-7
16	Organización social local-global	SOC-8
17	Agencia de cooperación bilateral	AG-1
18	Agencia de cooperación bilateral	AG-2
19	Agencia de cooperación bilateral	AG-3
20	Agencia de cooperación bilateral	AG-4
21	Agencia de cooperación internacional	AG-5
22	Organismo internacional de crédito	AG-6
23	Agencia de cooperación bilateral	AG-7
24	Agencia de cooperación bilateral	AG-8
25	ONG cooperación bilateral	AG-9
26	ONG cooperación regional	AG-10
27	ONG cooperación internacional	AG-11

#### PARAGUAY

Nº	INSTITUCIÓN/SECTOR	SIGLAS
1	Gobierno	GOV-1
2	Gobierno	GOV-2
3	Ministerio de Educación	MEC-1
4	Ministerio de Educación	MEC-2
5	Ministerio de Educación	MEC-3
6	Ministerio de Educación	MEC-4
7	Ministerio de Educación	MEC-5
8	Ministerio de Educación	MEC-6
9	Ministerio de Educación	MEC-7
10	Ministerio de Educación	MEC-8
11	Consejo Nacional de educación y cultura	CONEC-1

12	Sindicato docente	MAG-1
13	Sindicato docente	MAG-2
14	Sindicato docente	MAG-3
15	Organización social local-regional	SOC-1
16	Organización social local	SOC-2
17	Organización social local-regional	SOC-3
18	Organización social local-global	SOC-4
19	Organismo internacional de crédito	AG-1
20	Organismo internacional de crédito	AG-2
21	Agencia de cooperación multilateral	AG-3
22	Organismo internacional de crédito	AG-4
23	Agencia de cooperación bilateral	AG-5
24	Agencia de cooperación bilateral	AG-6
25	Agencia de cooperación internacional	AG-7
26	ONG cooperación regional	AG-8
27	ONG cooperación regional	AG-9
28	ONG cooperación regional	AG-10

## ANEXO 2

### Guión de entrevista semi-estructurada

El guión de entrevistas fue preparado para abrir distintas posibilidades de diálogo con los actores vinculados al Estado, la sociedad civil y los organismos de crédito y cooperación, u otros que pudieran ayudar a reconstruir el proceso de formación de la agenda educativa en la etapa estudiada. Las preguntas son amplias, e incluían en la columna de la derecha, las distintas posibilidades de re-pregunta (individualizadas para cada actor), en caso de que no surgieran respuestas precisas o específicas.

Dado que conocíamos previamente la situación educativa general, y los cambios que se habían producido o se estaban produciendo, algunas de las preguntas se orientaron a indagar sobre actores determinados, por ejemplo, ex ministros, o grupos sociales críticos. Incluso, a medida que avanzaban las entrevistas, examinamos temáticas abiertas pero insuficientemente explicadas, o sólo parcialmente desde un sector, por ejemplo, las disputas entre distintas posiciones de grupos indígenas.

La cantidad de preguntas estuvo sujeta también a la información ya conocida previamente y la necesidad o no de confirmarla. Asimismo, debíamos ceñirnos al tiempo que nos concedía cada uno de los entrevistados, ajustar las preguntas según el sector de procedencia, así como a la vinculación del actor con otros actores relevantes ya entrevistados o no. En algunos casos, solo fue necesario enfocarse en alguno de los aspectos, por ejemplo, los antecedentes y contexto.

### PRESENTACIÓN

Hemos solicitado una entrevista con usted, por su participación directa en la formación de la agenda educativa del nuevo gobierno, o su vinculación a actores que han participado de ella. Le planteamos una serie de preguntas referidas a distintos momentos del proceso para reconstruirlo e intentar comprender las características de la agenda educativa en esta etapa de cambio. Asimismo, si usted dispone de información respecto a periodos previos, le solicitamos que nos proporcione su perspectiva acerca de las diferencias que considere relevantes entre una etapa y otra.

### DATOS DEL ENTREVISTADO

- ¿Ocupó algún cargo en otro gobierno?  
Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál?, ¿cuándo lo dejó?, ¿por qué?
- Si ocupa u ocupó algún cargo en el nuevo gobierno  
Si la respuesta es afirmativa, ¿a través de qué mecanismos fue elegido o nombrado?  
¿Cuál era/es su vinculación previa al área en que se desempeñó/a actualmente en el gobierno?

### ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Le recordamos, que nos centraremos específicamente en el proceso de formación y ajuste de la agenda educativa que se planteó el nuevo gobierno. No prestaremos atención en esta ocasión a su implementación, resultados o desarrollo actual. Por favor, conteste en relación a su participación directa en ese proceso de formación, o su conocimiento respecto al tema.



<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cuál es su percepción de la herencia educativa recibida por el nuevo gobierno?</li> <li>▪ ¿Tiene conocimiento de que el nuevo gobierno haya realizado algún proceso de diagnóstico acerca de la educación? En caso afirmativo, ¿qué problemáticas destacaban?</li> <li>▪ ¿Tiene conocimiento de que el nuevo gobierno haya preparado o lo esté haciendo un proyecto educativo propio? En caso afirmativo, ¿cree que ese proyecto coincide en sus bases con otros proyectos/políticas/decisiones del gobierno? ¿En cuáles?</li> <li>▪ ¿Cuáles cree que fueron/son las prioridades del nuevo gobierno respecto a la educación?</li> </ul>	
---	--

**FORMACIÓN DE LA AGENDA**

<p>Recuerde que las preguntas están orientadas a reconstruir el proceso de formación y ajuste de la agenda educativa. Consideramos que en ella se reflejan las prioridades educativas del nuevo gobierno. No nos detendremos en el recorrido posterior de los contenidos de dicha agenda. Por favor, conteste en relación a su participación directa en ese proceso de formación, o su conocimiento respecto al tema.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Identifica diferencias entre las prioridades educativas del nuevo gobierno y las de gobiernos previos?</li> <li>▪ ¿Qué rol asumió/assume el nuevo gobierno ante la demanda educativa? (provisión, expansión, público-privado, derecho-servicio, etcétera).</li> <li>▪ ¿Qué cambios se establecieron como prioritarios respecto al financiamiento de la educación?</li> <li>▪ En cuanto al sector docente, ¿en qué posición los ha situado el nuevo gobierno? ¿Considera que hubo cambios en relación a gobiernos previos?</li> <li>▪ ¿Considera que el nuevo gobierno planteó cambios en la gobernanza educativa? ¿Cómo valora la relación del nuevo gobierno en educación con organismos internacionales y de cooperación? ¿Considera que ha cambiado? ¿Identifica sectores sociales que hayan empezado a participar de la educación a diferencia de etapas previas? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles? ¿Por qué cree que se produjo el cambio?</li> <li>▪ ¿Qué voz e incidencia tienen los actores locales, regionales, supranacionales en la formación de la agenda educativa? ¿Cree que es posible una toma de decisiones autónoma en la escala nacional? ¿Por qué?</li> </ul>	

**VALORACIÓN: CAMBIOS DESEADOS, CAMBIOS POSIBLES**

<p>Finalmente, considerando la Agenda Educativa formulada por el nuevo gobierno, con mayor o menor participación de los distintos actores educativos y sociales, nos interesa conocer su punto de vista respecto a las prioridades y desarrollo de dicho proceso.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué cambios considera imprescindibles en la agenda educativa y no se han planteado o realizado hasta ahora? ¿Por qué cree que el nuevo gobierno no los prioriza?</li> <li>▪ ¿Identifica usted un modelo educativo concreto que haya sido</li> </ul>	

definido en esta etapa estudiada? ¿Es esa una prioridad de la agenda educativa?

- ¿Cree que la Agenda Educativa responde a las necesidades educativas de la sociedad y el país? En cualquier caso, ¿por qué?

