

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2011-2013

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS

**¿YO SI PUEDO?. LA ALFABETIZACIÓN EN BOLIVIA DESDE LA
PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICA**

PAOLA FÁTIMA PORTILLO CALDERÓN

ABRIL DE 2014

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2011-2013

TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE MAESTRIA EN POLITICAS PÚBLICAS

**¿YO SI PUEDO?. LA ALFABETIZACIÓN EN BOLIVIA DESDE LA
PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICA**

PAOLA FÁTIMA PORTILLO CALDERÓN

ASESORA DE TESIS: BETTY ESPINOZA

COASESORA: MARÍA BELÉN ALBORNOZ

LECTORES/AS: MÓNICA BUSTAMANTE

IVÁN NARVÁEZ

ABRIL DE 2014

'La cultura no es atributo exclusivo de la burguesía. Los llamados "ignorantes" son hombres y mujeres cultos a los que se les ha negado el derecho de expresarse y por ello son sometidos a vivir en una "cultura del silencio"' (P. Freire)

A mi madre por el amor y la motivación constante a lo largo de mi vida.

A mi compañero Ramiro por su significativo apoyo, paciencia y amor incondicional y a Andrés, en cuya existencia se devela el significado de la vida.

Agradecimientos:

Culminando el presente trabajo, quiero agradecer de forma especial a personas e instituciones que hicieron posible la concreción de esta tesis.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede Ecuador por brindarme la oportunidad de cursar la maestría e imbuirme más en la temática educativa y las políticas sociales.

A la Red FERIA (Facilitadores de Educación Rural Integral Alternativa) y de manera especial a Javier Reyes por su valiosos aportes sobre las propuestas educativas históricas en Bolivia.

Al Programa de Alfabetización y Post-alfabetización "Yo si Puedo" dependientes del Vice Ministerio de Educación Alternativa y Especial. De la misma forma agradecer a organizaciones sociales, políticas y no gubernamentales cuyos testimonios fueron la columna vertebral de este trabajo.

A Belén Albornoz y Betty Espinosa por el acompañamiento continuo y los aportes realizados en el desarrollo del trabajo.

A Guillaume Fontaine por la orientación, la confianza y las enseñanzas recibidas.

A todos los docentes que colaboraron y prestaron valiosos aportes, ampliando las visiones de este trabajo. Especialmente a Santiago Basabe, Werner Vásquez, Grace Jaramillo y Victor H. Torres.

Finalmente a todos quienes de manera indirecta colaboraron en la realización de este trabajo y que por la fragilidad de la memoria omito.

INDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I.....	15
MARCO TEÓRICO	15
1.1 La Alfabetización	15
1.2 La educación desde una perspectiva constructivista	21
1.3 La participación de actores en las políticas públicas.....	29
CAPÍTULO II.....	36
MARCO CONTEXTUAL	36
2.1 Las reformas educativas en Bolivia y su impacto en la alfabetización.....	36
2.1.1 Ley de Reforma Educativa 1565	40
2.1.2 Una Reforma Educativa para un Estado Plurinacional	46
CAPÍTULO III.....	50
LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS DE BOLIVIA	50
3.1 Los diseños institucionales en los programas de alfabetización.....	50
3.1.1 El Nacionalismo Revolucionario en el campo educativo	52
3.1.2 Dictaduras militares y políticas educativas	55
3.1.3 El retorno a la democracia y a la tarea alfabetizadora	56
3.1.4 El modelo neoliberal y la alfabetización en Bolivia	58
3.1.5 La educación en el Estado Plurinacional	63
3.2 Los procesos políticos de implementación de las políticas públicas.....	70
3.2.1 La Reforma Educativa de 1994	71
3.2.2 Programa de Alfabetización “Yo si Puedo” 2006-2008	73
CAPÍTULO IV	75
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN EN BOLIVIA	75
4.1 El rol de los actores en la erradicación del analfabetismo en Bolivia	75
4.1.1 Actores en el ámbito de lo público	75

4.2 Constitución de redes de política en la implementación de políticas públicas de alfabetismo	84
4.2.1 Posiciones y relaciones de poder	84
4.2.2 Interconexiones y relaciones entre redes de política.....	88
4.2.3 Disponibilidad de recursos en las redes de política	106
4.2.4 Un nuevo modelo de gobernanza	111
CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFIA	121
Documentos hemerográficos:	127
Lista de Entrevistas	127

INTRODUCCIÓN

El analfabetismo es causa y a la vez consecuencia de los problemas estructurales de un país. La discriminación y exclusión, son expresiones elocuentes de que existen sectores que viven al margen de la vida política, económica y social por falta de lecto-escritura. Su progresiva reducción en Bolivia, como en el resto de América Latina, fue lenta sobre todo por la diversidad lingüística en espacios rurales que se complejiza más por la variable cultural que condena a la exclusión de mujeres y adultos al acceso a mejores oportunidades laborales y de vida.

La educación, como hecho político involucra sin duda una compleja red de actores con intereses diversos que en cierto modo imponen políticas educativas en función del marco institucional en el que pugnan. En este sentido la alfabetización, como subsistema educativo, es uno de los escenarios donde podemos evidenciar la participación activa de actores estatales, privados y de la sociedad civil que jugaron un rol fundamental en la orientación política y metodológica de sus programas o proyectos, más aún cuando su destino son personas jóvenes y adultos mayores.

La declaración de Bolivia como territorio libre de analfabetismo el año 2008, sin duda marca un antes y un después, no solo en términos de resultado de una política pública sino que reconfiguró el mapa de relaciones entre Estado, tercer sector y sociedad civil, específicamente organizaciones sociales con cierta afinidad al gobierno de Evo Morales Ayma; anterior al inicio del Programa Nacional de Alfabetización “Yo si Puedo” estas acciones fueron parte de políticas de gobierno y no de Estado o bien iniciativas privadas aisladas, de carácter coyuntural, enfocado a determinados sectores y a corto plazo, con impacto limitado pero de carácter integral en las poblaciones en las que se desarrolló; sin embargo pese a los esfuerzos no se generaron sinergias, alianzas ni consensos entre lo público y privado afectando de gran manera a la sostenibilidad de las acciones.

La ausencia por largas décadas de políticas de alfabetización estatales en Bolivia como el resto de países de la región han llevado a que el tercer sector (ONG's, fundaciones y proyectos de las iglesias) lleven adelante procesos de alfabetización desde los años 60's, con limitaciones económicas, operativas, administrativas y de impacto al trabajar desde la sectorialización, focalización, movilización y recursos didácticos particulares adaptados a cada alfabetizado.

La construcción de una ciudadanía nueva supone que el sistema educativo como uno de los pilares centrales este asentado en la participación social, para que el nuevo sujeto desarrolle sus capacidades y habilidades y pueda en función de ello empoderarse en los espacios de toma de decisiones en las políticas públicas que le interesen. De la misma forma será importante que el individuo reunido en colectividad también pueda beneficiarse de las bondades de la educación, es decir, si está favoreciendo la formación e interacción de redes de actores privados, en el mismo seno de la sociedad civil, pero también con una interrelación con la esfera pública con el objetivo de que estas alianzas puedan generar propuestas de políticas públicas fundidas en el consenso y en las reglas democráticas.

Un primer elemento que coadyuva en la formación de consensos y de una sólida red de política basada en la gobernanza, es la voluntad política del Estado que enmarcado en un diseño institucional amplio y democrático favorece la participación de la sociedad a través de distintos mecanismos y espacios que equilibran el poder estatal.

Un segundo aspecto imprescindible es la consideración de la educación como un derecho de las personas porque promueve una cultura democrática con justicia social en completo respeto a la diversidad cultural y lingüística presente en el país, de la misma forma invisibiliza las relaciones asimétricas de poder que por largos años han marcado la vida política y económica de Bolivia. Otro aspecto fundamental son los instrumentos que respaldan la acción estatal, es decir todo el andamiaje normativo que marca las directrices de las intervenciones e interacciones de los actores involucrados.

Tomamos los programas de alfabetización implementados en las dos reformas educativas más trascendentales acontecidas en los últimos 20 años en Bolivia, el primero realizado durante los años de vigencia de la Ley de Reforma Educativa N° 1565 bajo el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada amparado en un contexto institucional neoliberal.

El segundo instrumento de política que instaura un cambio en la educación es el surgido bajo Decreto Supremo N°28675 durante el gobierno de Evo Morales que asumió aquella “deuda histórica con la población excluida” logrando alfabetizar a más de 180.000 en 30 meses de implementación y con una propuesta de ley educativa que todavía estaba en proceso de elaboración.

Realizando una revisión de la literatura existente sobre programas alfabetización, existe una vasta información, realizada por las mismas instituciones impulsoras de los programas de alfabetización a través de informes de seguimiento y evaluación con un evidente sesgo subjetivo al momento de verter criterios sobre la política pública implementada; algunos de los trabajos llaman la atención sobre el carácter intercultural de los programas de alfabetización anteriores, destacando sus ventajas para contextos de diversidad cultural en adultos como los estudios de Carrarini (2009), Yañez (2009), BID (2004) y Carrión (2008).

Otros trabajos académicos existentes, resaltan el trabajo y juego político al interior de los programas de alfabetización. Martínez (2010) menciona que, la educación también es reflejo de un proyecto político y social en un contexto y un momento histórico determinado, ya que es en función de los fines, que se seleccionan los contenidos (Martínez, 2010: 23). El Centro de Estudios Sociales (1994) analiza y reconstruye las experiencias de alfabetización desde inicios de la república con una perspectiva histórica hasta los años 90 donde se realiza un balance de los diferentes planes y programas implementados por los gobiernos de turno, a través de legislaciones particulares que sostenían cada acción y pone mayor énfasis en revisar las trayectorias de los mismos en términos de destacar los aportes y limitaciones de cuatro proyectos o programas concretos llevados delante por iniciativas privadas en el marco de la política pública educativa existente.

Es precisamente desde esta institución, que se desarrollaron los trabajos más relevantes bajo la forma de sistematizaciones de experiencias latinoamericanas, que para el caso boliviano las realiza Carrión (2008), describiendo a detalle algunos programas de alfabetización implementados en Bolivia que tuvieron mayor impacto en la población beneficiada y plantearon elementos sui generis en su desarrollo lo que determinó que la institucionalidad de estos procesos define en último término los resultados alcanzados. En

este informe, el autor también identifica dos formas de gradualidad, por un lado la centrada en la cobertura y priorización en la búsqueda de mayor pertinencia e integralidad de la intervención, y por el otro, lado la gradualidad en la integralidad de la oferta y priorización en el logro de la cobertura total de los programas de alfabetización.

Finalmente, existen importantes trabajos que van incorporando otros elementos adicionales a los programas de alfabetización implementados en nuestra región, como la calidad, eficiencia, eficacia y equidad en la educación, resaltando también el contexto en el cual interactúan los actores beneficiados en el proceso educativo (Candela: 1999).

Como observamos, existe una abundante literatura sobre el proceso, los enfoques y las experiencias concretas de la aplicación de este método en los programas de alfabetización en América Latina; sin embargo, se detectó un vacío teórico en el rol y la participación de los actores públicos, privados, además de los diseños institucionales en los cuáles interaccionan en diferentes etapas de la política pública, puesto que la mayoría de las investigaciones se centran en las metodologías empleadas y/o en los beneficiarios de la misma, pero no en las relaciones sociales, de poder y de intercambio de recursos que realizan en la conformación o no de redes de política pública.

De este modo, el objetivo principal de nuestra investigación es establecer cómo fue la participación de los actores públicos, privados y organizaciones sociales a partir de la formulación e implementación de los programas de alfabetización durante la Ley de Reforma Educativa 1565 (1993-2005) y el Decreto Supremo N° 28675 del año 2006 bajo la presidencia de Evo Morales Ayma, instrumento de política que ahora encuentra mayor sustento en la Ley Educativa Avelino Siñani N°070. Nuestra pregunta guía de trabajo es: ¿Qué factores explican las variaciones en las redes de política durante la formulación e implementación de los Programas de Alfabetización 1994-2006 en Bolivia?

A través de esta interrogante pretendemos indagar cómo tres componentes que explican la constitución de redes de política (disponibilidad de recursos, interrelación entre actores y relaciones de poder) se convierten en factores que expliquen las diferencias en esos dos momentos históricos de reforma en la educación boliviana.

La presente investigación está enmarcada dentro los trabajos de política comparada, a través de estudios de caso, concretamente los Planes de Alfabetización implementados en

las 3 últimas décadas en Bolivia que delegaron su responsabilidad operativa en proyectos y programas promovidos por entidades privadas y/o públicas.

Utilizamos como método el comparativo, por estar fundado en la lógica y no meramente en las estadísticas, para ello empleamos todas las técnicas de investigación social que puedan servir para los objetivos propuestos pero sobre todo porque nos permite “descubrir relaciones empíricas entre variables”(Caiis, 2002:24). La técnica de investigación que se desarrollará es el método comparativo de sistemas diferentes, es decir seleccionamos dos planes de alfabetización implementados por dos gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas, políticas respecto al tema educativo.

La investigación utilizó el análisis de redes porque se asume que el elemento central lo constituye el contexto institucional que al interior alberga los intereses y estrategias de los actores diversos, que no pueden ser asumidos a priori y que requieren un análisis de las relaciones de interdependencia (Chaqués, 2004: 36) sin perder de vista el análisis del factor institucional.

Es importante resaltar que el interés de esta investigación no es realizar evaluaciones sobre los diferentes programas de alfabetización, sino indagar cómo fue la participación de actores públicos y privados, de modo que sus acciones en la formulación e implementación no queden aisladas por las cuestiones meramente pedagógicas y más bien se contextualice las percepciones desde los mismos actores, participantes de los procesos educativos.

Así, a partir de la estrategia de análisis de caso entre ambos planes se pretende “destacar las características principales y la singularidad de cada uno de ellos” (Caiis, 2002: 89); las técnicas de investigación a considerar para el abordaje comparativo del trabajo fueron: revisión de fuentes primarias, es decir, planes, programas y proyectos de alfabetización, informes de medio término y finales, memorias y sistematizaciones de los programas de alfabetismo; revisión de fuentes secundarias a través de material hemerográfico respecto al tema y finalmente entrevistas semi-estructuradas y de profundidad con los actores –públicos, privados y sociales- que formaron parte del proceso de formulación e implementación de las reformas educativas.

Este trabajo justifica su realización en la medida que la alfabetización se constituye en la única acción educativa sistemática y de carácter técnico-humanístico dirigida a

personas adultas o mayores de quince años, es una formación en y para la vida donde entran en juego intereses y preferencias que orientarán la participación activa de los/las educandos y del entorno inmediato en el proceso educativo y que se encuentra contrapuesta al sistema de educación regular que goza de carácter obligatorio.

Por otro lado, es importante advertir que la investigación, no tuvo la pretensión de abarcar todas las etapas del proceso de elaboración de los programas de alfabetización, debido a que algunos de ellos continúan en proceso de implementación en poblaciones aisladas –es el caso del Programa Yo sí Puedo- , o por el contrario la tarea alfabetizadora fue concluida pero se carece de información e informantes clave que hayan realizado una evaluación de resultados y de impacto.

Esta investigación está estructurada de la siguiente forma: en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico donde se revisa exhaustivamente el concepto de alfabetización y su relación con la educación alternativa y de adultos, así mismo se explica sobre las razones que nos llevaron a emplear el enfoque de redes de política pública en el análisis de políticas públicas educativas en Bolivia, que sin duda guarda relación con las características socio culturales de la población y sobre todo la tradición participativa a través de mecanismos formales e informales que siempre caracterizó al pueblo boliviano en diferentes momentos históricos.

El segundo capítulo focaliza su atención en el marco contextual, destacando las principales reformas en el área de educación que acontecieron desde el nacimiento de Bolivia como república, acentuando aquellas en las que la alfabetización tuvo un tratamiento particular, para finalmente analizar con profundidad la consistencia de la reforma educativa bajo el modelo neoliberal y aquella que aún se encuentra en plena vigencia en un Estado Plurinacional.

Con estos elementos históricos fundamentales, el tercer capítulo describe una de las variables explicativas en la existencia o no de redes de política pública, nos referimos al diseño institucional como escenario político, económico social que podría favorecer los mecanismos de participación social o bien prohibirlos como fue el caso de los gobiernos de facto que jugaron un rol fundamental en el ejercicio de derechos tales como el acceso a la educación y libertas de asociación. En la última parte detallamos los procesos políticos en los que acontecieron las reformas educativas tomadas como unidades de análisis, con el

objeto de analizar las temáticas y/o agendas que impulsaron a la toma de decisiones de los actores parte del proceso educativo.

Finalmente, en el último capítulo presentamos a los actores públicos, privados y de la sociedad, cuya participación o abstinencia fue fundamental en las reformas educativas que implementaron programas de alfabetización. Después de realizar un mapeo de los actores, analizamos la constitución de redes de política en los dos momentos de cambio en la educación de Bolivia a partir de tres elementos o condiciones para las mismas, es decir, las relaciones y posiciones de poder entre los actores, antes y después de la conformación de redes.

Un segundo elemento a saber, las interacciones e interconexiones entre las redes y finalmente la distribución de recursos que usan los actores para fortalecer las redes de política. Concluimos el capítulo planteando que en función de los elementos proporcionados por lo actores entrevistados nos encontramos en un modelo de gobernanza positiva, que se va construyendo en base al consenso y la participación de gran parte de la población.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 La Alfabetización

La educación como factor de desarrollo de las personas y de las sociedades fue definida inicialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un derecho de todas las personas, sin embargo a una década del siglo XXI muchos países aun cuentan con grandes sectores de la población sin acceso a la lectura y escritura. La Organización Naciones Unidas para la Educación y Cultura (UNESCO) en el afán de hacer cumplir este derecho establece el año 1963 señala que “era imprescindible lograr la liquidación de analfabetismo¹ por constituir un obstáculo importante para el desarrollo económico y una amenaza para la paz” (Centro de Estudios Sociales, 1994:22).

Partimos de reconocer que no existe una definición de la alfabetización estática, puesto que ella responde al contexto histórico en el cual se sitúa, para Perrone y Propper (2007) debe entenderse como una “acción educativa destinada a transmitir los conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo indispensables para integrarse y desenvolverse en la sociedad” (Perrone y Propper, 2007: 31), sin embargo más adelante veremos que de acuerdo a los elementos presentes en esta definición, más bien podemos comprenderla desde una concepción en cierto modo “tradicional”. Actualmente la alfabetización precisa de un adjetivo para ser entendida, así encontramos en la literatura la alfabetización digital/tecnológico, alfabetismo absoluto, social, en desuso “funcional, cultural y moral” (Nash, s/f: 1).

Sin embargo una característica común a todas ellas es la carencia o limitación de una acción educativa necesaria y suficiente para vivir en sociedad, de esta manera algunos

¹ El término analfabeto proviene del latín *analfabētus*, que a su vez proviene del griego ἀναλθάβητος. An- es una partícula negativa y el resto del término está compuesto por las dos primeras letras del alfabeto griego. De esta manera, analfabeto es la persona que no conoce las letras (Uría: 2005,11).

autores relacionan dos espacios concretos de alfabetización con dos poblaciones específicas receptoras, es decir el primer escenario es la escuela formal donde se adquieren los primeros conocimientos y destrezas básicas y que está dirigida a la población en etapa de formación (niñez y adolescencia), por tanto se habla de un proceso de escolarización.

Mientras que el segundo espacio se presenta de manera informal, pues va destinada a poblaciones que han quedado postergadas de acceder a la escolarización por diferentes causas y que se insertan en el proceso educativo de forma tardía a través de otro tipo de mecanismos.

A partir de esta idea, se concibe que estas acciones educativas destinadas a poblaciones adultas puede concebirse como educación de adultos, aunque de acuerdo a su definición en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO no refleja la forma cómo se comprende y las realidades latinoamericanas que va más asociada con “los pobres y con necesidades básicas de aprendizaje” (Torres, 2009:14).

La definición de la educación como derecho está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU que en su artículo 26, 1 estipula que “Toda persona tiene derecho a la educación”, de igual forma en la Conferencia Mundial de la Educación para todos, se especifica que “la educación es un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres de todas las edades y en todo el mundo” (SECEP, 1996: 90). La Organización de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura UNESCO, define en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien-Tailandia, 1990) una Declaración Mundial sobre educación para todos y el Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; en el artículo 1.1 sostiene que “cada persona –niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje” con instrumentos y contenidos esenciales para el aprendizaje (SECEP, 1996: 90).

En la Conferencia General de la UNESCO en Nairobi (1976), se establece:

“que el acceso de los adultos a la educación con la perspectiva de la educación permanente constituye un aspecto fundamental del derecho a la educación y un medio para facilitar el ejercicio del derecho a la participación en la vida política, cultural, artística y científica” (UNESCO, 2005)

En este mismo espacio la UNESCO afirma que “La expresión Educación de Adultos designa la totalidad de los procesos organizados de Educación, sean cuales sean los contenidos, el nivel y el método, sean formales, aunque se extiendan o se reemplacen en forma de aprendizaje profesional, gracias a los cuales las personas consideradas como adultas por la sociedad a la que pertenecen, desarrollando sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una orientación, a la vez que provocan una evolución de sus actividades o comportamiento, en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en el desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente” (SECEP, 1996: 91).

De acuerdo a la Unesco (2005), y con la intención de concentrar las diversas definiciones en torno a la alfabetización, la misma es definida como:

[1] la habilidad para identificar, entender, interpretar, crear, comunicar y calcular, mediante el uso de materiales escritos e impresos relacionados con distintos contextos. Representa un continuo de aprendizaje que le permite al individuo cumplir sus metas, desarrollar su potencial de conocimientos y participar activamente en actividades comunitarias y sociales (Unesco, 2005, citado en Martínez, 2010).

Para fines de nuestra investigación, utilizamos esta definición amplia de alfabetismo que a la vez hará referencia al alfabetismo primario o absoluto, según el cual un individuo nunca aprendió a leer o escribir de forma indistinta con el alfabetismo funcional o secundario que hace referencia a aquella situación en la que una persona que “por desgranamiento o deserción no alcanzó una educación que le permita acompañar los cambios que impone la sociedad” (Pujol, 2007: 21).

Ahora bien, como afirma Cook-Gumperz (1988) debemos estar conscientes que las ideas que tenemos sobre los usos de la educación, y en nuestro caso concreto de la alfabetización, ya no son iguales, debido a que anteriormente se tenía la idea de que estos procesos “proporcionaban una serie de habilidades y aptitudes que, una vez aprendidas, daban al enseñando una buena posición para toda la vida, pero esto ya no es así” (Cook-Gumperz, 1998: 56) sobre todo cuando contextualizamos estos procesos con las variables de orientación política y social de los diferentes programas de alfabetización llevados a cabo en Bolivia y las características poblacionales a las que van dirigidas.

Si bien existe un sistema educativo como aspecto inherente al funcionamiento de un Estado, que garantiza el ejercicio de este derecho a todos los ciudadanos y ciudadanas, al interior de éste persisten algunas falencias en los temas de universalidad, gratuidad, calidad, entre otros, que fueron y actualmente son preocupaciones de los Estados, principalmente en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo y presentan tasas de analfabetismo importante, que permiten ubicar a Latino América como el tercer grupo de países después de África Subsahariana y Asia con los índices más bajos.

De acuerdo al Anuario 2011 de la CEPAL (2011), el analfabetismo de personas entre 15 y más años de edad en América Latina es del 8,3%; cifra significativa que cuestiona las políticas de alfabetismo llevadas a cabo con mayor ahínco desde hace 20 años principalmente en la región andina de Sudamérica y que aún se llevan desarrollando con diferentes matices en la zona andina.

Si bien esta problemática es una tarea de la acción estatal, es importante considerar los marcos contextuales en los que se inscribieron las políticas públicas educativas concretamente los programas de alfabetización así como comprender las orientaciones y dinámicas actuales de los programas en proceso de implementación y/o conclusión que si duda develará cómo se formularon e implementaron en tanto políticas públicas desde diferentes visiones y por ende desde diferentes actores.

Los procesos de independización en Latinoamérica y la propuesta liberal marcaron una ruptura en torno al acceso y la importancia de la educación en una nación; sin embargo por muchas décadas las acciones educativas eran concebidas como labores religiosas y/o filantrópicas ajenas a la acción estatal y por ende ausentes de carácter político y funcional.

Es así que el analfabetismo como preocupación estatal es reciente, como mencionamos anteriormente la educación se constituía en un derecho reservado para individuos que gozaban de la condición de ciudadanos, por tanto, su universalización, ampliación de la cobertura y la mejora de su calidad cobra importancia en la medida que se la entiende como una variable dependiente que interactúa con otras, es afectada e incide en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y en la situación del país.

Por tanto, podemos agrupar los efectos del analfabetismo en dos grupos, por un lado los individuales que repercuten en el desarrollo mismo de la persona más aún cuando la

ausencia de lectura y escritura entendidas como competencias, son heredadas de los progenitores y por tanto le impiden al sujeto desarrollar sus capacidades e insertarse en la vida económica, social y política. Un segundo grupo de efectos del analfabetismo incide en el desarrollo mismo del país, considerando los costos sociales y económicos que implica que buen porcentaje de la población carezca de capacidades óptimas para formar parte del capital humano y la fuerza laboral necesaria para alcanzar el crecimiento económico y desarrollo humano de los Estados.

En los años 60 se tiene un primer antecedente de alfabetización con el Plan Experimental Mundial de Alfabetización (PEMA) centrado en el desarrollo de las capacidades individuales con el afán de lograr intereses personales, pero no es hasta el surgimiento de la propuesta de Paulo Freire sobre la educación liberadora que nace un cuestionamiento a la educación convencional y la relaciona con “la acción política y la praxis de la liberación” (Rodríguez, 2009). A partir de la propuesta de Freire, se han desarrollado experiencias educativas principalmente dirigidas a poblaciones rurales indígenas pero no concebidas como políticas de inclusión y de carácter integral.

La 5° Conferencia Mundial de Educación de Adultos realizada en julio de 1997 en Hamburgo, significó un viraje en la forma como hasta ese entonces se desarrollaron los programas de alfabetización, dando mayor importancia a las diferencias en el mundo urbano-rural, diferencias de género y diferencias generacionales, introduciendo a los jóvenes en los programas y principalmente para recuperar el “carácter político de la educación” (Rodríguez, 2009). Posteriores convenciones y Declaraciones internacionales relacionarán los temas de “ciudadanía, identidad cultural, desarrollo socioeconómico, derechos humanos, equidad y con la necesidad de crear *entornos alfabetizados* para su sostenimiento y desarrollo” (Unesco, 2006, Citado en Martínez, 2010).

Pese a la heterogeneidad latinoamericana, todos los países hicieron un esfuerzo por “aumentar la prioridad macroeconómica del gasto social desde los años 90”; sin embargo políticas de asistencia social y seguridad recibieron más atención por la lucha contra la pobreza y por los programas de transferencia (CEPAL, 2011), aunque sin restar importancia al gasto social en educación debido a los compromisos asumidos a nivel internacional como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Más allá de estas limitaciones, la alfabetización en los primeros proyectos y programas hasta el año 2005 “mejoraron la autoestima, la autonomía, creatividad y reflexión” posteriormente, las nuevas orientaciones la relacionaron con la capacitación en salud, participación política e interacción social; como sostiene Martínez (2010), la educación también es reflejo de un proyecto político y social en un contexto y un momento histórico determinados, ya que es en función de los fines, que se seleccionan los contenidos, para responder al medio en el que el educando está inserto como al mundo que le rodea.

El análisis de un instrumento de política pública requiere entender bajo qué sustentos sociales y económicos son formulados e implementados, en este sentido es fundamental prestar atención al impacto social y económico del analfabetismo que en cierto modo condiciona la importancia que se pueda dar desde el Estado y desde la sociedad civil.

Como afirma Solorzano (2007) “la evolución y el desarrollo del analfabetismo incide en las tendencias, método, tipos de campañas, proyectos o programas que se implementaran en un territorio”. A ello debe sumarse la dimensión o el carácter político que subyace a cada política pública.

Para la CEPAL, la ampliación del objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio plantea como desafíos una masificación de las competencias de la alfabetización que dará lugar a la “reducción de la extrema pobreza, inclusión social, participación ciudadana, acceso a bienes culturales y fomento de la productividad y crecimiento”(Hopenhayn, 2006); empero cada programa de alfabetización debe ser coherente con el contexto económico social y político particular, lo que ha de determinar el logro de dichas metas.

La educación para la CEPAL (2010), es un eslabón que contribuye en el crecimiento, la equidad y la participación en la sociedad, pero también una inversión por la alta tasa de retorno; es por esta razón que se propone continuar apostando e incorporando metas educativas para su cumplimiento el año 2021 donde se asegure mayores oportunidades de educación a todas las personas durante su vida.

No se pretende verter criterios de valoración sobre uno u otro programa pero es importante entender al instrumento de política pública como un proceso en el cuál están

inmersos además del Estado, la sociedad civil y el mercado que articulan iniciativas, estrategias y recursos para otorgarle un carácter integral, multidimensional y horizontal.

1.2 La educación desde una perspectiva constructivista

La orientación de la investigación en ciencias sociales y concretamente el abordaje de las políticas públicas requiere una precisión de paradigma desde el cual podemos responder a la realidad, para que consecuentemente al análisis se emplee una serie de enfoques y metodologías apropiadas para ese fin. Sin embargo, este afán por posicionarse es bastante complejo, en la medida de qué está de por medio criterios subjetivos, intereses particulares que dificultan inscribir la investigación en uno de ellos.

De acuerdo a Parsons (2007) las ciencias sociales parecen insertarse en tres grandes paradigmas que dominaron y aún se mantienen vigentes en la investigación a nivel teórico y práctico, una primera aproximación constituye el positivismo que pese a haber recibido diversas críticas por su afán de búsqueda de la objetividad y la ciencia aún sobrevive al interior de los análisis de políticas públicas “porque limita, convenientemente desde el punto de vista político, los tipos de preguntas que pueden formular el análisis (...) y acentúa la imagen del analista político como tecnócrata apolítico” (Amy, citado por Parsons, 2007: 23)

Un segundo enfoque señalado por este autor es el postpositivismo influido por Kuhn y Popper acerca de la naturaleza de la ciencia y el conocimiento, dentro de este paradigma el conocimiento de la realidad es limitado para entenderla o explicarla debido a la multiplicidad de causas y efectos, en este proceso la objetividad es un ideal inalcanzable (Guba, citado en Parsons, 2007:1059. Finalmente el constructivismo según el cual la realidad no está dada sino es un constructo social donde:

- a) Las realidades existen como construcciones mentales y son relativas a aquellos que las detentan.
- b) El conocimiento y el conocedor forman parte de la misma entidad subjetiva. Las conclusiones son resultado de la interacción.
- c) Identifica, compara y describe las diversas construcciones que existen (hermenéutica y dialéctica) (Parsons, 2007: 105-106)

Un aspecto fundamental para entender por qué utilizamos el constructivismo como marco general de análisis es porque nos permite comprender la participación de los actores en función de las construcciones particulares que tienen sobre el problema público, esto es indagar sobre los sistemas de creencias, valores y experiencias que entran en pugna con el resto de los actores públicos y privados en la formulación e implementación de la política pública y viceversa, cuando “el diseño de políticas afectan a la participación política de los individuos y las orientaciones hacia el gobierno, sino que diseñar políticas pueden inhibir o estimular la movilización de las organizaciones de base” (Ingram et. al., 2007: 100)

Para Ingram (2007), “las construcciones sociales son elementos centrales, inherentes de la política y de formulación de políticas” (Ingram et. al., 2007: 120) debido que es partir de los intereses particulares, a las creencias, valores que los individuos definen una problemática y demandan ante el Estado una intervención conjunta; ahora bien como afirma esta autora:

[l]as diferencias en las construcciones sociales y el poder político se tienen en cuenta durante el diseño de los posteriores procesos de formulación de políticas y suelen dar lugar a la inclusión de elementos de diseño distintivos (especialmente la distribución de los beneficios o sanciones) para diferentes tipos de poblaciones objetivo (Ingram et. al., 2007: 97).

Desde esta perspectiva, el enfoque de redes no pretende “explicar la realidad como consecuencias de una serie de relaciones causales lineales determinadas por fuerzas externas” (Roth, 2010: 39), por el contrario asume que la realidad es un proceso donde actores públicos y privados construyen a través de su interacción intercambiando recursos e información.

En este sentido, el enfoque de redes pertenecería al segundo grupo denominado “integracionista” debido a que integra factores institucionales y/o cognitivos del marco objetivista de los enfoques tradicionales (Roth, 2010:33) de este modo, la necesidad de recuperar la informalidad en los procesos de las políticas públicas y entenderlas como parte de un proceso de construcción colectiva mas allá de los actores y espacios convencionales motivo a pensar en un enfoque distinto de hacer política de forma horizontal y descentralizada.

Así, las redes de política “son entendidas como una nueva forma de gobierno “gobernanza” que refleja el cambio de naturaleza en las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Kenis et.al., citado en Rhodes, 2010:40) más aun cuando en contextos particulares la sociedad civil tiene una capacidad de movilización e interpelación al Estado que obliga a que ese asuma un modelo de gobernanza particular en respuesta a las demandas de la población.

De modo general, el proceso de formulación e implementación es alterado desde el enfoque de redes de política que demanda mayor capacidad y predisposición al momento de establecer consensos no solamente para el establecimiento de la agenda de un problema público, sino también del modo como este sea abordado contemplando los costos de transacción que asegura a largo plazo la calidad de una determinada política pública, en la fase de implementación y evaluación.

Desde el enfoque del Análisis de las Políticas Públicas, la noción de política pública hace referencia a las “interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, sociales y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada (Subirats et al. 2012: 37).

Considerando que las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones que resultan de la interacción de diversos actores, sean estos de carácter público (autoridades políticas/administrativas) y/o privadas; es fundamental comprender el o los escenarios de encuentro o disputa en la elaboración y ejecución de una determinada política pública.

La importancia de los actores en todo el proceso de política pública rompe con el modelo de política pública por ciclos, y se circunscribe más dentro la concepción de la teoría constructivista donde la realidad es un proceso de interacción y construcción humana permanente, en este sentido, Jenkins y Sabatier (1993) proponen que una política pública se construye a partir de los actores públicos y privados, en coincidencia, el neoinstitucionalismo afirmará que una política pública es el resultado de las interacciones y disputa entre diversos actores.

Para alcanzar los objetivos de la investigación se adoptará el enfoque de redes de políticas públicas tomando también la gobernanza como un marco de interpretación de la participación de los diversos actores en el diseño de políticas públicas en un contexto donde el peso de las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales es un factor clave en la formulación e implementación de las mismas.

Las redes de política son definidas por Rhodes (2003) como “un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos” (2003: 37), las mismas que van desde las comunidades políticas con poca posibilidad de influir en las decisiones políticas, de esta manera Rhodes distingue cinco tipos:

1. Comunidades de política
2. Redes de profesionales
3. Redes intergubernamentales
4. Redes de productores
5. Redes temáticas

De acuerdo a esta tipología, las redes de política representan las posibilidades que tienen determinados grupos sociales para ser parte de la formulación de las políticas públicas de acuerdo al diseño institucional que determinará la forma de su participación y el tipo de recursos que cuentan para tal efecto, en este sentido las características que asume cada red son:

Tabla N° 1

Redes de política

Type of network	Characteristics of network
Policy community/ territorial community	Stability, highly restricted, vertical interdependence, limited horizontal articulation.
Professional network	Stability, highly restricted membership, vertical interdependence, limited horizontal articulation, serves interest of profession.
Intergovernmental network	Limited membership, limited vertical interdependence, extensive horizontal articulation
Producer network	Fluctuating membership, limited vertical interdependence, serves interest of producer

Issue network	Unstable, large number of members, limited vertical interdependence
---------------	---

Fuente y elaboración: R.A.W. Rhodes

Para Parsons (2007) el enfoque de redes “presenta un cuadro más informal de la manera en que ocurre la política en la realidad”, sin embargo esta informalidad es la que precisamente caracteriza a las sociedades latinoamericanas donde el quehacer político y la construcción de consensos –donde el disenso también está presente y con bastante fuerza- pasa por una amplia gama actores formales e informales con intereses y concepciones del problema y soluciones diversas, “que ‘encaja’ con los cambios tecnológicos y sociológicos de la sociedad moderna”(Parsons, 2007: 215).

Benson (1982) sostiene que las redes de políticas públicas, son principalmente “organizaciones complejas conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de las demás con rupturas en la estructura de dependencias de recursos” (Benson, citado por Klijn, 1998:27). De esta manera, entran en juego los recursos, valores y estrategias, pero no lo hacen en una tabla rasa, sino en una estructura más o menos sólida que determina y es determinada por la participación de los actores en todo el proceso de la política pública.

También es necesario prestar atención a la diferencia que realiza Marsh y Rhodes, entre las comunidades políticas de actores, las cuales tiene carácter cerrado y exclusivo de individuos seleccionados, aunque se incorpora a actores privados con ciertos conocimientos, recursos e información que facilitarían los consensos. En contraposición a esto, en los *policy networks*, no existe límites a la participación de actores porque estos no están representados por instituciones y ante este panorama es más difícil llegar a consensos y hacer uso de los recursos que cada actor cuenta (Zurbriggen, 2003).

Por tanto, es importante reconocer que en el enfoque de redes de política, el proceso de elaboración de las políticas públicas además de ser explicado por la participación de actores, también lo es “a partir de la forma en que se institucionalizan las relaciones de poder entre actores en el tiempo” (Chaqués, 2004: 20), donde la institucionalidad es otro factor que influye en los intereses, preferencias y decisiones de los actores que entran en juego. En esta misma línea, Klijn (2008) establece tres características generales de las redes

de política, que nos permitirán observarlas en la formulación e implementación de los programas de alfabetización en Bolivia, estas son:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores.
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

Indagar sobre los patrones de relaciones a partir de estas características, no permitirá observar los mismos están enmarcados en reglas institucionales que condicionan las dependencias, las estrategias y metas de los actores que forman parte de la política y la sostenibilidad temporal y/o cambio de política.

Los resultados de la política estudiada, programas de alfabetización, dependerán del tipo de redes –o comunidades de política- que se constituyeron en cada país y en cada etapa del ciclo, así Marsh y Rodes (1992 citado en Vásquez (s/f)) clasifican los diferentes tipos de redes de políticas de la siguiente forma:

Tabla N° 2

Tipos de redes de políticas

TIPOS DE RED	POLICY COMMUNITY	ISSUE NETWORK
Miembros		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos excluidos conscientemente.	Grande
	Dominio de intereses económicos o profesionales	Amplio abanico de intereses
Integración		
Frecuencia de interacción	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	La pertenencia, los valores y los resultados persisten en el tiempo	El acceso varía de forma significativa
Consenso	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente.
Recursos		
Distribución de	Todos los participantes disponen de recursos. La	Algunos participantes pueden

recursos (en la red)	relación básica es una relación de intercambio.	disponer de recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta
Distribución interna	Jerárquica, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros
Poder	Existe un equilibrio de poder entre los miembros, aunque un grupo pueda dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista	Podere desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual, juego de suma cero.

Fuente: Marsh y Rhodes, 1992 citado en Vásquez s/f: 14

Un análisis de la participación de diversos actores implica necesariamente asumir que estamos ante un nuevo modelo de gobernanza, entenderla, implica abandonar la idea de que el gobierno, es quien lleva la dirección del Estado de forma unilateral. De esta manera, Kooiman (2000) define la gobernanza socio-política como “los arreglos/acuerdos (*arrangements*) mediante los cuales, actores públicos y privados persiguen la solución de problemas sociales o la creación de oportunidades sociales, y apuntan al cuidado de las instituciones sociales dentro de las cuales están las actividades de dirección (*governing activities*) tienen lugar” (Kooiman, 2000:139).

Para Fung (2006) los mecanismos de participación tienen tres dimensiones de diseño institucional importantes que responden a 3 preguntas, quién participa, cómo se comunican y quien toma decisiones y cuál es la conexión entre sus conclusiones y las políticas públicas; estas tres dimensiones son las que en último término determinan que un diseño institucional tenga carácter más o menos democrático y participativo.

De esta perspectiva, se concibe el proceso de elaboración e implementación de una política pública como un proceso de gobernanza que reconoce la pluralidad e interdependencia de visiones entre los distintos actores que participan en una política pública y que aseguran la gobernabilidad del sistema político, pero también garantizan la calidad, factibilidad y sostenibilidad de una determinada política en el tiempo. Para Chaqués, hay dos formas de entender las redes políticas desde un proceso de gobernanza, “como un modelo abierto y participativo orientado a solucionar problemas (...) o como un modelo cerrado, dominado por el capital y caracterizado por la concertación oligárquica del poder” (Chaqués, 2004: 133)

Así, una aproximación a la calidad de una política pública está definida por la capacidad de un Estado de mantener dicha política en un tiempo continuo y con mayor estabilidad, que goce de innovación Estatal ante una coyuntura económica cambiante (adaptabilidad), una implementación adecuada y finalmente la capacidad de articulación de intereses de diversos grupos (Acosta et.al, 2011: 250-252). Ahora bien, estos elementos son importantes en la medida que el Estado asume la responsabilidad de la acción, y por ende facilita el seguimiento a su trabajo; pero considerando que el enfoque de las redes políticas “tienen el objetivo de captar la diversidad de formas de intermediación de intereses entre sectores, países en el tiempo” (Chaqués, 2004:33) el proceso es más complejo pero nos ayudará a explicar el cambio/estabilidad de las políticas.

Podemos asumir hipotéticamente que las políticas de alfabetización en Bolivia como consecuencia de la Ley de Reforma Educativa, Decreto 1565 y el Decreto 2875 del año 2006, determinaron un cambio en los instrumentos de política, por tanto, podrían tratarse de un cambio de tercer orden, es decir cuando se cambia el entorno del instrumento, y la jerarquía de sus objetivos (Hall,1993); los mismos que se plasman en los programas que hacen que la alfabetización en cada país sea peculiar, responda a objetivos y estrategias diversas, en diferentes etapas, por diferentes actores y con objetivos distintos.

Sin embargo, un análisis de redes “parte del supuesto de la diversidad de pautas de continuidad y cambio en las políticas públicas” (Chaqués, 2004: 127), donde el cambio no implica necesariamente una transformación del marco institucional, ya que puede darse un cambio de paradigma como resultado de “proceso de aprendizaje social abierto y politizado (...) o de un proceso lento y gradual gestionado por una red cerrada”(Chaqués, 2004, 127) en un caso más inclusivo con la participación de actores estatales y de actores que están fuera del Estado, y en el segundo caso, con la comunidad política tradicional.

En este sentido, el presente trabajo, reconoce dentro su marco analítico el enfoque de “redes de política” (Rhodes: 2008), en la medida que nos permitirá observar, cómo fueron los patrones de relación e interdependencia de los mismos en el proceso de elaboración de las políticas educativas de alfabetización que es ajena a la visión “jerárquica, instrumental y formalista (top down)” de las políticas públicas que se concebían en los años 60 (Roth, 2010: 39) y que sin duda nos ayudará a entender las variaciones de redes que

existen en la formulación e implementación de los diferentes programas de alfabetización, a partir de las dos normativas referidas a la educación en Bolivia.

1.3 La participación de actores en las políticas públicas

Considerando que las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones que resultan de la interacción de diversos actores, sean estos de carácter público (autoridades políticas/administrativas) y/o privadas; es fundamental comprender el o los escenarios de encuentro o disputa en la elaboración y ejecución de una determinada política pública que haga frente a una percepción equívoca -sobre todo desde la misma sociedad- de que los actores son solo beneficiarios de las políticas públicas y que es el gobierno el que elabora, ejecuta una política pública de manera casi vertical; por tanto el objetivo del trabajo consistirá en contraponer con sustentos teóricos diversos la relación entre el sistema político administrativo del Estado y la sociedad civil, entendiendo la participación como un instrumento de análisis de política pública.

En primer término, es necesario entender qué la participación estamos entendiendo por actores privados, partimos de una contraposición respecto a los actores públicos, entonces los reconocemos como aquellos que no forman parte del aparato gubernamental en su forma técnica ni administrativa, sino instituciones privadas y ciudadanía en general.

Para Subirats (2012), existen tres grupos de actores presentes en la formulación y la implementación de una política pública:

Los "grupos objetivos", están compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver (Subirats, 2012:63).

Desde esta perspectiva, estos grupos objeto de una política pública son entendidos como problema, o causantes de esta, podemos pensar en, empresas de explotación de recursos naturales que contaminan el medio ambiente, en el tema de la educación pueden constituirse las personas en situación de analfabetismo absoluto y funcional, en el tema de salud, las personas afectadas por alguna enfermedad endémica; en materia social, hombres

y mujeres que trabajan en la calle como trabajadores sexuales, personas en situación de calle, consumidores de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, vendedores ambulantes de piratería, etc.; todos ellos son objeto de regulación de sus acciones y comportamientos a través de instrumentos legales, principalmente.

Un segundo grupo de actores privados son los beneficiarios directos de las políticas públicas, de acuerdo a Subirats (2012) "los beneficiarios finales comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos"(Subirats, 2012: 64).

La idea principal de esta categoría de actores es que el beneficio está ligado a la mejora de sus condiciones de vida a partir de la intervención y atención que se dé al grupo-objetivo causante del "problema". Podemos señalar muchos ejemplos para continuar con los casos anteriormente citados, para el caso de problemas medioambientales, podemos pensar en comunidades indígenas, campesinos y población en general que ve amenazada su entorno, tierra y territorio. En el tema de salud, seguridad ciudadana, etc. es la sociedad en general la que también se constituye en la beneficiaria de la intervención a través de una política pública.

Finalmente, se encuentran los "grupos terceros", definidos como:

[c]onjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, sin que la política pública les este directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente (Subirats, 2012: 64).

Para el autor, si las políticas actúan a favor de este grupo, entonces estos se convierten en *beneficiarios directos o finales*; mientras que si la implementación de una política los perjudica, son los afectados de la misma. Esta idea nos remite a las coaliciones de causa de Sabatier (1993) o también grupos de aliados que pueden viabilizar u obstaculizar la acción pública, en este sentido se entiende a los actores como:

Gente de diferentes posiciones (agentes oficiales y elegidos, líderes de grupos de intereses, investigadores, etc.), quienes comparten un particular sistema de creencias (esto es, un conjunto básico de valores, supuestos causales y percepciones del problema) y quienes demuestran un acuerdo

no trivial de actividad coordinada en el tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993,25).

Es importante destacar que en esta modalidad de coalición de actores, no debe incluirse a las organizaciones, instituciones o grupos de interés porque éstas actúan en función de reglas e instituciones; mientras que para los miembros de las coaliciones de actores éstas son solo recursos que pueden afectar la política pública.

Otro aspecto importante en las coaliciones de actores es la importancia dada a las creencias y a los valores, así, el modelo de Advocacy Coalition Framework se contrapone con el modelo racional donde los intereses costo-beneficio son priorizados y los aspectos subjetivos son vistos como obstáculos en una política pública.

Por ende, es necesario prestar atención a la diferencia que realiza Marsh y Rhodes, entre las comunidades políticas de actores, que tiene carácter cerrado y exclusivo de individuos seleccionados, que aunque incorporan actores privados con ciertos conocimientos, recursos e información que hacen más fácil llegar a consensos. En contraposición, en el *policy networks*, no existe límites a la participación de actores porque estos no están representados por instituciones y ante este panorama es más difícil llegar a consensos y hacer uso de los recursos que cada actor cuenta (Zurbriggen, 2003).

De acuerdo a Subirats (2012) existen dos posiciones respecto a la participación de los actores privados en la constitución y estructuración de una política pública, la primera están a favor de reforzar las intervenciones estatales en beneficio de los actores que son afectados por los problemas que la política pública debe responder. Por el contrario el segundo grupo de autores defienden la libertad de acción y los intereses de los actores privados que podrían estar en riesgo por la intervención de la política pública.

La consideración de la importancia de los actores en todo el proceso de política pública rompe con el modelo de política pública por ciclos, en este sentido, Sabatier y Jenkins (1993) proponen que esta se construye a partir de los actores públicos y privados, en coincidencia, el neoinstitucionalismo afirmará que una política pública es el resultado de las interacciones y disputa entre diversos actores.

Para el enfoque de redes de Rhodes (1998) en contraposición a las propuestas anteriores neoinstitucionalismo y Advocay Coalition Framework de Sabatier- apuesta por una visión más amplia de participación, mas inclusiva de diversos actores con mayor capacidad de intervención en todo el proceso de política pública. Para este autor, "la relaciones estructurales entre instituciones políticas, son elementos cruciales en las redes políticas, más que las relaciones interpersonales entre individuos de dichas instituciones" (Idem).

En el modelo de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) el subsistema indica "el conjunto de actores involucrados en un problema de política pública", pero cuando surge este problema, es necesario que exista un proceso de selección de los actores claves con capacidad de incidir en el problema. De acuerdo a la idea de subsistemas o comunidades de políticas, los actores son limitados y orientados a sectores.

Al respecto, Rhodes (1997) propone la integración de tres ámbitos de análisis de política (maso, meso y micro) donde los actores se interrelacionan y generan una interdependencia que representan intereses, de acuerdo a esas tres dimensiones, y es en el ámbito micro donde tiene especial importancia las negociaciones entre actores donde cada uno vigila sus intereses.

La participación de los actores depende del contexto de una sociedad y de la capacidad que tengan los individuos para comprender las dimensiones que representa su acción; así la Carta Iberoamericana (2009) define a la participación ciudadana como un derecho y responsabilidad y condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.

En esta declaración, la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como:

[u]n proceso de construcción social de las políticas públicas que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplia los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (Idem).

De esta manera, hay un reconocimiento de la participación colectiva, en el proceso de construcción social de las políticas públicas, por ejemplo el Convenio 169 de la OIT sobre la obligación de realizar la consulta a pueblos indígenas y tribales en cualquier política que los afecte. Una primera divergencia respecto al concepto de participación se inicia en tomo a dos grandes tradiciones en la política, desde la escuela del Racional Choice, donde las decisiones están bajo la responsabilidad de "actores racionales" que cuentan con toda la información necesaria y dirigen sus elecciones desde una posición jerárquica clara. En este sentido existe un tomador de decisiones, "en una perspectiva de optimización de las decisiones colectivas, de racionalidad de los comportamientos de los burócratas"(Kauffer, s/f).

Desde la teoría de la elección racional, pero también del Public Choice, los individuos solo se motivan cuando existe un interés que les convenga, este individualismo metodológico niega la posibilidad de la existencia o búsqueda del bien común por parte de los individuos.

A partir de la racionalidad limitada planteada por Simon, hay un viraje respecto a esta concepción, se habla más bien de una proceso de interacción de actores y donde toda política pública es un proceso de construcción; sin embargo todavía se encuentra una similitud por el hecho de que es el Estado quien toma las decisiones, tan solo en el segundo enfoque se agrega que el escenario presenta mayor incertidumbre.

De esta manera, se pasa de un modelo "top down" (centralidad) o como Kooiman (2002) entiende, la gobernanza jerárquica caracterizada por los sistemas de intervención centrada en modos tradicionales de gobierno, hacia otro modelo tipo "botom-up", sobre todo en relación a la implementación de las políticas. Posteriormente se introduce en debate la idea de las redes políticas o comunidades políticas donde se pone mayor énfasis en las intervenciones de los actores pero en sectores específicos, entonces el poder se diluye en todos ellos.

Un espacio de participación, responderá a aquel "conjunto de interacciones entre actores público s y privados orientados a resolver sus problemas sociales para crear oportunidades en un marco normativo", es decir la gobernanza (Kooiman, 2000). Para

Rhodes (1997) el modelo de intermediación entre actores públicos y privados solo debe referirse a niveles sectoriales y no a niveles macro.

Las coaliciones de causa y los referenciales globales son enfoques complementarios que se oponen al positivismo. Para Sabatier (2007), es en los subsistemas de política que los actores se estructuran en comunidades de política con sistemas de creencias particulares y con recursos que obtienen del entorno y que entran en competición para ver cuál de ellas influye en las decisiones políticas. Entonces, desde el enfoque cognitivo hay marcos cognitivos y normativos que actúan como sistemas de interpretación de la realidad donde los diversos actores públicos y privados ubican sus acciones.

Para Fung (2006), en la democracia contemporánea existe una multiplicidad de formas de participar, pero también advierte la peligrosidad de empoderar sin considerar antes en qué proceso se lo está haciendo y qué se espera de la participación de los actores, podemos pensar entonces, en la importancia de una selección de los participantes, en función del contexto y del fin mismo de su participación. Ampliar la cobertura sin un objetivo claro daría lugar a un proceso de estancamiento en todo el proceso de una política pública.

Con relación a los modos de comunicación y toma de decisiones de los procesos participativos, Fung (2006) los relaciona con la intensidad de su motivación y compromiso que demuestran los actores y finalmente la extensión de la autoridad que tiene que ver con el interés de incidir en las decisiones o políticas y de un ejercicio de autoridad.

La participación entonces puede realizarse desde distintos mecanismos, como señala Fung (2006) , estos varían en función de tres dimensiones: Quiénes participan (alcance de la participación); cómo se comunican los participantes y arriban a decisiones conjuntas (modos de comunicación y decisión); y cómo las decisiones se vinculan con las políticas públicas o la acción pública (extensión de la autoridad).

Para el neoinstitucionalismo que antecede la dimensión institucional de las políticas públicas, el Estado no es el único actor en ese proceso, lo que lo distancia del institucionalismo tradicional que daba importancia a los entes políticos administrativos. En

este mismo sentido, para Irvin y Stanburry (2004) también es importante la existencia de instituciones y regulaciones que fomenten la participación de los actores.

Un análisis de la participación de diversos actores implica fundamentalmente asumir que estamos ante un nuevo modelo de gobernanza, una nueva manera de entender la gobernanza abandonando la idea de que es el gobierno, el que lleva la dirección del Estado.

Kooiman (2000) define la gobernanza socio-política como "los arreglos/acuerdos (arrangements) mediante los cuales, actores públicos y privados persiguen la solución de problemas sociales o la creación de oportunidades sociales, y apuntan al cuidado de las instituciones sociales dentro de las cuales estas actividades de dirección (governing activities) tienen lugar" (Kooiman, 2000:139).

En palabras de Rhodes (1997) son las redes las que precisamente hacen la diferencia con respecto a los modelos jerárquicos y de mercado. Solo a través de las redes, el Estado pierde el protagonismo que tenía en la toma de decisiones de una política pública; pero también demuestra que tampoco el modelo de mercado (neoliberalismo) tuvo éxito como distribuidor de los bienes públicos en realidades complejas, dinámicas y diversas.

En la misma línea, para Kooiman (2000), las formas de co-gobernanza están centradas en las interacciones horizontales entre sectores públicos y privados, y por este carácter no jerárquico se generan y consolidan acuerdos mediante la cooperación, la coordinación y la colaboración.

Está claro que en una política pública entran en juego intereses, subjetividades, percepciones diversas que no solo van a influir sino condicionar sus resultados; más allá de poner en duda si la participación es positiva – puesto que en muchos países se ha adoptado e institucionalizado como derecho y como mecanismo fundamental en la relación Estado y sociedad civil- el debate debe centrarse en torno a qué mecanismos de ésta se corresponden con determinados procesos en una política pública.

CAPÍTULO II

MARCO CONTEXTUAL

2.1 Las reformas educativas en Bolivia y su impacto en la alfabetización

Uno de nuestros propósitos es identificar cuáles fueron los escenarios y marcos institucionales que promovieron la participación de los actores y la constitución de redes en determinados momentos de la historia boliviana que no solo influyeron sino determinaron las orientaciones políticas, económicas y sobretodo metodológicas de los programas y planes de alfabetización –o la ausencia de los mismos-.

El alfabetismo entendido como educación no siempre fue considerada una política pública, es más podemos afirmar que es desde mediados del siglo XIX que cobra relevancia y es asumida como una tarea del Estado. Históricamente la educación fue pensada como el principal medio para salir de la barbarie a la civilización, a lo racional, que en último término era la modernidad. Durante la colonia, y en el período de la creación de instituciones bajo el dominio de la corona española, era impensable implementar un proceso de alfabetización, porque iba en contra del sistema de dominación y por ende, indispensable para consolidar la dinámica de la explotación colonial.

Fruto de los movimientos libertarios e independentistas se forjó una nueva visión de la educación y de los destinatarios de la misma, y es el Estado quien asume la responsabilidad de una educación laica, como una forma de superar las desigualdades sociales, pero aún mantiene un carácter elitista donde es impensable un proceso de masificación educativa. En este período liberal surge la primera política educativa implementada por los el primer presidente de la república de Bolivia, Simón Bolívar y Antonio José de Sucre, más conocido como “Decreto de 1825” intentó poner fin a la exclusión y las profundas desigualdades entre los sectores de la población; sin embargo, las nuevas élites criollas impidieron que se implemente en su totalidad el proyecto de “creación de escuelas de

primeras letras en todas las capitales de cantón y pueblos cuyo vecindario pasara de más de 200 personas”(Centro de Estudios Sociales, 1994: 37).

Años más tarde se fueron consolidando procesos e instituciones educativas, principalmente Universidades y Escuelas Normales para docentes del magisterio con carácter limitado pues estaban reservados para las nuevas élites americanas y en cuyo proceso de creación el Estado tuvo un accionar mínimo, mucho menos pensar en la educación popular. La Constitución de 1872, constata aquella situación planteando la “instrucción particular o privada reservándose el Estado, solo la función de vigilancia” (CENDES, 1995:39) y por tanto se deslinda de cualquier responsabilidad por promover la educación en todos los niveles y transfiriendo esta labor a instituciones religiosas.

El período liberal de principios del siglo XX no significó mayores cambios con relación a las competencias estatales en materia de educación, si bien hubo un afán por importar modelos educativos foráneos –principalmente belgas y chilenos- todo ello respondía en implementar una educación modernizante pero alejada de la realidad, más aún cuando las escasas acciones a favor de la educación indígena son resistidas por los propietarios de tierras aun cuando se establecían premios pecuniarios para aquellos que decidían emprender una escuela rural (CENDES, 1995:40). Pese a este difícil panorama, “la escuela y la alfabetización se convierten para los indígenas en un instrumento de lucha importantísimo en la defensa legal de las comunidades, una forma de resistencia del movimiento indio y una estrategia de sobrevivencia” (Soria, citado en CENDES 1995: 49).

Solo a principios del siglo XX el Estado finalmente asume esta responsabilidad en todos los niveles y áreas, entre ellos el alfabetismo, y pasan a ser considerados como asuntos de política pública, redefiniendo la misma educación como factor de cohesión y como instrumento que posibilitaría el desarrollo de las capacidades individuales y de desarrollo económico, social de los diferentes países, a través de una “homogeneización lingüística y cultural” (Moura Castro y Verdisco, 2004: 134).

Una primera gran experiencia educativa de inclusión indígena surgida desde el mismo seno de la sociedad indígena es la Escuela de Warisata como un intento por reivindicar las prácticas ancestrales andinas en la educación rural, dicha iniciativa fue impulsada por Elizardo Pérez y Aveliño Siñañi² quienes recuperaron algunas de las instituciones andinas como el trabajo comunitario logrando de esta manera la participación plena de la comunidad no solo en cuestiones logísticas sino también en decisiones administrativas donde el Consejo de Autoridades Tradicionales tenía amplio poder de decisión. Si bien esta experiencia de Escuela-Ayllu de carácter integral al vincular con temas de productividad e integración a la sociedad boliviana en igualdad de oportunidades era enfocada directamente a la niñez indígena, es importante resaltar que se convirtió en la principal tarea de alfabetización surgida desde la sociedad (CENDES, 1995:47).

La revolución del año 1952 impulsada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario tuvo sin duda luces y sombras en el escenario político boliviano, por un lado no se puede desmerecer la eliminación de las grandes oligarquías principalmente mineras y hacendales que mantenían una estructura feudal por la propiedad de la tierra y la sumisión a las grandes mayorías nacionales, principalmente campesinas e indígenas que por supuesto estaban impedidas de acceder a la educación so pena de castigos e inclusive de muerte.

Ahora bien, el proceso de Reforma Agraria y el Voto Universal contribuyeron en gran medida a reconocer los derechos civiles, políticos y económicos de las población indígena rural boliviana; sin embargo, este aparente estado de reconocimiento tuvo como sustento la homogeneización y adaptación de las múltiples identidades nacionales a la identidad de un Estado nacional homogéneo rompiendo de esta manera las principales formas de organización y participación comunitaria de las nacionalidades indígenas y campesinas.

² El año 2010, durante la presidencia de Evo Morales se aprueba la Ley Educativa Elizardo Pérez-Avelino Siñañi con el objetivo de recuperar las bases fundamentales de la denominada Escuela Indígena.

En materia educativa, el gobierno de la revolución nacional decretó el año 1955 una reforma educativa que estaba enmarcada en la misma visión de Estado ampliando la cobertura y el acceso a la educación sobre todo desde áreas rurales en busca de formar al “ciudadano boliviano”; no obstante, este modelo de Estado se fue derrumbando por la “enajenación sociocultural de los grupos humanos originarios y la negación del contexto de la realidad boliviana” (Opinión 2006: 2), provocando de esta manera una crisis educativa e insatisfacción de la población en general, más aun utilizando las lenguas originarias para acceder a las comunidades indígenas que debían ser alfabetizadas en castellano encaminando al país hacia un proceso progresivo de mestizaje.

Posteriores gobiernos realizaron ciertas reformas (1969 y 1973) sin alterar los fundamentos de dicha reforma y fue ante esta ausencia del Estado, que desde los años 80 surgieron con mayor fuerza iniciativas educativas innovadoras promovidas principalmente por la Iglesia Católica y Organizaciones no Gubernamentales que desde aquella década incrementaron su presencia sobre todo en las regiones rurales del país en las áreas de educación, desarrollo y salud, fundamentalmente. Como afirma Albó (1999) la tradición privada de las experiencias de alfabetización y de incorporación de la educación intercultural bilingüe en Bolivia tuvieron mayor acierto en crear “un ambiente masivo, favorable al uso de estas lenguas y a la participación pública de sus hablantes y sus organizaciones” (Albó, 1999: 23).

En los primeros años de la década de los 80's, el panorama del Sistema Educativo y concretamente la educación para adultos iletrados empezó a cambiar con la creación del Servicio Nacional de Alfabetización “Elizardo Pérez” (SENALEP) que buscó mejores espacios para la participación de organizaciones sociales y gremiales como la CSUTCB, el magisterio y la COB (Albó, 1999:24). Empero no es hasta el año 1983 que se aprueba el Plan Nacional de Educación que contemplaba por vez primera la realización de programas de educación intercultural bilingüe.

Tuvo que transcurrir el cuarto gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1990) para que por fin se pueda llevar adelante un serio cuestionamiento al estado de la situación educativa, mismo que se plasmó en el “Libro Rosado” que intenta complementar se con

otro documento trabajado desde la sociedad, concretamente bajo la responsabilidad de la Central Obrera Boliviana que lo denominó “Proyecto Educativo Popular”, ambos documentos tuvieron la intención de afianzar consensos en el Segundo Congreso Nacional de Educación, convocado por el recién electo Jaime Paz Zamora con amplia representación de la sociedad pero cuyos resultados fueron desvirtuados por el equipo técnico (ETARE) que finalmente impuso sus apreciaciones (Opinión, 2006: 2).

El denominado Acuerdo Patriótico de 1990 entre el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y Acción Democrática Nacionalista, que llevo a Jaime Paz Zamora a la presidencia, tuvo como principal tarea la reconfiguración del Sistema Educativo, empero, dicha acción quedo delegada exclusivamente a un equipo técnico cuyo rol en el diseño de la reforma fue desde todo punto de vista cuestionado, hablamos del Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE)³ que continuo en sus funciones durante el gobierno de Sánchez de Lozada sin ninguna novedad en el enfoque ni las estrategias implementadas.

En la década 1983-1993, período donde se gestaba la nueva Reforma Educativa, se implementa el Plan Nacional de Alfabetización y Educación Popular llevado adelante por el SENALEP (Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular) y que nació con las mejores intenciones para atender a las necesidades lingüísticas y culturales diversas del país además de reivindicar los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo no pudo cumplir sus metas propuestas por la falta de respaldo político de los gobiernos que estuvieron en el poder aquellos años (República de Bolivia, 2003: 7).

2.1.1 Ley de Reforma Educativa 1565

El 7 de julio de 1994 el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada decreta la Ley de Reforma Educativa cuyos principios están orientados a reconocer la participación popular, a través

³ El Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE) era primeramente dependiente del Ministerio de Planeamiento y posteriormente del Ministerio de Desarrollo Humano, y tuvo a su cargo el diseño del Programa de Reforma Educativa desde el año 1992 hasta su promulgación en julio de 1994 (Albó, 1999: 34).

de cuatro estructuras en el nuevo Sistema Educativo Nacional: de Participación Popular, de Organización Curricular, de Administración Curricular, que determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas y la de Servicios Técnico-Pedagógicos y Administración de Recursos.

Como pudimos advertir la situación educativa anterior a la promulgación del decreto de esta nueva Reforma Educativa era altamente irrespetuosa con el carácter diverso de la cultura boliviana al plantear una homogeneización sin precedentes entre el mundo urbano y rural. En este sentido, la Reforma Educativa de 1994 fue una propuesta que tuvo muchos aciertos pero también bastantes críticas principalmente referidas a su origen, para muchos estos cambios en la educación boliviana fueron directamente impuestos por organismos internacionales como el Banco Mundial, además de estar fuertemente vinculados con el modelo neoliberal que estaba en pleno auge en las políticas económicas bolivianas y que se vieron plasmadas en la privatización de empresas nacionales estratégicas.

Según afirma Behoteguy (2006) “la Reforma Educativa de 1994 es para el modelo de modernización del Estado, basado en la economía de libre mercado, lo que la Reforma Educativa de 1955 era para el modelo de Estado nacionalista de la revolución de 1952” (Behoteguy, 2006: 2), de esta forma el espíritu innovador de reconocimiento de la diversidad pluricultural y lingüística se ve opacado por el enfoque utilitario de la educación al servicio del sistema económico imperante y a las exigencias externas. Para algunos críticos de la Reforma Educativa de 1994, las demandas externas provenían de los principales acuerdos internacionales como la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, la Conferencia de Dakar.

Todos estos lineamientos internacionales encuentran resonancia en la nueva institucionalidad educativa que se implementaba y donde se planteó para el área de la educación alternativa un Plan de Transformación Curricular de la Educación de Adultos impulsado por la entonces, Dirección General de Educación Alternativa y respaldado por algunas agencias internacionales entre ellas UNICEF y AAEA⁴, con el afán de “mejorar la calidad y la pertinencia de la oferta de Educación de Adultos en sus diferentes

⁴ Asociación Alemana para la Educación de Adultos.

niveles”(Ministerio de Educación, 1995: 2) y considera como ejes temáticos el trabajo, la producción, la salud, la comunicación, la vida y la participación; sin embargo, en los hechos dicha propuesta no pudo efectivizarse por la falta de capacidad para involucrar a los actores involucrados y por la decisión unánime del Ministerio de Educación de privilegiar la educación formal primaria.

No obstante, la Constitución Política del Estado, modificada el año 1995 definía la alfabetización como “una necesidad social a la que deben contribuir todos los habitantes” Art. 179 (Bolivia, 1995: 40) no se cumplió tal condición. De la misma forma, la Ley de Reforma Educativa en el capítulo referente a las estructuras del Sistema Educativo Nacional detalla las cuatro estructuras que son parte de la organización del mismo: Participación Popular, Organización Curricular, Administración Curricular y de Servicios Técnicos-Pedagógicos y Administración de Recursos.

Por razones de interés en nuestra investigación revisamos atentamente lo concerniente a la estructura de participación popular, considerando que es el escenario fundamental donde la sociedad civil podía participar en el quehacer educativo. De este modo, los objetivos que perseguía este eje eran:

Artículo 5

1. Responder a las demandas de los ciudadanos, hombres y mujeres, y de sus organizaciones territoriales de base para lograr la eficiencia de los servicios educativos, ampliando la cobertura con igualdad de oportunidades para todos los bolivianos.
2. Elevar la calidad de la Educación, desarrollando objetivos pertinentes a las características y requerimientos de la comunidad.
3. Optimizar el funcionamiento del Sistema, mejorando la eficiencia administrativa y eliminando la corrupción por medio del control social.
4. Asumir las opiniones de la comunidad educativa, promoviendo la concertación.
5. Asumir las necesidades de aprendizaje de los sujetos de la Educación (Ministerio de Educación, 2001: 54).

En el artículo 6 de la mencionada ley, se definen los mecanismos de participación popular en educación, que sin duda fueron bastante ambiciosos: Juntas Escolares, Juntas de Núcleo, Honorables Consejos y Juntas Municipales, Consejos Departamentales de Educación, Consejos Educativos de Pueblos Originarios, Consejo Nacional de Educación y la instancia macro, el Congreso Nacional de Educación que pretendía aglutinar a todos los sectores de la sociedad. Lamentablemente todo el aparataje institucional y las expectativas creadas en torno a una real participación de la sociedad en el campo educativo quedaron en buenas intenciones por falta de voluntad política y de consensos.

El año 1997 el recién electo presidente de la república Hugo Banzer Suarez propicio el Dialogo Nacional con la participación de diversos sectores de la sociedad como el sector de la oposición política y sociedad civil con el objetivo de tener un plan de gobierno con amplio consenso, fruto de aquella iniciativa, el Estado Boliviano realiza un nuevo intento de lanzar un **Plan Nacional de Alfabetización para la Vida y la Producción (1998-2002)** cuyas bases fundamentales son la “interculturalidad, capacitación para la vida, la participación ciudadana y la capacitación para la producción promoviendo los derechos de los pueblos y comunidades indígenas”. Además de haber alfabetizado a 511.616 personas, este empuje a la lucha frontal contra el analfabetismo recibió el Premio Internacional de Alfabetización de la UNESCO (2000) por su proyecto estrella: Proyecto bi-alfabetización Quechua-Castellano MINEDU-UNFPA (Ministerio de Educación, 2003: 7).

A pesar de que el proyecto Bi-alfabetización es reconocido como un logro gubernamental, es importante señalar que en los hechos fue una iniciativa netamente externa puesto que estaba enmarcado en un proyecto regional y con fuerte impulso económico y logístico de organismos internacionales.

Este proyecto se basaba en un enfoque intercultural y de género con aprendizaje simultáneo de la lecto-escritura en idioma nativo y castellano, vinculados a la vida cotidiana de las/os participantes a través del fortalecimiento de sus organizaciones e incorporándolos temas de producción, cuidado del medio ambiente, salud y ejercicio de los derechos ciudadanos, culturales y de género con el afán de aumentar la participación de los Pueblos Indígenas en la sociedad nacional (CEPAL, 2004).

Sumado a aquel Plan de Transformación Curricular, en los últimos años de vigencia de la Ley 1565 (año 2003) se intentó desarrollar una Estrategia de Educación Alternativa dirigida a niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos que por circunstancias de la vida no pudieron acceder o continuar en la educación formal, aquella incluía la implementación de un Programa de Reducción del Alfabetismo Absoluto y Funcional pero sin ningún signo evidente de su realización, debido a la crisis política desatada meses más tarde que terminó con la caída presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada en el denominado “Octubre Negro”.

Si bien la Ley de Reforma Educativa (Ley 1565, del 7 de julio de 1994) adoptó como estrategias y ejes vertebrales la educación intercultural bilingüe y la participación popular en las juntas y consejos educativos, pero como vimos en la práctica, la educación alternativa para adultos estuvo ausente. La construcción conjunta de conocimiento, la diversidad cultural a través del eje de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y principalmente la participación no tuvo mucho eco en los programas de alfabetización impulsados desde el Estado, y por el contrario partieron o permanecieron con las iniciativas privadas, de ahí que el afán democrático y participativo solo quedo en el documento elaborado por todo un equipo de ingeniería externa sin haber alcanzado consensos entre los sectores involucrados, especialmente el sector magisterial. Sin duda, la dura oposición del magisterio urbano pero también rural tuvo como origen la escasa participación que tuvieron en la formulación de la mencionada Ley, por ende se constituyeron en el principal obstáculo para su implementación en los diez años que estuvo en vigencia.

Pese a la poca implicancia del Estado Boliviano como impulsar de políticas de alfabetización serias, las experiencias de alfabetización desarrolladas por actores privados son vastas, a partir de los años 60 se han desarrollado intensas campañas, programas y proyectos que apostaron por hacer de la educación un instrumento de liberación, empoderamiento y de ciudadanía para los y las bolivianas en situación de vulnerabilidad y exclusión, a partir de ello tenemos una abanico de ofertas (Ver tabla 3) que han sido entendidas como iniciativas desde la sociedad y el tercer sector donde el Estado solo tenía un rol normativo sin involucrarse activamente en ellos.

Tabla N°3
Programas de alfabetización en Bolivia

Instituciones	Iniciativas y duración
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Educación Primaria de Adultos (1999-2007)
Alfabetización y Literatura	Programa de Alfabetización, Educación básica de Adultos y Desarrollo Comunitario (1965-2007)
Instituto Radiofónico “Fe y Alegría”-IRFACRUZ (ERBOL/CEE)	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos a Distancia “El maestro en casa” (1975-2006)
Radio San Gabriel –RSG (ERBOL/CEE)	Programa de Alfabetización Bilingüe, Educación Básica y Media Aceleradas de Adultos “Sistema de Auto-educación de Adultos a Distancia” (1985-2007)
Centro de Educación Técnica Humanística y Agropecuaria –CETHAS	Programa de Educación Técnica, Humanística y Agropecuaria (1978-2006)
Universidad NUR –Departamento Universitario al Servicio de la Comunidad	Proyecto de alfabetización y pos-alfabetización integral “Yo sí puedo” (1990-2007)
Instituto de Investigación Cultural para la Educación Popular INDICEP (UNICEF)	ProAndes/Prodeli – Proyecto de Alfabetización bilingüe “Yuray Jap’ina – Apropiándose el conocimiento” (1992-2007)
PROCESO Servicios Educativos (UNICEF)	Proyecto de Alfabetización Bilingüe Moxos – Trinidad (2001-2007)
Coordinadora Nacional de Educación Bilingüe Intercultural – CNEBI	Programa de Alfabetización y Educación Comunitaria Bilingüe (1996-2006)
Programa Mundial de Alimentos – Programa de Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Áreas Deprimidas –PMA-DRIPAD	Alimentos por Capacitación “Alfabetización” 1997-2007)
Fondo de las Naciones Unidas para la Población – UNFPA	Programa de Bi-alfabetización Quechua-Castellano en Salud Reproductiva con Enfoque de Género e Interculturalidad (1999-2007)
Fundación para la Educación y Servicio –FES	Proyecto “Acción Latinoamérica Bolivia” (2005-2008)
Pastoral Social Càritas Coroico (AeAB/AECI)	Proyecto de Alfabetización para la vida (2002-2007)
Centro de Educación Popular Qhana-Caranavi (AeAB/AECI)	Proyecto de Alfabetización y Pos alfabetización (2002-2007)
Instituto Pedagógico Latino Americana y Caribeña de Cuba – IPLAC/Prefectura de Tarija	Programa Analfabetismo Cero (2004-2006)

FUENTE: Carrarini (2009)

Esta “heterogeneidad *silenciosa* de iniciativas alfabetizadoras con adultos” (Carrarini, 2009: 51) articuló una serie de actores e intereses en función del marco normativo según el cual el Estado tenía un rol regulador de estas acciones hasta el año 2006, donde el nuevo modelo de Estado asume un rol protagónico y hegemónico en la implementación masiva

del Programa “Yo sí Puedo”, lo que significó la supresión automática de por lo menos 15 prácticas (Ver tabla 3) que se estaban desarrollando en el territorio boliviano, lo cual también implicó una reconfiguración de nuevos actores en el escenario político de formulación e implementación de la política educativa.

2.1.2 Una Reforma Educativa para un Estado Plurinacional

El 22 de enero de 2006, Bolivia emprende un nuevo proceso histórico como resultado del triunfo de Evo Morales Ayma como presidente de la entonces República de Bolivia, hoy Estado Plurinacional; con un proyecto político que enarboló como banderas la descolonización, el racismo y la defensa de los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas existentes en todo el territorio nacional. Una de sus principales tareas fue la convocatoria a la Asamblea Constituyente cuyo resultado final fue una nueva Constitución Política de re-estructuración o refundación del país. No obstante el proyecto político del Movimiento al Socialismo (MAS) contemplaba muchas propuestas que después fueron defendidas por sus miembros representantes en la Asamblea.

Fruto de la nueva institucionalidad, el entonces ministro de educación, Félix Patzi⁵, definió algunas estrategias de cambio hacia una educación descolonizadora como la formación de maestros en idiomas nativos, Plan cero maestros interinos y el Plan Cero analfabetismo. En un primer momento esta última estrategia contemplaba la disminución del analfabetismo con el apoyo de pedagogos cubanos dentro un marco más general como era el Plan Nacional de Alfabetización que sustentado en un Ley corta pudo iniciar el trabajo de reconstrucción del sistema educativo nacional y abrogar la Ley de Reforma Educativa hasta entonces vigente, mientras la nueva Ley era elaborada entre varios sectores de la población.

De esta forma, la implementación del proceso de alfabetismo se inicia con la promulgación del Decreto Supremo 28675, del 13 de abril de 2006 que como medida primera crea el Programa Nacional de Alfabetización (PNA) y emplea el método cubano “Yo si Puedo”, para emprender la cruzada contra el analfabetismo con el respaldo de

⁵ Sociólogo, intelectual Aymara e ideólogo de la descolonización en el campo educativo.

gobiernos como Venezuela y Cuba. Este método nació en Cuba el año 2001 desarrollado por Leonela Relys, del Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño, fue premiado y avalado por la UNESCO por los logros alcanzados. Se basa en un método audiovisual que asocia cada letra del alfabeto a un número. El contenido de las lecciones consta de tres partes: preparación, aprendizaje de la lectura-escritura y consolidación de los conocimientos adquiridos (OEI, 2007: 26).

Un aspecto importante de detallar, para fines de nuestra investigación, es la aparente capacidad gubernamental de generar alianzas y acuerdos no solo a nivel internacional sino también nacional, según fuentes del Ministerio involucrado,

El 11 de abril se firmó un convenio entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas para que la institución militar apoye al Programa de Alfabetización [...] posteriormente con la Universidad Mayor de San Andrés para apoyar con recursos humanos y en agosto la Iglesia Metodista se sumó al proceso para enseñar la lecto-escritura en sus templos y barrios periféricos de El Alto (Ministerio de Educación y Culturas, 2008: 4).

En los 33 meses que duró la etapa principal del proceso de alfabetización poco a poco se fueron sumando por voluntad propia y/o fines pragmáticos, muchas autoridades municipales y departamentales que apoyaron de forma logística en el desarrollo de este programa masivo de alfabetización donde el Estado Boliviano encara su responsabilidad con gran parte de la población que permanecía en situación de racismo y exclusión por su condición de iletrados. Un aspecto importante a resaltar es la constitucionalización del alfabetismo para efectivizarla como política pública⁶ y que sin duda establece las responsabilidades y los mecanismos de participación social y comunitaria en el proceso de formulación, implementación y evaluación de los planes y programas educativos.

Por otro lado, en contraposición al sistema de educación regular/formal que tiene carácter obligatorio y normativo, la educación alternativa⁷ –entiéndase la alfabetización-

⁶ Artículo 84: El Estado y la sociedad tienen el deber de erradicar el analfabetismo a través de programas acordes con la realidad cultural y lingüística de la población. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, (Octubre de 2008).

⁷ La Ley Educativa Avelino Siñani-Elizardo Pérez promulgada el 2010, define la educación alternativa como un subsistema: “Destinada a atender las necesidades y expectativas educativas de personas, familias, comunidades y organizaciones que requieren dar continuidad a sus estudios o que precisan formación permanente en y para la vida [...] con carácter intracultural, intercultural y plurilingüe” (Bolivia: 2010) La

desarrolla sus acciones según las necesidades y expectativas de la población, por ello entran en juego intereses y preferencias que orientarán la participación activa de los/las educandos y del entorno inmediato en el proceso educativo, así como la orientación política que asuma determinada política pública; más aún, considerando el contexto social y político boliviano donde las comunidades indígenas, campesinas y organizaciones sociales, -como sujetos de intervención educativa- tienen estructuras organizativas sólidas que gozan de legitimidad y reconocimiento social y estatal, sin cuya participación, ninguna política pública es viable.

La Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez N°70, promulgada el 20 de diciembre de 2010, contempla la participación social comunitaria y la define como:

Artículo 90. (Participación Social Comunitaria). Es la instancia de participación de los actores sociales, actores comunitarios madres y padres de familia con representación y legitimidad, vinculados al ámbito educativo. La participación social comunitaria comprende la estructura, mecanismos, composición y atribuciones dirigida al apoyo en el desarrollo de la educación, sujeta a reglamentación (Bolivia 2010: 51)

De la misma forma que la Ley 1565 de Reforma Educativa estableció espacios de participación ciudadana, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez define como instancias de participación social comunitaria de organizaciones e instituciones involucradas en la siguiente estructura:

Gráfico 1

Instancias de Participación Social Comunitaria



Elaboración propia en base a Ley Educativa Avelino Siñani-Elizardo Pérez

Educación Alternativa cuenta con dos áreas: a) la educación de personas jóvenes y adultas -en la que se incluye la Educación Primaria de Personas Jóvenes y Adultas, Alfabetización y post-alfabetización y la educación Secundaria de Personas Jóvenes y Adultas- y b) la educación permanente (Bolivia, 2010: 21).

En el marco de análisis de las políticas públicas, la participación de actores es una pieza fundamental en la gestión de una política educativa, más aún cuando los procesos de alfabetización involucran a una población mayor de 15 años, en este sentido cada actor y cada red que los agrupa con sus determinadas características contribuirá de forma diferente en el éxito o fracaso de la política pública.

Como repasamos hasta ahora, las políticas de alfabetismo surgen precisamente de una evolución histórica de transformación de las visiones de educación, los intereses de los actores públicos y privados que definen y ejecutan la acción, las relaciones internacionales que se establecen entre países y que definen las fuentes de financiamiento y los actores a los que se dirige la acción.

Basándonos en los datos (ver tabla 4), podemos asegurar fehacientemente que con la reducción – sino erradicación total- del analfabetismo en Bolivia se logró alcanzar uno de los factores fundamentales que servía como instrumento de exclusión y discriminación no solo entre clases sociales sino también de género y generacionales.

Tabla N° 4
Evolución de la tasa de analfabetismo en Bolivia

	1900	1920	1930	1940	1950	1966	1975	1985	1995	2001	2008
Analfabetismo	81.5	77.5	75.1	72.1	67.9	55.9	44.0	32.6	16.9	13.3	4.9

Fuente: Manuel Contreras

1999); INE (2004); Ministerio de Educación y Culturas (2008)

Elaboración: Carrión (2008), “Estudio Andino sobre experiencias de alfabetización con poblaciones en contextos de vulnerabilidad”

Sin embargo, resta por conocer cuáles las implicancias de la implementación de estos programas educativos de alfabetización en Bolivia, pero sobre todo poniendo mayor atención en el proceso más que en los resultados de la política, en su interacción con las personas y en la mejora de la calidad de vida, la sostenibilidad de determinada política pública no solo en términos financieros sino también de su adaptabilidad a los cambios y su permanencia en el tiempo.

CAPÍTULO III

LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS DE BOLIVIA

3.1 Los diseños institucionales en los programas de alfabetización

Entender las estructuras institucionales que subyacen y configuran los escenarios en determinados momentos históricos da lugar posteriormente al desarrollo de políticas públicas, para conocer las orientaciones, los valores, principios y normas que se articulan en torno a esto además de ampliar o restringir la participación de actores, principalmente del ámbito privado. Por otro lado, en el presente acápite se intentará analizar si evidentemente la estructura institucional de los dos momentos de implementación de políticas educativas va a condicionar la existencia de red de políticas públicas con capacidad de influencia en las mismas.

Para Fung (2006) los diseños institucionales juegan un importante rol en la radicalización democrática, de este modo no es casual que el surgimiento significativo no solo a nivel cuantitativo sino también de pluralidad metodológica se haya dado en la etapa de retorno democrático en Bolivia; ahora bien, si admitimos que el factor de diseño institucional explica en gran modo el devenir de las políticas educativas, no excluimos otras variables explicativas, que como veremos más adelante, también nos proporcionan elementos fundamentales de condicionamiento de políticas públicas en torno a la erradicación del analfabetismo en Bolivia.

Toda política pública es una acción o inacción estatal⁸ (Dye), en este sentido la caracterización de los hitos históricos que reflejan los diseños institucionales darán lugar al accionar o inacción del Estado o de iniciativas de la sociedad civil, no obstante, el análisis que realizaremos no está exento de limitaciones de carácter histórico, puesto que la formación social boliviana no es un contínuum sino que está atravesado por cortes económicos, políticos y sociales a los cuáles nos referiremos en relación sobre todo a los procesos de participación y en cierta medida a procesos educativos.

⁸ Según Dye una política pública es todo lo que un gobierno decide o no hacer” Dye (2008).

El desarrollo histórico de la educación boliviana nos da cuenta de los principales cambios educativos fruto de una multiplicidad de relaciones y diseños institucionales en la que se efectúan las políticas educativas. De acuerdo con este autor, existen sobretodo tres variables a tomar en consideración en el análisis de diseños institucionales: quién participa, cómo son formadas y tomadas las decisiones y cómo estas decisiones se vinculan a las políticas, bajo este marco se analizará a grandes rasgos los diseños institucionales que tuvieron mayor relevancia en determinada política educativa.

Un primer marco institucional de la educación constituye el período colonial donde “la educación tuvo un criterio de casta” (Barral, 2002: 39) pero además ausente de valores locales y reconocimiento de las culturas originarias; ahora bien, si la colonia representó un primer contexto donde la educación tuvo un carácter restringido para el grueso de la población por más de tres siglos, fue durante el periodo republicano donde la preocupación estatal y de la sociedad civil en general va dirigida a cuestionarse el tipo de educación y las bases fundamentales que la sustentan, introduciéndose un tema hasta ese entonces ignorado, es decir la visión que se tiene sobre el hombre y la sociedad que se iba a formar. No obstante, como es evidente, dentro el sistema colonial estaba claro sobre quiénes recaía el poder de toma de decisiones en todas las materias, precisamente por eso la educación nunca fue planteada como un derecho accesible a la población originaria.

Con el advenimiento del período conservador-liberal y republicano de 1880 a 1934, la educación fue asumida como responsabilidad del Estado pero bajo un diseño de homogeneización cultural divorciada del reconocimiento de la pluralidad y diversidad étnico-cultural que no tuvo amparo en los constantes gobiernos de turno que caracterizaron a esas décadas. Años más tarde, a inicios del siglo XX, algunos gobiernos liberales asumen la responsabilidad plena en el tema educativo y toman como una de las primeras acciones una cruzada contra el analfabetismo de sectores campesinos, es este provocador interés que lleva a algunos historiadores a afirmar que este período fue la “época de oro de la educación” (Barral, 2002: 43).

Empero, y siguiendo las variables que den cuenta de un diseño institucional podemos sostener no hubo una participación societal y solo se involucraron los gobernantes bajo la coyuntura de ese entonces que significaba la independencia de América y por ende

un proceso de reconstrucción institucional que mantenía el carácter de asimilación castellana y homogeneización cultural. En esa coyuntura, la participación de los educandos era una motivo para que los gobiernos en turno generen “una competencia entre los partidos que alentaban la participación de los mestizos, los sectores populares desplegaron estrategias para adquirir status de ciudadanía buscando esencialmente oportunidades de educación (Mayorga, 2000: 334).

De forma complementaria los gobiernos liberales también desarrollaron estrategias para contentar a las masas y así evitar futuros actos de rebelión indígena, una de ellas se constituyó en la modernización del sistema educativo inicialmente proponiendo en niveles primario y secundario pero que finalmente la división correspondió más a criterios de clase con dos sistemas educativos uno urbano y otro rural para los indígenas con un fuerte –sino exclusivo- componente de trabajo de campo; sin que el desarrollo del mismo cumpla las expectativas deseadas por el fin pragmático por la que fue creado,

La modernización política [...]no fue un sistema reconocido y apropiado por los actores políticos relevantes, salvo como instrumento ideológico de enmascaramiento y legitimación para luchar contra enemigo político o conquistar clientes y apoyo electorales [...] logró una institucionalización muy limitada, pues no fueron puestos en práctica los principios constitucionales que formalmente definirían al Estado (Mayorga, 2000: 336).

Una nueva coyuntura política, económica y social llegará en una gran revuelta como fue la revolución nacional de 1952 que movilizó a toda la población de diversas regiones del país bajo una ideología nacionalista y popular que tendrá gran consecuencia en el campo educativo.

3.1.1 El Nacionalismo Revolucionario en el campo educativo

Posterior a la derrota en la Guerra del Chaco que enfrentó a Bolivia con Paraguay, continuó un proceso de reconstrucción nacional y búsqueda de nuevos referentes ideológicos y de liderazgo que hagan frente al poder económico y político de la oligarquía liberal hegemónica. De esta forma, al escenario político se ve alterado con la irrupción de nuevos actores políticos de corriente marxista con manifiesto afán por revertir la situación de

desigualdad social, injusticia y concentración de poder en manos de pocos y por supuesto, en la recuperación del rol estatal.

Estos elementos fueron como municiones que se consumaron en la revolución nacional llevada adelante por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) quién fecundó y plasmó las grandes ideas de los intelectuales impulsores del nacionalismo estatal y el sentir de las masas populares, fruto de ello se nacionalizaron las minas que se encontraban en propiedad de grandes terratenientes, se reconoció el derecho a la tierra a aquellos que la trabajaban con el lema “la tierra es de quien la trabaja”, iniciándose un lento e inconcluso proceso de Reforma Agraria y finalmente el paquete de medidas sociales cuyos principales logros fueron el voto universal y la existencia de un Código de la Educación que modificó el sentido y la responsabilidad educativa.

Uno de los principales méritos de este gobierno revolucionario fue alcanzar una alianza entre las clases medias carentes de liderazgo y representatividad y la clase obrera agrupada en una fortalecida organización sindical como fue la Central Obrera Boliviana a la cabeza de Juan Lechín Oquendo con quienes transformó y constituyó al país a través de un proyecto histórico sui generis que organizó la vida económica y política de Bolivia con nacionalizaciones y la recuperación del rol del Estado como único ente para el desarrollo, pero en el marco de un modelo de co-gobierno.

Es indudable, que el período post-revolucionario estuvo caracterizado por un contexto institucional democrático y altamente participativo sobre todo después del establecimiento del voto universal y el reconocimiento de la diversidad nacional; sin embargo tampoco podemos negar las incongruencias de este proceso que terminó sustituyendo la organización política comunitaria ancestral por otra de tipo sindical:

La alfabetización también ha servido para desarrollar una clientela política, como cuando en tiempos de la Revolución, por ejemplo, en Tinquipalla, se disponía que todo el que aprendiera a leer y escribir en 15 días, sería jefe del sindicato y tendría mayor acceso a los beneficios de la Revolución (Román, 2000:33)

En este contexto, el nuevo Estado boliviano asume la responsabilidad en materia educativa, principalmente de alfabetización de la población rural pero también en otras áreas que

estaban incluidas en un documento denominado Código de la Educación, en cuyo contenido podemos encontrar los principios revolucionarios:

El Código de la Educación Boliviana en los hechos marcó el tránsito de una educación elitista, selectiva y discriminativa, a una educación de masas, única, democrática, gratuita, obligatoria, nacional, revolucionaria, antiimperialista y antifeudal (Atahuichi, citado en Barral, 2002: 47)

Sin embargo estas pretensiones revolucionarias en diferentes áreas no fueron cumplidas a cabalidad por los intereses que fueron trastocados y que finalmente determinaron la continuidad de la política educativa homogeneizante en gobiernos posteriores dando fin a los espacios de participación masiva de sectores populares, y las reformas en el rol que tenía hasta entonces el Estado boliviano.

Pese a que los principios fundamentales del Código enarbolaban la inclusión y el reconocimiento a la presencia analfabeta de las grandes mayorías, se avanzó poco por la insostenibilidad de dicho proyecto que no terminó de fundir con una estructura institucional que la garantizara; empero, se viabilizó un significativo número de acciones gubernamentales de alfabetización, algunas con mayor incidencia que otras, entre ellas la campaña de alfabetización de 1958 proyectada a diez años consecutivos que integraba a organismos estatales, sectores privados y de la sociedad civil que de acuerdo a algunos datos redujeron la tasa de analfabetismo de 68% a 66.8% (CES, 1994:52).

La ingeniería institucional para el sistema educativo de esos años estuvo basada en una división del sistema escolar, uno dirigido al área urbana bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y Bellas Artes y el otro sistema escolar campesino contradiciendo la escuela única que pregonaba y que se encontraba bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Campesinos.

No obstante a estas intervenciones estatales, de forma paralela se fueron desarrollando algunas iniciativas privadas de alfabetización, principalmente religiosas protestantes como ALFALIT y CALA (Comisión de Alfabetización y Literatura Aymara); años más tarde nace por parte de la iglesia Católica la institución ERBOL (Escuelas Radiofónicas de Bolivia) cuyas labores educativas aún permanecen activas hasta nuestros días.

3.1.2 Dictaduras militares y políticas educativas

El segundo hito histórico en la alfabetización lo constituye el periodo de dictaduras que vivió Bolivia entre 1964 y 1982; sin duda fue un momento caracterizado por algunos autores como “discontinuidad” no solo la alfabetización, sino en todas las esferas política, social y económica del país. La orientación política que se asumió fue totalmente distinta, si bien se respetó la reforma agraria y la nacionalización de las minas realizadas por el gobierno de Paz Estenssoro, los espacios de participación y las alianzas estratégicas entre clases que sostuvieron por un tiempo significativo en el periodo anterior.

Ahora bien, no todos los gobiernos militares tuvieron la misma orientación ideológica y similar accionar respecto al tratamiento de algunas políticas, específicamente en materia de política exterior, algunos de ellos promovieron un fuerte impulso a la empresa privada y relacionamiento con Estados Unidos respecto a su lógica intervencionista ante la posible invasión cubana; también hubo gobiernos que continuaron con la ideología nacionalista como Ovando, que fue el único que trabajó bajo la herencia de un Estado “corporativo y patrimonial”(Calderón, 2010).

El año 1969, después de organizar el Primer Congreso Pedagógico Nacional se propone retomar la lucha contra el analfabetismo con un nuevo Programa Nacional de Alfabetización sustentado en un Decreto Supremo (09177 del 14 de abril de 1970) que trató de incluir a diversos sectores “con un sistema de aportes sobre utilidades, descuentos, aportes profesionales, compensaciones y sanciones” (CES, 1994: 61).

Lo rescatable de este proceso fue el hecho de que el Estado retoma su rol de promotor de la educación, por un lado; y por otro el carácter participativo que tuvo al convocar a un comité nacional conformado por sectores públicos, privados, gremiales, fuerzas armadas entre otros que tenían co-responsabilidad en esa tarea educativa.

Lamentablemente, las buenas intenciones plasmadas en el accionar gubernamental, principalmente del entonces ministro de educación Mariano Baptista Gumucio -quién años más tarde continuará teniendo un rol importante en las políticas educativas del país- no pudieron realizarse debido a los continuos golpes presidenciales que suspendieron sus

acciones, en este sentido, “los gobiernos militares no resolvieron ni se propusieron resolver el problema institucional fundamental de construir un orden político –ya sea democrático o autoritario- con perspectiva de estabilidad”(Mayorga, 2000:346).

Un ejemplo de inestabilidad se reflejó en el gobierno dictatorial de Banzer el año 1973, quien pasando por alto la propuesta alfabetizadora del gobierno de Ovando realiza una reforma al pasado decreto gubernamental con una Ley de Educación D.S. 10704 privilegiando la educación primaria y el incentivo a la creación de escuelas privadas para su coexistencia con las escuelas públicas obviando de esta manera la tarea alfabetizadora (Barral, 2002: 48). Sin duda este gobierno es señalado por muchos autores como el que utilizó mejor los mecanismos de control y represión a las organizaciones e instituciones sociales para asegurar “la paz, el orden y el trabajo”.

Años más tarde, durante el golpe de Estado de García Meza y el gobierno inconstitucional que se conformó, se reitera que para preservar el “nuevo orden”, el tema educativo debía ampararse en “los postulados del movimiento de reconstrucción nacional” (Barral 2002: 50); por ende, nuevamente las iniciativas gubernamentales de lucha contra el analfabetismo fueron suspendidas. El retorno a la democracia después de la caída de este gobierno de facto propició la creación de una de las principales iniciativas estatales a través de la creación de una institución especializada para la alfabetización como fue el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP).

3.1.3 El retorno a la democracia y a la tarea alfabetizadora

La restauración de la democracia en Bolivia en primera instancia significó una profunda crisis económica que concluyó con una crisis inflacionaria y adelanto de elecciones la creación de nuevas instituciones o la reconstitución de ellas después de varias décadas de persecuciones, faltas a las libertades individuales y sociales.

Una segunda consecuencia favorable del retorno democrático fue el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales que iniciaron una labor de capacitación y empoderamiento principalmente en áreas rurales, donde el Estado aún no contaba con la capacidad económica, técnica, ni humana para fortalecer estos espacios. Es precisamente en

esa coyuntura que se desarrolla la emergencia de otro paradigma en educación que sostendrá como principio la justicia social, denominada Educación Popular y que por supuesto va siendo una propuesta de sectores vinculados a la iglesia católica y al sector privado (ONG`s).

Los factores que dieron lugar a este tipo de educación fueron diversos, pero principalmente tuvieron a nivel interno con la profunda crisis en la que se encontraba la educación formal heredada del 52 con una currícula excluyente y homogénea a sectores rurales; por otro lado a nivel externo es innegable la influencia que ejerció en esos años la corriente de Paulo Freyre que planteaba una educación liberadora dirigida a sectores marginales y empobrecidos quienes formarían parte del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Enmarcado en esta filosofía y con la creación de una nueva institucionalidad se lleva adelante el Plan Nacional Alfabetización y Educación `Profesor Elizardo Pérez` el año 1983 bajo la consigna “Derrotamos a la Dictadura, derrotaremos al Analfabetismo”, en este sentido, existió un reconocimiento de que el problema del analfabetismo es sin duda un problema socio-económico y político además de una carencia pedagógica (SENALEP. Hacia una Educación Popular: 1983). El gobierno de izquierda de ese entonces,

[r]econoce el fracaso de la educación rural, la urgencia de su reestructuración, la existencia de una diversidad lingüística que no ha sido tomada en cuenta en la planificación educativa; y la urgencia de lograr la participación efectiva de todas las comunidades étnicas marginadas de la vida económica, social y política del país (CES, 1994:75)

Las características que reunía esta propuesta educativa se enmarcan en lo que fue la educación popular reconociendo la diversidad etno-cultural y lingüística, de este modo se diseñaron diversas estrategias para tres de las 36 etnias presentes en el país con las minorías más representantes. Otro aspecto relevante en el marco metodológico empleado por el SENALEP fue que por vez primera se apertura instancias de participación social y consulta a organizaciones populares, accionar gubernamental que llevó a tildar al gobierno de Unidad Democrática Popular de populista; como afirma Reyes (FERIA, 1999: 25) con el SENALEP de 1983, (las acciones gubernamentales a favor de la alfabetización, “asumieron la educación popular y el enfoque intercultural y bilingüe que la reforma de 1994 asumiría oficialmente”

La profunda crisis inflacionaria que desembocó en una renuncia adelantada del presidente y el adelanto de las elecciones, propiciaron no solo una interrupción de la acción pública más significativa después de muchos años a favor de la alfabetización sino también representó un giro político, social y económico con Víctor Paz Estenssoro y la implementación de una Nueva Política Económica de corte neoliberal.

Sin embargo, en este contexto surgieron con fuerza desde el tercer sector iniciativas organizadas y financiadas principalmente por la Iglesia Católica y de las agencias de cooperación internacional como UNFPA, UNESCO, Banco Mundial, etc. entre las principales tenemos a Educación Radiofónica de Bolivia (ERBOL) que a través de sus emisoras a lo largo y ancho del país prestan una educación radial para alfabetizar y capacitar a comunidades rurales del país, otras de igual importancia fueron QHANA, CETHA, Centro Avelino Siñani, entre otras que serán analizadas de forma individual más adelante.

Esta suplencia de responsabilidades por parte de sectores privados y/o sociales darán lugar a que se plantee “una posición radical y cerrada de autogestión que plantea el modelo de trabajo al margen del Estado, llega a coincidir con el modelo neoliberal de los gobiernos que consiste en abandonar progresivamente la atención de las necesidades básicas de la población” (CES, 1994: 64)

3.1.4 El modelo neoliberal y la alfabetización en Bolivia

No podemos caracterizar el marco institucional en el que se inscribe el programa de Alfabetización producto de la Reforma Educativa de 1994 sin antes remitirnos al contexto de implementación del neoliberalismo en Bolivia, que sin duda marcará la ruta de las políticas no solo económicas sino sobre todo de carácter social como consecuencia de las primeras.

El año 1985 el gobierno de Paz Estenssoro presentó al país dos planes de trabajo, el libro rosado⁹⁹ y blanco, en cuyo contenido podían leerse las medidas políticas, económicas y

⁹⁹ El libro rosado hace referencia al color del logo del partido político, Movimiento Nacionalista Revolucionario.

sociales necesarias para salir de la crisis de hiperinflación en la que se encontraba el país y también para obtener la ansiada eficiencia económica a través de la eliminación de las trabas al mercado para que este opere en función de la oferta y la demanda, es decir de libre mercado. Otro aspecto importante de resaltar en el proyecto político fue la restricción del rol del gobierno en asuntos económicos, consigna que permitió que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional FMI, ejerzan gran influencia en las políticas de gobierno.

El neoliberalismo sustentado en el Consenso de Washington (1989) plantea en su segundo punto que deben haber “prioridades del gasto público: reducir el gasto administrativo, defensa, subsidios indiscriminados y aumentar en áreas marginadas con altos rendimientos económicos y para mejorar la distribución de los ingresos (atención prioritaria de salud, **enseñanza primaria**¹⁰ e infraestructura)” (Williamson, 1998: 56) por tanto una de las principales prioridades del gobierno sería la provisión de niveles mínimos de educación y servicios de salud, pues desde su perspectiva, el gasto público debía reducirse al mínimo.

Así, una de las premisas que trajo consigo en neoliberalismo fue mejorar el nivel educativo, donde los procesos de enseñanza no debían sufrir recortes presupuestarios porque ello contribuiría a contar con una mano de obra calificada y por ende a mejorar la productividad y el desarrollo de un país. Lo contrario, es decir una educación de baja calidad afectaría desproporcionadamente a algunos sectores más vulnerables como las mujeres en el incremento de la natalidad, mientras que una enseñanza de calidad es causa directa del crecimiento y la distribución del ingreso.

En un contexto hostil y con imparable manifestaciones de repudio a las medidas socio-económicas neoliberales plasmadas en el decreto 21060, se llevó adelante el Primer Congreso de la Educación para hacer frente a las medidas educativas adoptadas por el gobierno del MNR y que posteriormente serían retomadas por la coalición de dos partidos políticos, denominado Acuerdo Patriótico entre el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acuerdo Democrático Nacionalista (ADN). Es precisamente en este periodo donde se gesta o más bien se dictamina en 15 días la elaboración del marco y los procedimientos

¹⁰ Subrayado nuestro.

de la Reforma Educativa pero no con personal local, sino por entidades extranjeras que siempre estuvieron presentes en el diseño y ejecución de políticas educativas. Como afirma Barral (2002):

[1]la clase dominante encomendó siempre a entidades extranjeras y/o consultoras para definir las estrategias de la educación: como es el caso de la misión belga con Georges Rouma. Los partidos del liberalismo y del Neoliberalismo MNR, ADN y MIR apelaron a similar fuente (Barral, 2002: 52)

Para Contreras (2000) “la propuesta de la reforma neoliberal debe verse en el contexto de los grandes cambios ocurridos en el ámbito mundial que privilegiaban a la educación como un factor clave para la educación” (Contreras, 2000: 491), así organismos internacionales no solo participaron activamente en las políticas de ajuste sino también planificación a nivel micro como ocurrió con la Ley de Reforma Educativa. Tampoco se debe obviar la influencia que tuvieron algunos eventos y acuerdos internacionales en materia educativa como la Conferencia de la Educación desarrollada en Jomtien (1990) que a la vez estaba enmarcado en Educación Para Todos EPT propuesto por UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD y Banco Mundial con el objetivo de reducir en analfabetismo hasta el año 2000.

Paradójicamente, y pese a los enunciados de la ola neoliberal que promovía la educación primaria o elemental, la primera década de los 90 sirvió para dar cuenta de que la educación no era precisamente el fuerte de la política latinoamericana, por ello la prioridad educativa adquirió un sitio importante en las políticas de Estado para mejorar el nivel de desarrollo del país y en Bolivia se expresó a través de la Reforma Educativa donde tres gobiernos consecutivos trabajaron en ese proceso, pero a través de una entidad que elaboró la propuesta fuera del Ministerio de Educación, denominado Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa, sobre la cual se han presentado numerosas observaciones que las señalaremos más adelante.

El proceso de esta Reforma Educativa empezó el año 1989 y fue implementada el año 1994, en términos generales buscó una nueva organización para el Ministerio de Educación, la inclusión del bilingüismo y la interculturalidad y una nueva estructura de formación del magisterio y del sistema educativo en general (Contreras, 2000: 492),

empero, lo fundamental de esta reforma es que se articuló con otras reformas de tipo económico, de reorganización del Estado, y novedosas formas de participación ciudadana.

Dentro la Reforma Educativa, la educación destinada a personas jóvenes y adultas llegó a ser un componente más del área de educación alternativa, asignándosele “una función supletoria del sistema regular, con escasos recursos” (Bolivia, 2010: 26) lo que determinó que no se destine de un presupuesto para la contratación de recursos humanos a los centros de adultos y solo las iniciativas privadas asuman la responsabilidad de alfabetización (Bolivia, 2010: 27).

En todo caso, la educación alternativa fue ajena al programa de Reforma Educativa de 1994 pese a que estaba incluida en el documento, “su marginación, evidenciada en su financiamiento, gestión y normativa, se debe a una decisión pensada y fundamentada desde las ideologías y políticas hegemónicas” (Foro Educativo, 2006). Esto también se refleja en los cambios implementados en el aparato estatal donde el Viceministerio de Educación Alternativa fue reducido a una Dirección General de Educación Alternativa que demuestra la escasa voluntad política por favorecer esta área donde se encuentra el grueso de la población boliviana.

Sumado a estos cambios en la esfera estatal, encontramos que en general durante el período neoliberal y las medidas que sucedieron a éstas, también hubo una etapa de reforma institucional denominada descentralización política y administrativa que se dio por un lado con la Ley de Participación Popular y la Ley de descentralización administrativa como tal que delinea la nueva función que desempeñaran los gobiernos prefecturales y municipales.

El Congreso Nacional de Educación realizado el 1992, es decir dos años antes de la promulgación de la Ley de Reforma Educativa, arranca con un importante componente de participación social que hacia augurar un proceso eminentemente incluyente, más aún cuando muchas formas participativas existentes al interior de las nacionalidades indígenas y barriales son reconocidas y adaptadas bajo otros denominativos en la Ley de Participación Popular.

Es decir, aún en los casos en que se presenta una sociedad civil activa y algún grado de compromiso del gobierno con una agenda participacionista, el diseño institucional puede limitar los potenciales y

prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual. En ese sentido, una agenda de gobierno que asuma como núcleo la participación debe traducirse en la mejora de la arquitectura institucional, una reivindicación en torno de la cual los actores colectivos se han movilizad (Duque y Carneiro, 2011:75)

La Ley de Participación Ciudadana, tuvo como acierto el reconocer como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base dentro las que se incluye a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas de acuerdo a sus usos, costumbres y disposiciones estatutarias; para el caso de la educación, la Ley de Reforma Educativa define que es la Junta Escolar, el principal órgano de participación popular en las unidades educativas, pero vale recalcar, que para la educación alternativa y de adultos no se contempla mecanismos similares de participación como en el sistema formal de educación; denotando de esta manera que pese a los intentos por una democratización e inclusión educativa no se alcanzó a construir una institucionalidad sostenible en la educación no formal.

No obstante la participación popular otorgó a la Reforma Educativa un marco territorial y participativo innegable en diferentes instancias tales como los núcleos escolares pasando por los niveles municipales y nacionales, la coordinación en la práctica no fue posible por sus incoherencias, lo que llevo posteriormente a la improvisación y resistencia en su aplicación. Empero, la Reforma Educativa y la Participación Popular concebidas como instrumentos de política podían retroalimentarse para tener mejor acogida en la sociedad, pero

[e]l andamiaje institucional reaccionó y se consolidó con ritmos diferentes; así, por ejemplo, el proceso de difusión y capacitación de la Participación Popular pudo verse enriquecido por los programas de educación alternativa, que sin embargo echaron a andar cuando la difusión y capacitación de la Participación Popular se encontraba en una etapa de mayor puntualidad (Galindo, 1998: 264)

Para Barral (2002) “los procesos democráticos no siempre contribuyen al cambio real de la educación, puesto que se trata de ´democracias controladas` en las que pueden efectuarse reformas educativas controladas y hasta regresivas” (Barral, 2002: 48); en este sentido, las medidas políticas, económicas y sociales implementadas por el gobierno de Gonzalo

Sánchez de Lozada, elegido por la vía democrática no garantizó que las mismas vayan dirigidas a los sectores más vulnerables, en tanto que primó los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en materia educativa.

La calidad educativa, es posiblemente una de las principales premisas que enarbó la Reforma Educativa de 1994 por la influencia de los organismos internacionales para reducir el costo financiero de la educación por medio de un equilibrio entre el costo y el beneficio a largo plazo, de ahí la acusación de tener un carácter eminentemente economicista y hasta mercantil.

3.1.5 La educación en el Estado Plurinacional

El inicio del nuevo milenio en Bolivia ha significado una reconfiguración del mapa político fruto de una crisis del Estado neoliberal expresado fundamentalmente en el plano político donde la ingobernabilidad se hace manifiesta por la crisis de representación política y descreimiento de las instituciones democráticas plagadas de corrupción; en el plano económico las privatizaciones de las principales empresas nacionales realizadas desde 1994 coartó la capacidad del Estado y generó mayor dependencia de las entidades internacionales de cooperación que en última instancia definían las directrices de la inversión pública.

Ante este panorama la sociedad reaccionó y se movilizó en las ya conocidas movilizaciones como la Guerra del Agua en abril de 2000, la Guerra del Gas el año 2003 entre otras que aceleraron el proceso de reformas estatales con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y el llamado a la Asamblea Constituyente en busca de una refundación del Estado boliviano a partir de una nueva Carta Magna y no simplemente con reformas que se vino haciendo desde la década de los 80's.

Para Tapia (2007) también existe una crisis de correspondencia ente los diferentes niveles del Estado:

Se trata de una crisis de correspondencia entre el Estado boliviano, la configuración de sus poderes, el contenido de sus políticas, por un lado, y, por el otro, el tipo de diversidad cultural desplegada de manera autoorganizada, tanto a nivel de la sociedad civil como de la asamblea de pueblos indígenas y otros espacios de ejercicio de la autoridad política que no forman parte del estado boliviano, sino de otras matrices culturales

excluidas por el estado liberal desde su origen colonial y toda su historia posterior (Tapia, 2007: 48)

Fruto de esta situación nace una nueva estructura partidaria peculiar con la conformación de un instrumento político con alta capacidad de articular varias matrices presentes en la arena política boliviana como la corriente indigenista y la de izquierda bajo el perfil carismático de Evo Morales Ayma. La sorpresa electoral del 2002, fue sin duda que el reciente partido político Movimiento al Socialismo (MAS) resulta en segundo lugar ejerciendo una fuerte oposición al segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada y por ende a todo el sistema de partidos “tradicional” no solo en el nivel formal (parlamento) sino principalmente ejerciendo política en las calles con las organizaciones y movimientos sociales que lo respaldaban.

Por todo ello, “la constitución de un nuevo nacionalismo plebeyo¹¹” (Do Alto y Stefanoni, 2010: 314) en un contexto institucional caracterizado por la desconfianza y la corrupción y la permanente demanda de reconocimiento de sectores antes excluidos de la vida política y económica dan lugar a la formación de “una ventana de oportunidad” para el nacimiento de un Estado Plurinacional.

Asumimos que debemos iniciar la discusión a partir de la definición de Estado Plurinacional en contraposición a la idea de Estado nación que se define como ente agrupador de los intereses particulares contruidos a partir de un imaginario o representación social de la unidad, que articula y representa el sentir y la visión de futuro de una sociedad. En contraposición, la idea de Estado Plurinacional pone en cuestión ese referente unitario donde confluyen los individuos a partir de una idea de nación que ignora las diversidades.

En este sentido la idea de conformar un Estado Plurinacional implica obligatoriamente una nueva reorganización del Estado, “en cuanto conjunto de instituciones políticas y administrativo-burocráticas de gestión pública y de planificación” (Santos Boaventura, 2010: 114) pero no implica un vaciamiento del Estado anterior, más bien lo

¹¹ Ambos autores sostienen que lo plebeyo en Bolivia puede interpretarse como nacionalismo indígena por el carácter etnizado de lo plebeyo.

que se trata, como afirma Oszlak (1997) es una nueva configuración de actores, puesto que el Estado siempre será el eje articulador de las acciones.

Para Santos Boaventura (2007) el Estado Plurinacional definido en la Constitución Política del Estado es similar a su propuesta de Estado experimental, en la medida que es un ente articulador de la diversidad de pulsiones y/o matrices de procesamiento político que hacen efectiva la institucionalidad estatal y hacen sostenible la innovación y el pluralismo político. Es entonces que el MAS, trabaja como

[c]anal institucional para desplegar estrategias, decisiones de las diversas organizaciones asentadas en el territorio, es un mecanismo de articulación, confluencia o bien de acoplamiento de una multiplicidad de fuerzas sociales y políticas que han decidido participar en forma colectiva en los procesos electorales e institucionales establecidos por la democracia (García Y. y García Orellana, 2010: 25)

De esta forma, el nuevo proyecto político nacional, con el MAS como nuevo referente político-ideológico tuvo la capacidad de incluir dentro los mecanismos institucionales de participación formales a aquellos sectores con formas de organización de tinte corporativista y comunitaria; sin embargo vale mencionar que algunas de las críticas a este novedoso proceso fue que no puede escapar a la vieja forma de hacer política, pero con la salvedad de contar con nuevos actores, que reproducen las formas de acceso al poder y a la participación en la cosa pública mediante el prebendalismo y el padrinazgo que merman los principios de este proceso de cambio y refundación del Estado boliviano.

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) plasmó el proyecto político que el gobierno a la cabeza de Evo Morales diseñó para la nueva ingeniería institucional donde el Estado es el promotor y protagonista del desarrollo productivo y social que en otros términos lo constituye el *Sumaj Kausay* o Vivir Bien sustentado en cuatro pilares: Bolivia Productiva, Bolivia Digna, Bolivia Democrática y Bolivia Soberana.

La Bolivia Democrática define su prioridad en la profundización del poder social y comunitario, la Bolivia Productiva tiene asidero en la transformación y mejoramiento de la matriz productiva en los sectores estratégicos generadores de excedentes y aquellos generadores de ingresos y empleo. Finalmente la Bolivia Soberana plantea un cambio en las relaciones exteriores donde el papel del Estado es un actor soberano con capacidad de

formular una doctrina de política exterior con la participación de sectores sociales trabajando en complementariedad y solidaridad (Bolivia: 2006)

El pilar referido a Bolivia digna propone mejorar los indicadores sociales en beneficio de sectores vulnerables como la población analfabeta, carente de servicios básicos, desempleada, en situación de pobreza e indigencia, para ello asume las políticas sociales como políticas de Estado y concretamente en el tema educativo asume cuatro tareas fundamentales: la Refundación de la educación nueva ley de Educación, Programa de Alfabetización “Yo si Puedo”, reforma de la educación superior ciencia y tecnología y finalmente la educación para la producción y dotación de computadoras con internet a unidades educativas y maestros normalistas.

La nueva ingeniería institucional necesaria para la implementación del proyecto gubernamental fue materializada principalmente por el apoyo de aliados estratégicos como Venezuela y Cuba, países que financiaron muchas políticas públicas, principalmente las de salud y educación. A manera de ejemplo, el Plan Nacional de Alfabetización “Yo si Puedo” firmó un convenio de colaboración con el gobierno de Cuba donde este aportaría el material didáctico y los medios técnicos necesarios, de manera adicional fue la responsable de operaciones de la vista con la misión “Milagro” para complementar el proceso de aprendizaje de las personas alfabetizadas. La República Bolivariana de Venezuela por su parte, también donó material logístico y técnico para el desarrollo del programa; en términos numéricos la principal fuente de financiamiento fue otorgada por este país consistente en 35.550.000 Bolivianos o su equivalente en 5 millones de US\$ respecto al desembolsado por el Tesoro General de la Nación con aproximadamente 4 millones US\$ (Carrión, 2010: 62).

A manera de conclusión sobre los diseños institucionales y con el cuidado de no realizar apreciaciones que pase por alto la influencia del contexto político internacional o nacional en cada período histórico analizado, podemos sostener que evidentemente el interés gubernamental sobre el tema educativo y específicamente la educación de personas jóvenes y adultas fue diverso, algunos gobiernos enmarcados en la ideología dominante (nacionalismo, neoliberalismo y nacionalismo popular) y el influjo de políticas extranjeras

en América Latina posicionaron determinadas temáticas a ser tratadas como políticas públicas sin que la acción particular de cada país pueda revertir la situación.

Un segundo aspecto que podemos utilizar como factor comparativo es la creación de una institucionalidad que responda a los problemas sociales como el analfabetismo. En general pudimos ver que solo tres gobiernos crearon entidades cuya misión sea la garantizar la implementación, el seguimiento y evaluación de los planes y/o programas de alfabetización.

El gobierno de Ovando Candia (1969-1970), aunque tuvo una de las más cortas gestiones, se constituye en el primer gobierno que generó las condiciones óptimas para la implementación de un programa quinquenal de alfabetización de impacto nacional. Define que para la ejecución del mismo es responsable la Dirección de Alfabetización y Educación de Adultos y encomienda a la entonces Jefatura Nacional de Alfabetización del Ministerio de Asuntos Campesinos integrarse a dicha dirección con todo el personal y equipo de trabajo para tener mayor alcance y mejores resultados en el país.

En la organización propiamente dicha, también encontramos Comités de impulso a nivel nacional, departamental, provincial, zonal y comunal, un Comité Nacional de Impulso a la Alfabetización y Educación de Adultos conformado por 24 miembros representantes de las principales instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales. Finalmente se establece un Consejo Técnico Nacional con 6 miembros del Ministerio de Educación y Comisiones técnicas a nivel nacional y departamental que asesoraban en aspectos técnicos y de coordinación (Bolivia, 1970. capítulo IV, artículos 19-20).

La segunda institución responsable de la alfabetización fue el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular SENALEP, creado el año 1983 durante la presidencia de Siles Suazo (1982-1985) tuvo el acierto de confluir a diversos actores en torno a un proyecto de alcance nacional y coherente con la realidad boliviana; sin embargo, la crisis económica que ahogó la economía frenó la voluntad política del gobierno y de los sectores involucrados, empero vale destacar la significativa producción de textos y el desarrollo de metodologías de enseñanza innovadoras adaptadas a la diversidad cultural y lingüística.

Tuvieron que pasar más de 20 años para que el Estado boliviano retome su responsabilidad con la educación para jóvenes y adultos que por razones involuntarias nunca se integraron al sistema educativo formal o bien lo abandonaron por motivos varios. El año 2006 bajo la presidencia del líder indígena Evo Morales Ayma se implementa como política gubernamental y alcance nacional el programa de alfabetización “Yo si Puedo”¹², que si bien nace en el seno del Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, va adquiriendo autonomía en su gestión con recursos humanos y económicos propios para alcanzar la equidad y la inclusión social de un porcentaje de población significativo.

A nivel nacional, departamental y municipal se crearon las comisiones de alfabetización con responsables de cada una para realizar el seguimiento y monitoreo a las acciones que emprendían tanto el personal local como foráneo; también es importante resaltar que esta política educativa alfabetizadora no fue una acción aislada sino que estuvo integrada a otra de salud que apoyo en la detección de problemas de la vista de los alfabetizados pero también se motivó a los gobiernos municipales a apoyar la iniciativa con la dotación de paneles solares que no solo aportarían a mejorar las condiciones de infraestructura de las salas de capacitación sino también de las unidades educativas que servían para ese fin.

Un tercer elemento que da cuenta de la importancia de los diseños instituciones para la implementación de políticas públicas eficientes se constituye la existencia o no de una normativa específica que respalde la acción pública.

Podemos empezar señalando que el gobierno revolucionario de Paz Estenssoro (1952) establece en el **Código de la Educación**: “Es deber del Estado organizar una acción sistemática para la eliminación progresiva del analfabetismo, por ser éste uno de los problemas más graves que conforman la Nación” (Código de la Educación, Cap. X, Artículo 108-117), mandato que movilizó a todo el país y permitió por vez primera al gobierno de la nación a llegar a las áreas rurales y diversas regiones culturales y lingüísticas del país.

¹² Inicialmente el programa de alfabetización fue denominado como “Plan Nacional de Alfabetización Leandro Nina Quispe y Apiwaki Tupa” en honor a dos mártires indígenas de la liberación campesina.

El año 1969, durante la presidencia de Ovando (1969-1970) se define en la **Declaración del gobierno revolucionario sobre política educativa, cultural y científica**, la orientación de su accionar en el campo educativo, la ciencia y la cultura, en el tema de la alfabetización específicamente señala que:

9: Estimulará la movilización de toda la población educada, maestros, universitarios, estudiantes, Fuerzas Armadas, Guardia Nacional, sindicatos y otras fuerzas vivas del país, en especial la prensa, a favor de una campaña alfabetizadora y de educación de adultos hasta lograr la incorporación efectiva de las mayorías campesinas, obreras y artesanales a la vida nacional y al pleno conocimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones (Baptista, 1989: 73)

Producto de esta declaración de voluntad política se cuenta con un Decreto Supremo N°09177 en el que se plasma los fines, objetivos y metas del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos que apuntan a una sociedad pluricultural integrada en una nación con justicia social y dignidad a través de una consciencia crítica de los educandos, conscientes de sus deberes y su derecho a ser parte de los cambios futuros definiendo como meta principal para el período 1970-1975 la erradicación del analfabetismo entre la población de 15 a 50 años de edad (D.S. N°09177).

A nivel de las estrategias, el instrumento de política pública de 1970 puntualizó dos tipos de estrategias: la selectiva y la extensiva mismas que se adaptarían en función de la población prioritaria y del personal necesario para el cumplimiento de sus fines, también es importante destacar el carácter de responsabilidad compartida del Estado y de la sociedad no solo en la tarea alfabetizadora sino también en el financiamiento del mismo¹³.

El 24 de marzo de 1983, inmediatamente después de la creación del SENALEP se pone en marcha el Plan Nacional de Alfabetización y Educación Popular “Elizardo Pérez” que tuvo grandes dificultades para cumplir sus cometidos, lo cual llevó a su relanzamiento el año 1993, esta vez en el marco de la Ley de Reforma Educativa en construcción, con resultados similares.

¹³ En el capítulo correspondiente al financiamiento se detalla que para la ejecución del programa (cinco años) se crean fuentes de financiamiento originadas en la cooperación popular sea en recursos económicos (aporte de profesionales, empresas comerciales y de servicio, empleados y obreros del sector público, privado y organizaciones de trabajadores agrarios y gremiales) o material logístico (estudiantes de entidades públicas y privadas) (Decreto Supremo N° 09177. Capítulo VII, Artículos 68-72)

Durante el mando democrático de Hugo Banzer Suárez (1997-2000) nuevamente se intenta dar curso a una iniciativa de lucha al analfabetismo, para tal efecto se la declara prioridad nacional y se implementa el Plan de Alfabetización para la Vida y Producción, en el marco de lucha contra la pobreza como mandato de cumplimiento de los objetivos del milenio para mejorar la calidad de vida y de trabajo de las personas. Sin embargo, pese a que dicho objetivo estuvo respaldado en un Decreto Supremo que remarcó la urgencia de un debate nacional de los principales sectores involucrados y la promoción de programas desde el Estado, sólo las iniciativas privadas continuaron sus acciones y tuvieron más impacto.

Finalmente, después de la abrogación de la Ley 1565 de Reforma Educativa, bajo el gobierno electo de Evo Morales, se da curso al diseño de una normativa coyuntural mientras el proceso de aprobación de la Ley Avelino Siñani seguía su curso en el poder legislativo, este instrumento se hace tangible con el Decreto Supremo N° 2875 del año 2006 donde se especifica los objetivos del proceso de alfabetización y los recursos humanos y económicos para alcanzarlos.

3.2 Los procesos políticos de implementación de las políticas públicas

Realizar un repaso por los procesos políticos en los cuales se dieron las iniciativas públicas y privadas para la alfabetización en Bolivia, desde luego significaría no solamente una compleja tarea sino también una extensa labor que no es parte de nuestros objetivos, es así, que sólo nos centraremos en los dos momentos que tomamos como tiempo de estudio, por un lado el proceso político en el que se formula e implementa la Reforma Educativa del año 1994 durante la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada y posteriormente el programa de alfabetización “Yo si Puedo” desarrollado entre el año 2006-2008 bajo la presidencia de Evo Morales Ayma.

Nuestro interés principal es señalar los períodos más importantes en el desarrollo de las dos políticas educativas, las temáticas que fueron incorporadas (agenda) y convergieron a los sectores públicos y privados de la sociedad boliviana en torno a esas políticas y finalmente visibilizar a algunos grupos de actores individuales o colectivos que participaron en esos procesos y más adelante serán analizados a detalle.

3.2.1 La Reforma Educativa de 1994

La Reforma Educativa fue simplemente el resultado de un proceso político y social anterior. Posterior al fracaso de la iniciativa gubernamental de alfabetización llevada a cabo por el SENALEP, el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) asume la presidencia del Estado y conforma el equipo técnico que será responsable del mismo (ETARE), pero tampoco se puede asumir que sólo esta instancia fue la única garante del proceso de cambios en el campo educativo, puesto que a nivel de la sociedad se iba gestando una demanda por el cambio y reforma del sistema educativo.

En consecuencia, se realiza el Congreso Nacional de Educación el mes de octubre de 1992, una instancia caracterizada por la amplia participación de diversos sectores del país donde se plantean las bases teórico filosóficas para una educación participativa, comunitaria, intercultural y bilingüe, además de reconocer y valorar las experiencias de Warisata y de los Centros de Educación Técnica Humanística para Adultos (CETHAS), así mismo señala que, “las políticas para la educación de adultos en el contexto de la educación popular se orientan hacia el conocimiento objetivo de la realidad nacional y en busca del cambio de estructuras de opresión y dominación” (Baptista, 1994: 77).

La Iglesia Católica también se constituyó en otro ente determinante en las políticas educativas de reforma. Esta institución venía desarrollando en el país un significativo número de iniciativas con enfoque de educación popular (Paulo Freyre) pero además promoviendo espacios de reflexión, investigación y propuesta como sus congresos educativos convocados por la Conferencia Episcopal de Educación, es así que la propuesta de reforma educativa coincidió en muchos aspectos con la presentada por el Congreso Nacional de Educación.

Podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que la existencia del Equipo Técnico de Apoyo para la Reforma Educativa (ETARE) no solo influyó sino determinó el logro y fracaso de la Reforma Educativa, en un primer momento la propuesta del ETARE proyectaba una serie de cambios en al área educativa hasta el presente año (2013); sin embargo, solo fue válida en dos gestiones gubernamentales y su labor fue interrumpida por las diversas denuncia de corrupción pero principalmente porque la propuesta final aún

permanecía alejada de la realidad nacional y no gozaba del consenso necesario para su continuidad.

Un actor antagónico a los procesos de reforma educativa lo constituyó el magisterio urbano y rural del país, que si bien en primera instancia impulsó el cambio ante la crisis educativa que transcurría desde hace décadas se mantuvo en permanente conflicto con los impulsores del ETARE y del propio Ministerio de Educación, entre muchas de las causas por la exclusión del proceso y por quedarse meramente en un proceso administrativo.

En lo referido a las temáticas o temas que adquirieron protagonismo en esta política educativa, es imposible negar el principal mérito que tuvo al introducir por vez primera la interculturalidad y el bilingüismo de forma manifiesta en el campo educativo. La década de los 90's, sin duda, representó el boom de la producción e investigación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) no solo a nivel de Bolivia sino de toda la región andina, principalmente en Perú y Ecuador; ahora bien, este acierto también es puesto en debate por la visión colonizada de este proceso en la medida que en términos prácticos se especificó que el bilingüismo debía ser introducido solo en áreas rurales.

En los últimos años que duró la implementación de la Ley de Reforma Educativa, bajo la presidencia de Carlos D. Mesa se desarrolló una “Estrategia de Educación Alternativa” promovida por la entonces Dirección General de Educación Alternativa y el Consejo de Coordinación de Educación Alternativa Boliviana (CCEDALB) conformado por diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema educativo; sin embargo, todo ello quedó en buenas intenciones que no pudieron plasmarse en resultados concretos y la movilización para la construcción colectiva no se efectivizó. De igual forma, dicha propuesta contempló en el documento la implementación del Programa de Reducción del Analfabetismo Absoluto y Funcional “con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas, la participación ciudadana en el desarrollo social y productivo” (Ministerio de Educación, 2003).

Por otro lado es importante indicar que la Ley 551 realiza al Código de la Educación también se incorpora por primera vez el nombre de Educación Alternativa que comprende

la Educación de Adultos y a la vez los programas de alfabetización para mayores de 15 años.

3.2.2 Programa de Alfabetización “Yo si Puedo” 2006-2008

El punto de partida de las reformas educativas posteriores a las realizadas en periodos neoliberales toman como referente al Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas propuesta desde el año 2007 hasta 2015 y que fue aprobado en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno el año 2006, en ella se compromete un trabajo integral regional articulado en las políticas nacionales de desarrollo con carácter holístico es decir ligando el tema de alfabetización a la salud, el empleo entre otros para mejorar la calidad de vida de las personas.

En consecuencia, los cambios educativos posteriores a la abrogación de la Ley 1565 de Reforma Educativa, específicamente en lo respectivo a la alfabetización también se inician con el triunfo de Evo Morales Ayma en diciembre de 2005 y la posterior visita y firma de convenio de Colaboración con el Gobierno de Cuba, mediante el cual este país provee apoyo técnico y logístico (material didáctico) para erradicar el analfabetismo.

Es en este marco de refundación del Estado Boliviano y de la Revolución Educativa y Cultural, que el gobierno de Morales plantea en el campo educativo desde principios del año 2006 seis proyectos estratégicos encaminados a un objetivo mayor como es la descolonización. En primera instancia y bajo la titularidad en el Ministerio de Educación de Félix Patzi se lanza el Plan Cero Analfabetismo con apoyo cubano y un tiempo previsto de 30 meses para su reducción.

Sin embargo, la experiencia de alfabetización bajo el método cubano “Yo si Puedo” no inició con el Plan de Alfabetización promovido por el gobierno de Morales, sino mucho antes con el proyecto de alfabetización y postalfabetización integral implementado por la Universidad NUR – Departamento Universitario al Servicio de la Comunidad desde el año 1990 con una proyección hasta el 2007 (Carrarini, 2009: 51). En todo caso, a efectos de cumplir el convenio de cooperación y el mandato presidencial se asume como política de Estado y método de enseñanza generalizado, dejando las propuestas privadas en statu quo.

El Programa Yo sí Puedo se instaura en los aproximadamente 327 municipios del territorio nacional en diferentes etapas primero se desarrolló un plan piloto en los aquellos municipios con mayores tasas de analfabetismo y de fácil cobertura, posteriormente vino un proceso de generalización donde también se sumó el equipo técnico venezolano fruto de los acuerdos entre el grupo de países miembros de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América (ALBA).

Adicionalmente a estos eventos internacionales y acuerdos de cooperación entre estados americanos, es fundamental señalar que al interior de Bolivia también se generó un escenario propicio para la implementación de las nuevas políticas educativas, por un lado la convocatoria a Asamblea Constituyente donde la sociedad puso todas sus expectativas para contar con una Constitución Política fruto del consenso de todos los sectores sociales y políticos. Por otro, el apoyo incondicional de movimientos y organizaciones sociales afines al partido de gobierno que respaldaron sus políticas no solo en el parlamento sino también en las calles.

La nueva política educativa tuvo como principales artífices a los miembros de la Comisión Interinstitucional conformado por los principales representantes de las organizaciones sociales quienes elaboraron la denominada Ley Corta con carácter transitorio y vinculante a la Constituyente, la misma que contenía las reformas al sistema educativo en todos los niveles y modalidades. Más adelante veremos si el carácter participativo y democrático con el que se formuló y se puso en agenda las principales demandas en materia educativa también acompañó el proceso de implementación de las políticas educativas concretas.

Las temáticas de cambio en la nueva gestión gubernamental se enfocaron en la inclusión, la transformación y fundamentalmente la descolonización cuyo fin es el desmontaje del colonialismo en pro de la construcción de un Estado Plurinacional. La Constitución Política del Estado y la Ley Avelino Siñani – Elizardo Pérez establecen la educación como un derecho con carácter democrático, plural e inclusivo.

CAPÍTULO IV

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN EN BOLIVIA

4.1 El rol de los actores en la erradicación del analfabetismo en Bolivia

Desde el enfoque de redes de política se intenta analizar la relación Estado-Sociedad pero desde una visión mucho más integral, porque nos centramos entre los gobernantes, la burocracia responsable (aunque no necesariamente) de la implementación y los actores sociales o ciudadanos, sobre los cuales depositaremos nuestra mayor concentración puesto que consideramos que son el resultado de las transformaciones/reformas del Estado y de los procesos de política pública –educativa- anteriores. Además se pondrá especial énfasis en las relaciones que se dan entre estos diferentes actores y el intercambio de recursos que disponen al interior de un momento de la política pública, sin perder de vista el contexto institucional en el que interactúan.

Complementamos la idea de actores e instituciones, en la medida que nos permitirá analizar si la participación de actores diversos en la elaboración de las políticas educativas implica una mayor aceptación social de las políticas públicas que daría lugar a un nuevo modelo de gobernanza. Antes de analizar las intervenciones de los actores, será necesario presentarlos con el objetivo de tener un mapeo general desde el cuál observamos si efectivamente constituyeron redes de política con influencia en la construcción de una política de alfabetización.

4.1.1 Actores en el ámbito de lo público

- El Estado y las instituciones públicas

El análisis de políticas públicas implica sin lugar a dudas un repaso por las principales intervenciones públicas y privadas, la participación de diferente tipos de actores que hacen uso de recursos propios e interaccionan en espacios formales o no para resolver sus demandas o sus problemas públicos. En este sentido, un primer actor fundamental en este

proceso es el Estado, entendemos por este al “conjunto de instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema político-administrativo de un país” (Subirats, 2012: 10), por ende involucra a aquellas instituciones centralizadas y descentralizadas tanto a nivel departamental como municipal.

El rol del Estado ha sufrido diversos cambios, desde el Estado de Bienestar donde ocupaba una función central principalmente como benefactor de políticas sociales hasta el Estado regulador o árbitro durante el período neoliberal cuyo accionar era bastante limitado. A partir de la crisis neoliberal, el Estado recupera su rol como agente en las decisiones políticas pero no una actuación autónoma sino necesariamente articulada a otros sectores privados y societales sin los cuales cualquier acción sería insostenible.

Efectivamente, es fundamental reinterpretar el papel del Estado y no tomarlo como un actor único sino como parte de un sistema en constante cambio pese a que su interés principal es tener una legitimidad democrática y alcanzar la eficiencia a través de políticas públicas. En este sentido, el rol del Estado y la función del aparato burocrático como ejecutores en Bolivia ha sido muy cambiante tanto en contextos democráticos como dictatoriales lo que dio lugar a la acción o inacción del sector público o privado.

En lo que respecto al tema educativo, todas las Constituciones Políticas del Estado han definido a la educación como una de las principales responsabilidades¹⁴, aunque muy pocos gobiernos llevaron a la práctica esta función en materia de educación no formal, es decir alternativa para jóvenes y adultos. Como pudimos ver en este trabajo, existieron pocos pero importantes brazos ejecutores de estas políticas educativas como el SENALEP en sus dos gestiones y lo que actualmente representan el Viceministerio de Educación Alternativa y Especial y concretamente la Dirección Nacional de Alfabetización y Post-

¹⁴ En la Constitución Política del Estado Plurinacional podemos leer en el artículo 77:

I. La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.

II. El Estado y la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo, que comprende la educación regular, la alternativa y especial, y la educación superior de formación profesional. El sistema educativo desarrolla sus procesos sobre la base de criterios de armonía y coordinación.

III. El sistema educativo está compuesto por las instituciones educativas fiscales, instituciones educativas privadas y de convenio.

Alfabetización para establecer políticas y estrategias de alfabetización y educación popular a través de la participación de la sociedad civil.

De esta manera la participación de las instituciones públicas es fundamental puesto que una política pública es tal, si quienes toman decisiones y las llevan a cabo lo hacen desde las condiciones de funcionarios de instituciones públicas, pero también de actores privados legitimados por una representación jurídica (Subirats, 2012: 41) o por la sociedad civil, como es el caso de ONG's y obras de la iglesia.

- Sector magisterio

El sector de magisterio urbano y rural, además de fungir como servidores públicos por ser responsabilidad del Estado su formación y capacitación docente para habilitarlos como maestros normalistas, dependen económicamente del Estado para su remuneración, por ende son pieza clave del sistema educativo tanto para consensuar políticas educativas como de implementarlas en las unidades educativas del sistema regular y alternativo.

En los dos momentos en los que se formularon e implementaron las políticas de alfabetización estudiadas y en general las dos reformas educativas que marcaron un antes y un después en la educación en Bolivia, el accionar del magisterio fue determinante sobre todo en la Reforma Educativa de 1994 porque desde el gobierno de Sánchez de Lozada no se definieron estrategias consensuadas entre el sector docente y el equipo ETARE.

La reacción del sector magisterio fue notablemente negativa a la propuesta de reforma, misma que se expresó en un sinnúmero de movilizaciones contra el proceso mismo de Reforma Educativa, por ello “los sindicatos de maestros no tuvieron reparo en oponerse a cualquier aplicación de instrumentos participativos que hubiesen facilitado el ingreso del sector en la aplicación de la transversalidad que contenía la Participación Popular” (Galindo, 1998: 264) lo que concluyó en que dicho instrumento de política no fue aplicado a cabalidad.

Un aspecto positivo, importante de apuntar es el hecho de que en los años de vigencia de la Ley de Reforma Educativa se crea el primer Instituto Normal Superior de Educación Alternativa “Franz Tamayo” el año 1997 como única instancia estatal de formación docente dirigida a atender las necesidades de los Centros de Educación

Alternativa en sus diferentes modalidades: Educación de Adultos, Educación Juvenil Alternativa, Educación Técnica Agropecuaria y Educación Especial (República de Bolivia: 2003).

- Universidades

De igual forma que el sector del magisterio, las universidades públicas también se encuentran subvencionadas por el Estado y están obligadas a implementar mecanismos de participación social e interacción con el pueblo. Si bien no existe una participación directa de los centros de educación superior públicos en políticas educativas, pudimos ver en el capítulo anterior que jugaron un rol importante al momento de implementar el programa de alfabetización Elizardo Pérez el año 1983, un limitado apoyo durante el programa de alfabetización de 1994 durante la Reforma Educativa de corte neoliberal y finalmente en el programa de alfabetización “Yo si Puedo” 2006-2008.

Universidades privadas como la Universidad NUR ejercieron rol importante en los años en los cuales los planes y programas educativos en educación alternativa y popular estaban bajo entera responsabilidad del sector privado, liderando uno de los proyectos de alfabetización más importantes en el país con el método cubano “Yo si Puedo” durante aproximadamente 17 años. De este modo fueron los promotores en introducir un método que más tarde se convertiría en un ícono para erradicar el analfabetismo del país.

4.1.2 Actores en el ámbito privado

Como afirma Thoenig (1997) es importante poner énfasis en la sociedad en general y no sólo sobre la esfera institucional del Estado, para que pueda trabajar con otros interlocutores, en segundo lugar que la misma sociedad tiene la posibilidad de tratar sus problemas colectivos de múltiples formas (Thoenig 1997: 22). Al interior de la sociedad se van gestando iniciativas al margen del Estado que con el apoyo de organismos internacionales prestaron una labor imprescindible en la educación de jóvenes y adultos, especialmente aquellas décadas en las que hubo una ausencia del Estado en zonas rurales y periurbanas del país.

- Organismos internacionales

En Bolivia los organismos internacionales orientaron su trabajo a facilitar la existencia de organizaciones no gubernamentales y obras de la iglesia principalmente a través de la canalización de recursos económicos y humanos que coadyuven en la elaboración de planes, programas y proyectos educativos alternativa, salud integral, capacitación técnica ejercicio de la ciudadanía y formación política por más de 20 años en todo el territorio nacional.

Es necesario distinguir dos líneas entre los organismos internacionales que apoyaron los procesos económicos, educativos y políticos a favor de la población principalmente indígena y campesina de las áreas rurales del país, por un lado encontramos al Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional que jugaron un rol fundamental en el período de ajuste estructural de los años 80 y del modelo neoliberal en la década siguiente. En el otro lado, encontramos a organismos que son parte de Naciones Unidas como UNICEF, UNFPA, UNESCO entre otras que acompañaron proyectos de alfabetización integral, ligando estrechamente a temáticas como salud sexual y reproductiva, capacitación técnica, liderazgo y empoderamiento de mujeres, etc. lo cual tuvo importantes logros posteriores en un grupo benefactor de estas iniciativas y que actualmente se encuentra desarrollando un rol fundamental a la cabeza de las organizaciones sociales e inclusive es parte del gobierno nacional.

- Organizaciones no gubernamentales

Cuando el Estado boliviano fue incapaz de sostener programas de alfabetización sostenibles y al margen de los intereses políticos como fue el caso del Plan de Alfabetización de 1970 y de 1983, entonces surgieron Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la acción educativa molecular surgidas desde el ámbito local o en correspondencia con programas regionales como es el caso del proyecto Bi-Alfabetización implementado en Perú, Guatemala, México, Paraguay y Bolivia.

Las estrategias de alcance fueron sin duda la atención a las especificidades en contextos y poblaciones y por otro como mencionamos líneas arriba la integralidad en sus procesos, por tanto el desafío será en lo posterior fortalecer las redes de ONG's con el afán de buscar alternativas de formación utilizando la experiencia adquirida y los recursos económicos de organismos internacionales como contraparte de los proyectos.

Anteriormente las Reformas Educativas implementadas en los años 90 en la región, no prestaron la suficiente atención y los recursos indispensables para la educación alternativa, por eso todas las iniciativas se realizaron al margen de los sistemas educativos nacionales, razón por lo que adolecieron de apoyo financiero y técnico, por lo que los proyectos desarrollados por ONG's y obras de la iglesia fueron proyectos puntuales sin que representen una cobertura, calidad y sostenibilidad (UNFPA 2005: 34).

Dentro el grupo de instituciones privadas incluimos al Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE), constituida principalmente por consultores externos el año 1991 bajo la convocatoria del Ministerio de Planeamiento y Coordinación que ante el detrimento de la institucionalidad del Ministerio de Educación acude a este organismo privado para encomendarle la labor de elaborar e implementar la polémica Reforma Educativa de 1994, que desde el inicio de sus funciones ya se conoció los resultados poco optimistas¹⁵ en otros países de la región.

- Iglesia Católica e iglesias evangélicas

Asimismo, es innegable restar la importancia al rol que jugó la iglesia católica con la creación del Comisión Episcopal de Educación dependiente de la iglesia católica el año 1970 cuyo objetivo fue promover la reflexión, las investigaciones y las actividades educacionales y que hasta nuestros días tiene una alta incidencia en los enfoques y las reformas educativas.

Desde la visión de la Iglesia Católica, se promueven las comunidades educativas como una suerte de elementos constitutivos de las Macro Comunidades Educativas, la propuesta dirigida a la Educación Alternativa es construir comunidades educativas (CE) en cada una de las sub-áreas, por ejemplo en la referida a la Educación de Jóvenes y Adultos se pretende la conformación de estas entidades con capacidad transformadora del individuo y comunidad con “personas de extracción popular, que pueden estar en el mundo laboral y pueden haber conformado una familia tempranamente” (Comisión Episcopal de Educación, 2006).

¹⁵ De acuerdo a Nelly Fernández, algunos miembros de ETARE participaron en el Proyecto Puno de Interculturalidad, financiada por la GTZ

En el mismo documento se hace hincapié en la afinidad de la educación de jóvenes y adultos con la educación comunitaria que alberga la participación de las organizaciones sociales, comunales, populares, de base y otras que juegan un rol fundamental en la “**Co-gestión educativa local**, así los estamentos de una CE suelen ser la unidad educativa (facilitadores y participantes) y organizaciones locales, sin excluir a las instancias de apoyo internas y externas” (Comisión Episcopal de Educación, 2006).

Una de las instituciones dependientes de la Comisión Episcopal fue la Red FERIA (Facilitadores de Educación Rural Integral Alternativa) que durante más de 25 años viene implementando trabajos de alfabetización principalmente a través de un Plan quinquenal que contó con la participación de 12 Centros de Educación Técnica Humanística y Agropecuaria (CETHA). La Red ERBOL también desarrolló una labor fundamental en la lucha contra el analfabetismo con el uso de la radio para llegar a la mayor cantidad de población rural del país.

Las iglesias evangélicas, como actores eclesiásticos también jugaron un rol esencial en la educación, cuya estrategia evangelizadora fue la alfabetización en comunidades indígenas y campesinas, por eso no es casual que los primeros textos de enseñanza de la lengua quechua y aymara sean realizados por misioneros evangélicos de las iglesias históricas como Bautistas, Metodistas y Adventistas cuyo accionar educativo también trascendió en la educación regular con la creación de unidades educativas en algunos departamentos del país.

- Organizaciones sociales

Desde la sociedad civil se van gestando organizaciones que van trabajando el tema educativo y concretamente de alfabetización desde hace muchas décadas. Una de las primeras organizaciones que desarrollo este trabajo fueron los promotores culturales aymaras en el altiplano boliviano que el año 1971 promovieron, con recursos propios y sin ningún apoyo externo, la alfabetización de ocho provincias del altiplano paceño.

El resto de proyectos locales que nacieron en el seno de la sociedad civil fueron acompañados por la cooperación internacional o por actores eclesiásticos que sin duda mostraron buenos resultados debido al componente participativo en sus acciones, es así que

podemos afirmar que desde los años 80 se fue consolidando una sólida red de política entre las organizaciones indígenas y campesinas con ONG's y proyectos de las iglesias que actualmente pasan por un proceso de reconfiguración en sus interrelaciones ante la falta de presupuesto, intervención y cuestionamiento de sus labores por el gobierno central.

Durante el período neoliberal muchas de las organizaciones sociales estuvieron en constante pugna con el gobierno central, pese a la existencia de leyes que nacieron con el objetivo de abrir espacios participativos recuperando las formas tradicionales de organización como los sindicatos y los ayllus para convertirlos en Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) con limitada aceptación en áreas rurales. De la misma manera, organizaciones como los colonizadores –actuales aliados del presidente Morales que además funge como secretario general de las federaciones productoras de coca del Chapare cochabambino- federaciones de campesinos y campesinas, maestros rurales y urbanos y federaciones universitarias no pudieron establecer consensos en ninguna temática y las resoluciones siempre pasaban por la imposición mediante Decretos Supremos.

El triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) y la inclusión en su estructura de sectores y organizaciones sociales fue lo que Zabaleta describiría como un “momento constitutivo” no solo de inclusión sino de protagonismo ciudadano real, de ejercicio de sus derechos ciudadanos sobre el accionar del Estado, sin embargo como afirman algunos analistas, también esta alianza significó una pérdida de autonomía de los movimientos y organizaciones sociales.

Vale la pena resaltar que la participación de las organizaciones sociales en las políticas públicas se centra principalmente en la ejecución y socialización de las acciones estatales, como es el caso de las políticas de alfabetización no solo en este gobierno sino en los anteriores.

Tabla N°5

Principales organizaciones sociales de Bolivia

Nombre	Tipo de organización	Orientación política	Tendencia
Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)	Social- campesina	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” CSUTCB-BS	Social- campesina	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación Nacional de Ayllus y Marqas del Qollasuyo (CONAMAQ) ¹⁶	Social - Indígena	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB)	Social – Indígena	izquierda	Apoyo al gobierno
Central Obrera Boliviana (COB)	Social – Obrera	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia (CMUB)	Social – gremial	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación de Maestros Rurales de Bolivia (CMRB)	Social – gremial	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación de Colonizadores	Social	izquierda	Apoyo al gobierno
Confederación de Mineros de Bolivia (COMIBOL)	Social	izquierda	Apoyo al gobierno
Movimiento Sin Tierra (MST)	Social	izquierda	Apoyo al gobierno

Elaboración propia

El nuevo Estado planteado por el gobierno de Evo Morales tuvo como una de las principales etapas la construcción de bloque social de poder, que en algún momento se denominó *el gobierno de los movimientos sociales*, que buscaba el empoderamiento social a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales (ver tabla N°5) que ya gozaban

¹⁶ Después de la oposición del CONAMAQ a la construcción de la carretera que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) la relación estrecha con el gobierno de Evo Morales fue debilitada, al extremo de abandonar el Pacto de Unidad o la Confederación Nacional para el Cambio CONALCAM. De igual forma, la COB fue retirando su apoyo incondicional al proceso de cambio a partir del incremento salarial fijado para esta gestión que implicó dos semanas de conflictos y bloqueo de carreteras por más de dos semanas.

de legitimidad y representatividad en la sociedad pero necesitaban fortalecer su capacidad de incidencia en los espacios de poder y en las políticas públicas.

4.2 Constitución de redes de política en la implementación de políticas públicas de alfabetismo

Partimos de reconocer que todos los actores públicos y privados tienen intereses, orientaciones, precepciones y preferencias políticas diversas que no solo influirán sino determinarán su articulación en redes de política. Para comprender las estrategias que utilizan los actores en su intervención en las políticas de alfabetización implementadas en Bolivia fue necesario, en un primer momento la identificación de los mismos a través de un mapeo de aquellos actores claves en los procesos educativos y de alfabetización por medio de un breve recorrido histórico (capítulos dos y tres) y que en el presente capítulo es retroalimentado con una serie de entrevistas a estos actores representativos.

Un primer aspecto fundamental que debemos resaltar al momento de determinar cómo se constituyeron las redes de política es analizar la estructura interna que componen los gobiernos que promovieron las dos políticas educativas, en la medida que ambos fueron construyendo un determinado actor o actores que articulados en una red hagan frente a los desafíos venideros y tengan la capacidad y los espacios de poder necesarios para actuar.

Las representaciones de la realidad que cada actor tenga será determinante en la constitución de redes de apoyo o bloqueo a la formulación e implementación de una política pública con todas sus especificidades, por eso, urge analizar en qué posición se encuentran las organizaciones sociales y otros actores dentro de las redes en los dos momentos de las políticas de alfabetización, cómo se relacionan con el Estado, con otros actores privados y sociales, qué tipo de recursos utilizan y si ello modifica la estructura de poder.

4.2.1 Posiciones y relaciones de poder

Como constatamos en los capítulos anteriores, la educación es una acción política en tanto que los objetivos y fines responden a una ideología o interés de clase que muchas veces queda invisibilizada por la aparente objetividad de los procesos educativos y de su consideración como un bien público, un derecho humano y una prioridad de los Estados.

Para Barral (2002) la “política educativa cuestiona un tipo de hombre y un tipo de sociedad para proyectar, formar y educar al hombre y a la sociedad ideales en función de los intereses de clase”(Barral, 2002: 41); dicho de otro modo, y entendiendo de forma amplia la lucha de clases, podemos afirmar que dependerá de los intereses de los grupos de poder o desventaja para que una política educativa puede ser llevada adelante o quede suspendida, pueda ser comprendida y ejecutada como versa o bien sea tergiversada atendiendo a intereses particulares de clase o intereses muchas veces foráneos que son acogidos de manera textual por los Estados.

De este modo, las orientaciones políticas e ideológicas de los gobiernos de turno se pueden manifestar en sus acciones o inacciones sobre un tema en concreto, para Atahuichi (Citado en Barral, 2002):

El carácter de clase de la educación consiste, en que al ser, ella orientada y dirigida por una política educativa aplicada por un gobierno de un determinado momento de la historia necesariamente ha de responder a los intereses de ese gobierno que representa a una clase (...) constituyendo entonces, para una clase social la razón de ser de la educación el servicio a sus necesidades e intereses a través de la historia (Atahuichi, citado en Barral, 2002:40)

Las premisas neoliberales, sin duda terminaron aumentando el poder del sector privado en desmedro del accionar público, de ahí que a partir de los años 80 en los gobiernos de Paz Estenssoro, Paz Zamora y con más fuerza en el gobierno de Sánchez de Lozada hubo un incremento de asociaciones privadas que sin duda canalizaron importantes recursos económicos para desarrollar las zonas con mayores carencias, empero, desde las organizaciones sociales también representaron un peligro, pues alteraron el equilibrio de poder a favor de los intereses privados dotándoles de poder en el quehacer político y económico del país.

Desde la visión de las instituciones privadas responsables de los proyectos de alfabetización, durante el período neoliberal representó una oportunidad para ejercer iniciativas propias con instancias internacionales solidarias, pese a carecer de marco jurídico, “no teníamos control, teníamos libertad para innovar y proyectar la educación de jóvenes y adultos, nuestro trabajo se fortalece con la Ley 1565” (Entrevista Ticona, 2013).

El Estado neoliberal demostró un total abandono a la educación alternativa, así sostiene una profesora de un centro de educación alternativa “solo representábamos un apéndice de la educación regular” (Entrevista Jordán, 2013) la misma que contaba con todo el respaldo económico y metodológico a través del ETARE. A propósito de esta relación de carácter provisoria, Medina sostiene de manera enérgica en una nota de prensa la forma cómo se elaboró la propuesta del ETARE y el rol de los organismos internacionales, concretamente de la UNESCO sobre las reformas educativas,

En Bolivia los extranjeros siempre han sido bien acogidos y eso es ya proverbial, pero es también hora que ciertos funcionarios de la cooperación internacional entiendan que esta no es una colonia y que muchos de nosotros no somos lacayos dispuestos a ejecutar servilmente sus obsesiones tribales (Medina, 18 de agosto de 1993).

Con el mismo afán, la Ministra de Educación de aquel entonces, Emma Navajas se refirió a la tensa relación que existió entre el ETARE y el Ministerio de Educación en los años en los que se elaboraba la propuesta de reforma educativa, puesto que existiendo un ente articulador de acciones educativas de la sociedad civil y el gobierno, como fue el Consejo Nacional de Educación donde ella presidía, no se lo tomó en consideración para trabajar conjuntamente en el mismo, de ahí que se cuestionó las competencias atribuidas a este organismo desde el Ministerio de Planificación y la falta de subordinación a las autoridades educativas, lo contrario significaba que su presencia en el gabinete y la existencia del Consejo Nacional de Educación no tenía sentido (La Razón, 19 de junio de 1993)

En los años de vigencia del modelo neoliberal, la ausencia de los diferentes momentos políticos no lograron, lo que Mayorga (2000) llamó la “institucionalización democrática del poder político”(Mayorga, 2000: 343), es decir no hubo creación de institucionalidad que respalde los cambios o reformas políticas con un sistema político estable y consolidado.

El nuevo sistema educativo que se implementó con la Reforma Educativa tuvo como uno de sus ejes la reorganización del Ministerio de Educación, recordemos que en los primeros años de formulación de este instrumento, durante el gobierno de Paz Zamora, se delegó dicha tarea al Ministerio de Planeamiento y la organización al ETARE, esto sin duda tuvo gran influencia en la medida que este ente ministerial no contaba con espacios de

participación social a su interior y con personal idóneo que tenga una formación profesional más allá de maestros normalistas, lo que provocó que sus acciones sean asiladas y poco consensuadas con otros sectores de la población y por ende el Ministerio de Educación debilita su accionar e impacto en la administración de este bien público.

Después de la victoria de Evo Morales se va empoderando un sector antes relegado de la vida política y económica del país, es decir, el sector indígena que adquiere protagonismo en la escena política en base a una demanda por espacios de poder y que establece redes de colaboración (participación informal entre Estado y organizaciones) y cooperación (participación estrecha entre organizaciones a través de acciones conjuntas) como es el caso de convenios de cooperación con Gobiernos Municipales.

Con el MAS en el poder se presentaron una pluralidad de organizaciones sociales en juego, lo que en el fondo representó mayor esfuerzo por llegar a consensos puesto que existían intereses y prioridades diversas, en el caso de la formulación e implementación de la Reforma Educativa de 1994, para los dos gobiernos responsables de esta iniciativa no fue necesario ni contar con un consenso por su confianza en la comunidad política de expertos ni tampoco que sea un espacio más participativo, pues fue un aspecto secundario que no obstaculizaría su accionar.

Como afirma Jurado (2006) el campo de las políticas públicas educativas es definido por los principios del campo político, así “se acumula popularidad como un capital que incrementa el poder de dominación de este espacio social de relaciones de poder, expresado en el respaldo a las propuestas y a la capacidad de representar intereses”(Jurado, 2006:6), en este sentido el programa de alfabetización “Yo si Puedo”, para sus ejecutores, tuvo como característica principal la participación social en la sensibilización, socialización, comunicación de los fines que perseguía,

A manera de ejemplo los ampliados de las federaciones son espacios de poder para difundir, comunicar, hacer convocatorias y ellos mismos participan al interior de sus organizaciones en sensibilización en algunos de forma coercitiva y otros de forma voluntaria para que puedan ser partícipes de la alfabetización (Entrevista Mamani, 2013).

Aparentemente las tensiones y/o diferencias entre las propuestas educativas que responden a una orientación política y visión del mundo distintas fueron en cierto modo trabajadas por

el gobierno de Morales puesto que la mayoría de los actores que representaban intereses en el tema educativo fueron articulados en torno a un solo conjunto y ya no respondían a intereses particulares como en pasados años significaron el sector magisterial, el indígena, gubernamental y sobretodo el privado representado por instituciones y organizaciones no gubernamentales claves en la implementación de políticas educativas de forma individual.

Sin embargo, consideramos necesario contraponer lo mencionado con la afirmación de quien fuera el principal crítico de la Ley de Reforma Educativa e ideólogo de la Ley Avelino Siñani, quien sostiene que si bien en su gestión se lanzó el Programa de Alfabetización Yo Si Puedo, “no fue a partir de una necesidad social o de una decisión nuestra, sino por el convenio con Cuba, porque Evo pensó que estábamos igual que Cuba en los 70 donde si se necesitaba alfabetizar a toda la población” (Entrevista Patzi, 2013)

Si bien la importancia de la pluralidad de actores para el desarrollo del proceso de toma de decisiones es incuestionable, también debemos prestar atención a lo que Diaz-Polanco señala como características de la “etnofagia estatal”, es decir, por un lado el poder consolidado que muestra respeto (o indiferencia) a la diversidad o la enaltece; y por otro lado el afán de alentar las formas de participación desde una visión de “integración” o asimilación de las culturas subordinadas para ser funcionales al sistema.

Así, la apertura de espacios de poder a la sociedad civil, puede interpretarse como un proceso de empoderamiento, entendido como una ampliación de la idea de poder, de ejercicio de su ciudadanía en la medida que impulsa el protagonismo de sectores vulnerables, pero también de control sobre los ámbitos que le incumben.

4.2.2 Interconexiones y relaciones entre redes de política

Las relaciones entre actores basadas en la confianza, aseguran la formación de redes que mediante un trabajo sinérgico viabilizan políticas públicas consensuadas. Por esta razón, en este segmento además de prestar atención a la dinamicidad de las relaciones de las redes, analizaremos el proceso de interconexión que facilita el intercambio de recursos, la eficiencia y el consenso basado en la confianza entre los miembros que la componen.

Los espacios de contacto entre el Estado y la sociedad civil durante los años de formulación e implementación de la Reforma Educativa neoliberal (1993-1994) fueron casi inexistentes y aquellos intentos por efectivizar espacios de participación social no tuvieron ninguna trascendencia quedando solo en convocatorias y responsabilidades inconclusas, un ejemplo de ello fue la Red de Alfabetización y Educación Popular con representación nacional de aproximadamente 70 instituciones relacionadas con el tema educativo. Ahora bien, la conformación de esta entidad coincidió con las grandes expectativas que se depositaron en el recientemente conformado ETARE por ello que el financiamiento para sus acciones también provino de los recursos del PNUD destinados a la reforma educativa.

Ese intento de conformar una red de trabajo es quizá uno de los momentos más importantes de encuentro con la sociedad civil en materia de educación de adultos, puesto que los objetivos de la mencionada red consistían en un intercambio y socialización de experiencias sobre metodologías de alfabetización, materiales educativos e investigaciones, pero que en la práctica solo quedaron en buenas intenciones, debido a que la propuesta de la Reforma Educativa no contempló de forma directa el problema del analfabetismo por su fijado interés en la educación básica, tan sólo intentó el relanzamiento del Plan Nacional de Alfabetización y Educación Popular con resultados infaustos pese al despliegue logístico proporcionado por el PNUD.

Llama la atención que este Plan nacional se lo haya lanzado a escasos meses del término de gestión del gobierno de Paz Zamora, razón por la cual era posible prever el impacto en la población y el escaso respaldo a sus acciones por otros actores ajenos a los organismos internacionales, quienes desde su inicio apostaron por el éxito del Plan a través de la elaboración por parte de la UNESCO de materiales didácticos adaptados a la realidad socio-lingüística de Bolivia, que en algunos casos fue interrumpida por razones de cambio de gobierno u orientación política.

Pero no siempre la relación entre el tercer sector y el Estado fue favorable, sobre todo cuando existía una institución pública responsable de la alfabetización como fue el SENALEP que mantuvo una relación tensa con las organizaciones no gubernamentales. Si bien por muchos años y con mayor anterioridad las ONGs y obras de la Iglesia desarrollaron intervenciones alfabetizadoras en todo el territorio nacional, la inclusión de

sus experiencias no fue una tarea fácil, por el contrario, desde el SENALEP hubo un permanente llamado a estas instituciones para realizar un trabajo sinérgico,

Instamos a las organizaciones no gubernamentales coordinar con el SENALEP, en forma patriótica y desinteresada la alfabetización en el territorio nacional, ya que esta institución en su condición de ente estatal tiene las atribuciones de control sobre el trabajo de la educación popular de acuerdo al D.S. 22407 y los postulados de la Carta Magna del Estado (El Mundo, 24 de marzo de 1993)

Los últimos años de existencia del SENALEP, específicamente el año 1993 mientras se concluía el Proyecto de Reforma Educativa, fueron evidentes las débiles conexiones con otros sectores de la sociedad civil, en una entrevista al entonces director Napoleón Cardozo

[m]anifestó que los miembros de la Federación de Estudiantes de Secundaria, están desinformados respecto al proyecto “1 bachiller x 1 analfabeto”, al aseverar que la institución que dirige no está tomando en serio las acciones para erradicar este mal social. Las expresiones de Cardozo, responden a un voto resolutivo del Ampliado Departamental de Estudiantes, realizado en agosto de este año, en el que los dirigentes protestan contra la imposición de este proyecto a través de medios dudosos (El Mundo, 1 octubre de 1993).

Sin embargo, esta no solo fue una preocupación solo regional o departamental sino nacional en la medida que se generó una susceptibilidad por la resolución ministerial que determinaba la obligatoriedad de los jóvenes bachilleres de alfabetizar al concluir sus estudios escolares para poder optar en la tramitación de sus títulos. Sin duda, estas campañas de corto plazo que toman a estudiantes universitarios o de secundaria corren el riesgo por los niveles mínimos de formación y calificación en educación para adultos.

Bajo el modelo neoliberal las organizaciones sociales tenían una influencia mínima en políticas públicas¹⁷, en contraposición a ello se fortalecieron las entidades privadas que de acuerdo al esquema de libre mercado reciben subvenciones por la incapacidad operativa del Estado en materia de políticas sociales, por ello recurren a externalizar la prestación de servicios como fue el caso de la delegación del diseño del plan educativo y de los lineamientos de la Reforma Educativa 1565, en manos del ETARE. Para el ex -ministro de

¹⁷ Pese a que durante el gobierno de Sánchez de Lozada 1993-1997 tuvo como compañero de fórmula y posteriormente vicepresidente de la república a Víctor Hugo Cárdenas, líder e intelectual aymara que aparentemente acercaría sectores indígenas y campesinas al Estado.

educación del MAS, Félix Patzi, durante la vigencia de la Reforma Educativa funcionó una red marginal de ONG's, específicamente de dos con mayor peso que emprendieron los principales trabajos educativos en el país, pero con un presupuesto limitado y dependiente de la cooperación, posteriormente señala, que este aspecto fue la principal desventaja frente al nuevo Estado Plurinacional que tenía una propia institución responsable, propio presupuesto y personal humano que garantizó la continuidad (Entrevista Patzi, 2013).

Sin duda, la ausencia del Estado por décadas repercutió en su reingreso a quehacer educativo; de todos modos, nada pudo frenar el trabajo silencioso pero substancial de entidades privadas en la alfabetización de comunidades rurales. A manera de ejemplo, el programa de alfabetización impulsado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) otorgó incentivos alimenticios¹⁸ a los beneficiados de Curahuara de Carangas departamento de Oruro; este proyecto que duró tres años fue apoyado por el Servicio Departamental de Educación dependiente del Ministerio de Educación y Deportes así como los Gobiernos Municipales involucrados.

Empero, estas medidas privadas así como las desarrolladas por la Comisión Episcopal de Educación el año 1992 con su campaña de alfabetización a través del CETHA¹⁹ Qurpa²⁰, y el Proyecto Bi-Alfabetización quechua-castellano apoyado por el UNFPA, fueron apoyadas por gobiernos municipales o departamentales de forma particular y aislada, no dentro de un marco global como política nacional y mucho menos bajo la tutoría del Ministerio de Educación. Las escasas iniciativas públicas de esas décadas, fueron responsabilidad casi exclusiva de otras entidades, la mayor parte de las veces esta responsabilidad fue desempeñada por el Ministerio de Salud como parte de un programa de su sector o bien por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios que asumieron la alfabetización de la población rural de forma complementaria.

¹⁸ La ración alimentaria familiar otorgado por el Programa Mundial de Alimentos consistió en 500 gr. de arroz, 1.500 gr. de harina, 50 gr. de sal, 75 gr. de aceite y 250 gr. de lentejas (La Prensa, 2005: 3)

¹⁹ Centros de Educación Técnica Humanística Agropecuaria.

²⁰ El proyecto aymara de alfabetización y post-alfabetización CETHA Qurpa se desarrollo entre 1992-1994, de forma complementaria con la capacitación técnica y agropecuaria que contó con la participación de todos los comunarios de Machaqa bajo el enfoque psicosocial de Freire o metodología dialéctica –ver- juzgar- actuar- (Opinión, 2008)

Como es sabido, toda política pública es un conjunto de decisiones que se toman y emprenden por diversos actores y particularmente en el tema educativo, el sector de magisterio es pieza fundamental en la construcción de una política educativa pues ejerció un rol antagónico en todo el proceso de la Ley de Reforma Educativa,

“el pecado original de la Reforma Educativa está dado por una contradicción profunda entre su planteamiento profundamente participativo y democrático y el hecho, totalmente contrario a estos postulados, de haber sido impuesta y no consensuada con los principales encargados de llevarla adelante: los maestros”(Behoteguy 2006:3)

La oposición del magisterio y de otros sectores surgió desde el diseño de la propuesta, donde no fueron convocados hasta el fin de su vigencia, es decir por más de 12 años, lo que significó una constante y álgida convulsión social que incluyó en un momento determinado un paro de actividades prolongado que inclusive obligó a los organismos internacionales a condicionar su apoyo económico hasta la resolución de los conflictos con el afán de que la propuesta goce de mayor consenso entre la población.

En el caso de la implementación del programa Yo si Puedo, fueron además de los municipios con partidos opositores a la cabeza, que ni vieron ni ven como un programa de Estado sino como un programa de gobierno, por tanto con carácter politizado. De la misma forma el sector del magisterio, principalmente la corriente trostkista se opuso a estas acciones alegando que el gobierno utilizaba a los maestros en horarios extraescolares sin reconocimiento salarial alguno, “el maestro trabaja por las horas que le pagan el resto, (afirman) no tienen por qué hacerlo”(Entrevista Tolaba, 2013); por su parte desde las mismas organizaciones sociales como la COB, sostienen que este sector troskista siempre cuestionó y se opuso a los avances, pero esta negatividad siempre los ha caracterizado, en cada gobierno y en cada propuesta política (Entrevista Valdivieso, 2013).

Desde la Dirección de Alfabetización se intentó reducir sus horas en la educación formal para compensar con el tiempo en la tarea alfabetizadora; pese a estos incentivos, la participación del magisterio, sobre todo urbano, fue limitada.

Otro sector con el que la propuesta del ETARE no pudo cuajar son los pueblos y nacionalidades indígenas quienes se mantuvieron al margen de la reforma, entre los

principales argumentos estaban la descontextualización de sus contenidos con el entorno rural pese a implementar el eje de educación intercultural bilingüe y la participación popular, empero como afirmamos más adelante parecía dirigirse a la adaptación del mundo rural al urbano y no viceversa. A partir de ello era impensable la concepción y aceptación de una propuesta de alfabetización a naciones originarias porque no consideraba a la educación como un “proceso de movilización de la comunidad para preservar su autonomía productiva, seguridad alimentaria y valores éticos-culturales” (Ultima Hora, 11 de octubre de 1993).

La complejidad y heterogeneidad cultural y lingüística, fue una de las principales limitaciones que puso el ETARE para implementar una propuesta de alfabetización como afirma Fernández (1993) en la propuesta del ETARE hubo una ausencia de proyectos concretos que interesen a financiadores externos que vayan más allá de los relacionados con el nivel básico, además de la preocupación por el trato que aquella entidad prestó a la alfabetización al referirse a las campañas de alfabetización como ‘mitos’ que aún pervivían en el país (Fernández, 1993: 5). Esto sin duda tuvo profundos efectos sobre la alfabetización que una vez más fue delegada a instancias privadas pese a que las estadísticas apuntaban a considerarlo como prioridad nacional y más bien se apueste por la ampliación de la cobertura escolar básica como un arma para combatir el analfabetismo principalmente en áreas rurales.

Otro sector igualmente reacio a aceptar la propuesta del ETARE fueron los campesinos agrupados en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), para quienes la propuesta presentada en primera instancia al Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONCEPLAN) –instancia que la aprobó- no fue consultada a los sectores involucrados:

No solo son los maestros los actores de la educación, también los jóvenes que están en los colegios y en las universidades, los padres de familia y las distintas comunidades, tenemos mucho que decir sobre la educación [...] espero que estas reformas de la educación estén de acuerdo a las conclusiones del último Congreso Educativo, si esto fuera así nosotros no tendríamos ningún problema, pero el problema está en que nadie de los sectores sociales ha participado en este equipo (ETARE), por eso la reacción de nosotros es contestataria y de rechazo, el Estado no puede

obviar a los sectores y actores sociales para tratar de llevar adelante las reformas de la educación (Los Tiempos, 19 de Junio de 1993).

Al margen del Estado y ante la ausencia del mismo en la educación no formal, en los años de trabajo en la Reforma Educativa se desarrollaron importantes programas de alfabetización promovidos y ejecutados casi en su totalidad por los mismos beneficiados, este es el caso de las comunidades campesinas de Potosí que implementaron el Programa de Alfabetización “YuyayJapina”²¹ donde los capacitadores y los alfabetizados fueron los propios comunarios y campesinos que controlaron los gastos y fiscalizaron las acciones del proyecto. Este fue uno de los ejemplos más claros de las relaciones que se establecieron entre organizaciones campesinas e instituciones privadas como ONG’s y obras de la iglesia financiadas por organismos internacionales como UNICEF y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, además del Ministerio de Educación (Primera Plana, 3 de octubre de 1993).

Para Subirats (2012) “los actores públicos supuestamente deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo y los actores privados (aunque no siempre así) defienden intereses particulares y a menudo situados en plazos temporales más cortos” (Subirats, 2012:11), esta afirmación parece constatar con la realidad boliviana, sobretodo en el tema de políticas sociales y educativos.

El abrumador apoyo en las urnas que recibió Morales a través de su partido político denominado Movimiento al Socialismo (MAS) también trajo consigo una promesa de transformaciones estructurales históricas plasmadas en su proyecto político, dentro las cuales se proponía algunos cambios en la educación alternativa como: la revisión y actualización de las propuestas pedagógicas y andragógicas, la constitución del sistema de formación docente en educación alternativa, la incorporación paulatina y crítica de las tecnologías de información y la constitución del Viceministerio de Educación Alternativa entre algunas reformas.

Con anterioridad, el área de educación alternativa estaba subyugada a la voluntad de otras instancias, como expresa el Director del Programa de post-alfabetización actual:

²¹ Traducción: “Aprópiate del conocimiento”.

Antes de la creación del Viceministerio de Educación Alternativa las instrucciones que se daban desde los ministerios era que la educación alternativa adopte la currícula de la educación regular y haga algunas adecuaciones, no había una comprensión real de la educación alternativa, de educación de jóvenes y adultos. Más aún, el tema de alfabetización no se pudo encarar quizá por falta de decisión política porque se ha visto el desarrollo del país no desde el punto de vista de la educación sino más bien desde el desarrollo de infraestructura y otros tipos de proyectos, por tanto no fue una prioridad en los anteriores gobiernos (Entrevista Tolaba, 2013).

Ahora bien, el sustento filosófico descansó en la promesa de descolonizar las estructuras económicas, políticas y sociales. La propuesta política de gobierno de eliminación de la colonización y la patriarcalización se plasma en la Constitución Política del Estado y las leyes conexas; en el tema educativo se refleja en la Ley Avelino Siñani – Elizardo Pérez en los artículos referidos a las bases y fines de la educación:

Artículo 3: (la educación) es descolonizadora, liberadora, revolucionaria, anti imperialista, despatriarcalizadora y transformadora de las estructuras económicas y sociales; orientada a la reafirmación cultural de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas en la construcción del Estado Plurinacional y el Vivir Bien.

Artículo 4: (1) Contribuir a la consolidación de la educación descolonizada para garantizar un Estado Plurinacional y una sociedad del Vivir Bien con justicia social, productiva y soberana.

La identificación de esta promesa entre los grupos en situación de exclusión y vulnerabilidad tuvo eco, razón por la cual la propuesta de ley educativa y el Decreto Supremo que daba luz verde a la alfabetización nacional a partir del Programa “Yo si Puedo” se convirtió en una demanda, sin embargo la descolonización, entendida como “fin esencial del Estado que constituye una sociedad justa y armoniosa, sin discriminación ni exclusión , con plena justicia social para consolidar las identidades plurinacionales”, fue tergiversada por algunos sectores tradicionales quienes entendían este proceso como un retorno al Tawantinsuyu.

Para algunos ex miembros del MAS que ejercieron un papel fundamental en el poder ejecutivo como Félix Patzi, “El estado ha girado a una concepción romántica poética del indígena, no tocó las relaciones de poder y relaciones económicas y esa es la visión de la ley Avelino Siñani, por eso no afecto a las estructuras y por eso no se asume el cambio”

(Entrevista Patzi, 2013) eso lo podemos evidenciar en las estructuras curriculares donde el sistema formal mantiene el legado del Código de la Educación de 1954, e inclusive no se evidencia en la Ley Avelino Siñani un eje práctico de descolonización en materia educativa.

Ahora bien, la propuesta descolonizadora planteada por el gobierno de Morales también cuestionó e interpeló el rol de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, en clara alusión a su apoyo incondicional a la Reforma Educativa neoliberal de la década pasada y más bien solicitando un acompañamiento al proceso de descolonización y construcción del modelo educativo emancipatorio.

Sin embargo, para muchos sectores sociales afines al gobierno actual, el proceso de alfabetización implementado fue una forma fehaciente de impulsar la descolonización de la educación porque todos los intentos de gobiernos pasados, según sus versiones, perpetuaron las condiciones de ignorancia y exclusión, en ese sentido las políticas educativas pasadas tuvieron un trasfondo colonial y neoliberal.

En el sistema republicano era prohibido aprender a leer y escribir, las mujeres no tenían esa autoridad. Pero ahora tenemos esa oportunidad, debemos aprovechar, estar juntos e impulsar este programa hasta que el analfabetismo sea cero [...] algunas hermanas ni siquiera sabían firmar y algunas todavía no saben. Eso es el resultado de gobiernos neoliberales. Pero con este Estado Plurinacional encabezado por el hermano Evo Morales, se está avanzando poco a poco (Cambio, 2012)

Al respecto la secretaria Ejecutiva de la Confederación Sindical Única de Trabajadoras Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (CSUTCB-BS) asegura que la colonización se manifestó en los intereses de la derecha, del imperialismo y capitalismo que nunca quisieron que las mujeres estudien y que vayan más allá de la lectura y escritura, “ahora gracias al hermano Evo, las polleras nos da el derecho de estudiar, inclusive en las universidades antes los gobiernos nos robaban aprovechando que no sabíamos leer, querían acabar con nuestra dignidad y soberanía” (Entrevista Ancieta, 2013)

Sobre el particular, el representante del área Tierra y Territorio de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) –Rodolfo Machaca-

afirmó que este proyecto si bien tuvo la ventaja de llegar al área rural requiere un mayor esfuerzo y perseverancia por la situación de abandono de esta población, además de destacar que la importancia del programa de Alfabetización “Yo si Puedo” radica en que es la primera iniciativa donde un gobierno d y de izquierda tiene la firme intención de llevar la educación hasta los campesinos en áreas rurales (Cambio, 2012). Para Ancieta, en contraposición a ello, los gobiernos de la derecha fueron responsables de perpetuar las relaciones patriarcales, machistas y de dominación al relacionarles solo con la cocina y a los hombres con el arado, negándoles así, la posibilidad de educarse e incursionar en la política (Entrevista Ancieta, 2013).

Es importante destacar que la participación de sectores sociales en el Programa de Alfabetización fue en todo el ciclo de la política,

Desde finales de 2006 hasta mediados de 2007, con la participación de las organizaciones sociales, autoridades locales y entidades nacionales con representación en los municipios, como las Fuerzas Armadas, magisterio, Policía Nacional, iglesias y otras, el Programa Nacional de Alfabetización (PNA) realizó un relevamiento de datos (La Prensa, 2007)

Si bien una de las primeras acciones participativas de las organizaciones sociales fue coadyuvar en el diagnóstico situacional del analfabetismo en el país, sin duda, la principal labor de las organizaciones sociales en el proceso de ejecución del Programa Nacional de Alfabetización fue la socialización en la sociedad de los beneficios de este, además de transmitir una toma de conciencia en la población rural sobre la importancia de erradicar el analfabetismo a través de ferias de solidaridad que promovieron el ejercicio y reconocimiento de la ciudadanía con la otorgación gratuita de cédulas de identidad, “operaciones milagro” dirigidas a personas con dificultades de visión y en otras especialidades por parte del personal médico cubano. Para Ramiro Tolaba, director del programa de Post-alfabetización “Yo si Puedo Seguir”:

El programa de alfabetización fue una gran movilización social donde las organizaciones sindicales identifican en sus planificaciones la alfabetización y en los convenios con ellos se especifica cual va a ser su participación que básicamente es la socialización, la evaluación del programa, ver sus avances, las deficiencias del personal, son reuniones de seguimiento y evaluación que permiten reuniones de apoyo y resolución de problemáticas (Entrevista Tolaba 2013)

Las mujeres se organizaron orgánicamente facilitando espacios como las sedes sindicales, en caso de no contar con escuelas para las teleclases, se aprovechó la presencia de centrales, subcentrales, sindicatos y ayllus; e inclusive muchas mujeres del trópico cochabambino, ante la falta de recursos económicos para el pago de remuneraciones a facilitadores o compra de materiales didácticos contribuyeron con un aporte voluntario para garantizar la continuidad del programa de alfabetización (Entrevista Ancieta, 20013).

Conjuntamente con las Confederaciones de campesinos y campesinas de Bolivia y demás organizaciones y movimientos sociales afines al partido de gobierno, la Central Obrera Departamental (COB) también jugó un importante rol en la socialización del programa de alfabetización en algunos departamentos, para el Secretario de Educación y Cultura de la organización obrera:

El cambio de clase social en el gobierno de Evo Morales permitió avanzar en la alfabetización gracias a la alianza con Cuba y Venezuela, pero también con la promulgación de una ley educativa consensuada con las dos confederaciones más importantes de maestros y con la COB como órgano matriz que respaldó ese programa al tener una participación abierta de toda la sociedad (Entrevista Valdivieso, 2013)

Al margen de algunas discrepancias sobre el manejo del Estado, concretamente en algunos aspectos como incrementos salariales, el apoyo al gobierno de Morales es incuestionable, para muchos de sus miembros existe de forma latente una alianza de clases que se visualiza en la articulación de una red de apoyo a las medidas gubernamentales, mismo que se inicia de forma voluntaria –en el caso de la COB y Confederaciones de Maestros- con la promesa de eliminar la Ley de Reforma Educativa por considerarla una ley impuesta hasta el diseño de la Ley Avelino Siñani.

Otro actor fundamental en el proceso de reacción a la política educativa alfabetizadora planteada por el gobierno de Morales lo constituyó el compromiso de las iglesias evangélicas, concretamente la Iglesia Evangélica Metodista con larga tradición en el tema educativo en el país. En agosto de 2012 esta denominación religiosa se suma al proceso de implementación del programa de alfabetización a través de la activación de 22

puntos de enseñanza de la lecto-escritura en la ciudad de El Alto²² (Cambio, 2006). Concretamente el trabajo se realizó a través de la enseñanza de las teleclases en sus templos y barrios periféricos.

La voluntad política también se tradujo en los diversos compromisos asumidos con los gobiernos Municipales²³ en lo largo y ancho del país, para muchos de los alcaldes representó la integración de sus poblaciones en el quehacer del municipio, como lo expresa el ex-Alcalde del Municipio de Padcaya, departamento de Tarija “el recurso humano que esta instruido pretende ayudar a ejecutar y fiscalizar proyectos para un mejor desarrollo de la población, objetivo central de nuestra misión al frente de la Alcaldía” (La Prensa, 2007). Desde otro punto de vista, el Programa de Alfabetización Yo si Puedo sirvió como el mejor pretexto para solucionar algunos problemas latentes al interior de los municipios como las dificultades de visión de los adultos mayores, y la falta de energía eléctrica en las áreas rurales del país.

De este modo se paliaron estas limitaciones con la dotación gratuita de 8.345 paneles solares, la atención oftalmológica y dotación de 212.078 lentes por el gobierno de Cuba lo cual benefició enormemente la implementación del Programa de Alfabetización en los municipios más alejados; empero, también sirvió para que muchos de los administradores municipales asumieron la co-responsabilidad en estos servicios, tal es el caso del entonces Alcalde Municipal de Ascención de Guarayos del departamento de Santa Cruz: “un claro ejemplo del interés y del apoyo que dimos como autoridades municipales fue cuando no llegaron los paneles solares y tuvimos que comprar con **nuestros recursos**²⁴ motores generadores de luz” (La Prensa,2007).

Sin embargo, el apoyo de las autoridades municipales no fue unánime, en municipios en los cuales la administración se encontraba en poder de los partidos de

²² La ciudad de El Alto se encuentra ubicado en el Departamento de La Paz, en los últimos 29 años se convirtió en una de los centros urbanos más poblados y con amplias necesidades fruto de la población migrante de las zonas rurales paceñas que alberga en su interior.

²³ Desde la vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional, los Gobiernos Municipales son parte de la nueva forma de organización territorial con carácter autónomo tienen competencias concurrentes con el nivel central del Estado respecto a la gestión del sistema de salud y educación (Artículo 299, numeral II. Constitución Política del Estado)

²⁴ Subrayado nuestro.

oposición, por tanto se tuvo mucho más dificultades en la implementación, tal fue el caso del Alcalde de Santa Cruz, Percy Fernández quien fue el único de la región oriental en no incorporar en sus POA's el apoyo logístico a la alfabetización como el transporte de materiales, de alfabetizadores y todos los equipos necesarios, pero que no tuvo mucha trascendencia para superar estos obstáculos y se trabajara en todo el departamento.

Las Fuerzas Armadas también apoyaron al programa de alfabetización a través de un compromiso del Ministerio de Defensa, para que todas las unidades militares coadyuven con recursos humanos capacitados para desempeñar el rol de alfabetizadores, pero también poniendo a disposición medios de transporte que facilitarían la movilización del personal responsable de capacitación, traslado de equipos y materiales didácticos hasta las zonas más alejadas del país. La relación del gobierno nacional de Morales con las Fuerzas Armadas es notablemente estrecha más aún si la comparamos con su rol en otras gestiones de gobierno, hoy por hoy tienen una función relevante en la implementación de políticas sociales tales como continuidad con el programa de post-alfabetización, pago de un programa de transferencia condicionada (PTC) monetaria a los niños, niñas y adolescentes en etapa escolar, entre algunas.

En la consolidación de la red de la política educativa de 2006 también estuvo presente un sector importante en la tarea educativa, así se firmaron convenios con diferentes universidades del país o en su defecto se exhortó a los estudiantes universitarios como una forma de captar recursos humanos que coadyuven en el proceso de enseñanza para la alfabetización bajo la figura de “brigadas universitarias de solidaridad y compromiso social”, mismas que se constituyeron en las principales capitales de los departamentos. Una forma de estímulo al trabajo de estudiantes de universidades públicas y privadas consistió en la entrega de un certificado de alfabetizador/a con valor curricular (Ministerio de Educación y Culturas, 2007:7).

De acuerdo a la técnica responsable nacional del Programa de Post-alfabetización, se desarrollaron 300 convenios con gobernaciones, Gobiernos Municipales, organizaciones sociales y universidades. Entre los principales centros de Educación Superior públicos se encuentran la Universidad Pública de El Alto, la Universidad Autónoma del Beni, la Universidad Amazónica de Pando y la San Francisco Xavier de Chuquisaca que pusieron a

disposición su plantel docente y estudiantil en el proceso de alfabetización y post-alfabetización (Entrevista Mamani, 2013).

Para el director de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Andrés, la influencia en políticas educativas siempre fue de forma indirecta, pese a que hubo mayor participación en algunos momentos históricos clave como en la década de los 80's donde se difundió el espíritu de la educación popular conjuntamente al SENAEP e inclusive al interior de la carrera se graduó formadores de educación popular y alfabetización y que hoy por hoy constituyen un centro de investigación Avelino Siñani y un CETHA Corpa. En las últimas décadas la posición de algunas universidades públicas fue bastante crítica:

Con la llegada de la Ley 1565 se deja de hablar de lo popular para confundirlo con participación popular, después llega la Ley 070 pero ambas no son compatibles con los discursos de educación popular, ya no hay una discusión ideológica, pedagógica y política, lo que si hay son paquetes ya trabajados que se imponen en ambos momentos y en los cuales fuimos excluidos porque al final la participación real fue exclusiva de los maestros normalistas (Entrevista Huanca, 2013)

Pese a estas discrepancias sobre la orientación metodológica, política y social de las reformas educativas de las últimas décadas, especialmente en la última campaña de alfabetización a la que consideran conductual en contraposición al carácter constructivista de la Ley 1565; sin embargo y en última instancia existe un apoyo notable a las políticas del gobierno actual, “pese a las discusiones de gremio, tampoco hemos querido afectar tanto, porque la carrera se siente comprometida con el proceso de cambio” (Entrevista Huanca, 2013)

Las complejas interrelaciones entre que genera la acción pública²⁵ son más evidentes en las relaciones que se establecieron con el sector privado representado por ONG's y obras de las iglesias católicas y evangélicas, marcadas por una tensa relación con el actual gobierno nacional, en principio por la existencia de un decreto mediante el cual todas las acciones en el territorio nacional deben ser de conocimiento, supervisión y registro obligatorio en el Viceministerio de Financiamiento Externo con el afán de regular

²⁵ Para Lascoumes y Le Gales (2004:11), la acción pública es un espacio político-social construido por el uso de técnicas y herramientas que se expresan en los propósitos, contenidos y proyectos de los actores.

su presencia y detallar el origen de sus fuentes de financiamiento, por otro lado esta regulación de prácticas es seguida de cerca no solo por instancias gubernamentales sino también por las organizaciones sociales afines al gobierno que en diversas oportunidades cuestionaron y solicitaron el retiro de esas instituciones de sus territorios bajo el argumento que actualmente el Estado boliviano retomó su responsabilidad en todos los ámbitos.

La construcción de una nueva política de Estado en materia educativa y específicamente en alfabetización en definitiva nació de una necesidad apremiante de sector excluidos donde las ONG's no pudieron llegar por limitaciones económicas y de cobertura por el extenso territorio nacional y la diversidad cultural y lingüística de la misma; sin embargo cuando se lanza la campaña de alfabetización como primera acción estatal y con la colaboración inicial de 24 expertos cubanos nada se mencionó de recuperar las experiencias del sector privado que por más de una década volcaron sus acciones a favor de la alfabetización integral de comunidades indígenas y campesinas.

En el tema de educación y concretamente de alfabetización, el responsable nacional del Programa de Post-Alfabetización, Ramiro Tolaba sostiene que esta temática dejó de ser prioritario en la agenda de organismos internacionales y de sus ejecutoras locales:

[e]n realidad hay muy pocas instituciones que están trabajando en alfabetización quizá por el hecho de estar empezando con un programa nacional desde la gestión 2006, muchas ONG's han estado haciendo este trabajo, un poco puntuales pero hoy ya no tenían argumento para pedir presupuestos para su financiamiento, porque la observación hubiese sido cómo quieren presupuesto sabiendo que hay un programa nacional de alfabetización, por eso hay pocas instituciones haciendo este trabajo (Entrevista Tolaba, 2013).

Sin embargo, ello no implica que actualmente se estén desarrollando algunas acciones de coordinación con aquellas instituciones privadas que estén a favor de las líneas de acción que el Estado fijó en la temática de educación alternativa,

[t]odos esos esfuerzos deben ser monitoreados desde el Estado, debe estar claro que la Dirección de Post-alfabetización es la institución rectora y responsable de monitorear las acciones de alfabetización y post-alfabetización, entonces ellos tienen **la obligación** de coordinar en cada uno de los departamentos, para que cada uno de los esfuerzos se haga de manera coordinada (Entrevista Tolaba, 2013)

La intención estatal es “consolidar un perfil de alfabetizado con habilidades básicas independientemente del método y materiales que se utilicen” (Entrevista Mamani, 2013) es objetada por algunas organizaciones e instituciones privadas con experiencia en educación alfabetizadora. Muchas de ellas sostienen que la conclusión abrupta de su labor obedeció a dos factores, por un lado admiten que una de sus limitaciones para hacer frente y continuar con sus prácticas educativas fue el hecho de no contar con sus experiencias sistematizadas que puedan ser incorporadas en el programa de alfabetización; por otro lado afirman que:

[t]ambién es el enfoque del gobierno en todo el sistema educativo, para mí fue clave el ministro de educación Félix Patzi que genero opinión pública al hablar del tema de la descolonización; ahí se volcó una forma de pensar de que todo en la reforma educativa estaba mal, y hubo un antes y un después; entonces me parece que eso influyo porque el modelo cubano vino y se aplicó sin cuestionantes por la ideología del gobierno (Entrevista Paz, 2013).

Es innegable la correlación de fuerzas entre el gobierno del MAS y las pocas ONG's que aún mantienen su trabajo en Bolivia y esto es evidente en el proceso de regulación de estas entidades, sin embargo para muchas de ellas es necesario pasar por un filtro para evidenciar el trabajo que realizan sobre todo el aprovechamiento y destino de los recursos económicos, lo que no implica que se trate de una cacería de brujas y más bien el reto a futuro es “reconstruir un proceso sinérgico con distintos actores y en diferentes niveles, para darle un enfoque multi actor o multi nivel” (Entrevista Paz, 2013).

Los enfoques y metodologías para la alfabetización empleadas por ONG's y obras de la Iglesia estuvieron diseñados en un marco amplio donde aquella es solo una de muchas intervenciones de la educación integral de adultos, una de estas demandas fue expresada por Marisabel Paz, ex-directora del CEBIAE²⁶:

Apelamos a ejercer nuestro derecho a la participación en la construcción de un proyecto alternativo en educación, que vaya acorde con las demandas y exigencias de los cambios y transformaciones que le toca vivir al país. Por ello creemos que no se puede dejar de recuperar y mirar las experiencias vividas, sus avances, logros, limitaciones y dificultades,

²⁶ El Centro Boliviano de Investigación y Acciones Educativas (CEBIAE) es una institución de desarrollo social, cristiana y ecuménica; especializada en educación. Construye y negocia propuestas político-educativas – investigaciones y acciones- desde y con comunidades sociales destinadas a mejorar la calidad de la educación de niños, niñas y jóvenes del país para contribuir al desarrollo de procesos de construcción de políticas públicas en educación en la perspectiva del desarrollo humano sostenible con equidad.

para reorientar las políticas públicas educativas en pro de la construcción de sujetos sociales, hombres y mujeres, que aportan y contribuyen al desarrollo del país” (Paz, 2006: 3).

Sumado a la crítica de ausencia de consenso e intercambio de experiencias con el tercer sector, responsable de iniciativas de alfabetización significativas, también se encuentran las referidas a la sostenibilidad de las acciones gubernamentales, la no correspondencia del método con el contexto boliviano y la falta de integralidad con otros aspectos inherentes al proceso de aprendizaje de la educación para la vida como lo productivo y sanitario.

[e]l boom de estas instituciones estaba enmarcado en estos programas, programas de alfabetización, de educación popular, programas cortos que iban acompañados con otras actividades de carácter productivo, organizacional, político, pero eran esfuerzos pequeños, esta problemática requiere esfuerzos grandes no solo financieros sino también de invocar a la sociedad en su conjunto para que se vaya resolviendo este problema (Entrevista Tolaba, 2013)

Al interior del gobierno de Morales, también surgen algunos cuestionantes sobre los resultados de la política pública educativa, la principal razón tiene alude a la relevancia que tuvo el proceso de alfabetización en las mismas comunidades indígenas y campesinas, que conforman las principales organizaciones sociales

No hubo prioridad de la alfabetización en los planes de gobiernos anteriores y tampoco hay en las organizaciones, las organizaciones sociales no lo plantean como prioridad el alfabetismo, cuando uno ve los planes de las organizaciones, uno ve que las planificaciones de las comunidades que priorizan en sus POAS municipales son escuelas, infraestructuras, en cambio salud y educación es el punto final de la agenda de las organizaciones y eso también no ayudó a que los gobiernos lo definan como prioridad (Entrevista Tolaba, 2013).

Desde la experiencia del programa “Yo si Puedo” en territorio indígena guaraní y aymara también se sostiene que la forma de alcanzar la cobertura de la población rompió con la forma de organización propia de las comunidades indígenas porque peso más la estructura de municipios. Otras características negativas del proceso de alfabetización hacen referencia a las estrategias que cada uno de los facilitadores emplearon sin tener una planificación conjunta y finalmente en cuestiones de los contenidos y del método en particular, están descontextualizados de la población y del propio territorio (Carrarini, 2009: 84). Si bien no se cuenta con una evaluación de resultados del programa de alfabetización “Yo si Puedo”, existen algunas investigaciones privadas impulsadas por

ONG's o inclusive por la misma UNESCO que pone en tela de juicio la eficiencia de este programa nacional respecto a los programas ejecutadas por el tercer sector.

Hasta antes de la vigencia de la Ley de Reforma Educativa la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (AAEA)²⁷ prestó capacitación a docentes y directores en los enfoques aptos para adultos, la segunda etapa de intervención (1995-1998) desarrolló un rol fundamental en la elaboración del Plan experimental de educación de adultos con los Centros Integrados (CI), Centros de Educación Técnica Humanística Agropecuaria (CETHAs) y los Centros de Educación Integral Comunitaria Rural (CEDICOR) que concluyó con un Diseño Curricular Base Modular Integrativo (DCBMI). Finalmente, desde el año 1999 hasta el 2006 se consolidó el Plan de Transformación en los centros de educación para adultos pasando a denominarse centros de educación alternativa con el apoyo del Ministerio de Educación a través de la entonces Dirección de Educación Alternativa (Ministerio de Educación y Culturas, 2006).

Estas iniciativas de introducir una nueva currícula con profesionales en educación alternativa idóneos, tuvieron el gran respaldo de los gobiernos de turno porque ello no implicaba mayor esfuerzo que el acompañamiento a las acciones de la AAEA y otras entidades involucradas; en tanto, el proceso de transformación educativa planteada por el gobierno del MAS empezaba a tomar forma, hubo un proceso de inmovilización debido a que nuevamente no se consideró la trayectoria y el camino recorrido en educación de adultos porque no se incorporó las metodologías y enfoques trabajados, sin embargo, asumen el reto de apoyar el Programa Nacional de Alfabetización “Yo si Puedo” pero con una advertencia desde el Ministerio de Educación quien los exhorta de la siguiente forma: “la AAEA deberá reconocer y acompañar este protagonismo del pueblo, sin falsos paternalismos, lo que significa en buenas cuentas, contribuir a forjar sujetos autónomos y dueños de su propio destino” (Ministerio de Educación y Culturas, 2006).

²⁷ La (AAEA) nació en Alemania el año 1953 como una organización conformada por Universidades Populares o Centros de Educación Popular de Adultos que realiza educación continua a través de áreas como comunicación, desarrollo personal, capacitación profesional, recuperación de estudios escolares y su certificación. Esta experiencia se traslada a Bolivia el año 1986 con el servicio de asesoría y financiamiento a programas dirigidos a la educación de jóvenes y adultos a través de convenios de cooperación con el Ministerio de Educación de forma consecutiva.

La Red FERIA también se constituyó en un referente fundamental en los procesos de alfabetización con el Plan Quinquenal de Alfabetización (1991-1996) implementado en 12 CETHAS llegando a alfabetizar a 5200 campesinos con materiales adaptados a su realidad, con facilitadores capacitados y con la sistematización de esos procesos. Para Javier Reyes, representante de FERIA,

Los planteamientos de la actual ley no es una genialidad del actual gobierno, sino que se inspiran en los avances meritorios de la sociedad civil y las iglesias que diseñaron propuestas innovadoras que ahora hacen consolidar esas búsquedas que son miles de personas que contribuyeron a este diseño final que deberá ser perfeccionado [...] el propio ministro hablando de los CETHAS dijo que ellos cumplen el modelo socio comunitario productivo, o sea lo que ya hicimos ahora ellos lo quieren hacer, son tantas iniciativas de la sociedad civil y las iglesias que ya son leyes, ya son políticas públicas (Entrevista Reyes, 2013).

La instauración de un nuevo orden en el campo educativo configuro en los últimos años, un nuevo mapa de actores y las líneas imaginarias entre sociedad civil –organizaciones sociales, campesinas e indígenas- y el Estado fueron más débiles, pero no solo en el área de educación sino en todos los sectores, hoy en día la principal crítica al proceso de alfabetización tiene que ver precisamente con el aparente direccionamiento político que recibió desde el gobierno con fines electoralistas de cara a la elección de revocatoria de mandato de Evo Morales Ayma, fruto de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. Julio Moscoso, un especialista en alfabetismo y promotor de diversas campañas desde el tercer sector afirmó en una entrevista: “los alfabetizados no logran comprender lo que escriben o leen en su contexto real, pero sí reconocen quien es Evo Morales” (Opinión, 2008).

4.2.3 Disponibilidad de recursos en las redes de política

La similitud de intereses entre los actores, sin duda favorecen la formación de redes de política, pero también es importante prestar atención a los recursos que movilizan los actores para mantenerse en sus determinadas posiciones de poder. El Estado al ser el principal actor responsable de promover políticas hace uso de todos los recursos disponibles para conseguir llevar adelante sus propuestas. Como mencionamos, la gestión

del gobierno de Morales presto mayor atención a la distribución de recursos entre sus aliados en función de la voluntad política asumida,

En este gobierno hubo una toma de decisiones de decir que es una problemática y hay que resolverla, esa fue una promesa electoral y una acción desde la gestión 2006 hasta ahora, hay un trabajo fuerte con nuestro personal que es de motivación, concientización a las familias, porque también dentro la cultura no lo ven (la alfabetización) como un tema de que la educación sirve al desarrollo (Entrevista Tolaba, 2013).

Uno de los recursos estratégicos más importantes al momento de implementar la política de alfabetización fue la firma de convenios con municipios y gobernaciones, por medio de los cuales se obtuvieron medios que la garantizaron, como afirma Benito Ayma, Director del Programa de Alfabetización, “se invitó a dirigentes de organizaciones sociales, se entusiasman y ese mismo rato hacíamos los convenios, delante de ellos para consensuar que les íbamos a dar y ellos que iban a aportar” (Entrevista Ayma, 2013).

Sin duda, este intercambio de recursos entre actores que anteriormente estaban divorciados en torno a las políticas educativas tiene un trasfondo bastante peculiar, puesto que las alianzas estratégicas entre sectores campesinos e indígenas y el gobierno tuvo su sustento en que precisamente a la cabeza de este último se encontraba un individuo proveniente de su mismo origen, un indígena después colonizador que surgió desde las bases mismas de las organizaciones sociales, como diría Gramsci, un “intelectual orgánico” con capacidad de convocatoria y representatividad, que después de ocho años consecutivos en el gobierno mantiene su credibilidad, representatividad y legitimidad frente a las principales y mayoritarias organizaciones sociales.

A diferencia de este líder carismático indígena/colonizador, Gonzalo Sánchez de Lozada connotado profesional, estadista con estudios en el extranjero, en sus dos gestiones gubernamentales careció de la misma acogida frente a las grandes mayorías²⁸, este político representó de manera simbólica el neoliberalismo latinoamericano, la anti-nación que fue refutada en el discurso del nacionalismo revolucionario del 52, en este sentido podemos decir que su gobierno tuvo legalidad pero limitada legitimidad, lo que tuvo gran

²⁸ Una de las principales críticas a este personaje político fue su imposibilidad de utilizar el castellano a perfección debido a que sus años de estudio en Estados Unidos de Norteamérica dejaron un marcado acento inglés que permaneció intacto por más de una década hasta su abandono del país después de los sangrientos hechos en octubre de 2003 en la denominada Guerra del Gas.

repercusión en cada una de las políticas implementadas, especialmente en su última gestión con la privatización de empresas públicas, la capitalización, descentralización administrativa y la Reforma Educativa que no pudo equilibrar con medidas de corte social y de inclusión como la Ley de Participación Popular.

Esta la diferencia entre ambos líderes políticos a nivel individual que influyeron en la disponibilidad de recursos para consolidar una red de política pública entre diversos actores. Dentro de un marco más amplio podemos encontrar que la orientación política de los gobiernos también ejercerá un rol condicionante en la utilización de recursos en todos los estamentos sociales, como vimos en el anterior capítulo el populismo como corriente ideológica/política de vinculación con las masas tuvo antecedentes en el primer gobierno de Paz Estenssoro y posteriormente en el gobierno de Siles que gozaron de legitimidad en todo su accionar y respaldo en aquellas políticas centradas en el grueso de la población, es decir en el sector campesino, indígena y clases populares.

El gobierno de Morales Ayma, no es ajeno a esta tendencia política. A nivel regional se ha tildado a algunos países de Sudamérica como populistas y de izquierda, como Venezuela, Ecuador y Bolivia precisamente por la priorización de políticas sociales como las reformas en educación y salud para ampliar la cobertura y los servicios, ampliación de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) marcadamente dirigidos a los sectores marginales y excluidos de la vida política, económica y social del país. Sin duda esto también guarda relación con la alineación en la orientación política de países como Cuba y Venezuela que posteriormente serán los promotores y financiadores del Programa de Alfabetización “Yo si Puedo” en cuyos países la erradicación del analfabetismo fue exitosa y sirvió como un antecedente mundial de política educativa estatal.

Para el equipo cubano que asesoró a los pedagogos y facilitadores bolivianos, su tarea consistió fundamentalmente en beneficiar al país con el reconocido método “Yo si Puedo”, cuya característica esencial fue que,

[e]n cada país que se aplica se contextualiza, para empezar las teleclases son grabadas por profesores bolivianos y después como asesores nos encargamos que sea traducida y contextualizada al interior del país, a los departamentos, municipio y provincias, a partir de los intereses de los

participantes y del componente técnico productivo como elemento motivador (Entrevista Garcio, 2013).

En este mismo sentido la Jefa de la Misión Educativa Cubana, sostuvo que el apoyo y la movilización de las organizaciones sociales y de la sociedad civil en general fue el elemento central que promovió el éxito del proceso.

Con relación a los recursos económicos, la Reforma Educativa formulada el año 1993 contó con el compromiso de financiamiento del Banco Mundial con 40 millones de dólares, el Banco Interamericano de Desarrollo con 55 millones de dólares, UNICEF y el Fondo Nórdico con montos no especificados. Sin embargo, al término de la gestión de Jaime Paz y cuando aún no se concluía la propuesta elaborada por el ETARE, surgieron algunas denuncias por malos manejos de los recursos donados, mismos que hasta el momento no fueron aclarados, pero ello no obstaculizó que en la gestión de Sánchez de Lozada se cuente con el apoyo económico de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con un monto total de 991.600 dólares que cubrió los costos en consultores y personal de apoyo, publicación de textos y materiales de investigación, adquisición de equipos y materiales de computación²⁹, además de los gastos de funcionamiento y por supuesto el respaldo absoluto a la labor del ETARE.

Durante la permanencia del ETARE como organismo técnico responsable de la formulación e implementación de la Reforma Educativa no se tuvo percances respecto a los recursos económicos necesarios como observamos en el párrafo anterior; empero uno de sus niveles como es la educación de adultos y más concretamente la alfabetización no tuvo el mismo respaldo económico.

El relanzamiento del Plan Nacional de Alfabetización se efectuó en cumplimiento del Decreto Supremo N° 22407 durante el gobierno de Paz Zamora (1993) y a la cabeza de Mariano Baptista Gumucio en el Ministerio de Educación se tomó como prioridad desarrollar una política educativa con el apoyo del PNUD, misma que tuvo como principal limitación la apatía de las organizaciones sociales que respaldaron la primera versión y que

²⁹ "ETARE no justifica gasto de un millón de dólares en pago a consultores". Diario Ultima Hora, 13 de octubre de 1993.

después de 1985, año de profundos cambios con la Nueva Política Económica de corte neoliberal se distanciaron del escenario político y por ende careció de sustento participativo. Otros obstáculos para su ejecución, fueron los referidos a las estrategias implementadas, la falta de recursos técnicos, recursos humanos y de financiamiento.

De acuerdo al Director del SENALEP, Ángel Garnica, el mencionado Plan tendría como objetivo primordial la reducción del 10% de la población analfabeta hasta el año 2000, pero condicionó el mismo a la otorgación de financiamiento que aún no tenía ningún apoyo, de la misma forma señaló que: “dependerá de la voluntad gubernamental para llegar a esa meta” y que se encontraba en una búsqueda de financiamiento en los organismos financieros internacionales, finalmente destacó la importancia de que el gobierno y el Ministerio de Educación respalden el plan pero también la sociedad en su conjunto (Presencia, 25 de marzo de 1993).

Después de más de seis meses de vanos intentos por activar el Plan de Alfabetización, el mismo director admitió algunas de las muchas limitaciones con las que tropezó, una de ellas apuntaba a que fueron los supervisores y otras autoridades educativas las responsables del fracaso del proyecto 1 bachiller x 1 analfabeto, una de las estrategias con la que pretendía co-responsabilizar a la ciudadanía con la población analfabeta del país.

Ante la falta de interés y apoyo de instancias locales, el Director del SENALEP también manifestó que se presentaría una demanda a la Alcaldía de Santa Cruz por el no cumplimiento de la ordenanza municipal que declara el año 1993 el año de la alfabetización y educación popular, que dispone la impresión de material de capacitación (El Mundo, 1 de octubre de 1993).

En todo el proceso de elaboración e implementación del programa de alfabetización “Yo si Puedo” hubo una distribución de recursos entre los diversos actores; por un lado el Estado que se beneficia de la credibilidad ante las organizaciones sociales que se convirtieron es una suerte de frente de defensa incondicional a las acciones gubernamentales, mismas que se evidencian en la constitución del Pacto de Unidad y el CONALCAM (Confederación Nacional de Apoyo al Cambio). Por otro lado, las

organizaciones sociales –principalmente de origen indígena/campesino- se ven fortalecidas y empoderadas, incluyendo la provisión de infraestructura y equipamiento para su sedes.

Sin duda, la disponibilidad de recursos económicos es fundamental para la realización de cualquier iniciativa, en este sentido la alfabetización como prioridad en anteriores gestiones de gobierno dependió de financiamiento, además de voluntad política y de la importancia para la misma población, para quienes no siempre el tema educativo o de alfabetización es una primacía en sus planes operativos anuales, por la vieja tradición de anteponer proyectos de infraestructura, redes camineras, etc.

4.2.4 Un nuevo modelo de gobernanza

La democracia es el mejor escenario para que el Estado pueda trabajar en beneficio del bienestar público, debido a que facilita que la sociedad civil genere mecanismos de control social y rendición de cuentas a las acciones estatales, pero también desde la población se van consolidando espacios de participación y deliberación no solo en relación con el Estado sino en diálogo con el resto de los actores promoviendo capital social.

Bolivia desde 1985 goza de un régimen democrático estable, por ello la implementación de políticas educativas y específicamente de programas de alfabetización estudiados están en el marco de un régimen democrático, pero con la salvedad que la política educativa impulsada en el gobierno de Sánchez de Lozada se realizó en el marco neoliberal donde el accionar estatal se redujo a su mínima expresión sobre todo en materia de políticas sociales lo cual limitó que se cumpla con la premisa democrática del bien común, por un lado; por otro sin duda que la apertura de espacios formales, espacios de decisión en el gobierno de Morales Ayma que se manifiestan en la presencia de indígenas y campesinos en instancias de poder como la Asamblea Legislativa Plurinacional (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) además de Ministerios que rompieron las formas tradicionales de acceso y representación política tradicional.

Para Velasco (2011) la gobernanza es una estructura, fruto de la gobernabilidad, o sea “un producto del proceso político y social donde interactúan los actores en un contexto de complejidad, dinámica y diversidad (Velasco, 2011: 32) y esto es sin duda lo que

caracteriza a la actual coyuntura política boliviana, como en ningún otro momento histórico la diversidad cultural y lingüística está presente en los espacios de poder en diferentes niveles con actores e intereses diversos. Esto sin duda representa una forma de interpelación al modelo de Estado verticalista tipo *Top Down* para concebir las políticas públicas de acuerdo a una nueva realidad, más aún cuando la ausencia del Estado fue una característica durante varias décadas en temas sociales y en espacios rurales.

Lidiar con intereses hegemónicos del pasado que están en pugna con los nuevos actores que irrumpen, es el reto no solo de este gobierno sino de los futuros, es decir generar alianzas y relaciones entre actores diversos, más aún en países como Bolivia cuyo carácter abigarrado de coexistencia de diversos individuos que responden a origen étnico, lingüístico y de clase distinto, cada uno con intereses diversos que conviven en un espacio territorial. De esta manera, urge una forma de convivencia social, la gobernanza, que no involucra solamente la labor del Estado (governabilidad) sino de la interacción con la sociedad y el mercado –tercer sector-.

Sin negar que es el Estado el agente principal de impulsar las políticas sociales, también hay que reconocer que las demandas en ocasiones desbordan la oferta del Estado y que es precisamente ante esta limitación que surgieron iniciativas privadas ofreciendo alternativas más eficientes en educación de adultos, por ende la cuestión es cómo articular estas acciones públicas y privadas reorientando los programas con la retroalimentación de las experiencias pasadas; lo contrario implicaría que en Bolivia se mantiene una gobernanza jerárquica, es decir, cuando el rol y el poder del Estado permanece por encima del resto de los actores a través del control y la dirección.

Esta nueva gobernanza, implica “afinar los mecanismos de la participación ciudadana efectiva tanto en la determinación de los fines y estrategias del Estado como en la transparencia y control del quehacer gubernamental” (Ejea, 2006: 8) esto guarda relación con la confianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía pero también entre los diferentes actores que como vimos en diferentes momentos históricos estuvieron en constante pugna en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Lo importante en este proceso, es prestar atención a las capacidades del mercado que ha probado durante el periodo neoliberal cuando el Estado estableció alianzas estratégicas de reajuste económico con entidades privadas y organismos de cooperación como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, entre algunos. Pero también aprovechar la apertura de la sociedad civil que estos últimos años demostró su capacidad de interacción y potencialidad para convocar a diversos actores al consenso y la gobernanza.

CONCLUSIONES

La información proporcionada por el actor involucrado en las reformas educativas y su posterior articulación y constitución en redes de política, sumado a los datos históricos que obtuvimos con la revisión de material bibliográfico y hemerográfico nos permite llegar a algunas conclusiones para responder a la pregunta de investigación y a la confirmación o negación de las hipótesis planteadas.

Las redes de políticas públicas albergan en su interior a una diversidad de actores de diferente origen, -es decir organizaciones sociales, instituciones privadas, organismos de cooperación, instituciones públicas- nos permiten ver las relaciones más importantes entre los actores involucrados en las políticas educativas y concretamente en el tema de alfabetización, prestando atención a las alianzas estratégicas establecidas por los actores que pueda dar lugar a un modelo de gobernanza democrática.

En primera instancia planteamos, como pregunta de investigación ¿Qué factores explican las variaciones en las redes de política durante la formulación e implementación de los Programas de Alfabetización 1994-2006 en Bolivia? Una primera respuesta tiene que ver con uno de los factores identificado como los diseños institucionales. Podemos afirmar con seguridad que el diseño institucional condiciona la constitución de redes de políticas públicas, y esto lo constatamos cuando el régimen político y la orientación política que rige en un país tienen un peso fundamental en la apertura de espacios participativos en la elaboración e implementación de programas educativos como la alfabetización.

La forma cómo se formuló las políticas de alfabetización en Bolivia, sin duda sufrieron grandes variaciones, principalmente debidas a los procesos políticos, económicos y sociales que congregaron y/o aislaron a sectores y actores determinados. A partir de 1952, el proceso de identidad nacional y de una aparente inclusión social de individuos postergados se reflejó en instrumentos normativos que enarbolaban el lema de “educación para todos y todas”, empero como pudimos advertir si bien se señalaron las bases para trabajar en áreas y niveles no escolarizados y dirigidos a adultos mayores de 15 años con perspectiva de formación política y ciudadana, la realidad constató que sectores económicos empoderados y la incipiente burguesía minero-empresarial impidiera gestar

políticas educativas a favor de los sectores indígenas que en aquel entonces formaban las grandes mayorías en el país.

Como afirma García Linera³⁰ el *sentido común colonial* que permaneció en el período del 52 continuó mirando al indio con los mismos prejuicios, pese al nuevo proceso de democratización en sus contenidos y redefinición de sujetos de la nación boliviana “el recaudo interior colonial o furioso rechazo a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y de presencia estatal, se mantuvo incólume” (García, 2014: 40). La escuela como promesa desde el Estado y como vía civilizatoria para campesinos e indígenas será una promesa falaz y aparente.

Sin embargo, cabe rescatar que durante este período se fue conformando una red de actores de la sociedad civil, principalmente indígenas, campesinos y sectores periurbanos que conjuntamente a organizaciones privadas e instituciones religiosas consolidarían una red de política por medio de procesos de formación no solamente en la temática de alfabetización sino también capacitación técnica en mejoramiento de su calidad de vida, a través de diversas áreas como la agricultura, salud, formación ciudadana, etc. Esto sin duda es fundamental en la medida que la existencia de esta red facilitó las acciones de las organizaciones sociales a futuro, estableciendo relaciones duraderas (ver Anexo 1) que permanecieron cerca de cincuenta años, lo que no determinó que cada sector o actor abandone sus propias metas o reivindicaciones en su interacción con el Estado boliviano.

La permanencia de esta red entre sectores excluidos de la vida política y económica con organizaciones privadas, favoreció a que se cumpla unos de los criterios básicos que definen a una red de política pública, es decir, la no existencia de un actor central y de objetivos a priori que este plantee; mas por el contrario, y como pudimos comprobar en el desarrollo del trabajo, en un momento determinado de la vida del país las políticas educativas, principalmente de carácter alternativos gozaron de efectividad por lo menos en sus objetivos y metodologías empleadas.

Un segundo momento histórico, importante de destacar, lo constituyó el período neoliberal, donde el contexto y el aparataje estatal débil en materia de políticas educativas

³⁰ Actual Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

alternativas, debía desaparecer ante un nuevo Estado con rol regulador y un Mercado designado como eje central de los procesos políticos, económicos y sociales afectando de gran manera la currícula educativa, el gasto público y social, presupuestos educativos, prioridad de sectores para la formación, etc. que en términos generales significó que la educación dejara de ser un asunto de política pública. Así, este complejo proceso político y económico cambió las preferencias de los actores en torno a la implementación y ejecución de políticas educativas.

Actualmente, la articulación de los sectores sociales en torno a un *gobierno de movimientos sociales* transformó la estructura del Estado y la composición misma de la sociedad, para muchos estamos frente a una nueva alianza de clases sociales con amplia capacidad de conducción donde no se visibiliza al Estado como eje central pero sí con la habilidad de dirección política de un bloque social heterogéneo organizadas en torno a un proyecto común y que se asumen como constructoras del Estado plurinacional; es a partir de esta idea que podemos encontrar relevancia con la constitución de redes de política pública educativas en la medida que el escenario se presta para la conformación y consolidación de las mismas.

Es también en este sentido que el marco institucional guía y delimita la actuación públicos y de las organizaciones en las políticas, pero además fija las relaciones de poder entre quiénes y cómo participan; por ello, un sistema democrático, en contraposición al régimen de facto, favorece la creación de una institucionalidad apropiada para la formulación y ejecución de programas educativos acordes a la realidad nacional que convocan a todos los sectores de la sociedad civil y del Estado para participar activamente del mismo, ejemplo de ello son el Programa Nacional de Alfabetización de 1970 con todo el aparato y protagonismo de instancias gubernamentales, el SENAEP como ente articulador participativo, ambas con iniciativas estatales que por razones políticas no tuvieron la trascendencia esperada.

La estructura institucional que permaneció vigente desde la aprobación de la Ley de Reforma Educativa no permitió articular una red política entre actores diversos de la sociedad civil, más por el contrario, la reforma educativa como experiencia de descentralización de servicios públicos sociales tomó interés solo en los puntos clave, es

decir, la calidad del servicio y el rol regulador del Estado obviando la participación y el empoderamiento de la población. La red conformada es más bien una comunidad constituida por expertos, por su carácter cerrado.

Las alianzas estratégicas previas a la victoria de Evo Morales en los comicios electorales de 2005, sirvieron como la plataforma desde la cual el Movimiento al Socialismo (MAS) tuvo la capacidad de articular una sólida red de actores primordialmente de las organizaciones sociales, de origen indígena, campesino y obrero bajo un interés común con el fin de operativizar la ejecución de políticas públicas en el marco de un amplio consenso; este modelo de red de impulso a las políticas sociales, concretamente educativas es novedosa por el objetivo que los convocó, en un primer momento de abolición de cualquier vestigio de las políticas neoliberales, posteriormente de vinculación con una red de políticas externa representada por los gobiernos denominados progresistas o del socialismo del siglo XXI como Cuba, Venezuela y Ecuador.

Las redes de políticas públicas que se constituyeron en los dos momentos históricos analizados explican las diferencias en el proceso político y en el resultado de la política de alfabetización, en el caso de la Ley de Reforma Educativa si bien se vinculo de forma estrecha con la Ley de Participación Popular con espacios y mecanismos innovadores de participación pero no continuo a lo largo del proceso de diseño, ejecución y seguimiento de las políticas. Desde el gobierno de Sánchez de Lozada se dispuso que el ETARE elabore e implemente la reforma educativa en todo el territorio nacional sin la intervención de algún otro sector.

Con el Programa Nacional de Alfabetización del año 2006 y posteriormente la promulgación de la Ley Avelino Siñani, se produjo una participación social bastante amplia desde el inicio con numerosos actores claves que impulsaron y gestionaron su constitución misma como red con una visión consensuada para hacer frente a las tareas propuestas en el plan de gobierno de Morales y la agenda donde muchos sectores sociales aportaron con demandas; a diferencia de otros años podemos decir que la participación de actores estratégicos en la elaboración e implementación de las políticas significa indudablemente una mayor aceptación de las políticas públicas a nivel social.

En este sentido, este instrumento de política nació bajo el amparo de sectores participantes, desarrollando mecanismos y espacios participativos propios de cada organización social que facilitó la implementación del programa de alfabetización con el método cubano “Yo si Puedo”, sin embargo, el diseño o formulación no tuvo el mismo carácter participativo, pues corrió con la misma suerte que el proceso de reforma educativa del año 1994, debido a que en aquel entonces existió una comunidad de expertos responsables del proceso de formulación (ETARE), mientras que en el actual programa de alfabetización, fueron los equipos cubanos y venezolanos los encargados de la formulación, de ahí que muchos sectores no afines al gobierno afirmen que fue una iniciativa externa y que el mismo programa fue aplicada como un *paquete* listo a ser aplicado en Bolivia.

Lo que si diferencia a la acción estatal del gobierno actual respecto a los anteriores es que ahora el Estado asume su rol de agencia en el tema de educación, recupera su papel de garante de la educación y concurre con otras entidades autónomas como gobernaciones, gobiernos municipales y organizaciones indígenas originarias campesinas en la provisión y dependencia de recursos humanos, infraestructurales y de equipamiento; lo que finalmente significa que no existan restricciones para su utilización en políticas, programas y proyectos que favorezcan la educación de sectores postergados.

Naturalmente, el afán de la sociedad por participar activamente en todo lo que les concierne a su vida no es novedosa, en los últimos años y a nivel mundial nace como una demanda global, que interpela al Estado en busca de espacios, mecanismos de participación en la toma de decisiones, en cierto modo entendido como co-responsabilidad en las políticas públicas. Los últimos años en Bolivia, sin duda, se desarrollaron estos espacios participativos, mismos que se plasman en las dos últimas reformas a la Constitución Política del Estado, la primera enmienda el año 1994 que en la práctica parece desarrollar un tipo de co-gobernanza entre el Estado, los organismos de cooperación y empresas transnacionales, pero donde la sociedad representada por instituciones y organizaciones sociales aún se encontraban al margen del proceso.

A dos gestiones de gobierno de Morales Ayma, todo parece indicar que hay una formación de un equipo de funcionarios (comunidad política) que cuentan con una fuerza organizativa y capacidad de articulación con sectores de la sociedad civil que comparten

una sola ideología u orientación política que preserve el orden político y social en Bolivia, adicionalmente a ello hay una fuerte necesidad desde las organizaciones sociales por redireccionar el manejo político y el orden de prioridades a favor de la población y de manera más concreta a los sectores más excluidos y discriminados que encontraron en la constitución de una red de política o redes de política (CONALCAM y Pacto de Unidad) la forma efectiva de distribuir el poder, aunque ello pueda costarles la autonomía y libre determinación como organizaciones y movimientos sociales.

De acuerdo a la concepción marxista, tanto el Estado como sus aparatos representan los intereses de la clase dominante, de lo que se trata entonces es de mantener “la voluntad de poder”, del que nos habla Nietzsche, mismo que consolida una verdad hegemónica que es impuesta por diversos medios, en los años de vigencia de la Reforma Educativa se realizó a través de una entidad privada constituida por expertos, una *comunidad política* que fue bien representada por el ETARE como brazo operativo que gozó de poder absoluto en materia educativa. En el mismo sentido, desde la puesta en marcha de los programas educativos anteriores a la Ley Avelino Siñani, el gobierno de Morales también cuenta con un equipo de expertos, con diferente orientación ideológica pero con el mismo objetivo, es decir asesores cubanos y venezolanos que aumentan la “voluntad de poder” del reciente líder político y su gobierno.

La particularidad del actual proceso educativo, como ya lo mencionamos, es que de forma adicional y como una forma de asegurar este poder consolidar una red de política incrementando el acceso de sectores excluidos a la alfabetización, quizá como una manera de integrar a las organizaciones de la sociedad civil en la misma orientación ideológica que ya les era familiar para garantizar el statu quo. En este sentido, también podríamos sostener que la interacción del Estado y la sociedad “influye poderosamente sobre las características de sus instituciones y las capacidades (incapacidades) internas de sus Estados” (Medfáz, 2004: 34), que hacen sostenible y se haga un gestión eficiente de las redes de política.

Uno de las mejores opciones para consolidar una política seria de alfabetización sostenida por una sólida red de actores públicos y privados hubiese sido un proceso de institucionalización en cada uno de los momentos en los cuales se asumió una tarea alfabetizadora, principalmente promovida por el Estado. La existencia de múltiples actores

que interactúan por un período más o menos largo como fue el caso de organizaciones privadas con sectores de la población social, podría haber determinado la conformación de reglas de interacción y negociación que fortalecerían la misma red y el trabajo en su interior incidiendo en su comportamiento y en las opciones estratégicas a tomarse.

Esta aún es una tarea pendiente en la consolidación de la red de política pública que apoyó y aún respalda las acciones del gobierno de Evo Morales, ahí radica la importancia de prestar atención a las condiciones de las reglas de interacción y negociación, así como de división de recursos.

Si lo que se intenta lograr es una gobernanza, donde no exista un poder centralizado, aunque el Estado después de muchos años recupera su papel protagónico, debe haber un trabajo sinérgico entre las redes de política actuales constituidas por las organizaciones y movimientos sociales, y aquellas que fueron conformadas por el tercer sector (ONG's, fundaciones y obras de la iglesia) que concretamente en el tema de alfabetización generaron importantes intervenciones, de carácter integral y acercamiento a las bases de las organizaciones indígenas y campesinas; de este modo se diluye la intermediación protagónica de actores privados para dar lugar a construcciones deliberativas y consensuadas entre todos los sectores.

Finalmente queda como un desafío no solo para este gobierno sino para los próximos, sostener y/o construir políticas públicas educativas que se constituyan como ámbitos de interacción y mediación entre la sociedad civil, que en la coyuntura actual se vislumbran más las organizaciones sociales, y el mercado representado por todas las instancias de la esfera privada. Desde este punto de vista, el enfoque de redes de política nos permitió revisar los procesos de negociación en la definición e implementación de las políticas de alfabetización donde los actores públicos y privados intervinieron haciendo uso de diferentes recursos, queda pendiente como veta de investigación evaluar la calidad de la política educativa donde la participación, la disponibilidad de recursos, la sostenibilidad, el impacto esperado entre algunos de los criterios a considerar, determinen la eficiencia de la política pública.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Andrés et.al. (2011). “Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad: el juego político en Ecuador”. En: *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35589355>, visitado en julio 2012
- Albó, Xavier (1999). “Iguales aunque diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia”. Cuadernos de investigación N°52. CIPCA: La Paz
- Baptista, Mariano (1991) “Antología pedagógica”. La juventud: La Paz
- Barral, Rolando (2002) “Más allá de las recetas pedagógicas. Reforma Educativa: Propuestas desde la patria, la comunidad y la práctica”. Ayni Rumay: La Paz
- BID (2004). “Cómo mejorar la educación. Ideas latinoamericanas y resultados asiáticos. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001914/191433s.pdf>, visitado en mayo de 2012.
- Bolivia (1970). *Decreto Supremo N°09177*. Programa Nacional de Alfabetización. Promulgada el 14 de abril de 1970. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia (1995). Ley de Reforma Educativa. UPS: La Paz
- Bolivia (1995). *Constitución Política del Estado*. UPS: La Paz
- Bolivia (2006) Ministerio de Planificación del Desarrollo. “Lineamientos estratégicos: Plan Nacional de Desarrollo”. República de Bolivia
- Bolivia (2006). *Decreto Supremo N°28675*. Programa Nacional de Alfabetización “Yo si Puedo”. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. UPS: Asamblea Constituyente.
- Bolivia (2010) “La educación de jóvenes y adultos en Bolivia. Una aproximación a la situación de los Centros y Subcentros de Educación Alternativa. Programa de apoyo al sistema de educación alternativa de Bolivia (PRABOL): Ministerio de Educación: La Paz
- Behoteguy, René (2006). “La educación y la ruptura del Estado colonial”. En *Opinión*. domingo 4 de junio.
- Caïs, Jordi (2002) “Metodología del análisis comparativo”. *Cuadernos metodológicos*. N° 21. Madrid.

- Calderón, Fernando (2010) “Un siglo de luchas sociales”. En: *Bolivia en el siglo XX* (pp 427-450)
- Candela, Antonia (1999). “Prácticas discursivas en el aula y calidad educativa”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Número 8. Vol. 4. México
- Carrarini, Giovanna (2009). “Alfabetización de jóvenes y adultos indígenas en Bolivia”. En: *Alfabetización y multiculturalidad*, López, Eduardo y Hanemman, Ulrique (Editores). Guatemala: UNESCO-GTZ.
- Carrión, Fernando (2008) “Informe País – Bolivia”. En: “*Estudio andino sobre experiencias de alfabetización con poblaciones en contextos de vulnerabilidad*”. Un aporte desde el territorio para alfabetización y la educación a lo largo de toda la vida. Disponible en: <http://www.formadoreds.org/Documentos/EDS/Estudio%20Andino%20sobre%20experiencias.pdf>, Visitada en mayo de 2012.
- CENDES (1994). *La alfabetización en Bolivia*. La Paz: EDOBOL
- Chaqués, Laura (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI
- CEPAL (2004). “Proyecto Regional de Bi-Alfabetización. BI-ALFA”. CEPAL-CELADE. Disponible en: <http://www.eclac.org/>. Visitado, febrero de 2012.
- CEPAL (2010). “Metas educativas 2021: estudio de costos”. *Documento de proyecto*. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/40520/P40520.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xslt>. (visitado, agosto de 2012)
- CEPAL(2011). Panorama social de América Latina. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/45171/CAPITULO_II_no_editado.pdf
- Código de la Educación Boliviana (1955). Gaceta Oficial de Bolivia.
- Comisión Episcopal de Educación. (2006). “Comunidad Educativa en Educación Alternativa”. En: Suplemento *Educación sin muros*
- Cook Gumperz, Jenny (1988) “La construcción social de la alfabetización”. Paidós: Buenos Aires
- Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Do Alto Herbé; Pablo Stefanoni (2010) “El MAS: Las ambivalencias de la democracia corporativa”. En: *Mutaciones del campo político en Bolivia*. PNUD
- Ejea, Guillermo (2006) “Teoría y ciclo de las políticas públicas”.

- FERIA (1999). "Procesos de Alfabetización Integral". Módulo de estudio N° 10.
- Fernández, Nelly (1993) "ETARE y la Alfabetización". En: Última Hora.
- Fung Archon (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". Public Administration Review. s/e.
- Galindo, Mario Sosa (1998) "La Participación Popular y la descentralización administrativa". En: *Las reformas Estructurales en Bolivia*. Fundacion Milenio: La Paz.
- García, Yapur Fernando y Luis García Orellana (2010) "Recomposición del campo político en Bolivia" En: *Mutaciones del campo político en Bolivia*. PNUD
- Hall Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25 (3).
- Hopenhayn, Martín (2006). "Indicadores adicionales y complementarios para el objetivo 2 (Educación)" Disponible en: http://www.eclac.cl/MDG/noticias/noticias/3/27173/ODM2006_semONES_MHopenhaynPPT.pdf, (Visitado, julio de 2012).
- Ingram, Helen; Scheneider, Anne, et.al. (2007). "Social Construction and Policy Design". En: *Theories of the policy process*:93-126. California: Westview Press.
- IPLAC (s/f). "Un programa para el desarrollo humano". Disponible en http://www.iplac.rimed.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=84. Visitado en junio de 2012.
- Irvin Renée A, John Stanburry (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?". *Public Administration Review*, 64 (1), 55-65.
- Jenkins-Smith Hank, Sabatier Paul (1993), "The Dynamics of Policy-Oriented Learning". En: H. Jenkins-Smith, P. Sabatier, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Jurado Erick (2006) "Tensiones que se vislumbran en el campo de las políticas educativas" En: *Semanario Nuevas Palabras*. CEBIAE. (Pg. 6)
- Klijn, E. H. (1998) "Redes de políticas públicas. Una visión general". Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>. Visitada en julio de 2012.
- Kooiman Jan (2000). "Governing as Governance". London: Sage

- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2004), “Introduction: l’action publique saisie par ses instruments”. En: *Gouverner par les instruments*, P. Lascoumes y P. Le Galés (Dir.) : 11-44; 357-369. París: Presses de Sciences Po/Gouvernances
- Martínez, Rodrigo y Andrés, Fernández (2010). “Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto”. *Documento de proyecto*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/37895/dp-impacto-social-economico-analfabetismo.pdf>. Visitado en mayo de 2012.
- Mayorga, René “La democracia o el desafío de la modernización política”. En: *Bolivia en el siglo XX* (pp 330-358)
- Medina, Javier (1993) “El ETARE y los organismos de cooperación”. En: *Presencia*.
- Mendíaz, María Graciela “El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo”. Disponible en: Mend%3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%3%ADticas%20p%3%BAblicas_A1a. (Visitado en junio de 2013)
- Ministerio de Educación (2001). *Nuevo Compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas*. La Paz: Unidad de Desarrollo Institucional
- Ministerio de Educación (2003). “Educación Alternativa una estrategia hacia el cambio”. En: *Suplemento Reforma Educativa*. La Paz: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación y Culturas (2007) “Ya se leer”. Programa Nacional de Alfabetización. Año 1. N°1.
- Ministerio de Educación y Culturas (2008). *Bolivia libre de analfabetismo*. Suplemento del Ministerio de Educación y Culturas. Pg. 4
- Ministerio de Educación y Culturas (2010). *Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez N°070”*. La Paz: Ministerio de Educación y Culturas
- Moura Castro y Verdisco (2004). “América Latina, raíces comunes, desigualdad y el peso de la historia. En: *Cómo mejorar la educación. Ideas latinoamericanas y resultados asiáticos*”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419946>. Visitado en mayo de 2012
- Nash, Ronal “Los tres tipos de analfabetismo” Disponible en: www.contra-mundum.org/castellano/nash/Analfabetismo.pdf. Visitado en noviembre de 2012.
- OEI (2007). “Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015”. Informe de países.
- Oszlak, Oscar (1997) “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?”. *Reforma y Democracia*, N°9. CLAD

- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO
- Paz, Marisabel (2006) “Basta ser ‘alfabetizado’ para vivir bien”. En semanario Nuevas Palabras. CEBIAE. (febrero a marzo).
- Perrone, Graciela y Propper Flavia (2007) *Diccionario de educación*. Buenos Aires: Alfagrama.
- Pujol, Alberto O. (2007) *Diccionario de pedagogía*. Buenos Aires: Valletta.
- República de Bolivia (2003) *Educación Alternativa una estrategia de cambio. Suplemento “Reforma Educativa”*.
- Rodríguez, Alberto de la C. (2008) *Situación actual del programa Nacional de Alfabetización de la República de Bolivia*. En: *Experiencias sobre el programa Nacional de Alfabetización en Bolivia. Algunas ideas, impacto y vivencias con el método “Yo si Puedo”*.
- Román, Augusto (2000). “Estado de la situación y proyecciones de la alfabetización en Bolivia”. En *Opinión*, marzo de 2000.
- Rhodes Rod (1997). “Understanding Governance”: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press
- Rhodes, Rod (2009). “Policy network análisis”. En: *The Oxford handbook of public policy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Roth Deubel, A.-N. (2010). “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, APPGP, Bogotá
- Rodríguez, L. M. (2009). *La educación de adultos en la historia reciente de América Latina y el Caribe*. Moreno Martínez, P.L. y Navarro García, C. (Coords.) *Perspectivas históricas de la educación de personas adultas*. Vol 3, Nº1. Universidad de Salamanca. Disponible en: http://www.usal.es/efora/efora_03/articulos_efora_03/n3_01_rodriguez.pdf Visitado en septiembre 2012
- Santos, Boaventura de Sousa (2007) “Reinvención del Estado y el Estado Plurinacional (Cochabamba: Alianza Internacional CENDA, CEJIS, CEDIB)
- Santos, Boaventura de Sousa (2010) “Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur”. Siglo del Hombre: Bogotá

- Solorzano, María Roxana (2007) Una mirada a las tendencias actuales del analfabetismo. *Revista IPLAC*.Nº1. Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC). Cuba. Disponible en: <http://www.iplac.cu/articulos> (Visitado en octubre 2012).
- Subirats, Joan et.al. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Tapia, Luis (2007) "Una reflexión sobre la idea de Estado Plurinacional" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VII,Nº22.
- Thoenig, Jean-Claude. (1997) *Gestión y política pública* Vol.VI. núm. 1, primer semestre Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf (Visitado en julio de 2013)
- Torres, Rosa M. (2009) "De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: Tendencias, temas y desafíos de la educación para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe". UNESCO.
- UNESCO (2005). La alfabetización en el Ecuador. Evolución histórica, información actualizada y mapa nacional del analfabetismo. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001851/185161s.pdf>
- UNFPA (2005) *Educación de la sexualidad, Género y Salud Sexual y Reproductiva en América Latina y el Caribe: Informe de la Reunión Temática Regional del UNFPA*
- Vázquez, Avimael (s/f). "Las redes de políticas públicas: presumiendo su cualidad explicativa y reconociendo las relaciones de poder a su interior" Disponible en: http://www.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/ensayos/pubcavi_mael%20vazquez.pdf. Visitado en agosto de 2012
- Velasco, Susan (2011) "De la nacionalización a la polarización en Bolivia: Un análisis de los instrumentos de política pública y gobernanza". Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética. FLACSO Ecuador.
- Williamson, Jhon (1998) "Revisión del Consenso de Washington", en Louis Emmerijy José Núñez del Arco, editores. **El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI**, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.51-86
- Yañez, Fernando (2009). Alfabetización de jóvenes y adultos en Ecuador. En: *Alfabetización y multiculturalidad*, López, Eduardo, Hanemman, Ulrique (Editores) Guatemala: UNESCO-GTZ
- Zurbriggen, Cristina (1993) *Las redes de las políticas públicas. Una revisión teórica*.

Disponible en:
http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbriggen_redes_politicaspUBLICAS.pdf. Visitado en agosto de 2012.

Documentos hemerográficos:

- Cambio (2006). “Crecen los alfabetizados y también los compromisos”. Sección Debate (Revisado en abril de 2013)
- Cambio (2012). “Alfabetizar es un paso histórico hacia la descolonización”. Suplemento especial por el Día Internacional de la Alfabetización
- El Mundo (1993). “Aniversario del Servicio Nacional de Alfabetización”
- La Prensa (2007). Los treinta y tres meses del proceso”. En: Suplemento Bolivia libre de analfabetismo.
- La Prensa (2008). “La tierra en Santa Cruz está concentrada en 15 familias”. Sección Economía (Revisado en julio de 2010).
- La Razón (1993) “El ETARE debe coordinar con el Consejo de la Educación”
- Los Tiempos (1993). “Campesinos rechazan propuesta de reforma educativa del ETARE”
- Opinión (2006) “Cambia la Reforma Educativa”. Suplemento Informe especial. Domingo 4 de junio.
- Opinión (2008) “El proceso de alfabetización en Bolivia desde la década del 50 hasta el 2008”
- Opinión (2008) “Alfabetización en Bolivia es limitada y direccionada políticamente” En *Informe especial sobre Alfabetización*. Pg. 8
- Presencia (1993). “Algunos ejes de la reforma de la educación en Bolivia”
- Primera Plana (1993). “Potosí: Comunidades alfabetizadas por sí mismas”
- Última Hora (1993). “ETARE no justifica gasto de un millón de dólares en pago a consultores.

Lista de Entrevistas

- Ancieta, Juanita. Secretaria Ejecutiva Nacional de la Confederación Nacional Sindical Única de Trabajadoras Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”. Entrevista realizada el 12 de mayo de 2013
- Garcio, Caridad. Jefa de la misión educativa en Bolivia- Asesora cubana. Entrevista realizada el 14 de mayo de 2013.
- Huanca, Orlando. Director de la Carrera de Ciencias de la Educación – Universidad Mayor de San Andrés. Entrevista realizada el 2 de mayo de 2013.
- Huayllas, Andrés. Secretario Ejecutivo Nacional de la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia. Entrevista realizada el 18 de abril de 2013.
- Jordán, Teresa. Directora del Centro de Educación y Alfabetización de Adultos “Tres pasos”. Entrevista realizada el 17 de mayo de 2013

- Mamani, Lucy. Técnica Pedagógica Nacional de la Dirección Nacional del Programa de Alfabetización y Post-alfabetización “Yo si Puedo- Yo si Puedo Seguir”. Entrevista realizada el 24 de abril de 2013 en La Paz.
- Patzi, Felix. Ex –Ministro de Educación (2005-2007). Entrevista realizada el 26 de abril en La Paz.
- Paz, María Isabel. Ex –Directora del Centro Boliviano de Investigación y Acciones Educativas (CEBIAE). Entrevista realizada el 04 de mayo de 2013
- Reyes, Javier. Consultor experto en alfabetización y ex Director de FERIA. Entrevista realizada el 9 de mayo de 2013
- Ticona, René. Director de FERIA. Entrevista realizada en 21 de mayo de 2013.
- Tolaba, Ramiro. Director Nacional del Programa de Alfabetización y Post-alfabetización “Yo si Puedo- Yo si Puedo Seguir”. Entrevista realizada el 24 de abril de 2013 en La Paz.
- Valdivieso, Jorge. Secretario Ejecutivo Nacional de la Central Obrera Nacional – Comisión Educación y cultura. Entrevista realizada el 15 de abril de 2013.

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS

Anexo 1 - Boleta de entrevistas.....	pg. 130
Anexo 2 - Procesos Educativos Históricos.....	pg. 132
Anexo 3 - Convenios de cooperación interinstitucional	pg. 133
Anexo 4 – Memoria fotográfica.....	pg. 152
Anexo 5 – Memoria fotográfica.....	pg. 153
Anexo 6 – Memoria fotográfica.....	pg. 154
Anexo 7 – Memoria fotográfica.....	pg. 155
Anexo 8 – Memoria fotográfica.....	pg. 156

Anexo 4

En busca de iletrados



Con participación de organizaciones sociales, autoridades locales y entidades nacionales, como las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, magisterio, iglesias y otras, entre 2006 y 2007 el PNA realizó un levantamiento de datos de la población iletrada en casi todos los municipios del país, el cual permitió establecer la existencia de 823.256 personas que no sabían leer ni escribir, 13,7% de la población mayor a 15 años (6.005.373 sobre un total de 9.627.269 habitantes según proyección del INE a 2006).

Fuente: Memoria del programa de Alfabetismo "Yo si Puedo"- Ministerio de Educación

Anexo 5

Las instituciones dicen sí



Instituciones públicas y privadas se unieron a la cruzada para eliminar de Bolivia el analfabetismo. Entre ellas las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, las alcaldías, las universidades, la Iglesia Católica e Iglesia Evangélica Metodista, organizaciones sociales, cívicas, sindicales e incluso organizaciones no gubernamentales.

Fuente: Memoria del programa de Alfabetismo "Yo sí Puedo"- Ministerio de Educación

Anexo 6

Llega ^{la} energía

La falta de energía eléctrica es común en los lugares más postergados del país, pero eso no fue un impedimento para ejecutar el proceso de la alfabetización. Esta dificultad se subsanó con la instalación de 8.435 paneles solares, que permitieron la instalación del televisor y del VHS necesarios para impartir las teleclases, además de iluminar el aula.



Fuente: Memoria del programa de Alfabetismo "Yo si Puedo"- Ministerio de Educación

Anexo 7

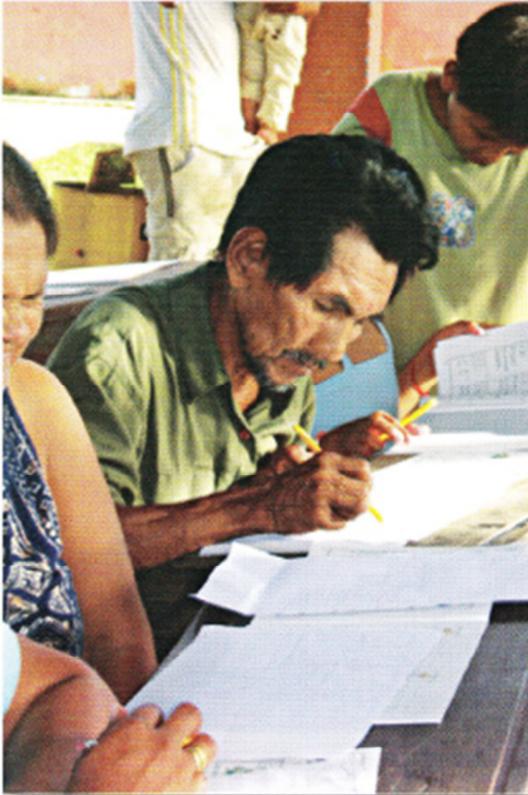
Ver para leer



El Programa de Alfabetización fue también escenario de atención de las necesidades de salud relacionadas con la vista para lograr un óptimo proceso de enseñanza-aprendizaje. Profesionales cubanos hicieron una revisión oftalmológica a 251.825 participantes y entregaron 212.825 lentes de forma gratuita. En los casos necesarios, a través del programa Operación Milagro, se practicaron cirugías de cataratas y otras.

Fuente: Memoria del programa de Alfabetismo "Yo si Puedo"- Ministerio de Educación

Anexo 8



Fuente: Memoria del programa de Alfabetismo "Yo si Puedo"- Ministerio de Educación