

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 80

Educación indígena intracultural, intercultural y plurilingüe en Bolivia

Amalia Rodríguez Fajardo



DeustoDigital

Instituto de Derechos
Humanos Pedro Arrupe

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos

Núm. 80

Educación indígena
intracultural, intercultural
y plurilingüe en Bolivia

Amalia Rodríguez Fajardo

Bilbao
Universidad de Deusto
2015

CONSEJO DE REDACCIÓN

Felipe Gómez Isa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Cristina de la Cruz, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

CONSEJO EDITORIAL

Anja Mihr, Investigadora del Human Rights Center de la Universidad de Utrecht, Holanda.
Antoni Blanc Altemir, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida.
Bartolomé Clavero, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas.
Carlos Villán Durán, Presidente de la Asociación Española para la Promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
Carmen Márquez, Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla.
Cristina Churrua, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Eduardo J. Ruiz Vieytes, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Fernando Fantova, consultor en temas relacionados con los servicios sociales, Bilbao.
Francisco López Bárcenas, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México.
Gaby Oré Aguilar, consultora internacional en el campo de los derechos humanos y el género y miembro de Human Rights Ahead, Madrid.
Gloria Ramírez, Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.
Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Jaume Saura, Presidente del Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.
Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.
Jordi Bonet, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona.
José Aylwin, Director del Observatorio de Derechos Ciudadanos, Temuco, Chile.
José Luis Gómez del Prado, miembro del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de Mercenarios, Ginebra, Suiza.
José Manuel Pureza, Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coimbra, Portugal.
Judith Salgado, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
Koen de Feyter, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Amberes, Bélgica.
Manuela Mesa, Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz, CEIPAZ, Madrid.
Noé Cornago, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.
Pablo de Greiff, International Center on Transnational Justice, New York.
Víctor Toledo Llancaqueo, Centro de Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago, Chile.
Vidal Martín, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, Madrid.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org <<http://www.cedro.org>>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao
e-mail: publicaciones@deusto.es
ISBN: 978-84-15759-60-7
Depósito legal: BI - 788-2015

Agradecimientos

La autora expresa su agradecimiento al Prof. Felipe Gómez Isa por su tiempo, apoyo y valiosos consejos en esta investigación.

También agradece al Sr. Luis Enrique Chávez, Prof. Gunther Dietz, Prof. Concepción Maiztegui y Prof. Carlos Vargas por su ayuda y comentarios.

Por último, la autora agradece Marcelino Higuera Saavedra y Yamila Gutiérrez Callisaya por haber compartido su cultura y sus conocimientos sobre la realidad boliviana.

Índice

Lista de acrónimos	13
I. Introducción	15
A. Historia	15
B. Resistencia y movimientos indígenas	16
C. Respuestas nacionales, regionales e internacionales a los movimientos indígenas	18
D. Conclusión	20
II. El derecho a la educación: marco jurídico	23
A. El derecho a la libre determinación y el derecho a la educación. .	23
i. El derecho a la libre determinación.	23
a. Definición	24
b. Instrumentos jurídicos	24
c. Autonomía y autogobierno	25
d. Participación	26
e. Consulta	26
f. Conclusión	27
ii. El derecho a la educación	27
a. Definición	27
b. Instrumentos jurídicos	28
c. Obligaciones del Estado.	30
1. Obligaciones	30
2. El marco de «las 4-A»	32
3. Indicadores	33
B. La autonomía educativa y la educación intercultural de los pueblos indígenas.	35

i.	Convenio No. 169 de la OIT (artículo 27) y DNU DPI (artículo 14)	36
a.	Convenio No. 169 de la OIT, artículo 27	36
1.	Convenio de la OIT: especificidades	36
2.	Artículo 27	37
b.	DNU DIP, artículo 14.	38
1.	DNU DIP: especificidades	38
2.	Artículo 14	39
ii.	Hacia una educación intercultural	41
a.	Contexto.	41
b.	Definición	44
c.	Características de la educación intercultural.	46
d.	Desafíos de la educación intercultural	49
e.	Conclusión	50
III.	Estudio de caso: Bolivia	53
A.	Contexto boliviano	53
i.	Pueblos indígenas: estadísticas	53
ii.	Evolución hacia la EIB antes de las reformas educativas	55
iii.	Reformas educativas (1994 y 2010) y marco jurídico	58
a.	La Reforma educativa de 1994: «Ley de Reforma educativa» (n.º 1565), 7 de julio 1994.	58
1.	La educación participativa.	59
2.	Educación intercultural	60
3.	Educación bilingüe	61
4.	La pedagogía constructivista de la educación	61
5.	Fortalezas y obstáculos	61
b.	Transición a la Ley de la Educación «Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (2010)	64
1.	Abrogación de la Ley de Reforma Educativa (n.º 1565) e implementación del Proyecto «Avelino Siñani-Elizardo Pérez»	64
2.	Asamblea Constituyente (2006)	64
3.	El Plan Nacional de Desarrollo (2006)	65
4.	Ley n.º 3560 (Transposición de la DNU DPI, 2007)	66
5.	La adopción de la nueva Constitución política en 2009	66
c.	La Ley de la Educación «Avelino Siñani-Elizardo Pérez», 20 de diciembre 2010	67
1.	Análisis de la Ley «Avelino Siñani»	68

EDUCACIÓN INDÍGENA INTRACULTURAL, INTERCULTURAL Y PLURILINGÜE EN BOLIVIA	11
Visión general	68
Interculturalidad	69
Descolonización	69
Intraculturalidad	70
Educación comunitaria y productiva	71
Fortalezas y obstáculos	72
Conclusión	73
B. El cumplimiento de Bolivia de sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación	74
i. Metodología	74
ii. Adhesión o ratificación por Bolivia de instrumentos jurídicos internacionales	76
iii. Indicador «estructural»	77
a. Disponibilidad	77
b. Accesibilidad	78
c. Aceptabilidad	79
d. Adaptabilidad	81
iv. Indicador «de proceso»	85
a. Disponibilidad	85
b. Accesibilidad	87
c. Aceptabilidad	89
d. Adaptabilidad	90
v. Indicador «de resultado»	93
a. Disponibilidad	94
b. Accesibilidad	96
c. Aceptabilidad	101
d. Adaptabilidad	103
IV. Conclusión	109

Lista de Acrónimos

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CEPOs	Consejos Educativos de los Pueblos originarios
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DADH	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EIB	Educación intercultural bilingüe
EIIP	Educación intracultural, intercultural y plurilingüe
EPU	Examen Periódico Universal
ESFM	Escuelas Superiores de Formación de Maestros
HRC	Comité de Derechos Humanos
IEU	Instituto de Estadística de la UNESCO
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAS	Movimiento al Socialismo
NPIOC	Naciones y pueblos indígena originario campesinos
OPCE	Observatorio Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

I. Introducción

Este análisis de la educación indígena intracultural, intercultural y plurilingüe en Bolivia es el fruto de la tesis que escribí en el marco del European Master's Degree in Human Rights and Democratisation (2014).

Después de haber contextualizado la historia colonial de los pueblos indígenas bolivianos y analizado los marcos jurídicos nacionales e internacionales del derecho a la educación, evaluaremos el cumplimiento de Bolivia con respecto a sus obligaciones internacionales relativas a dicho derecho. Tomando en cuenta el marco jurídico educativo boliviano, en particular la Ley de educación «Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (2010) que consagra una educación intracultural, intercultural y plurilingüe, este análisis apunta a revelar los progresos y obstáculos de Bolivia en cuanto a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación, utilizando los indicadores «estructurales, de proceso y de resultado».

A. Historia

El tema de los derechos humanos en Latinoamérica surgió con el descubrimiento europeo de las poblaciones de ultramar en los siglos xv y xvi. Los poderes invasores proclamaron unilateralmente su derecho de conquistar el territorio y apropiarse tierras, recursos naturales y bienes. La colonización abrió las puertas a una nueva era de persecución, opresión, destrucción y terror, tomando diferentes formas tal como la «civilización», eliminación física, evangelización y explotación de los pueblos indígenas.

La relación entre los estados nacionales (como resultado del desmembramiento de los antiguos imperios coloniales) y los pueblos in-

dígenas ha sido caracterizada por una fuerte dominación y subordinación. «Históricamente la visión de estas colectividades ha estado centrada en una percepción de atraso, de rémora y obstáculo para el desarrollo civilizatorio, centrado en términos casi exclusivamente de interés económico»¹. Considerados como «salvajes» y «barbaros», los pueblos indígenas debían ser guiados hacia la civilización y el desarrollo, mediante la erradicación de su identidad y cultura. Sin embargo, la realidad demostró que «se acentuaron el despojo de tierras, la explotación de la mano de obra indígena, la destrucción del medio ambiente y la apropiación por parte de diversos intereses económicos de los otros abundantes y ahora escasos recursos de los pueblos indígenas»². La agravación de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, la discriminación y la violación de sus derechos resultaron notablemente en una creciente pobreza, malnutrición y enfermedades, racismo, marginalización social y política, violencia étnica, desintegración de las comunidades tradicionales y emigración concomitante a zonas pobres. Además, «se destruye todo lo desarrollado por los pueblos indígenas, durante cientos de años y se les incorpora instituciones sociales, jurídicas, políticas y religiosas ajenas a su pensamiento y cosmovisión»³. Esto forma parte, de manera más amplia, de la destrucción social, económica, política, cultural e identitaria de los pueblos indígenas y su asimilación a la sociedad hegemónica.

B. Resistencia y movimientos indígenas

La cultura indígena era (y sigue siendo) considerada un obstáculo para los objetivos asimilacionistas de la sociedad hegemónica. Desde la perspectiva de las relaciones de poder asimétricas con la cultura y sociedad dominantes, la cultura indígena se concibe como dominada. Los pueblos indígenas empezaron su resistencia a la hegemonía cultural de la sociedad dominante que «intenta imponer su proyecto

¹ Los textos originalmente en inglés son la traducción del autor. GONZÁLEZ PAZOS, Jesús: «Cooperación internacional con los pueblos indígenas» (pp. 207-217) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 208.

² STAVENHAGEN, Rodolfo: «Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos» (pp. 21-28) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 22.

³ BA TIUL, Kajkoj: «Los pueblos indígenas: derecho a la educación y a la cultura» (pp. 569-582) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 570.

social al resto de la sociedad global [... notablemente a través de mecanismos de legitimación institucionalizados como el de la educación formal y no formal y el lenguaje oficial] logrando su reconocimiento universal como único, válido y legítimo»⁴. Fortaleciendo su identidad cultural a través de la lengua, religión y actividad económica, los pueblos indígenas han logrado, hasta cierto punto, preservar su cultura y sobrevivir.

En el siglo xx, la creciente democratización en Latinoamérica, el reconocimiento internacional de los derechos humanos y la aceleración de la globalización conllevaron a la aparición de movimientos indígenas a nivel nacional e internacional. Internacionalmente, dichos movimientos emergieron en los años ochenta y se consolidaron particularmente en 1992 con el quinto centenario del «Encuentro entre Dos Mundos» y el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo de la ONU (2005-2004).

Mediante su lucha social, los pueblos indígenas denunciaron, primero, el colonialismo interno reflejado por las relaciones interétnicas con la sociedad hegemónica basadas sobre poder y dominación⁵. Segundo, los movimientos indígenas reivindicaron el respeto por su identidad y particularidades culturales colectivas en los que están profundamente enraizados como ser humano. Para gozar plenamente de sus derechos, han pedido el reconocimiento de sus derechos colectivos, en particular el derecho a la libre determinación, autonomía y participación en la toma de decisiones. De esta manera, los pueblos indígenas «plantearon su derecho a tener derechos, según la célebre frase de Hanna Arendt»⁶, lo que implica, por una parte, la igualdad de derechos (individualismo de los derechos humanos) y, por otra parte, el derecho a la diferencia (siendo uno de los varios derechos colectivos existentes). Tercero, los movimientos indígenas reclamaron la promoción de la interculturalidad que supone el reconocimiento de la diversidad cultural del estado y del enriquecimiento del aprendizaje mutuo por parte de la sociedad hegemónica.

⁴ CABRERA, Onavis (1995): «Educación Indígena, su Problemática y la Modernidad en América Latina» (pp. 67-99) *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol.3, p. 90.

⁵ STAVENHAGEN, Rodolfo: «Pueblos Indígenas: retos después de la batalla» (pp. 15-37) en GÓMEZ ISA, Felipe & BERRAONDO, Mikel (2013): *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 36.

⁶ *Idem*.

C. Respuestas nacionales, regionales e internacionales a los movimientos indígenas

Sin intención de secesión o independencia del estado, la lucha indígena por el respeto y la promoción de derechos conllevó a una creciente visibilidad de los pueblos indígenas en la escena nacional e internacional.

Si bien los pueblos indígenas han sido ignorados por los estados latinoamericanos recién constituidos en la primera mitad del siglo xx, los años ochenta y noventa establecieron una nueva era de reformas legales y constitucionales. Algunas constituciones reconocieron finalmente los pueblos indígenas como parte de la nación y como interlocutores políticos directos; Van Cott llama este fenómeno: el «constitucionalismo multicultural»⁷. Aunque el reconocimiento formal de los pueblos indígenas y su impacto en cada ordenamiento jurídico son diferentes, el efecto de «etnificación» de los textos constitucionales implica el fin de un largo periodo de invisibilidad indígena⁸. Además del reconocimiento constitucional, los estados aprobaron leyes nacionales relativas a los pueblos indígenas y a la administración de los recursos naturales y territorios. Localmente, ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁹ ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH)¹⁰ u otro instrumento jurídico interamericano se refiere explícitamente a los derechos de los pueblos indígenas. Por tanto, la Comisión interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) han tenido que interpretar de manera amplia los derechos contenidos en estos instrumentos

⁷ VAN COTT, Donna Lee (2000): *The friendly liquidation of the past: the poetics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh. Además, Raquel Irigoyen explica que la evolución del constitucionalismo pluralista pasa por el constitucionalismo multicultural (en los años ochenta), el constitucionalismo pluricultural (en los años noventa) hasta el constitucionalismo plurinacional (en el siglo xxi). IRIGOYEN, Raquel (2009): *El pluralismo jurídico en la historia constitucional latinoamericana: de la sujeción a la descolonización*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS), Lima, p. 2.

⁸ MARTÍ I PUIG, Salvador: «Emergencia indígena y política en América Latina tras la Década de los Pueblos Indígenas» (pp. 165-177) en GÓMEZ ISA, Felipe & ARDANAZ IRIARTE, Susana (2011): *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 170.

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada el 22 de noviembre 1969. Entrada en vigor: 18 de julio 1978.

¹⁰ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Resolución XXX, aprobada en 1948 (Bogotá, 9a Conferencia de los Estados Americanos).

jurídicos de una manera que incluya los derechos de los pueblos indígenas¹¹.

Internacionalmente, a finales del siglo xx, observamos una preocupación creciente por los pueblos indígenas y, en consecuencia, la aprobación de varios instrumentos jurídicos internacionales. «La movilización política sin precedentes de los pueblos indígenas coincide con el esfuerzo internacional por codificar los derechos sociales, económicos y culturales»¹². Por una parte, la aprobación del Convenio No. 169¹³ de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI)¹⁴ conllevó a la promoción y protección explícita de los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, si bien no se refieren expresamente a los pueblos indígenas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹⁵, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶ y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIETFR)¹⁷ (al nivel de la ONU), y la CADH y DADH (al nivel interamericano) han sido interpretados por las instituciones internacionales competentes en conformidad con la aceptación que prevalece con respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Además, los pueblos indígenas se convirtieron en sujetos de nuevas instituciones y programas para los pueblos indígenas, como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, «la interpretación y aplicación de los tratados de derechos humanos a favor de los pueblos indígenas contribuye al conjunto de desarrollos hacia un consenso uniforme y generalizado sobre el

¹¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis: «El sistema interamericano de derechos humanos y los pueblos indígenas» (pp. 153-203) en GÓMEZ ISA, Felipe & ARDANAZ IRIARTE, Susana (2011): *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 156.

¹² VAN COTT, Donna Lee (2000), *op. cit.*, p. 260.

¹³ OIT, Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, (27 de junio de 1989) [en lo sucesivo «Convenio No. 169 de la OIT»].

¹⁴ UN Doc., Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Asamblea General Resolución A/RES/61/295 (13 de septiembre 2007).

¹⁵ UN Doc., Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General Resolución 2200A (XXI) (16 de diciembre 1966).

¹⁶ UN Doc., Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General Resolución 2200A (XXI) (16 de diciembre 1966).

¹⁷ UN Doc., Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Asamblea General Resolución A/RES/2106 (XX) (21 de diciembre 1965).

contenido de esas normas [...] y principios comunes de derechos de los pueblos indígenas»¹⁸. Estos principios normativos fundamentales ampliamente aceptados reflejan el derecho internacional consuetudinario emergente que «impone obligaciones en sus unidades constitutivas de la comunidad mundial independientemente de las obligaciones asumidas formalmente por actos de ratificación o adhesión a un tratado»¹⁹.

D. Conclusión

En conclusión, dada la respuesta nacional e internacional a los movimientos indígenas y su visibilidad creciente, los pueblos indígenas se convirtieron en sujetos de derecho internacional con derechos individuales y colectivos. Estos nuevos actores no estatales han logrado participar e influenciar los procesos de toma de decisiones, pidiendo una transformación de las relaciones con el estado, y «parecieron ganar el reconocimiento de tener un estatuto único o sui generis»²⁰.

Sin embargo, este tema presenta una brecha entre la teoría y la práctica. Primero, aunque respondieron activamente a la lucha indígena por su reconocimiento y derechos, los estados temen por su soberanía nacional e integridad territorial, y se muestran generalmente reacios a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. De hecho, el reconocimiento implica que el poder y control territorial ya no se concentran únicamente en las manos del estado²¹.

Segundo, en este momento, Latinoamérica está viviendo «una época de cuestionamiento de los derechos humanos, en la que muchos Estados consideran que el marco internacional de derechos humanos obstaculiza los avances de la globalización económica y de los nuevos contextos político-económicos»²². De hecho, la nueva hegemonía cul-

¹⁸ ANAYA, James: «Los derechos de los pueblos indígenas» (pp. 29-60) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 53. [a]

¹⁹ *Ibid*, p. 55.

²⁰ ANAYA, James (2006): «Indian Givers: What Indigenous Peoples Have Contributed to International Human Rights Law», *Washington University Journal of Law & Policy*, Vol. 22, p. 119. [b]

²¹ APARICIO WILHELMI, Marco: «El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación» (pp. 399-421) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 415.

²² GÓMEZ ISA, Felipe & BERRAONDO, Mikel (2013): *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 10.

tural, «el neoliberalismo, la internacionalización de la economía y la globalización de los procesos económicos y culturales, [...] el desarrollo tecnológico [...] y la competitividad» no toman en cuenta las características e identidades nacionales que ilustran los perpetuos proyectos de civilización y asimilación de los estados.

En suma, «se trata de una disputa por el poder. Ahora bien, lo que varía es el enfoque: mientras que la sociedad dominante habla en clave de cuotas de poder, y a lo sumo se plantea hasta dónde ceder y con qué condiciones, para los pueblos indígenas, en general, lo que se discute es la misma significación del poder: lo que se busca es recuperar su dimensión humana y colectiva»²³.

²³ APARICIO WILHELMI, Marco (2006), *op. cit.*, p. 421.

II. El derecho a la educación: marco jurídico

A. El derecho a la libre determinación y el derecho a la educación

i. *El derecho a la libre determinación*

Como hemos visto, los estados latinoamericanos se han resistido a reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas porque temen por su soberanía e integridad nacional. De hecho, los estados tienden a asimilar las reivindicaciones indígenas por su derecho a la libre determinación a un llamamiento a la secesión o independencia, lo que pondría en peligro su control sobre el territorio y recursos nacionales en un contexto de capitalismo creciente. Sin embargo, los pueblos indígenas «han rechazado, casi de manera universal, las aspiraciones a un Estado independiente, contemplando la autodeterminación, en su lugar, como la base para asegurar una existencia digna como grupos diferenciados en el contexto de las fronteras estatales existentes»²⁴.

A efectos del presente análisis, entendemos el derecho a la libre determinación como vinculado al derecho a la educación. Para disfrutar del segundo y lograr una educación intercultural, el primero debe abrir puertas para la participación y la inclusión de las particularidades culturales de los pueblos indígenas en el diseño y la implementación de la educación.

²⁴ ANAYA, James (2006), *op. cit.*, p. 37. [a]

a. DEFINICIÓN

«La autodeterminación, en sus muchas formas, es [...] una precondición para que los pueblos indígenas puedan ser capaces de gozar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, preservando, desarrollando y traspasando su identidad étnica específica a futuras generaciones»²⁵. La autodeterminación es un fin (el reconocimiento de la libre determinación) así como un medio (la práctica diaria de la libre determinación) e incluye cuatro elementos: «la autoafirmación, autodefinición, autodelimitación y autodisposición»²⁶.

«El derecho a la libre determinación es el primer derecho colectivo que permite ejercer todos los demás [...] y que es considerado] esencial para la supervivencia y la integridad de sus sociedades y culturas»²⁷. Este derecho se alcanza «por el desarrollo consensual de arreglos adaptados al contexto, que apoyan los pueblos indígenas [considerados simultáneamente diferentes y sin embargo partes del estado] en ambas esferas de autonomía. [Estos ajustes son] compatibles con pautas culturales relevantes y derechos a la participación en los procesos políticos del los estados en los cuales viven»²⁸.

b. INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Aunque el derecho a la libre determinación está consagrado en el artículo 1 del PIDESC y del PIDCP, dichas referencias se aplican exclusi-

²⁵ «Informe sobre el Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas». Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4).

²⁶ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco: «Autonomías indígenas en América: De la demanda de reconocimiento a su construcción» (pp. 423-450) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 432.

²⁷ LÉGER, Marie: «El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: ¿amenaza o ventaja?» (pp. 3-8) en Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (2002): Seminario. Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencia de los participantes y síntesis de las discusiones, New York. <http://www.papelesdesociedad.info/IMG/pdf/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf> (consultado el 17 de abril de 2014), p. 4.

²⁸ ANAYA, James (2006), *op. cit.*, p. 116. [b] El derecho a la libre determinación está reconocido en derecho consuetudinario internacional, según el cual los pueblos indígenas tienen el derecho a «la demarcación, propiedad, desarrollo, control y uso de las tierras que poseían tradicionalmente o que ocupaban o usaban». ANAYA, James & WIESSNER, Siegfried (10 de octubre 2007): «The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment», *Jurist Legal News & Research*. <http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2007/10/un-declaration-on-rights-of-indigenous.php> (consultado el 17 de abril de 2014).

vamente al contexto colonial. El Convenio No. 169 de la OIT reconoce implícitamente el derecho a la libre determinación, en sus artículos 2 y 33 (la institucionalización de la participación) y 6, 7 y 15 (el marco general para la consulta y la participación). El artículo 3 de la DNUDPI usa términos similares a los de PIDESC y PIDCP para confirmar el derecho a la libre determinación para todos los indígenas y no indígenas. Establece que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

incluyendo notablemente el derecho a la educación de los pueblos indígenas. El derecho a la libre determinación no es reconocido de manera específica a los pueblos indígenas puesto que estos gozan de los derechos fundamentales de la DNUDPI como cualquier persona; este derecho debe ser entendido según las características particulares indígenas. Además, según James Anaya, el artículo 3 (y la DNUDPI en general) constituye «el reconocimiento de la negación histórica y presente del derecho y de la necesidad de remediarlas»²⁹.

Por último, el derecho a la libre determinación es un derecho de todos los pueblos a ejercer el control sobre su propio destino en pie de igualdad, y por lo tanto está estrechamente relacionado con los conceptos de autonomía y autogobierno, participación y consulta.

C. AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO

La DNUDPI consagra el derecho a la autonomía y lo basa explícitamente en el derecho a la libre determinación: «Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas»³⁰.

Aunque los derechos consagrados en la DNUDPI se aplican de manera universal a todos los pueblos, el derecho a la autonomía está basado sobre «la aplicación del derecho a la libre determinación [que] se

²⁹ ANAYA, James: «El derecho a la libre determinación y la autonomía indígena» (pp. 48-57) en GÓMEZ ISA, Felipe & ARDANAZ IRIARTE, Susana (2011): *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 54.

³⁰ DNUDPI, artículo 4.

aplica de manera *sui generis*, en vista de las circunstancias particulares y de la historia»³¹ de los pueblos indígenas. En suma, la autonomía es la forma específica elegida por los pueblos indígenas para ejercer su derecho a la libre determinación.

d. PARTICIPACIÓN

El derecho a la libre determinación está estrechamente relacionado con el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les afectan:

«Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado»³².

Además, el Convenio No. 169 de la OIT indica que los gobiernos deberán: «establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen»³³.

Este es un aspecto fundamental del ejercicio de la libre determinación debido a la posición no dominante de los pueblos indígenas en la sociedad y a su vulnerabilidad política y económica. Por lo tanto, la delegación de autoridad a las comunidades indígenas mediante la participación política reduce su vulnerabilidad contra los intereses de la mayoría³⁴.

e. CONSULTA

El derecho a la libre determinación implica que los pueblos indígenas deben ser consultados por el estado «sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional»³⁵ acerca de sus tierras, recursos naturales,

³¹ ANAYA, James (2011), *op. cit.*, p. 48.

³² DUNDPI, artículo 5.

³³ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 6, párrafo 1(b).

³⁴ ANAYA, James (2011), *op. cit.*, p. 56.

³⁵ *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (Corte IDH, 2012), párrafo 166.

costumbres, cultura, ... El artículo 19 de la DNUDPI establece que «los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado». El Convenio No. 169 de la OIT garantiza el derecho a la consulta previa e impone una obligación a los estados de «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente»³⁶.

El derecho a la consulta a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado no solo es un derecho procesal sino también sustantivo ya que permite a los pueblos indígenas gozar de otros derechos humanos³⁷. La importancia de este derecho justifica la decisión de la Corte interamericana de derechos humanos de considerar la obligación positiva de consulta por parte de los estados como «un principio general del Derecho Internacional»³⁸.

f. CONCLUSIÓN

En conclusión, «los derechos a la participación y a la consulta complementan el derecho a la autonomía; esta complementariedad demuestra un doble aspecto del derecho a la libre determinación: por una parte, el gobierno autónomo y, por otra parte, el enfoque participativo»³⁹. Por tanto, los pueblos indígenas no pueden ser percibidos como aislados de las estructuras sociales y políticas del estado, sino que deben ser considerados como distintos pero también parte de la estructura societal, incluyendo la comunidad internacional.

ii. *El derecho a la educación*

a. DEFINICIÓN

El derecho a la educación es un derecho económico, social y cultural. «La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indis-

³⁶ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 6, párrafo 1(a).

³⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo (2013), *op. cit.*, p. 33.

³⁸ *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (Corte IDH, 2012), párrafo 164.

³⁹ ANAYA, James (2011), *op. cit.*, p. 56.

pensable de realizar otros derechos humanos»⁴⁰. Según Katarina Tomasevski, «la educación actúa como elemento multiplicador, para mejorar el disfrute de todos los derechos y libertades individuales cuando el derecho a la educación es garantizado efectivamente, mientras priva a las personas del goce de muchas libertades cuando el derecho a la educación es denegado o violado»⁴¹. El derecho a la educación es un derecho capacitador y «el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades»⁴². El derecho a la educación está también relacionado con el desarrollo de la personalidad humana, pues «una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana»⁴³.

b. INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Las normas internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a la educación como un derecho fundamental de todos. Este derecho está consagrado en varios instrumentos jurídicos internacionales; algunos reconocen el derecho fundamental a la educación para todos, otros remiten específicamente a los derechos educativos colectivos de los pueblos indígenas.

El PIDESC (artículos 13 y 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN)⁴⁴ (artículos 28 a 31) consagran estándares de aplicación universal con respecto al derecho a la educación. El artículo 13 del PIDESC «es el artículo de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos»⁴⁵. Este artículo añade tres objetivos al artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)⁴⁶:

⁴⁰ UN Doc., Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 13 «El Derecho a la Educación», E/C.12/1999/10 (8 de diciembre de 1999) [en lo sucesivo «Observación General n.º 13 del CDESC»].

⁴¹ TOMASEVSKI, Katarina (2009): *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. LPP Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, p. 10.

⁴² Observación general n.º 13, párrafo 1.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General Resolución A/RES/44/25 (20 de noviembre de 1989).

⁴⁵ *Ibid*, párrafo 2.

⁴⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General Resolución 217A (III) (10 de diciembre de 1999).

la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, [...] debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, [...] y] favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos [...]»⁴⁷.

Conjuntamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) aprobó dos Observaciones Generales sobre «El Derecho a la Educación» (n.º 13) y «Planes de acción para la enseñanza primaria» (n.º 11)⁴⁸. El derecho a la educación es también consagrado en el CDN; la convención reconoce el derecho fundamental a la educación para cada niño/a y hace una referencia específica a los niño/as indígenas y pertenecientes a un grupo minoritario. Además, el derecho a la educación es consagrado en los artículos 10, 14 y 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)⁴⁹ y en los artículos 5e,v y 7 de la ICERD. Al nivel regional, la DADH así como el Protocolo de San Salvador⁵⁰ (artículo 13) reconocen y promueven el derecho a la educación con el fin de alcanzar una vida digna y la igualdad de oportunidades (artículo 12).

Aunque trataremos de esto en el próximo capítulo es pertinente mencionar que los instrumentos jurídicos relacionados a los pueblos indígenas (el Convenio No. 169 de la OIT y la DNUDPI) reconocen derechos educativos colectivos a los pueblos indígenas para tomar en cuenta sus necesidades específicas. Los artículos 26 a 31 del Convenio No. 169 de la OIT se centran en el derecho de los pueblos indígenas a adquirir una educación por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional, manteniendo a la vez su cultura, tradiciones e idiomas y mediante un currículo adaptado y diseñado con la participación indígena. Los pueblos indígenas tienen derecho a adquirir conocimiento general para participar plenamente en sus comunidades. Coincidentemente, los gobiernos deben tomar medidas para asegurarse que los pueblos indígenas conocen sus derechos y obligaciones así como para eliminar el prejuicio y la discriminación hacia ellos. Además de esta

⁴⁷ PIDESC, artículo 13, párrafo 1.

⁴⁸ UN Doc., Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 11 «Planes de acción para la enseñanza primaria», E/C.12/1999/4 (10 de mayo de 1999) [en los sucesivos «Observación General n.º 11 del CDESC»].

⁴⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, Asamblea General Resolución A/RES/34/180 (18 de diciembre de 1979).

⁵⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales («Protocolo de San Salvador»), A-52, aprobado el 17 de noviembre 1988. Entrada en vigor: 16 de noviembre de 1999.

disposición legal, el artículo 14 de la DNUDPI reconoce la autonomía educativa indígena. Por último, los derechos educacionales colectivos de los pueblos indígenas están consagrados en la Observación General n.º 11 sobre «Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención» del Comité de los derechos del niño (CRC)⁵¹.

C. OBLIGACIONES DEL ESTADO

Como el derecho a la educación es un derecho económico, social y cultural, examinaremos las obligaciones del estado con respecto a esta categoría de derechos y también al derecho a la educación en sí.

1. Obligaciones

Al igual que para todos los derechos económicos, sociales y culturales, los estados se comprometen a

«adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

El artículo 2 «describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto»⁵² y la Observación General n.º 3 del CDESC, los Principios de Limburgo⁵³ y las Directrices de Maastricht⁵⁴ interpretan estas obligaciones.

⁵¹ UN Doc., Comité de los derechos del niño, Observación General n.º 11 «Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención», CRC/C/GC/11 (30 de enero de 2009) [en lo sucesivo «Observación General n.º 11 del CDN»].

⁵² UN Doc., Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 3 «La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)», E/1991/23 (14 de diciembre 1990), párrafo 1 [en lo sucesivo «Observación General n.º 3 del CDESC»].

⁵³ UN Doc., Comisión de derechos humanos, Los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/CN.4/1987/17 (8 de enero 1987), párrafos 16 a 34 [en lo sucesivo «Principios de Limburgo»].

⁵⁴ UN Doc., Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2000/13 (22-26 de enero de 1997), [en lo sucesivo «Directrices de Maastricht»].

Como «es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana [...] los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las violaciones a los derechos civiles y políticos»⁵⁵. Como los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen a los estados tres tipos de obligaciones: respetar, proteger y cumplir (lo que incluye las obligaciones de facilitar y suministrar). Respectivamente, estas obligaciones requieren que el estado «se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, [...] prevenga] violaciones a estos derechos por parte de terceros [...] y adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos»⁵⁶.

Los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht especifican que «El incumplimiento por parte de un Estado Parte de una obligación prevista en el Pacto constituye, bajo el derecho internacional, una violación del Pacto»⁵⁷. El alcance de las obligaciones de un estado depende de la naturaleza de la obligación, «si es una obligación 1) que debe ser realizada inmediatamente, 2) que constituye obligaciones mínimas esenciales o 3) es una obligación sujeta a una realización progresiva»⁵⁸. Según la Observación General n.º 3 del CDESC, la violación de obligaciones mínimas y progresivas crea prima facie una violación que el estado puede justificar en las condiciones del párrafo 10. Sin embargo, no existe justificación para la violación de las obligaciones inmediatas (párrafo 9).

En cuanto al derecho a la educación de manera específica, los estados tienen la obligación inmediata de asegurar que la educación primaria es gratuita y obligatoria para todo/as. En cuanto a las obligaciones mínimas, los estados deben reconocer el derecho a la educación consagrado en el artículo 13, párrafo 1 del PICESC, proporcionar una educación primaria gratuita y obligatoria para todo/as de conformidad con el artículo 13, párrafo 2 (a), y proveer la libre elección educativa sujeta a

⁵⁵ Directrices de Maastricht, párrafos 4-5.

⁵⁶ *Ibid*, párrafo 6.

⁵⁷ Principios de Limburgo, párrafo 70 y Directrices de Maastricht, párrafo 6: «El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a dichos derechos».

⁵⁸ KALANTRY Sital, GETGEN Jocelyne & KOH Steven A. (2009): «Measuring State Compliance with the Right to Education Using Indicators: a Case Study of Colombia's Obligations Under the ICESCR» (documento inédito, n.º 52), *University of Cornell, Ithaca*, p. 50.

normas mínimas educativas. Por último, las obligaciones progresivas del estado son, en particular, asegurar la disponibilidad (y por consiguiente, la accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) de la educación secundaria y superior gratuita.

2. El marco de «las 4-A»

El contenido de los derechos humanos, y en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido analizado mediante el denominado «4-A framework»⁵⁹ que refleja la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de un derecho. De acuerdo con la Observación General n.º 13 del CDESC, «la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener [...estas] cuatro características interrelacionadas»⁶⁰. La disponibilidad se refiere a la obligación del gobierno de garantizar la presencia de «instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte»⁶¹. Varias medidas concretas se exponen en el Informe Tomasevski de 1999⁶² que se centra únicamente en la educación primaria, mientras el PIDESC establece que «la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria [...] debe ser generalizada y hacerse accesible a todos [...] y la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno...»⁶³. La accesibilidad significa que «las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte», lo que incluye las nociones de no discriminación, accesibilidad material/física y accesibilidad económica. La aceptabilidad trata «la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos [que] han de ser aceptables [...] para los estudiantes y, cuando proceda, los

⁵⁹ En inglés, el «4-A Framework» corresponde a «availability, accessibility, acceptability, adaptability».

⁶⁰ Observación General n.º 13, párrafo 6. Este planteamiento corresponde especialmente al informe preliminar a la Comisión de Derechos Humanos por parte de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación: UN Doc., Consejo Económico y Social, Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski, presentado conformemente a la Resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1999/49, párrafo 50 (13 Enero de 1999) [en lo sucesivo «Informe Tomasevski 1999»].

⁶¹ Observación General n.º 13, párrafo 6 (a).

⁶² Informe Tomasevski 1999, párrafos 51 a 56.

⁶³ PIDESC, artículo 13, 2 (a), (b), (c).

padres...»⁶⁴. Finalmente, la adaptabilidad aborda la necesidad de una educación flexible y capaz de responder a las necesidades de los estudiantes en sus diferentes contextos sociales y culturales⁶⁵.

3. Indicadores

Para evaluar el cumplimiento de los tratados con respecto a los derechos humanos por parte del Estado, y en este caso con respecto al derecho a la educación, nos focalizaremos en el marco de indicadores entendido como «estructural-de proceso-de resultado». El informe de la ONU sobre los Indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (2006) aplicó este marco con el fin de «obtener una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados Partes para cumplir con sus obligaciones —de la intención a los esfuerzos— y de allí a los resultados de esos esfuerzos»⁶⁶. Recientemente, el Informe de la ONU (2008) reafirmó la pertinencia de este marco porque permite «medir el compromiso de las entidades responsables respecto a las normas de derechos humanos, los esfuerzos emprendidos para hacer realidad ese compromiso y los resultados de esos esfuerzos en el tiempo expresados en indicadores de síntesis adecuados»⁶⁷.

Los indicadores estructurales determinan si la legislación nacional es conforme con las obligaciones del estado en virtud de los tratados. Reflejan «la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano en cuestión»⁶⁸. Por tanto, un estado viola el PIDESC si aprueba una ley o una política, o falla en modificar o revocar una legislación existente que es claramente incompatible con una obligación relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, y en este caso, con el derecho a la educación⁶⁹.

Los indicadores de proceso miden «la medida en que las leyes y políticas del estado son efectivamente diseñadas para implementar la rea-

⁶⁴ *Ibid*, párrafo (c).

⁶⁵ *Ibid*, párrafo (d).

⁶⁶ UN Doc., Informe sobre los Indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, HRI/MC/2006/7 (11 de mayo de 2006), párrafo 16 [en lo sucesivo «Informe ONU 2006»].

⁶⁷ UN Doc., Informe sobre los Indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3 (6 de junio de 2008), párrafo 8 [en lo sucesivo «Informe ONU 2008»].

⁶⁸ Informe ONU 2006, párrafo 17.

⁶⁹ Directrices de Maastricht, párrafos 14 (d) y 15 (b).

lización del derecho»⁷⁰. Por consiguiente, un estado no cumple con las obligaciones del PIDESC si falla en aplicar inmediatamente «un derecho que debe tener efectividad inmediata conforme al Pacto» o falla en eliminar inmediatamente «los obstáculos que debe eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el Pacto»⁷¹. Con respecto a las obligaciones mínimas, un estado puede atribuir su falta de cumplimiento a «una falta de recursos disponibles [...] demostrando] que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas»⁷². Por último, en cuanto a la realización progresiva de los derechos, cualesquiera medidas deliberadamente regresivas «requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga»⁷³. En este sentido, en cuanto a la educación, la admisión de medidas regresivas es objeto de grandes prevenciones⁷⁴. Además, las Directrices de Maastricht y los Principios de Limburgo añaden una justificación a la violación de los derechos progresivos, es decir cuando un estado actúa por causa de fuerza mayor⁷⁵.

Finalmente, los indicadores de resultado evalúan el cumplimiento de facto de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales, es decir, la implementación efectiva de los derechos humanos sobre el terreno. Estos indicadores reflejan «los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto»⁷⁶. Así, un estado viola sus obligaciones inmediatas impuestas por el PIDESC si la realidad sobre el terreno no es conforme con sus obligaciones, «aunque el resultado no pueda vincularse directamente a políticas o prácticas del estado»⁷⁷. Concretamente, si existen pruebas estadísticas que sugieren desigualdad y discriminación en la matriculación escolar (debido a una cantidad notablemente inferior de niñas matriculadas), se puede considerar que el estado está violando el PIDESC. Un estado infringe sus obligaciones mínimas si la realidad sobre el terreno indica que la población no goza de garantías mínimas.

⁷⁰ KALANTRY Sital, GETGEN Jocelyne & KOH Steven A. (2009), *op. cit.*, p. 40.

⁷¹ Directrices de Maastricht, párrafos 15 (h) y (g) y Principios de Limburgo, párrafo 72.

⁷² Observación General n.º 3 del CDESC, párrafo 10.

⁷³ *Ibid*, párrafo 9.

⁷⁴ Observación General n.º 13, párrafo 45.

⁷⁵ Directrices de Maastricht, párrafo 14 (f) y Principios de Limburgo, párrafo 72.

⁷⁶ Informe ONU 2006, párrafo 19.

⁷⁷ KALANTRY Sital, GETGEN Jocelyne & KOH Steven A. (2009), *op. cit.*, p. 56.

El estado puede justificar el resultado si es capaz de «demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas»⁷⁸. En cuanto al derecho a la educación, un estado viola el PIDESC si una cantidad significativa de niños/as en edad de escuela primaria no está matriculada, porque esto sugiere que la educación no es gratuita y/o obligatoria. El estado puede justificar este resultado probando que la situación resulta de una falta de recursos. En cuanto a las obligaciones progresivas, si la realidad indica «una interrupción o regresión [de este tipo de obligaciones], los estados pueden ser considerados en violación prima facie del PIDESC [... salvo que justifiquen los resultados negativos] demostrando que han realizado todos los esfuerzos para que dicha interrupción o regresión no ocurra [...]»⁷⁹ y que la situación se debe a factores exteriores. En el caso de la educación, el estado viola el PIDESC en caso que la matriculación en la educación superior sea inferior a la de los años anteriores porque esto implicaría una falla del estado en satisfacer sus obligaciones con respecto al derecho a la educación. Por lo tanto, un estado debe justificar que ha realizado todos los esfuerzos para evitar una regresión y que esta es el resultado de factores fuera de su control⁸⁰.

B. La autonomía educativa y la educación intercultural de los pueblos indígenas

Las normas internacionales de derechos humanos establecen que «el derecho individual a la educación, a pesar de ser plenamente aplicado, no es suficiente para garantizar que este derecho responda a las necesidades de las sociedades indígenas»⁸¹. Por tanto, el Convenio No. 169 de la OIT y la DNUDPI reconocen algunos derechos educativos colectivos para los pueblos indígenas, para tomar en cuenta sus especificidades culturales e identitarias.

⁷⁸ Observación General n.º 3 del CDESC, párrafo 10.

⁷⁹ KALANTRY Sital, GETGEN Jocelyne & KOH Steven A. (2009), *op. cit.*, p. 57.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 58.

⁸¹ HENRIKSEN John B. (2008): Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO Convention No. 169. Case Study n.º 7: Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169». http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_118120.pdf (consultado el 12 de mayo de 2014), p. 51.

*i. Convenio No. 169 de la OIT (artículo 27) y DNUDPI (artículo 14)**a. CONVENIO No. 169 DE LA OIT, ARTÍCULO 27*

1. Convenio de la OIT: especificidades

El Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes fue adoptado el 27 de junio 1989 y entró en vigor el 5 de septiembre 1991. Ha sido ratificado por 22 países⁸², que cuentan con un año para alinear la legislación, políticas y programas antes de que el mismo devengue jurídicamente vinculante. El Convenio crea obligaciones jurídicamente vinculantes para los estados mediante normas directamente aplicables en el ordenamiento jurídico interno. Además, los estados que han ratificado el Convenio están sujetos a la supervisión en cuanto a su implementación por medio de informes a los órganos supervisores de la OIT.

Este Convenio resulta de la revisión del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (n.º 107) adoptado en 1957 y ratificado por 27 países. Aunque el Convenio No. 107 de la OIT refleja la filosofía paternalista y asimilacionista de la época, es un documento pionero porque fue la primera tentativa de codificar las obligaciones internacionales de los estados sobre las poblaciones indígenas y tribales, y fue el primer convenio internacional al respecto. El Convenio No. 169 de la OIT refleja un alejamiento de la filosofía del texto anterior, ya que el preámbulo reconoce «las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven».

En general, la protección de los pueblos indígenas y tribales en las legislaciones y políticas existentes no es suficiente ni efectiva. «Las leyes nacionales no abordan a menudo su situación específica, sus características y sus necesidades, y se encuentran generalmente entre los más pobres y desfavorecidos de cualquier país»⁸³. Aunque no define explícitamente los beneficiarios, el Convenio No. 169 de la OIT reconoce una amplia cantidad de derechos colectivos a los pueblos indígenas y tribales como «pueblos» y no como personas individuales.

Por último, las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT son compatibles con las de la DNUDPI. Más allá de la cantidad de ratifica-

⁸² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO (consultado el 13 de mayo de 2014).

⁸³ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (2003): *ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A manual*. ILO, Geneva, p. I.

ciones, la adopción de la DNUDPI refleja la mayor aceptación de los principios del Convenio. A pesar de esto, varios líderes indígenas han expresado su preocupación con respecto a «las limitaciones de contenido con el que fuera aprobado el Convenio 169 [... Esto] constituía sin duda un paso adelante pero hoy vemos que fue para los gobiernos el paso máximo, prueba de ello son las escasas ratificaciones que este convenio emblemático ha logrado»⁸⁴.

2. Artículo 27

El artículo 27 del Convenio No. 169 de la OIT refleja la filosofía fundamental del Convenio: promover y proteger el derecho de los pueblos indígenas y tribales para que puedan «simultáneamente, mantener y desarrollar sus propias culturas, modos de vida, tradiciones y costumbres, y seguir existiendo como parte de su sociedad nacional; con su propia identidad, culturas, estructuras y tradiciones»⁸⁵.

El párrafo 1 del artículo 27 establece que

«Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales».

El artículo implica la plena participación de los pueblos indígenas en los programas educativos con el fin de asegurar que estos programas reflejen las características culturales, aspiraciones y prioridades indígenas.

Los párrafos 2 y 3 consagran el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la autonomía educativa en la implementación y el establecimiento de programas educativos e instituciones. De hecho, el párrafo 2 alienta a «transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar». El párrafo 3 consagra el derecho indígena a «crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos», y obliga los estados a proporcionar los «recursos apropiados con tal fin».

⁸⁴ GÓMEZ, Magdalena: «El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo» (pp. 133-151) en BERRAONDO, Mikel (2006): *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 151.

⁸⁵ HENRIKSEN John B. (2008), *op. cit.*, p. 51.

b. DNUDIP, ARTÍCULO 14

1. DNUDIP: especificidades

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue aprobada por la Resolución 61/295 de la Asamblea General el 13 de septiembre 2007. Tras un proceso de redacción de más de veinte años, una mayoría abrumadora de estados miembros aprobó la Resolución, con la excepción de cuatro estados que votaron en contra pero que, desde entonces, invirtieron su posición⁸⁶. La participación, promoción y lucha de los representantes indígenas a lo largo de la redacción proporciona un alto nivel de legitimidad a la DNUDPI; esta Declaración refleja «básicamente las propias aspiraciones de los pueblos indígenas»⁸⁷.

Los derechos de los pueblos indígenas se fundamentan en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La DNUDPI no confiere a los pueblos indígenas derechos «nuevos o especiales» sino que representa «un entendimiento común fehaciente, en el plano global, del contenido mínimo de los derechos de los pueblos indígenas»⁸⁸ y proporciona directrices precisas para los estados cuando estos aplican los derechos humanos al contexto específico indígena.

La DNUDPI no crea per se obligaciones jurídicamente vinculantes para los estados. Ya que ha recibido un apoyo mayoritario, «la Declaración representa la asunción de un compromiso por parte de las Naciones Unidas y de sus Estados Miembros en el marco de las obligaciones establecidas por la Carta de las Naciones Unidas de promover y proteger los derechos humanos de modo no discriminatorio»⁸⁹. Sin embargo, la Declaración adopta «un lenguaje que impone a los estados obligaciones y responsabilidades. En ese sentido, el sistema de la ONU recomienda cada vez más que los estados tomen medidas concretas y específicas al respecto»⁹⁰.

El apoyo mundial que recibe la DNUDPI «refleja un consenso internacional sobre la expresión normativa de los derechos de los pueblos indígenas conforme a las normas internacionales de derechos humanos

⁸⁶ Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América.

⁸⁷ A/65/264 (9 de agosto de 2010), párrafo 60.

⁸⁸ A/HRC/9/9 (11 de agosto de 2008), párrafo 85.

⁸⁹ A/64/338 (4 de septiembre de 2009), párrafo 48.

⁹⁰ ASIAN PACIFIC FORUM & OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (2013): *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Manual for National Human Rights Institutions*. APF & OHCHR, Geneva, p. 38.

existentes»⁹¹. Por consiguiente, se argumenta cada vez más que algunos aspectos de las disposiciones de la Declaración también pueden ser considerados como un reflejo de las normas de derecho internacional consuetudinario⁹².

El texto de la DNUDPI y sus negociaciones tienen un carácter sui generis⁹³. Algunas cuestiones delicadas han generado dificultades durante las negociaciones, particularmente en cuanto al derecho a la libre determinación, al consentimiento libre, previo e informado, y a la definición de los pueblos indígenas (inexistente en el texto de la Declaración, ya que la complejidad del tema exigió la supresión del artículo de la definición)⁹⁴.

Por último, a pesar de no ser un instrumento jurídicamente vinculante, la DNUDPI representa un consenso internacional y un compromiso firme por parte de los estados. Según Luis Enrique Chávez, el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración, hubiese sido extremadamente difícil de llegar a un texto consensuado «dada las dificultades provenientes de ciertas delegaciones. [...] Se presentó una oportunidad única de obtener una declaración y logramos sacarle el mayor provecho. Estoy convencido que, con el tiempo, la Declaración ocupará el lugar que le corresponde como uno de los instrumentos universales de derechos humanos; no hay que olvidar que el mejor ejemplo es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que también fue adoptada por medio de un voto»⁹⁵.

2. Artículo 14

El artículo 14 establece tanto el derecho individual a la igualdad de acceso a la educación como el derecho colectivo a la educación de conformidad con las necesidades y particularidades específicas de los pueblos indígenas. Este artículo debe ser interpretado teniendo en cuenta

⁹¹ *Ibid*, p. 39.

⁹² ANAYA, James & WIESSNER, Siegfried (2007), *op. cit.*

⁹³ Las negociaciones «crearon una división entre las delegaciones de los estados, por una parte, y los representantes indígenas, por otra. [...] Las delegaciones] querían cambios en el texto de la Sub-Comisión, o por lo menos, estaban dispuestos a considerarlos, [...] mientras que] los representantes indígenas insistían en que no podían aceptar dichos cambios [...] teniendo a la vez dificultades] para elaborar una propuesta alternativa». CHÁVEZ, Luis Enrique: «The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples breaking the impasse: the middle ground» (pp. 96-106) en CHARTERS & STAVENHAGEN, Rodolfo (2009): *Making the Declaration Work*, IWGIA, Copenhagen, pp. 100-101.

⁹⁴ CHÁVEZ, Luis Enrique (2009), *op. cit.*, pp. 102-104.

⁹⁵ *Ibid*, pp. 105-106.

los artículos 3 y 4 de la DNUDPI que reconocen el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

El párrafo 1 del artículo 14 consagra la autonomía educativa; los pueblos indígenas tienen «derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje». Sin embargo, estos planteamientos deben cumplir normas mínimas para la educación⁹⁶. El párrafo 2 establece que los indígenas «tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación»⁹⁷. Por último, el párrafo 3 subraya que los estados deben adoptar medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas para que los indígenas (incluidos los que viven fuera de sus comunidades) «tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma».

Existen dos categorías principales de sistemas educativos: los sistemas de carácter tradicional y de carácter general. El primero puede describirse como «un proceso pedagógico [...] de tradición oral] que tiene lugar a lo largo de toda la vida de la persona y una transferencia de conocimientos entre generaciones [...] que se consigue mediante los principios del aprendizaje participativo, el crecimiento global, los cuidados y la confianza mutua»⁹⁸. Tiene por objeto mantener una comunidad armoniosa, preparar a la vida y a las responsabilidades hacia la comunidad y asegurar que los miembros de la comunidad gocen de condiciones de vida adecuadas y de estabilidad social, cultural y política. Por su parte, el sistema educativo de carácter general cuenta con «unos programas de estudio normalizados preparados por los ministerios de educación con arreglo a la política del Gobierno»⁹⁹. El reconocimiento progresivo de la diversidad cultural permite integrar las perspectivas e idiomas indígenas en el sistema educativo general, para educar los estudiantes y sensibilizarlos al contexto y a las diferencias culturales.

⁹⁶ El párrafo 1 del artículo 14 reafirma el contenido del párrafo 2 del artículo 29 del CDN, que consagra el derecho a establecer y dirigir instituciones de enseñanza si, y sólo si, la educación impartida en tales instituciones se ajusta a las normas mínimas que prescribe el Estado.

⁹⁷ El párrafo 2 del artículo 14 reafirma el contenido del artículo 13, párrafo 2 del PIDESC y del artículo 28 del CDN.

⁹⁸ UN Doc., Consejo de Derechos Humanos, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, A/HRC/EMRIP/2009/2 (26 de junio de 2009), párrafos 43-44.

⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 51.

Resulta del artículo 14 que el derecho a la autonomía educativa de los pueblos indígenas (es decir, el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones) debe ser interpretado como aplicable a ambas categorías de sistemas educativos. En consecuencia, se espera de los estados que atiendan a las comunidades indígenas integrando sus perspectivas e idiomas dentro de los sistemas educativos e instituciones de carácter general. Además, mientras se aseguran que las normas mínimas nacionales están respetadas, se espera que los estados respeten, faciliten [a través de recursos financieros suficientes] y protejan el derecho de los pueblos indígenas a transferir conocimientos a las generaciones futuras, mediante modalidades tradicionales de enseñanza y aprendizaje.

ii. *Hacia una educación intercultural*

a. CONTEXTO

En Latinoamérica y el Caribe, aproximadamente 50 millones de indígenas pertenecen a los casi 671 grupos indígenas del continente (muchos de los cuales viven en México, Perú, Guatemala, Bolivia y Ecuador) que hablan alrededor de 500 idiomas indígenas¹⁰⁰.

La cuestión de la interculturalidad en Latinoamérica está «estrechamente relacionada con la problemática indígena latinoamericana, pues fue a partir del análisis de las relaciones entre indígenas y no indígenas que la noción de interculturalidad y su derivada de educación intercultural emergieron desde las ciencias sociales»¹⁰¹. Para los estados, la interculturalidad se sustenta en «una visión de derecho, constitutiva de toda sociedad democrática, considerando la diversidad cultural como legítima, indivisible de los otros derechos humanos, e indispensable para la construcción de una sociedad justa y con cohesión social»¹⁰².

¹⁰⁰ PNUD, Pueblos indígenas en América Latina: pese a los avances en la participación política, las mujeres son las más rezagadas, New York, 22 de mayo 2013. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2013/05/22/pueblos-indigenas-en-america-latina-pese-a-los-avances-en-la-participacion-politica-las-mujeres-son-las-mas-rezagadas-segun-el-pnud/> (consultado el 10 de mayo de 2014).

¹⁰¹ LÓPEZ, Luis Enrique (2001): «La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana», documento preparado por la «Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe», UNESCO, Santiago de Chile, p. 2.

¹⁰² HIRMAS READY, Carolina (2009): «Educar en la diversidad cultural: aprendizajes desde la experiencia innovadora en América Latina» (pp. 91-108), *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva, EED y RINACE*, Vol.3 n.º 2, p. 92.

Esta cuestión es considerada como la reparación de una «deuda histórica» con los pueblos indígenas por parte de la sociedad hegemónica. La interculturalidad es entendida por los pueblos indígenas «en un sentido sociopolítico y se despliega como proyecto de emancipación de los mismos frente al liberalismo económico y a los procesos de globalización cultural o simbólica, que amenazan con hacer desaparecer las culturas originarias»¹⁰³.

El origen de la educación intercultural está sujeta a dos interpretaciones¹⁰⁴; algunos autores consideran que proviene del desarrollo del multiculturalismo, es decir, un movimiento que reivindicaba el derecho a la diferencia en los Estados Unidos durante los años sesenta y setenta y que se trasladó a Europa y Latinoamérica más bien como interculturalismo¹⁰⁵. Por el contrario, otros autores sostienen que la educación intercultural se desarrolló simultáneamente en diferentes regiones del mundo. En lo que se refiere más específicamente al origen de la educación en Latinoamérica, algunos autores afirman que el discurso intercultural entre los países anglosajones y continental-europeos fue transmitido a Latinoamérica mediante la presión internacional para implementar la interculturalidad sobre el terreno y reformar las constituciones latinoamericanas¹⁰⁶. Otros autores apoyan la idea que la educación intercultural apareció en la educación pública indígena a partir de los años setenta¹⁰⁷, como resultado del fallo de los procesos de asimilación y aculturación por parte de los estados, cuya intención era integrar los pueblos indígenas en la sociedad hegemónica. En consecuen-

¹⁰³ LUNA, Laura & HIRMAS, Carolina (2005): «Enfoques curriculares de educación intercultural en Chile: análisis para una propuesta de convivencia», documento preparado para el «VI Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe», Santiago de Chile.

¹⁰⁴ ANTOLINEZ DOMÍNGUEZ, Immaculada (2011): «Contextualización del significado de la educación intercultural a través de una mirada comparativa: Estados Unidos, Europa y América Latina», *Papeles del CEIC (Universidad del País Vasco)*, Vol. 2011/2, n.º 73, p. 3.

¹⁰⁵ DIETZ, Gunther (2007): «Cultural Diversity: a guide through the debate» (pp. 7-30), *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, Vol.45, p. 29-30.

¹⁰⁶ DIETZ, Gunther & MATEOS, Laura Selene: «El discurso intercultural ante el paradigma de la diversidad» (pp. 23-54) in BASTOS, Santiago (2008): *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*. FLACSO/OXFAM, Guatemala, p. 39.

¹⁰⁷ Esta noción fue mencionada por primera vez en el contexto latinoamericano por Mosonyi y González Ñañez, al XXXIX Congreso Internacional de Americanistas (1970). Se refirieron a un proyecto educativo desarrollado con los pueblos indígenas en Venezuela y destacaron la necesidad de rescatar el idioma «baré» y otras particularidades culturales de la comunidad. OSUNA NEVADO, Carmen (2011): *Perspectivas actuales de la educación intercultural en Bolivia (tesis doctoral inédita)*. UNED, Madrid, p. 27.

cia, debido a su posición en la sociedad y a su pasado histórico colonial y de dominación, los movimientos indígenas surgieron a partir de los años setenta y alegaron, como parte de su lucha social, política e identitaria, un cambio en el sistema social del estado. Reclamaron «no sólo el reconocimiento cultural y el diálogo para lograr mayores cuotas de poder y/o acciones de discriminación positiva, sino [...] también] una nueva sociedad justa, diversa, democrática e incluyente»¹⁰⁸. Esto significa que un simple reconocimiento de la existencia y de las particularidades culturales indígenas no es suficiente; debe ser un proceso bidireccional con una interacción entre los pueblos indígenas y el estado, así como una adaptación de la sociedad hegemónica al carácter intercultural del estado.

Una de las reivindicaciones indígenas se refiere al derecho a la educación y a la necesidad de propuestas educativas que correspondan a las particularidades culturales, es decir una educación intercultural. De hecho, la falta de educación de calidad es «un importante factor que contribuye a que los pueblos indígenas se encuentren en esa situación [de desventaja]»¹⁰⁹. Además, la educación intercultural es necesaria para «el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos»¹¹⁰ así como para su empoderamiento.

Un elemento clave de la identidad de los pueblos indígenas es su(s) idioma(s). «El conocimiento, la manera específica de pensar e interpretar el mundo, y los valores culturales de una sociedad, comunidad o grupo se encuentran y se reflejan en su idioma y se transmiten entre generaciones a través de ese medio»¹¹¹, volviéndose una fuente de empoderamiento. La importancia para los pueblos indígenas de mantener sus particularidades lingüísticas y su apropiación concomitante del idioma hegemónico justifica el enfoque bilingüe de la educación intercultural en Latinoamérica. Por consiguiente, los estados empezaron a implementar «la educación bilingüe de transición, [...] que reconocía] el carácter diferenciado de los idiomas en conflicto y recurría al uso transitorio de los idiomas indígenas, por lo menos para facilitar la apropiación de un idio-

¹⁰⁸ ANTOLINEZ DOMÍNGUEZ, Immaculada (2011), *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁹ A/HRC/EMRIP/2009/2 (26 de junio de 2009), párrafo 2.

¹¹⁰ STAVENHAGEN, Rodolfo (2008): *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. UNESCO, México, p. 98.

¹¹¹ KING, Linda & SCHIELMANN, Sabine (2004): *The challenge of indigenous education: practice and perspectives*. UNESCO, Paris, p. 41.

ma europeo así como del código escrito en éste»¹¹². En los años setenta, el estado implementó el nuevo modelo de «educación bilingüe de mantenimiento y desarrollo» que pretendía consolidar el manejo de la lengua materna para facilitar el aprendizaje de la segunda lengua, y contribuir a la construcción de una sociedad que acepta su diversidad cultural y lingüística¹¹³. Finalmente, en los años ochenta, los pueblos indígenas reconocieron la necesidad de «transcender el plano meramente lingüístico [...] y de] ingresar a una modificación substancial del currículo escolar, de manera que éste también diera cuenta de los saberes, conocimientos, historias y valores tradicionales. [...] De esta forma, la educación en áreas indígenas se fue convirtiendo en algo más que una educación bilingüe y comenzó a autodefinirse como educación bilingüe intercultural o educación intercultural bilingüe (EIB)»¹¹⁴. Hoy en día, la EIB se desarrolla progresivamente y diez constituciones latinoamericanas se refieren a la EIB usando diferentes terminologías y contenidos. «Este logro se debe principalmente al hecho que el derecho a la educación constituye un elemento fundamental de las aspiraciones y demandas indígenas, en términos de igualdad y oportunidad, desarrollo y mantenimiento equitativos, y respeto por los idiomas y las culturas indígenas»¹¹⁵.

En resumen, las reivindicaciones indígenas dieron lugar a una evolución del marco educativo, ya que los estados pasaron de «una modalidad compensatoria y dirigida a la solución de “carencias”»¹¹⁶ del sistema indígena a una implementación progresiva de un marco que debe integrar las particularidades y la participación de los pueblos indígenas y que implica un cambio en la organización social del estado.

b. DEFINICIÓN

La interculturalidad «no es un concepto ni homogéneo ni unidireccional, sino que es en sí misma una idea debatida, en constante ne-

¹¹² LÓPEZ, Luis Enrique (2001), *op. cit.*, p. 7.

¹¹³ COMBONI SALINAS, Sonia (2002): «Interculturalidad, educación y política en América Latina» (pp. 261-288), *Política y Cultura (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco)*, n.º 17, p. 274.

¹¹⁴ LÓPEZ, Luis Enrique (2001), *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁵ AGUILAR, Gonzalo, LAFOSSE, Sandra, ROJAS, Hugo & STEWARD, Rebecca (2010): «South/North Exchange of 2009 - The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America» (pp. 44-96), *Pace International Law Review Online Companion*, Vol. 2, n.º 2, pp. 82-83.

¹¹⁶ LÓPEZ, Luis Enrique & KÜPER Wolfgang (1999): «La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas» (pp. 17-85), *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 20, p. 71.

gociación y definición»¹¹⁷. El concepto de interculturalidad «jamás ha sido definido de manera operativa por algún programa educativo, y jamás ha sido delineado de manera sustantiva (o, en términos jurídicos, de manera positiva) en un documento legal o normativo [...]»¹¹⁸. Según Immaculada Antolínez Domínguez, el término interculturalidad se refiere a «procesos de interacción, negociación, comunicación y conflicto en “deseables” condiciones igualitarias entre diferentes grupos culturales»¹¹⁹ que tienen relaciones interétnicas, interlingüísticas e interreligiosas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta interacción ocurre en términos de desigualdad, dominación y jerarquías étnico-raciales. La interculturalidad no puede considerarse como «una comunicación simple o una mera transferencia de contenidos culturales entre dos culturas que eventualmente puede estar obstaculizada por la asimetría social en la relación entre ambas. [...] El objetivo] es un intento de comunicación intercultural planteado desde una concepción de la interacción basada en instrucciones que se transmiten de un sistema cognoscitivo a otro, y viceversa»¹²⁰. Además, el concepto de interculturalidad no se debe confundir con el de interculturalismo¹²¹; el primero se refiere a los hechos (dimensión factual) mientras que el segundo se refiere a la dimensión normativa, socio-política y étnica, y refleja la convivencia en la diversidad a través de los principios de igualdad, diferencia e interacción positiva¹²². En suma, definir la interculturalidad conlleva «un posicionamiento político, social y cultural frente a la realidad social»¹²³.

No existe un concepto dominante que combina las nociones de interculturalidad y educación. De hecho, hay una tensión entre varios términos, a saber, EIB, educación multicultural, educación intercultural y educación indígena. Estos términos reflejan las distintas teorías pero todos hacen referencia a la problemática de los pueblos indígenas en su relación con el estado y con la sociedad global. En esta tesis, decidimos centrarnos en la EIB. Si bien no existe una definición única para este

¹¹⁷ SARTORELLO, Stefano Claudio (2009): «Una perspectiva crítica sobre interculturalidad y educación intercultural bilingüe: El caso de la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEM) y educadores independientes en Chiapas» (pp. 77-90), Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva, Vol.3 n.º 2, p. 78.

¹¹⁸ CAVALCANTI SCHIEL, Ricardo (2007): «Para abordar la interculturalidad: apuntes críticos a partir de (y sobre) la nueva educación escolar indígena en Sudamérica», *Cahier ALHIM*, Vol.13. <http://alhim.revues.org/1883> (consultado el 9 de mayo de 2014).

¹¹⁹ ANTOLINEZ DOMÍNGUEZ, Immaculada (2011), *op. cit.*, p. 3.

¹²⁰ COMBONI SALINAS, Sonia (2002), *op. cit.*, p. 278.

¹²¹ DIETZ, Gunther & MATEOS, Laura Selene (2008), *op. cit.*, p. 38.

¹²² *Idem.*

¹²³ SARTORELLO, Stefano Claudio (2009), *op. cit.*, p. 78.

concepto, tomaremos en cuenta la definición de Luis Enrique López: «una educación enraizada en la cultura de referencia inmediata de los educandos pero abierta a la incorporación de elementos y contenidos provenientes de otros horizontes culturales, incluida la propia cultura universal. Es también una educación vehiculada en un idioma amerindio y en castellano o portugués que propicia el desarrollo de la competencia comunicativa de los educandos en dos idiomas a la vez: el materno y uno segundo»¹²⁴.

Antes de examinar las características que resaltan de esta definición, analizaremos las nociones de cultura y diversidad cultural, ya que son la piedra angular de la EIB. Si bien definir estas nociones es una tarea delicada, Carmen Camilleri define la cultura como el «conjunto de significados (creencias, valores, cosmovisiones) compartidos por un grupo que conducen a interpretar la realidad y a comportarse de modos comúnmente valorados, y que tienden a perpetuarse en el tiempo»¹²⁵.

Por su parte, la diversidad se concibe como «una situación que incluye la representación de múltiples (idealmente, todos) grupos dentro de un ambiente prescrito [...] y que se refiere comúnmente a las diferencias entre grupos culturales»¹²⁶. Concretamente, la diversidad cultural se manifiesta en «la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es [...] necesaria para el género humano [...] constituye el patrimonio común de la humanidad...»¹²⁷. En suma, se atribuye a la educación «un rol protagonista en la puesta en práctica de «principios, normas y prácticas» que contribuyan a la valoración positiva y al mantenimiento de la diversidad cultural»¹²⁸.

C. CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

La EIB es antagonista de las políticas estatales de asimilación y segregación que consideraban las particularidades culturales y lingüísticas

¹²⁴ LÓPEZ, Luis Enrique (2001), *op. cit.*, p. 7.

¹²⁵ GIL JAURENA, Inés (2008): *El enfoque Intercultural en educación primaria: Una mirada sobre la práctica escolar (tesis doctoral inédita)*. UNED, Madrid, p. 105.

¹²⁶ Diversity Dictionary, «Diversity». <http://www.ohio.edu/orgs/one/dd.html#4> (consultado el 24 de mayo de 2014).

¹²⁷ UN Doc., UNESCO, *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, adoptada el 2 de noviembre 2001 (31.ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO en París), artículo 1.

¹²⁸ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 47. Véase también UNESCO (2001): *op. cit.*, Anexo de aplicación, punto 7.

de los pueblos indígenas («diferencias») como un obstáculo para su incorporación dentro del proceso nacional de modernización y para el desarrollo de su aprendizaje. A continuación, analizaremos las características de la EIB, basándonos en la definición de Luis Enrique López.

La EIB «no es una categoría educativa distinta, exclusiva o paralela; más bien hace hincapié en la necesidad de abordar la cuestión de las necesidades específicas de los pueblos indígenas para concienciar y extender el alcance de la discusión [sobre el derecho a la diferencia cultural y reconocimiento de la diversidad cultural]»¹²⁹. Entre las disposiciones jurídicas más importantes en vigor están las que dan reconocimiento a los sistemas educativos plurales y que afirman la misma importancia de estos sistemas¹³⁰. Por lo tanto, «los estados están obligados a velar por que la educación sea flexible y adaptable a las necesidades específicas, cultura, idioma y situación de los pueblos indígenas»¹³¹.

A fin de garantizar que la cultura sea segura y de combatir la discriminación y la exclusión de los pueblos indígenas, la educación debe ser culturalmente aceptable y flexible para los estudiantes indígenas. Esto implica tanto un contenido apropiado como «métodos pedagógicos tradicionales, con el fin de preservar y optimizar métodos culturalmente adecuados para la comunicación y la transmisión del saber»¹³². También supone el uso de la lengua materna (L1) considerado como una base importante para «la apropiación de las aptitudes de lectura y escritura, así como para el aprendizaje de (una segunda lengua) L2»¹³³ (el idioma mayoritario, generalmente el castellano). Esto podría superar la «doble semi-alfabetización» creada por las políticas asimilacionistas, que dejaron muchos estudiantes sin una base suficiente en ninguna de las dos lenguas (L1 y L2). De hecho, la EIB fomenta la diversidad lingüística «—respetando la lengua materna— en todos los niveles de enseñanza, dondequiera que sea posible, e incita al aprendizaje de varios idiomas desde la más temprana edad»¹³⁴. Para ofrecer a los estudiantes métodos de aprendizaje lingüístico, así como contenidos y métodos pedagógicos, los docentes requieren una formación profesional

¹²⁹ KING, Linda & SCHIELMANN, Sabine (2004), *op. cit.*, p. 14.

¹³⁰ A/HRC/EMRIP/2009/2 (26 de junio de 2009), párrafo 55.

¹³¹ *Ibid.*, párrafo 26.

¹³² UNESCO (2001), *op. cit.*, Anexo II, punto 8.

¹³³ LÓPEZ, Luis Enrique (2009): *Reaching the unreached: indigenous intercultural bilingual education in Latin America. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2010, Reaching the marginalized*. UNESCO, París, p. 39.

¹³⁴ UNESCO (2001), *op. cit.*, Anexo II punto 6.

para implementar de manera efectiva las políticas de la EIB en las aulas. Por último, la EIB conlleva a un currículo que refleja los valores culturales y las creencias indígenas¹³⁵. Es necesaria la participación de los pueblos indígenas a todos los niveles de la planificación del programa de educación para evitar un currículo basado en valores «centralizados, uniformizados y etnocéntricos»¹³⁶ de la sociedad hegemónica que marginaliza la diferencia. La implicación de autoridades y miembros de las comunidades, familias y docentes «en todas las etapas de planeación, diseño, implementación y evaluación»¹³⁷ del currículo nos muestra el proceso interconectado entre la escuela, las comunidades y las familias.

Los sistemas educativos deben tomar en cuenta la perspectiva cultural de los estudiantes indígenas pero a la vez deben permitir a dichos estudiantes adquirir «las competencias necesarias para [...] encontrar] un lugar en la sociedad»¹³⁸. Asimismo, la EIB debe fomentar sinergias entre el conocimiento tradicional y universal para llegar a un entendimiento y aprendizaje mutuo entre los estudiantes indígenas y no indígenas y también la tolerancia y la paz¹³⁹. Por un lado, la integración de las perspectivas indígenas en la educación permite a los estudiantes indígenas valorar, afirmar y estar orgullosos de su propia cultura, así como aumentar su autoestima. Por otro lado, la educación intercultural debería concienciar los estudiantes de la sociedad hegemónica sobre la diversidad cultural de su sociedad y hacer que sean más respetuosos y tolerantes hacia ella¹⁴⁰. Por esta razón, la EIB debe ser una educación intercultural para todos, basada sobre tres aspectos fundamentales: la pertinencia, la convivencia y la inclusión¹⁴¹. Se trata no sólo de «tolerar las diferencias sino de respetarlas, revalorarlas y aceptarlas positivamente»¹⁴², lo que Luis Enrique López llama «la descolonización mental de la sociedad»¹⁴³. Por tanto, la diversidad cultu-

¹³⁵ UN Doc., UNESCO, *Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural* (2007), pp. 33-38.

¹³⁶ KING, Linda & SCHIELMANN, Sabine (2004), *op. cit.*, p. 184.

¹³⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo (2008), *op. cit.*, p. 108.

¹³⁸ UNESCO (2007), *op. cit.*, p. 17.

¹³⁹ A/HRC/EMRIP/2009/2 (26 de junio de 2009), párrafo 2.

¹⁴⁰ COMBONI SALINAS, Sonia (2002), *op. cit.*, p. 283.

¹⁴¹ HIRMAS READY, Carolina (2009), *op. cit.*, p. 92. Respectivamente, estos términos se refieren a la relevancia cultural y significación de los aprendizajes, la convivencia de diferentes culturas y puntos de vista, y la inclusión de los estudiantes a pesar de las desigualdades.

¹⁴² LÓPEZ, Luis Enrique (2001), *op. cit.*, p. 16.

¹⁴³ LÓPEZ, Luis Enrique (2009), *op. cit.*, p. 49.

ral debería percibirse como un enriquecimiento para la sociedad. Mediante el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y la implementación efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales, los estados deberían responder «positivamente a la diversidad de los estudiantes y [observar] las diferencias individuales no como un problema sino como una oportunidad para enriquecer el aprendizaje»¹⁴⁴.

En resumen, «la educación intercultural debe entenderse como un enfoque holístico en la educación de manera que «intercultural» no sea un adjetivo sino un «todo» que debería permeear toda práctica y sistema educativo»¹⁴⁵. Carmen Osuna Nevado recuerda también que el aspecto bilingüe de la EIB no debe acaparar el aspecto intercultural (como es el caso hasta ahora). La EIB no puede ser una mera educación bilingüe sin la introducción de las particularidades culturales en los procesos de enseñanza y aprendizaje en los dos niveles: tanto en objetivos y contenidos como en metodología¹⁴⁶.

d. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

Hemos visto las condiciones requeridas por la EIB para romper con «el etnocentrismo explícito o implícito que las políticas educativas de asimilación han generado históricamente»¹⁴⁷. Estas políticas han tratado de corregir comportamientos considerados contrarios a la sociedad hegemónica. De hecho, la concepción tradicional de asimilación y homogeneidad no corresponde a la realidad y los estados no pueden negar la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas.

No obstante, a pesar del desarrollo progresivo y la implementación de la EIB, «el pleno disfrute del derecho a la educación [y por consiguiente de la EIB...] no es una realidad para la mayoría de los pueblos indígenas»¹⁴⁸, principalmente debido a la discriminación y a la falta de igualdad en el acceso a la educación. De manera más específica, la pobreza, el aislamiento geográfico, la falta de material escolar y de recursos del estado, la ignorancia de los docentes con respecto a la cultura y los idiomas indígenas, la falta de educación en la lengua materna indí-

¹⁴⁴ UN Doc., UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. UNESCO, Paris, p. 12.

¹⁴⁵ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 61.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 27 y 183-184.

¹⁴⁷ FORQUIN, Jean-Claude (1991): «Justification de l'enseignement et relativisme culturel» (pp. 13-30), *Revue française de Pédagogie*, n.º 97, p. 24.

¹⁴⁸ A/HRC/EMRIP/2009/2 (26 de junio de 2009), párrafo 87.

gena, de métodos pedagógicos y de participación en el diseño del currículo son factores importantes que reflejan la «pobreza educativa» de los pueblos indígenas¹⁴⁹. Además, las políticas de los estados relativas a la educación intercultural se centran en las zonas rurales (donde la concentración de los pueblos indígenas es la más grande) y no toman en cuenta los pueblos indígenas que emigraron o que han sido desplazados a zonas urbanas. Como resultado de estos factores, se ha observado que los resultados académicos de los estudiantes indígenas son inferiores a los demás y que la tasa de analfabetismo y «los niveles de repetición, deserción y abandono»¹⁵⁰ son superiores.

La «pobreza educativa» resulta de la insensibilidad de los sistemas educativos en cuanto a la integración de las particularidades de los estudiantes indígenas y a la adaptación del marco pedagógico, bajo la apariencia de una tendencia universal¹⁵¹. «Los cambios constitucionales o las leyes que de ellos se derivan [... para lograr e implementar la igualdad de acceso a la educación y EIB] no necesariamente suponen una modificación en las políticas explícitas ni en los planes y acciones que conllevan la inercia de años de colonización y occidentalización»¹⁵².

En este sentido, los estados se enfrentan a un doble desafío: por un lado, «deben apoyar y promover el mantenimiento, el uso y la sobrevivencia de las culturas, idiomas, conocimientos, tradiciones e identidad de los pueblos indígenas, [y por otro lado] deben proporcionar y desarrollar el conocimiento y las capacidades que permitan a los pueblos indígenas participar plenamente en pie de igualdad en la comunidad nacional e internacional»¹⁵³.

e. CONCLUSIÓN

La interculturalidad y su aplicación pedagógica, la EIB, no pueden considerarse de forma aislada dada la coyuntura internacional en la que se encuentran involucrados los estados latinoamericanos. Esta coyuntura se caracteriza por la interacción entre el proceso de globalización, las políticas neoliberales y la adhesión a imperativos relativos a la democracia y a los derechos humanos¹⁵⁴. La interculturalidad y la EIB apun-

¹⁴⁹ STAVENHAGEN, Rodolfo (2008), *op. cit.*, pp. 101 y 105. Véase también A/HRC/EMRIP/2009/2 (26 de junio 2009), párrafos 86, 91, 98-102, 108 y 113.

¹⁵⁰ HIRMAS READY, Carolina (2009), *op. cit.*, p. 93.

¹⁵¹ LÓPEZ, Luis Enrique (2001), *op. cit.*, p. 6.

¹⁵² COMBONI SALINAS, Sonia (2002), *op. cit.*, p. 269.

¹⁵³ KING, Linda & SCHIELMANN, Sabine (2004), *op. cit.*, p. 20.

¹⁵⁴ SARTORELLO, Stefano Claudio (2009), *op. cit.*, p. 80.

tan hacia la articulación de las diferencias en la sociedad «pero no a su desaparición, bajo el lema de la unidad en la diversidad»¹⁵⁵. Por ello, trascienden el ámbito indígena para implicar a la sociedad entera; por ese motivo, la «relectura de la realidad "nacional"»¹⁵⁶ debe ser un proceso bidireccional. De hecho, las sociedades y los estados latinoamericanos «predominantes» deben cambiar su actitud frente a las diferencias culturales presentes dentro de su sociedad, de tal manera que reconsideren la educación de forma global con una perspectiva en contra del racismo y la discriminación, y que introduzcan nuevos conceptos, valores, capacidades y métodos pedagógicos. Esto se realizará con la participación de los pueblos indígenas, porque «la cuestión ya no se planea para los pueblos indígenas, sino con ellos y se debe llegar a propuestas que provengan de sus propias perspectivas y puntos de vista»¹⁵⁷.

En suma, la EIB se refiere sobre todo a los derechos de los pueblos indígenas; «el uso y el desarrollo de los idiomas indígenas, y el cultivo y el disfrute de las culturas indígenas es un derecho en sí mismo reconocido hoy en día de manera internacional»¹⁵⁸. Asimismo, «aceptar la diversidad hoy en día no es sólo una actitud progresista o altruista, es una condición para la profundización democrática y para el respeto de los derechos humanos de todos y todas»¹⁵⁹.

¹⁵⁵ LÓPEZ, Luis Enrique (2001), *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ LÓPEZ, Luis Enrique (2009), *op. cit.*, p. 48.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 37.

¹⁵⁹ POBLETE MELIS, Rolando (2009): «Educación Intercultural en la Escuela de Hoy: reformas y desafíos para su implementación» (pp. 181-200), *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, Vol.3 n.º 2, p. 199.

III. Estudio de caso: Bolivia

A. Contexto boliviano

i. *Pueblos indígenas: estadísticas*

Somos conscientes de la dificultad que representa proporcionar información demográfica precisa. Sin embargo, es interesante observar las estadísticas relativas a la proporción de la población indígena, particularmente en un país como Bolivia, que siempre ha considerado tener una mayoría demográfica indígena.

De una población total estimada de 10.598.035 a mitad del año 2014¹⁶⁰, 62% es indígena¹⁶¹. Sin embargo, el censo nacional de 2012 contradice estas cifras porque indica que solo el 41% de la población se identifica como miembros de una nación o población indí-

¹⁶⁰ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100, «Bolivia (Estado Plurinacional de)». http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm (consultado el 30 de mayo de 2014).

¹⁶¹ CELADE (CEPAL), Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPI), «Porcentaje de Población Indígena». <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPI/> (consultado el 20 de mayo de 2014). Véase también Instituto Nacional de Estadística (INE), «Estadísticas sociales - Población indígena». <http://www.ine.gob.bo/> (consultado el 30 de mayo de 2014).

gena¹⁶². Esta disminución de porcentaje y la denegación de la identidad indígena que le corresponde se justifica por la estigmatización de la que han sido víctimas los pueblos indígenas. Si bien esto justifica la polémica que ha surgido en torno al censo nacional de 2012, también contradice la creciente revalorización de la identidad indígena en los últimos años y el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia.

Del punto de vista lingüístico, el artículo 5 de la Constitución reconoce 36 idiomas indígenas como idiomas oficiales del estado junto con el castellano. Según el censo nacional de 2001, 18,3% de la población total es monolingüe (4,1% y 34,9%, en zonas urbanas y rurales, respectivamente), 32,3% habla sólo castellano (48,1% y 13,7%) y casi la mitad de la población (49,5%) habla un idioma indígena y el castellano (47,8% y 51,4%)¹⁶³.

En suma, Bolivia es uno de los países latinoamericanos con la mayor proporción de pueblos indígenas (más de la mitad de la población). Los pueblos indígenas son reconocidos explícitamente por el artículo 2 de la Constitución:

«Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley»¹⁶⁴.

¹⁶² Instituto Nacional de Estadística (INE), «Bolivia. Características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012», La Paz, 31 de julio de 2013, Cuadro n.º7, p. 31. <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf> (consultado el 10 de junio 2014). [en los sucesivos «Censo Nacional de 2012»]. Este censo es controvertido, especialmente con respecto a la libre determinación. Tres organismos internacionales (CELADE, World Bank y Fondo de Población de las Naciones Unidas) debían hacer una evaluación del alcance y de la calidad del censo. Sin embargo, en agosto 2013, el Presidente del CELADE confirmó que el censo era oficial y que no haría una «auditoría técnica» pero más bien una evaluación global durante el mes de julio de 2014. MEALLA, Luis (22 de agosto de 2013): «Celade evaluará censo y anuncia primer resultado en julio 2014», *La Razón*. http://www.la-razon.com/nacional/Celade-evaluara-anuncia-primer-resultado_0_1892810762.html (consultado el 29 de junio de 2014).

¹⁶³ Instituto Nacional de Estadística (INE), «Lengua indígena». <http://www.ine.gob.bo/> (consultado el 30 de mayo de 2014).

¹⁶⁴ Este artículo destaca la existencia pre-colonial de los pueblos indígenas y su derecho a la libre determinación. NPIOC se refiere a «nación y pueblo indígena originario campesino», cuyos derechos están consagrados en los artículos 30 a 32 de la Constitución boliviana (2009). A pesar del debate sobre este concepto, particularmente con respecto al término «campesino», usaremos indistintamente el término «pueblos indíge-

Además, las cifras anteriormente citadas demuestran la significativa diversidad cultural y lingüística en Bolivia, que se reconoce constitucionalmente como:

«un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario [...] que] se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país»¹⁶⁵.

La diversidad cultural es «la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario»¹⁶⁶ y el estado percibe la existencia de las culturas indígenas como una fuerza y «preserva como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional»¹⁶⁷.

ii. *Evolución hacia la EIB antes de las reformas educativas*

Para entender el contexto en el que emergió la reforma educativa, debemos analizar la evolución del sistema educativo boliviano desde principios del siglo xx hasta la reforma.

La educación boliviana a principios del siglo xx debe entenderse en el contexto político de la transformación del estado bajo un régimen liberal¹⁶⁸. Este régimen desarrolló «una educación con un horizonte más

nas». Además, no entraremos en el debate sobre la definición de «pueblos indígenas» porque está fuera del ámbito de la tesis. Nos referimos a la posición del anterior Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, J. Anaya, quien sostiene que «no es necesario dar una definición de los pueblos indígenas si consideramos que no se les concede derechos especiales, sino que estos pueblos gozan en pie de igualdad de derechos fundamentales aplicados a un contexto específicos que toma en cuenta sus particularidades culturales». ANAYA, James (29 de mayo de 2014): «Indigenous peoples and natural resources», Conferencia de DeustoForum e Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao.

¹⁶⁵ Nueva Constitución Política del Estado, adoptada en octubre 2008, preámbulo y artículo 1 [en lo sucesivo «Constitución boliviana (2009)»]. Como para todos los textos jurídicos bolivianos, véase <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar>.

¹⁶⁶ *Ibid*, artículo 98, I.

¹⁶⁷ *Ibid*, artículo 9, puntos 2 y 3. Véase también artículo 30, II, punto 2 y artículo 100, I.

¹⁶⁸ Mario Yapu recuerda que, antes de este periodo y alrededor de 1874, hubo una primera tendencia de descentralización, llamada «la municipalización de la educación» pero que no prosperó. «También hubo en esos momentos un período de innovación pedagógica y didáctica que va a durar hasta principios del siglo xx llamada el modelo pedagógico intuitivo». Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012): «Entrevista a Mario Yapu sobre la última Reforma Educativa en Bolivia: los desafíos de la nueva Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (pp. 49-58), *Propuesta Educativa* 38, Vol. 2, p. 50.

modernizante que va a estar liderado por especialistas extranjeros»¹⁶⁹ e intentó tomar en cuenta el tema indígena dejado de lado en el proceso de construcción de un estado republicano.

El contexto político cambió en los años veinte con el fin de los liberales y el comienzo de los gobiernos republicanos, quienes continuaron la construcción del Estado nación boliviano. Los años treinta se caracterizaron por la experiencia educativa indígena «Escuela Ayllu de Warisata» (1931-1940), una educación desde la perspectiva indígena e integrada a la comunidad. Hasta hoy, «Warisata persiste en el ideario nacional como una de las mejores experiencias de educación indígena surgidas e implementadas “desde abajo”»¹⁷⁰.

Sin embargo, Mario Yapu considera que esta experiencia no ha sido un buen antecedente para el aspecto bilingüe de la educación; en un contexto de construcción nacional en el cual la educación desempeña un papel central y el castellano es esencial, «Warisata iba en el sentido de que los indígenas deberían aprender castellano»¹⁷¹.

Los años cincuenta empezaron con la «Revolución nacional» (1952), que emprendió reformas importantes en la organización social y política del país. Una de ellas se relaciona con la educación que tuvo un papel clave en el proceso de creación de una nación homogénea y de solución al «problema indígena» mediante la incorporación de los pueblos indígenas a la nación¹⁷². En 1955, se adoptó el Código de la Educación¹⁷³. Este texto legal básico ilustra el contexto social y político de la época, es decir, la nacionalización de los recursos naturales y de la educación. A pesar de haber sido fragmentada en el pasado, la educación se encuentra hoy consagrada en un texto jurídico único que, por un lado, unifica todo el sistema, pero por otro lado, establece una diferencia de régimen y tratamiento entre la educación urbana y rural¹⁷⁴. Si bien esta división ya existía, el Código «propugnaba una educación uniforme y homogeneizadora que únicamente prestara atención a una condición de clase que diferenciaba a los educandos de las zonas rurales de las urbanas: su carácter campesino»¹⁷⁵. En resumen, este proceso

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ LÓPEZ, Luis Enrique (2005): *De requicios a boquerones. La educación intercultural bilingüe en Bolivia*. PROEIB Andes, Plural, La Paz, p. 77.

¹⁷¹ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre 2012), *op. cit.*, p. 51.

¹⁷² OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 77.

¹⁷³ Código de la Educación Boliviana, adoptado el 20 de enero de 1955.

¹⁷⁴ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 51.

¹⁷⁵ LÓPEZ, Luis Enrique (2005), *op. cit.*, p. 83.

unifica «invisibilizando esa diversidad de los indígenas que antes estaban excluidos»¹⁷⁶.

En el contexto de homogeneización de la sociedad, la educación bilingüe (que empezó en los años treinta con Warisata) se desarrolló progresivamente. Una experiencia importante es la del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) que se desplegó principalmente en la parte oriental de Bolivia a partir de 1955¹⁷⁷. A través de la construcción e implementación de alfabetos indígenas, metodologías bilingües y material educativo, el ILV apuntaba a utilizar la educación bilingüe para satisfacer las reclamaciones de los pueblos indígenas con respecto a la educación. Según el convenio, «no sólo había que educar sino también castellanizar y evangelizar para, vía ello, incorporarlos [los pueblos indígenas] a la vida “nacional”»¹⁷⁸. Aunque el objetivo del ILV era la aculturación y la asimilación de los pueblos indígenas (llamada «integración»), «hay que reconocer que el uso que se le dio a la lengua indígena en la escuela y el trabajo [... de los misioneros del ILV] coadyuvaron a la toma de conciencia de los indígenas respecto de la importancia de sus lenguas, y en gran medida, a la puesta en valor de las mismas en el nivel comunitario»¹⁷⁹.

La década de los años 70 estuvo marcada por la dictadura en Bolivia; «bajo un régimen militar que no permitió el reconocimiento de la diversidad cultural ya reconocida anteriormente, su carácter retrogrado implicó el estancamiento en cuanto a políticas educativas innovadoras y que tuvieran como sujetos a las poblaciones excluidas del proyecto modernizador de dichos regímenes»¹⁸⁰.

Los años ochenta fueron un periodo de democratización en el que se reconsideró la heterogeneidad y pluralidad del país. Varias reformas fueron implementadas como crítica de la homogeneización anterior de la sociedad. En 1983-1984 se publicaron los primeros documentos de los maestros rurales, de la «Central Obrera Boliviana» (COB) y de la «Confederación de los Campesinos». Estos reivindicaban la aceptación de los idiomas indígenas y de la diversidad cultural, y sostenían que la

¹⁷⁶ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 51.

¹⁷⁷ Un convenio fue firmado por el Gobierno boliviano y el ILV el 12 de agosto 1954 y fue elevado a Decreto Supremo (n.º 4835, adoptado el 18 de enero de 1958).

¹⁷⁸ LÓPEZ, Luis Enrique (2005), *op. cit.*, p. 88.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 90.

¹⁸⁰ ARRUETA, José Antonio (2011): *El impacto de las reformas educativas en el sistema educativo en Bolivia, 1994 al 2011. Sus relaciones entre los deseos y las realidades*. <http://dondelapalabra.proeibandes.org/pdf/1/JoseAntonio.pdf> (consultado el 31 de mayo de 2014), p. 8.

educación debía ser intercultural y bilingüe mediante un proceso de descolonización. Estas reivindicaciones fueron olvidadas y luego recuperadas en los años noventa, pero eran «declaraciones, principios políticos que iban más allá de lo que sucedió posteriormente con la Reforma Educativa de 1994»¹⁸¹. Además, en 1983, se creó el «Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular» (SENALEP), con la participación de las organizaciones indígenas, para recuperar y valorizar lingüística y culturalmente a los pueblos indígenas, a través de políticas que caracterizan la situación nacional actual. Posteriormente, surgió el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) «como respuesta al entonces vigente modelo educativo que todavía buscaba homogeneizar a la sociedad»¹⁸²; este fue aplicado de 1988 a 1994.

Finalmente, destacamos dos acontecimientos que marcaron los cambios importantes de los años noventa, es decir, la «Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad» (1990) y la «Conferencia Mundial sobre Educación para Todos» (Jomtien, 1990). En cuanto a la marcha indígena, esta fue organizada por los pueblos indígenas, quienes reclamaban el reconocimiento de sus territorios y el respeto por sus derechos como ciudadanos, incluyendo la educación. Este acontecimiento fue considerado como «un punto de inflexión sobre la participación de los pueblos indígenas en el panorama político, consiguiendo que se les reconociesen derechos territoriales de carácter colectivo, se ratificaran leyes como el Convenio 169 de la OIT y se aprobara la reforma educativa»¹⁸³. La conferencia de Jomtien conllevó en 1991 a la creación del «Equipo Técnico de Asesoramiento a la Reforma Educativa» (ETARE) que se encargó de elaborar la Ley de Reforma Educativa (n.º 1565) aprobada en 1994.

iii. Reformas educativas (1994 y 2010) y marco jurídico

a. LA REFORMA EDUCATIVA DE 1994: «LEY DE REFORMA EDUCATIVA» (N.º 1565), 7 DE JULIO 1994

El 7 de julio de 1994, el Congreso Nacional adoptó la Ley de Reforma Educativa (n.º 1565)¹⁸⁴, que derogó al Código de Educación de

¹⁸¹ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 51.

¹⁸² ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 9.

¹⁸³ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁴ En lo sucesivo «Ley de Reforma Educativa».

1955. Esta ley consagra una educación participativa, intercultural y bilingüe, con una metodología constructivista. Reconoce, primero, la necesidad de democratizar la gestión de la educación, y segundo, la diversidad cultural y lingüística en Bolivia. A continuación, analizaremos los aspectos importantes de la Reforma.

1. La educación participativa

La primera piedra angular de la Reforma educativa fue la educación participativa, consagrada en varios artículos de la Ley de Reforma Educativa. El artículo 1, párrafo 6, se refiere a la participación de la sociedad en todos los niveles del desarrollo educativo con el fin de respetar los intereses y las necesidades de dicha sociedad. Además, la participación popular es considerada como una de las cuatro estructuras del sistema educativo (artículo 4, párrafo 1) y como uno de los objetivos que posibilita el acceso de todos los bolivianos a la educación, sin discriminación (artículo 3, párrafo 5).

La participación popular tiene fundamento en la Ley de Participación Popular (n.º 1551)¹⁸⁵ adoptada el 20 de abril 1994 (tres meses antes de la Ley de Reforma Educativa) y en dos Decretos Supremos¹⁸⁶ que organizan los órganos de la participación popular. La ley pretende reestructurar el país mediante un proceso de descentralización (administrativo y de control de recursos) consagrado también en la Ley de Descentralización administrativa (n.º 1654) adoptada el 28 de julio 1995. Este proceso permite «una mayor delegación de responsabilidades a nivel local y un fortalecimiento del rol de las organizaciones indígenas y sus autoridades tradicionales en su articulación con el Estado boliviano»¹⁸⁷ ya que, por primera vez, se le reconoce a los pueblos indígenas una personalidad legal¹⁸⁸. En el marco jurídico de la Ley de Participación Popular, el fortalecimiento de las estructuras políticas y de la identidad de los pueblos indígenas pretendía tener un impacto importante sobre la construcción de la EIB.

¹⁸⁵ En lo sucesivo «Ley de Participación Popular».

¹⁸⁶ Decreto Supremo (n.º 23949) «Reglamento sobre Órganos de Participación Popular», adoptado el 1 de febrero 1995 y abrogado por el Decreto Supremo (n.º 25273) «Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de Núcleo y Distrito», adoptado el 8 de enero de 1999.

¹⁸⁷ JÍMENEZ NARANJO, Yolanda (2005): *El rol del enfoque bilingüe intercultural en la Reforma Educativa en Yura, Bolivia*. Memoria presentada como conclusión del trabajo de campo, Universidad de Granada, Granada, p. 15.

¹⁸⁸ Ley de Participación Popular, artículo 4.

De los siete mecanismos de participación popular consagrados en la Ley de Reforma Educativa (artículo 4), nos centraremos en dos: las Juntas Escolares y los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPOs) porque ilustran precisamente la participación popular. Las Juntas Escolares¹⁸⁹ involucran a los padres y miembros de la comunidad quienes supervisan el desarrollo educativo desde la planificación hasta la evaluación, como un control social dentro de las escuelas locales. Estas juntas escolares tienen un papel importante porque recopilan directrices nacionales y locales relativas a la educación y las implementan tomando en cuenta las necesidades y particularidades de las escuelas de la comunidad. Los (ocho) CEPOs¹⁹⁰ son organizaciones de participación social en la educación de los NPIOC, reconocidos legalmente por el estado en 1994. Desde 2004, los CEPOs desarrollan un trabajo concertado en el país, a través del Comité Nacional de Coordinación. Este Comité es uno de los principales organismos de participación en la elaboración de las nuevas políticas educativas que toman en consideración las particularidades lingüísticas y culturales de las comunidades representadas por miembros de los CEPOs.

2. Educación intercultural

El segundo pilar de la Reforma educativa es la interculturalidad, que «asume la heterogeneidad socio cultural del país»¹⁹¹ y que posibilita «el acceso de todos los bolivianos a la educación, sin discriminación alguna»¹⁹². El enfoque intercultural se refiere a la construcción de un currículo elaborado con la participación de los pueblos indígenas y que contiene conocimientos, valores y contenidos propios a ambos patrimonios (universal e indígena). Si bien la interculturalidad es uno de los aspectos más importantes del currículo que debe permear todo el sistema educativo, la interculturalidad se ha implementado con menos éxito durante la Reforma, comparado a los aspectos bilingüe y constructivista. Esto se debe probablemente a que, bajo la Reforma, la educación se centraba en las zonas rurales y no en todo el país, cuestionando la «educación para todos» del artículo 3, párrafo 5, de la Ley de Reforma Educativa.

¹⁸⁹ Ley de Reforma Educativa, artículo 6, párrafo 1; Decreto Supremo n.º 23949, artículo 4; Decreto Supremo n.º 25273, artículo 7 a 15.

¹⁹⁰ Ley de Reforma Educativa, artículo 6, párrafo 5; Decreto Supremo n.º 23949, artículos 26 a 31. Véase también <http://www.cepos.bo/home> (consultado el 26 de junio de 2014).

¹⁹¹ Ley de Reforma Educativa, artículo 1, párrafo 5.

¹⁹² *Ibid*, artículo 3, párrafo 5.

3. Educación bilingüe

El tercer punto fundamental de la Reforma es el bilingüismo, consagrado en los artículos 1, párrafo 5 y 9, párrafo 2, de la ley. Aunque el aspecto lingüístico tiene un peso mayor en el EIB, este provocó resistencia de parte de los padres que querían que sus hijos aprendiesen la lengua «general» (el castellano) con la esperanza de un ascenso social al salir fuera de su comunidad¹⁹³. También provocó dificultades para los docentes al implementar la EIB, tal como «la castellanización de los niños y las niñas, el escaso conocimiento de los docentes de la lecto escritura del quechua, la necesidad de los recurrentes préstamos del castellano, la discontinuidad de la práctica bilingüe y la predisposición de los niños y niñas hacia el quechua»¹⁹⁴.

4. La pedagogía constructivista de la educación

El principal logro de la Reforma educativa de 1994 es el cambio pedagógico-didáctico radical: el constructivismo. Está estrechamente relacionado con la interculturalidad y el bilingüismo de la EIB que la Reforma intentó promover. La pedagogía constructivista se caracteriza especialmente por «el trabajo en grupo, las nuevas relaciones entre docentes y alumnos y alumnas y la dinámica en la construcción del conocimiento»¹⁹⁵. El enfoque está en la importancia que adquiere la niñez en la construcción de su propio conocimiento, mediante la creatividad, libertad y capacidad. De esta manera, se considera la niñez al centro del proceso de aprendizaje y enseñanza, siendo el motor de su propio conocimiento, mientras el docente es un apoyo a este proceso de aprendizaje¹⁹⁶.

5. Fortalezas y obstáculos

Luego de un largo proceso histórico y político para lograr una educación adaptada a la diversidad cultural y lingüística del país, Bolivia adoptó la Ley de Reforma Educativa en 1994. Si bien la ley introduce cuatro cambios esenciales con respecto a la educación, a saber, los as-

¹⁹³ JÍMENEZ NARANJO, Yolanda (2005), *op. cit.*, pp. 43 y 45.

¹⁹⁴ *Ibid*, pp. 59-60.

¹⁹⁵ *Ibid*, p. 64.

¹⁹⁶ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 52.

pectos participativo, intercultural, bilingüe y constructivista, la Reforma educativa ha sido criticada reiteradamente.

La Reforma es un Decreto Ley que debía ser aplicado en todas las escuelas primarias públicas de Bolivia; sin embargo, no llegó a las zonas urbanas y fue implementado esencialmente en las partes rurales indígenas del país. Esto pone en tela de juicio el concepto de «educación para todos» (reconocido en el artículo 3, párrafo 5, de la ley) y justifica la impresión que la EIB era solamente para los pueblos indígenas y que no había suficientes esfuerzos para implementarla también en las ciudades. En las zonas rurales, la Reforma fue aplicada en escuelas consideradas predominantemente de habla indígena. No obstante, padres, miembros de las comunidades y docentes criticaron la EIB porque la consideraban como una imposición; de hecho, sentían que la Reforma era algo ajeno a ellos, ya que no se les había consultado, y tampoco tomaba en cuenta sus consideraciones y la realidad en las aulas¹⁹⁷.

La interculturalidad está también vinculada al currículo educativo. Además del currículo oficial, existe un currículo diversificado regional que debe ser implementado incorporando conocimientos originarios propios de los pueblos indígenas en los programas de enseñanza. Sin embargo, la implementación de la diversificación curricular fue difícil, ya que «solo se concretó en cuanto a un currículo situado en el contexto en donde se ejecutó, por ejemplo, incorporando elementos folklóricos al programa de enseñanza [... sin diversificar] el currículo desde la filosofía y conocimientos indígenas»¹⁹⁸. En este sentido, el enfoque intercultural de la educación carecía de aplicación efectiva bajo la Ley de Reforma Educativa.

En cuanto al aspecto bilingüe de la Reforma educativa, los padres consideran los idiomas indígenas como obstáculos para el progreso educativo y social de sus hijo/as, y por tanto insisten en que aprendan el castellano¹⁹⁹. Si bien la reforma logró incorporar las lenguas indígenas en el proceso de aprendizaje y mejorar el rendimiento educativo, el uso de estos idiomas «se circunscribió casi únicamente a los primeros años de la primaria, quedando el castellano para los niveles superiores»²⁰⁰.

¹⁹⁷ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 102. Véase también JÍMENEZ NARANJO, Yolanda (2005), *op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁹⁸ ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁹ JÍMENEZ NARANJO, Yolanda (2005), *op. cit.*, p. 43.

²⁰⁰ ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 15.

A pesar del éxito que tuvieron el constructivismo como nueva metodología pedagógica y la formación de docentes para su plena aplicación, «en el nivel micro pedagógico del aula, el profesorado desarrolló estrategias ya conocidas y «confiables» para él o ella, producto de una formación anterior [...] ya que faltaba] un monitoreo apropiado»²⁰¹ de la EIB.

Por último, «la idea generalizada que muchas personas comparten hoy en día de aquella Reforma es que fue pensada y elaborada desde esquemas «occidentales» que nada tienen que ver con Bolivia»²⁰².

No obstante, la Ley de Reforma Educativa fue un éxito con respecto a la educación participativa. «Esta reforma fue el resultado de un proceso acumulativo de proyectos y experimentos de la EIB, la mayoría de los cuales adoptó un enfoque “de abajo arriba”»²⁰³. En primer lugar, las Juntas Escolares (que involucran a padres y miembros de la comunidad) ejercieron algún tipo de control social sobre la educación en las escuelas de la comunidad, lo cual era considerado por los docentes como un exceso que interfería con su profesión²⁰⁴. En segundo lugar, la creación de los CEPOs conllevó a la elaboración de políticas educativas culturalmente adaptadas al nivel nacional. También abrió «el debate entre docentes, padres de familia y organizaciones indígenas sobre las intenciones y propósitos de la educación intercultural bilingüe [...] que] ha sido, primeramente aceptada por ellos, y posteriormente defendida explícitamente»²⁰⁵. Esto contradice la fuerte crítica inicial por parte de los padres hacia la EIB, justificada parcialmente por el hecho que los padres «desconocían las intenciones del enfoque educativo de la EIB, al que tenían cierto recelo por ser una práctica ordenada desde el Ministerio de Educación»²⁰⁶. Esto se debía en parte a las dos lógicas de la EIB: la Reforma educativa apoyaba un nuevo modelo educativo mientras los padres se centraban en el futuro económico y social de sus hijo/as²⁰⁷. Además, los padres también «desconfiaban del reciente interés del Estado, no mostrado hasta entonces, en la enseñanza [de idiomas indígenas] a sus hijos e hijas»²⁰⁸.

²⁰¹ *Ibid*, pp. 11-12 y 20.

²⁰² OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 93.

²⁰³ LÓPEZ, Luis Enrique (2009), *op. cit.*, p. 24.

²⁰⁴ *Ibid*, p. 100. Véase también Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 53.

²⁰⁵ JÍMENEZ NARANJO, Yolanda (2005), *op. cit.*, p. 27.

²⁰⁶ *Ibid*, p. 43.

²⁰⁷ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 53.

²⁰⁸ JÍMENEZ NARANJO, Yolanda (2005), *op. cit.*, pp. 43-44.

b. TRANSICIÓN A LA LEY DE LA EDUCACIÓN «AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PÉREZ» (2010)²⁰⁹

El periodo de transición entre las dos leyes sobre la educación (1994–2010) se caracteriza por eventos y cambios normativos que explican la adopción de la Ley de la Educación «Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (n.º 070) en 2010.

En 2005, Evo Morales ganó las elecciones (con el partido político que cofundó, el Movimiento al Socialismo, MAS) con 53,72% de los votos, convirtiéndose en el primer Presidente indígena de Bolivia. Entró en funciones el 22 de enero de 2006 e implementó una serie de cambios normativos que analizaremos brevemente.

1. Abrogación de la Ley de Reforma Educativa (n.º 1565) e implementación del Proyecto «Avelino Siñani-Elizardo Pérez»

Una vez en función de gobierno, los sindicatos cocaleros liderados por el MAS propusieron un cambio radical para el modelo educativo en Bolivia. Abrogaron la Ley de Reforma Educativa de 1994 e iniciaron la aplicación del Proyecto «Avelino Siñani-Elizardo Pérez», a pesar de no contar con la aceptación mayoritaria del profesorado y de la población nacional²¹⁰. El MAS justificó la abrogación de la Ley de Reforma Educativa sosteniendo que «la educación boliviana es funcional al modelo neoliberal y al capitalismo globalizado, además que es parte de los procesos de colonización y recolonización del país; por lo que no responde a las exigencias y reivindicaciones populares y comunitarias [... ya que] trasplanta mecánicamente teorías y enfoques de carácter pedagógico ajenos a nuestra realidad»²¹¹.

2. Asamblea Constituyente (2006)

El nuevo gobierno de Evo Morales convocó la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de 2006. Después de un movimiento social (conocido como el «Octubre Negro») en 2003 que marcó un punto de inflexión en la historia de Bolivia, era necesario crear un foro social que apoyase una refundación del país «incluyendo, por primera

²⁰⁹ Avelino Siñani (1881-1941) y Elizardo Pérez (1892-1980) eran dos profesores indígenas que lucharon por una educación indígena y que crearon la «Escuela Warisata» el 2 de agosto de 1931.

²¹⁰ Luego de cinco años, el Proyecto fue promulgado como Ley «Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (n.º 070).

²¹¹ ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 18.

vez, todos los Bolivianos que habían sido excluidos por las instituciones pro-neoliberales»²¹². La Asamblea «significaba una respuesta inicial del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían [...] centrarse principalmente en] el fin del colonialismo interno, así como en el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano, abriendo oportunidades para encaminar la democracia hacia un conjunto de aspiraciones provenientes de las diversas identidades étnicas»²¹³.

3. El Plan Nacional de Desarrollo (2006)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND)²¹⁴ fue presentado al gobierno el 16 de junio de 2006 y aprobado por el Decreto Supremo n.º 29272 el 12 de septiembre de 2007. Para salir de la exclusión y desigualdad social y económica, el PND propone la creación de una «Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Las propuestas y orientaciones del PND son la base de la transición que iniciará el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo, y servirán para construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes»²¹⁵. Analizaremos brevemente los cuatro aspectos del Plan en relación con la educación.

En cuanto a «una Bolivia digna», el PND considera que ni el Código de la Educación (1955) ni la Reforma educativa de 1994 lograron superar el modelo colonial que no tomaba en cuenta la identidad de los estudiantes y su diversidad cultural. Para abordar los problemas dejados por la Reforma (particularmente, la exclusión, la discriminación, la explotación, la falta de educación intercultural y de participación), el PND se propone establecer «un nuevo pacto social por una educación inclusiva, inter e intracultural, productiva, creativa, científica y transformadora [...] con la base] del diálogo intercultural horizontal»²¹⁶. Para esto, la primera política pretende transformar el

²¹² DEL CAMPO, Esther: «La influencia indígena en la transformación estatal: interculturalidad, democracia y desarrollo en Bolivia» (pp. 7-20) in DEL CAMPO, Esther (2012): *Interculturalidad, democracia y desarrollo en Bolivia*. Catarata, Madrid, p. 13.

²¹³ GAMBOA ROCABADO, Franco (2014): *Asamblea Constituyente en Bolivia. Elementos de su desarrollo político*. Fjerne Naboer, Copenhagen, p. 2.

²¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien», 2006 – 2011, aprobado por Decreto Supremo n.º 29272, adoptado el 12 de septiembre de 2007. [en lo sucesivo «PND»].

²¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo, presentación.

²¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo II «Bolivia Digna», punto 3.4.3.

sistema educativo, abarcando todos los niveles educativos, incluyendo la participación permanente y comprometida de las organizaciones sociales y territoriales, tal como un instrumento de liberación y constitución de una nueva sociedad. La segunda política apunta a proporcionar una educación de calidad que prioriza la igualdad de oportunidades con un enfoque especial sobre las zonas rurales y peri-urbanas. Con respecto a «una Bolivia democrática», aunque el PND no se centra específicamente en la educación, Mario Yapu considera que está relacionado «con las nuevas formas de hacer política, de gestionar el poder [... y, de esta manera, concebir que] la educación eventualmente pueda ser un componente para generar esa sociedad»²¹⁷. «Una Bolivia productiva» incluye la educación productiva (específicamente el nuevo modelo sociocomunitario productivo) que promueve un desarrollo sostenible para evitar dependencia económica y desequilibrio. Por último, «una Bolivia soberana» se centra más en la libre determinación y en la relación del Estado Plurinacional de Bolivia frente a las imposiciones internacionales²¹⁸.

4. Ley n.º 3560 (Transposición de la DNU DPI, 2007)

La Ley n.º 3760 fue adoptada el 7 de noviembre de 2007 y erigió los 46 artículos de la DNU DPI al rango de derecho nacional. De este modo, Bolivia se convirtió en uno de los pocos países latinoamericanos que cumple con el artículo 38 de la DNU DPI: «Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración».

5. La adopción de la nueva Constitución política en 2009

El 25 de enero de 2009, Bolivia celebró un referéndum con el fin de adoptar la nueva Constitución nacional que consagra por primera vez el carácter plurinacional del estado boliviano. Por primera vez también, el texto constitucional incluyó la participación popular. De hecho, la Asamblea Constituyente desempeñó un papel crucial en el proceso de escritura y en la reconstrucción de un sistema político democrático y legítimo. El surgimiento de la nueva Constitución en 2009 resulta de varios factores, particularmente de la crisis democrática entre 2000

²¹⁷ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 54.

²¹⁸ *Idem.*

y 2003 con la caída del ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y del esfuerzo por aplicar los derechos de los pueblos indígenas consagrados en el Convenio No. 169 de la OIT y en la DNUDPI. En suma, la solución al problema colonial en Bolivia fue la constitucionalización de 411 derechos indígenas, que estableció la participación colectiva e institucional de los pueblos indígenas en las estructuras del estado²¹⁹. En resumen, la nueva Constitución de Bolivia es una de las más avanzadas en términos de reconocimiento de los pueblos indígenas y tiene la particularidad de reconocer Bolivia como un «Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario»²²⁰.

C. LA LEY DE LA EDUCACIÓN «AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PÉREZ», 20 DE DICIEMBRE DE 2010

Después de haber analizado los cambios normativos que marcaron el periodo entre 1994 y 2010, nos centraremos en el establecimiento de un nuevo sistema educativo boliviano mediante la Ley de la Educación «Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (n.º 070), adoptada el 20 de diciembre de 2010²²¹.

Desde una perspectiva educativa, la adopción de la ley fue precedida por el «I Congreso Nacional de Educación de los Pueblos Indígenas Originarios» en 2004. Después del Congreso, varias organizaciones indígenas y campesinas elaboraron un documento educativo (conocido como el «Libro Verde») con sus reclamaciones, puntos de vista y proyecciones, con la finalidad de transformar las políticas educativas del país. Además, dos medidas promovidas en 2006 conllevaron a la revolución educativa. La Comisión Nacional de la Nueva Ley Educativa Boliviana²²², en la que participaron veintidós instituciones y organizaciones nacionales, fue formada y se concentró sobre la redacción de las nuevas políticas educativas. Los resultados fueron presentados en el «II Congreso Nacional de Educación», en el que participaron treinta y tres organizaciones de la sociedad civil.

²¹⁹ MAMANI CONDORI, Carlos: «Bolivia: pueblos indígenas y Estado plurinacional» (pp. 179-198) en GÓMEZ ISA, Felipe & ARDANAZ IRIARTE, Susana (2011): *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, p. 179.

²²⁰ Constitución boliviana (2009), artículo 1.

²²¹ En lo sucesivo: «Ley “Avelino Siñani”».

²²² La Comisión Nacional de la Nueva Ley Educativa Boliviana fue creada por el Decreto Supremo n.º 28725, adoptado el 24 de mayo de 2006.

1. Análisis de la Ley «Avelino Siñani»

- *Visión general*

El Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Ley «Avelino Siñani», está en proceso de implementación del nuevo modelo educativo basado en los siguientes pilares: intraculturalidad, interculturalidad, plurilingüismo, descolonización, educación productiva y comunitaria²²³. Se produjo un cambio epistemológico de una educación intercultural bilingüe (EIB) bajo la Reforma educativa de 1994 a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe (EIIP) con la Ley «Avelino Siñani». Según el Ministerio de Educación y Culturas, el surgimiento de la EIIP se basa sobre las siguientes experiencias educativas: «las experiencias educativas desarrolladas en las comunidades originarias, de las cuales trascienden sus saberes, conocimientos y valores culturales en la educación [...]; la experiencia pedagógica de la escuela ayllu de Warisata, constituye el fundamento principal del nuevo currículo de la educación boliviana [...]; las propuestas psicológicas y pedagógicas contemporáneas [...] como el enfoque histórico-cultural [...] y la pedagogía liberadora»²²⁴.

Para poner en práctica la EIIP, el estado elaboró un currículo base de carácter intercultural (artículo 69) y apoyó los CEPOs en la construcción de un currículo regionalizado (artículo 70)²²⁵. Los currícula regionalizados toman en cuenta fundamentalmente las características del contexto sociocultural y lingüístico de las entidades territoriales autónomas y expresan la particularidad y complementariedad con el currículo base (artículo 70, párrafo 1). De esta manera, los NPIOC desarrollan procesos educativos productivos comunitarios, acorde a las vocaciones productivas del contexto territorial (párrafo 2) y comparten competencias concurrentes con el estado con respecto a la gestión del currículo regionalizado (párrafo 3). En resumen, «el currículo del modelo educativo sociocomunitario productivo ha sido entregado al pueblo boliviano como un documento de trabajo [...] que debe ser discutido, ajustado [contextualizado y adaptado] por la sociedad, porque es una exigencia del pro-

²²³ Ley «Avelino Siñani», artículo 1, párrafos 1, 5 y 6.

²²⁴ Ministerio de Educación y Culturas (2008): «Compilado de documentos curriculares. Primer encuentro pedagógico del Sistema Educativo Plurinacional». La Paz. <http://www.oei.es/pdf2/compilado-doc-curriculares-bolivia.pdf> (consultado el 17 de junio de 2014), p. 21.

²²⁵ Los currícula regionalizados son una iniciativa de las NPIOC, elaborados por sus respectivos CEPOs.

ceso político de transformación gestionar el Estado Plurinacional de un modo participativo y consensual»²²⁶.

A continuación, analizaremos los diferentes pilares consagrados en la Ley «Avelino Siñani» y la estrecha relación que existe entre ellos.

- *Interculturalidad*

De conformidad con el artículo 6, la interculturalidad

«promueve la recuperación, fortalecimiento, desarrollo y cohesión al interior de las culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas para la consolidación del Estado Plurinacional, basado en la equidad, solidaridad, complementariedad, reciprocidad y justicia».

Dado que la interculturalidad emergió de las organizaciones indígenas, la gestión de la recuperación y potenciamiento de los saberes y conocimientos propios debe tomar «una forma participativa, consensual y local, ya que atañe a cada pueblo y nación indígena»²²⁷ de acuerdo con su contexto cultural y lingüístico. En este sentido, los NPIOC se convierten en protagonistas directos de la construcción de nuevos modelos educativos, de conformidad con sus cosmovisiones y valores que también están incorporados en el currículo plurinacional (artículo 6). En suma, «la revalorización, en fin, de «lo indígena» y de «lo originario» toma sentido en un contexto en el que la «refundación del país» se entiende desde un plano de lucha contra el racismo en un país en el que, desde mi punto de vista, la discriminación contra los pueblos indígenas es endémica»²²⁸.

- *Descolonización*

Es imposible concebir la intraculturalidad sin entender el desarrollo histórico del colonialismo y el impacto sobre la vida de los pueblos indígenas. Para valorar, recuperar y potenciar sus culturas, los pueblos indí-

²²⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012): *100 años de educación en BOLIVIA. Sistematización de la mesa temática. Educación intercultural*. IIPP, Fundación PIEB, La Paz, p. 7.

²²⁷ *Idem*.

²²⁸ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 120. En este contexto, Bolivia aprobó la Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación (n.º 045) el 8 de octubre de 2010. El primer principio general es la interculturalidad (artículo 2, a) relacionado con la educación (artículo 6, párrafo 1).

genas han debido romper el esquema colonial que les hace pensar que sus culturas son «inferiores, «primitivas», frente a la supuesta superioridad de la civilización capitalista [...] En este sentido, la descolonización no puede ser enfrentada sólo como una cuestión pedagógica; se trata de toda una propuesta política de salida del capitalismo colonial en crisis y de construcción de un orden de convivencia alternativo, inspirado en el modo de vida de los pueblos indígenas»²²⁹. Por esta razón, la Reforma educativa de 1994 no menciona la intraculturalidad; no se hablaba de «educación intracultural, porque tampoco había una problematización de la educación colonial o de la colonización de la sociedad boliviana»²³⁰.

• *Intraculturalidad*

La intraculturalidad no es un movimiento exclusivamente hacia adentro ya que las culturas no pueden bastarse a sí mismas. Por tanto, la interculturalidad supone un diálogo mutuo entre culturas y una convivencia sin jerarquías²³¹. «A diferencia de la Ley de Reforma Educativa que establecía la interculturalidad como transformación de las relaciones de dominación entre culturas en Bolivia, la Ley «Avelino Siñani» se entiende como una relación de las culturas existentes en Bolivia con culturas del resto del mundo»²³². En consecuencia, la dualidad de la intra e interculturalidad no solo implica «la valoración de «lo propio» en contacto con «lo ajeno»»²³³ sino también la transformación de la organización estatal. En breve, no es posible concebir una educación intracultural que no sea a la vez intercultural; los dos conceptos son inseparables porque «no hay, en la realidad boliviana, una sola comunidad o barrio que no viva relaciones interculturales»²³⁴. Por último, los tres conceptos de intraculturalidad, descolonización e interculturalidad están estrechamente relacionados. Algunos autores opinan que los pueblos indígenas deben, primero, entrar en el proceso de descolonización y valorar su propio conocimiento, para luego entrar en un diálogo con los demás. Por el contrario, Jiovanny Samanamud considera que es muy difícil pen-

²²⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012), *op. cit.*, p. 9.

²³⁰ *Ibid.*, p. 25.

²³¹ *Ibid.*, p. 27.

²³² ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, pp. 19-20.

²³³ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 195.

²³⁴ Intervención de Jiovanny Samanamud en «Diálogo con el público», in MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012), *op. cit.*, p. 10.

sar en dos momentos separados; «para reconstituírnos, para revalorizarnos (intraculturalidad), necesitamos entrar a ese diálogo [...] porque ninguna cultura en la historia de la humanidad se ha desarrollado sólo a partir de sí misma»²³⁵ (interculturalidad), mientras dialogamos internamente (descolonización).

- *Educación comunitaria y productiva*

La intraculturalidad también está intrínsecamente vinculada con la educación comunitaria y productiva. El nuevo modelo sociocomunitario productivo está orientado «al desarrollo sostenible que [garantiza] procesos de producción, conservación, manejo y defensa de todos los recursos naturales, fortaleciendo la gestión territorial de los pueblos, naciones indígenas originarias, mestizos y afro bolivianos»²³⁶. A fin de respetar las especificidades de cada territorio y de evitar la dependencia y de desequilibrio económico, un modelo educativo comunitario, productivo y territorial debe aplicarse de manera apropiada para cada caso²³⁷.

En términos generales, la educación intracultural es un proceso de «formación, crecimiento y maduración mediante el cual los niños y jóvenes llegan a ser miembros plenos de la sociedad; [...] este proceso] no enfatiza la acumulación de los conocimientos, sino su manejo práctico y la internalización de los aprendizajes [...]. Los conocimientos [...] vienen de manera intergeneracional [...], no son para el individuo, sino para beneficio del conjunto de los miembros de la comunidad, y los procesos de aprendizaje están relacionados con el territorio, con los siglos de vida tanto naturales como humanos»²³⁸. En este sentido, la educación comunitaria es integral porque los conocimientos y saberes están relacionados a su uso práctico.

La educación comunitaria también es productiva porque «la educación, el proceso de llegar a ser miembro de una comunidad, está orientado a lograr la subsistencia familiar y comunitaria»²³⁹. La educación productiva, consagrada en el PND en la sección «Bolivia productiva» y

²³⁵ *Ibid.*, p. 57.

²³⁶ Ministerio de Educación y Culturas (2008), *op. cit.*, p. 23.

²³⁷ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 119. La educación «productiva y territorial» cobra sentido en el marco de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización «Andrés Babiñez» (n.º 031) adoptada el 17 de julio de 2010; garantiza la «libre determinación de los pueblos y naciones indígena originario campesinos del país».

²³⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012), *op. cit.*, p. 10.

²³⁹ *Idem.*

en la Constitución (2009), «no es solamente la producción de bienes materiales y de mercado, sino también la producción de bienes simbólicos, la formación de la personas, la producción de las personas, entonces es una concepción de la educación productiva donde la producción se amplifica en su contenido semántico»²⁴⁰.

De manera más concreta, la educación comunitaria y productiva permite el empoderamiento de las formas educativas y pedagógicas propias de las comunidades, que están basadas sobre las siguientes preguntas: «Por qué vas a estudiar? De qué manera vas a contribuir al desarrollo de tu comunidad o municipalidad?»²⁴¹.

- *Fortalezas y obstáculos*

Según Mario Yapu, la fortaleza de la Ley «Avelino Siñani» es que tiene todo un marco jurídico desde el PND de 2006 y primordialmente la Constitución (2009). Dentro de esa visión, la educación cumple una nueva función, y deja una oportunidad de innovación porque tiene todo el aparato ideológico que se ha plasmado en los dos instrumentos jurídicos»²⁴².

Sin embargo, se ha criticado la ley en varios aspectos. Primero, según José Antonio Arrueta, su terminología, «cargada de adjetivos y escasa argumentación, de carácter prescriptivo y a la vez que imbuida por un discurso poco pragmático [...] implica confusión, ambigüedad y debate inconcluso para su instrumentación»²⁴³, y hace que la aplicación de la ley sea más difícil. Segundo, si bien la Ley de Educación forma parte de la «Revolución educativa», «ésta fue planteada desde un punto de vista político, más que desde una perspectiva epistemológica y educativa»²⁴⁴. Mientras algunos consideran esto como una crítica, otros opinan que «una propuesta educativa, sea cual fuera y más aún si quiere tener pretensiones de alternativa, debe estar relacionada con el conjunto de las políticas del Estado. No podemos pensar la educación

²⁴⁰ Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 54.

²⁴¹ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra (Departamento de Chuquisaca, Municipalidad de Tarabuco). Educador popular: formador en el ámbito de educación y recursos humanos desde una percepción alternativa a la educación formal. Bilbao, 3 de junio de 2014. [en lo sucesivo «Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra»].

²⁴² Mario Yapu, entrevistado por J.A. Mayorga Lazcano en MAYORGA LAZCANO, Jorge Antonio (noviembre de 2012), *op. cit.*, p. 58.

²⁴³ ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 18.

²⁴⁴ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

aislada de las relaciones económicas y políticas»²⁴⁵. Por tanto, si la propuesta educativa del Ministerio de Educación no encuentra las correlaciones con las políticas del Estado y del gobierno, «esa propuesta no sólo es ingenua, sino que es inviable»²⁴⁶. Por último, si bien la ley reconoce la EIIP como un derecho para todos que permea todo el sistema educativo²⁴⁷, se le pone un énfasis demasiado indigenista. Esta perspectiva hace que la Ley «Avelino Siñani», como la Ley de Reforma educativa, sufren una suerte de «reduccionismo epistemológico», llevando a la percepción de que la educación es «sólo para indígenas»²⁴⁸. Esto apoya la idea que la nueva ley no cambia el concepto rígido de «cultura» que concibe la población dividida en dos grandes grupos culturales claramente definidos: indígenas y no indígenas. Según Carmen Osuna Nevado, el concepto de cultura «niega, no sólo la diversidad al interior de cada uno de estos grandes grupos sino, por extensión, la diversidad propia de cada individuo. Mantiene, por tanto, un espejismo de homogeneización que, traducido a las prácticas escolares, puede desembocar en el desarrollo de ideas y estrategias que alimenten el mecanismo discriminatorio contra el que se pretende luchar»²⁴⁹, incrementando la segregación y diferenciación educativa.

• Conclusión

En conclusión, conforme al artículo 3, párrafo 8, de la Ley «Avelino Siñani», «la educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo». El currículo y la EIIP se entienden de forma holística e integral, refiriéndose a los contenidos, metodologías, objetivos y criterios de evaluación²⁵⁰.

El nuevo modelo educativo, mediante los pilares establecidos en la Ley «Avelino Siñani», exige «reciprocidad, complementariedad, dualidad, igualdad y respeto»²⁵¹ entre los diferentes sistemas educativos de Bolivia (los NPIOC y el sistema educativo plurinacional). Para llegar a una coordinación educativa en pie de igualdad, no puede existir un sistema dominante y otro subordinado. La reciprocidad se entiende como

²⁴⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012), *op. cit.*, p. 46.

²⁴⁶ *Idem.*

²⁴⁷ Ley «Avelino Siñani», artículo 1, párrafo 6 y artículo 3, párrafo 8.

²⁴⁸ ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 19.

²⁴⁹ OSUNA NEVADO, Carmen (2011), *op. cit.*, p. 362.

²⁵⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012), *op. cit.*, p. 18.

²⁵¹ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

«un principio de cooperación mutua, independiente de recompensas o intercambio monetario. En quechua, este principio significa «Hoy día por mí en este espacio y en este tiempo, mañana por ti en el mismo espacio y en el mismo tiempo». La dualidad es el principio de construcción del Ayllu, la cosmovisión de los pueblos indígenas originarios. Esto se refiere a la participación de la mujer y del hombre («Qhari-Warmi»): uno no avanza sin el otro»²⁵².

B. El cumplimiento de Bolivia de sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación

La historia colonial, las desigualdades socio-económicas y la diversidad cultural de Bolivia dieron lugar a una evolución normativa del derecho a la educación. La Ley «Avelino Siñani» de 2010 introdujo varios cambios en el sistema educativo, sobre todo en comparación con la Reforma educativa de 1994. Estos cambios conciernen en particular el currículo, la participación popular, la formación de docentes, la estructura institucional y el financiamiento.

i. Metodología

Considerando el alcance limitado de este artículo, nuestro análisis se centrará principalmente en los tres primeros elementos (el currículo, la participación popular y la formación de docentes) pues son los elementos clave de la nueva ley. Nuestro análisis tratará la educación primaria y secundaria (dejando de lado la educación superior), sin distinguir «las instituciones educativas fiscales, instituciones educativas privadas y de convenio»²⁵³, salvo para la formación de docentes (para la cual examinaremos únicamente la educación pública). Nuestro objetivo es proveer un panorama general del derecho a la educación en Bolivia y, por tanto, no nos centraremos en una comunidad o área específica del país.

Este análisis pretende poner de manifiesto, por una parte, el progreso alcanzado por Bolivia y, por otra parte, los obstáculos que enfrenta con respecto al cumplimiento del derecho a la educación. Para ello, examinaremos primero los tratados internacionales que consagran el derecho a la educación de los cuales Bolivia es parte. Segundo, analiza-

²⁵² *Idem.*

²⁵³ Constitución boliviana (2009), artículo 77, párrafo III.

remos el cumplimiento de Bolivia de los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación²⁵⁴, usando el marco de indicadores «estructural —de proceso— de resultado».

Para desarrollar un examen coherente del «4-A framework», nos referiremos a los informes de la anterior Relatora Especial, Katarina Tomasevski²⁵⁵, así como a las directrices sobre «Implementación nacional» y «Guía de monitoreo» de «The Right to Education Project»²⁵⁶.

En cuanto a los tres indicadores, para el primero, haremos un análisis comparativo de la Constitución boliviana (2009) y de la Ley «Avelino Siñani», con el PIDESC, CIDN, Convenio No. 169 de la OIT y DNUDIP (que Bolivia transpuso en la legislación nacional)²⁵⁷. Para el indicador «de proceso», mediremos el esfuerzo de Bolivia para cumplir con sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación examinando la doctrina, los sitios web oficiales de las instituciones nacionales (en particular del Ministerio de la Educación) y los programas implementados en el país. Para el indicador «de resultado» examinaremos en la medida de lo posible la realidad de la educación sobre el terreno, basándonos en las estadísticas nacionales sobre la educación²⁵⁸, los infor-

²⁵⁴ Para la adaptabilidad de la educación, nos centraremos únicamente en las particularidades y necesidades de los pueblos indígenas y no abordaremos la adaptabilidad con respecto al trabajo infantil o niños con discapacidad.

²⁵⁵ TOMASEVSKI, Katarina (2009), *op. cit.* y TOMASEVSKI, Katarina (2006), *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*. Right to Education Project, Copenhagen.

²⁵⁶ <http://www.right-to-education.org/page/national-implementation> (consultado el 20 de junio de 2014).

²⁵⁷ Si bien no lo mencionaremos en el análisis, somos conscientes de que Bolivia se compromete a alcanzar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas para 2015, y especialmente el segundo «Lograr la enseñanza primaria universal».

²⁵⁸ Para los indicadores «de proceso» y «de resultado», examinaremos estadísticas que reflejan la realidad de la educación en el país. Usaremos principalmente la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (IEU) porque proporciona las estadísticas más completas y actualizadas (hasta 2011) sobre la educación (comparado al «Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso» del PNUD, al «Informe de 2013/4. "Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos"» de la UNESCO, y a la base de datos del Banco Mundial). El problema principal es que las diferentes bases de datos que consultamos no miden los mismos conceptos, ni suministran estadísticas para el mismo periodo, o carecen de datos desglosados relativos a un subgrupo dentro de la sociedad. Por tanto, decidimos usar la base de datos más amplia del IEU y referirnos a la del Banco Mundial dos veces para los indicadores que faltaban en el IEU. Asimismo, excepto para un indicador (tasa de alfabetismo) decidimos no usar las estadísticas nacionales porque el censo de 2012 abarca únicamente la tasa de escolarización y analfabetismo. Además, somos conscientes que el gobierno, cuando se encarga de recopilar datos, puede tratar de cubrir informaciones desfavorables, producir datos inexactos o simplemente rechazar la divulgación de datos (BARSH, Russel Lawrence (1993): «Measu-

mes del CRC, CDESC y Examen periódico universal (EPU), las entrevistas con Marcelino Higuera Saavedra y Yamila Gutierrez Callisaya, así como la información de la doctrina boliviana de educación incluyendo entrevistas al Ministro de la Educación y actores educativos²⁵⁹.

En breve, debemos precisar que «los indicadores tienen un problema «de pérdida», [...] es decir] que no miden precisamente ni plenamente el concepto para el cual han sido diseñados»²⁶⁰, porque el concepto puede ser difícil o imposible de medir. A pesar de algunas limitaciones, los tres indicadores siguen siendo una herramienta importante para medir el cumplimiento de un estado con sus obligaciones internacionales, ya que señala las fallas y ayuda a encontrar mejoramientos para posibles violaciones futuras.

ii. *Adhesión o ratificación por Bolivia de instrumentos jurídicos internacionales*

Bolivia es parte de los principales instrumentos jurídicos internacionales que consagran el derecho a la educación, sin reservas ni derogaciones. Accedió al PIDESC el 12 de agosto de 1982 y ratificó la CDN el 26 de junio de 1990 y el Convenio No. 169 de la OIT el 11 de diciembre de 1991²⁶¹. Además ratificó el ICERD el 22 de septiembre de 1970, el CEDAW el 8 de junio de 1990²⁶² y la Convención sobre la protec-

ring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose» (pp. 87-121), *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, p. 102). También conviene señalar que la mayoría de los datos relativos a la educación son para el año 2011 pero otros para 2010 debido a una carencia de información en el IEU. Por último, para observar el progreso o la regresión de Bolivia en sus esfuerzos por respetar sus obligaciones internacionales relativas a la educación, comparamos los datos de 1994 y 2010 o 2011 con el fin de analizar las diferencias entre las dos reformas educativas. Sin embargo, cuando usamos los datos del censo nacional de 2012 para la tasa de alfabetismo, la comparación se hizo con los años 1992 y 2001.

²⁵⁹ No basaremos nuestros argumentos sobre declaraciones de organizaciones indígenas relativas a la educación porque no pudimos encontrarlas. La educación no parece ser un tema prioritario en las declaraciones ya que las organizaciones indígenas se centran más en otros casos de emergencias como el medio ambiente, el derecho a la tierra y el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

²⁶⁰ KALANTRY Sital, GETGEN Jocelyne & KOH Steven A. (2009), *op. cit.*, pp. 91-92.

²⁶¹ Colección de Tratados de las Naciones Unidas. <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (consultado el 11 de junio de 2014). Bolivia firmó la CDN el 8 de marzo 1990. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO (consultado el 11 de junio de 2014).

²⁶² Colección de Tratados de las Naciones Unidas. <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (consultado el 11 de junio de 2014). Bolivia firmó la CEDAW el 30 de mayo de 1980 y la ICERD el 7 de junio de 1966.

ción y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO el 8 de abril de 2006²⁶³. En cuanto a los instrumentos jurídicos latinoamericanos, Bolivia ratificó la Carta de la Organización de los Estados Americanos el 25 de septiembre de 1950, accedió a la CADH el 20 de junio de 1979 y ratificó el Protocolo de San Salvador el 12 de julio de 2006²⁶⁴. Finalmente, en 2007, Bolivia aprobó la Ley n.º 3760; ésta erigió la DNUDPI al rango de derecho nacional, que se convirtió en un instrumento jurídicamente vinculante en el sistema jurídico nacional.

Asimismo, el artículo 13, párrafo III de la Constitución boliviana (2009) establece que «los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos [...] prevalecen en el orden interno» y que la Constitución debe interpretarse en conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que Bolivia ratificó.

iii. *Indicador «estructural»*

Cómo se ha explicado anteriormente, los indicadores «estructurales» evalúan la medida en que la legislación nacional de un estado cumple con las obligaciones legales internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. La incapacidad de un estado de respetar una obligación contenida en un tratado constituye, en derecho internacional, una violación de dicho tratado²⁶⁵.

a. DISPONIBILIDAD

La disponibilidad se refiere a la obligación del estado de establecer escuelas, respetar las escuelas privadas y proporcionar recursos suficien-

²⁶³ UNESCO, Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?order=alpha&language=E&KO=31038> (consultado el 11 de junio de 2014). Es importante señalar que Bolivia no ratificó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (adoptada el 14 de diciembre de 1960).

²⁶⁴ Estado actual de firmas y ratificaciones de los Tratados latinoamericanos (para la Carta de la Organización de los Estados Americanos, Protocolo de San Salvador y CADH, respectivamente). http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States_sign.htm; http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic6_prot.sn%20salv%20Ratif.htm; http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm (consultado el 11 de junio de 2014). Bolivia firmó la Carta de la Organización de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948 y el Protocolo de San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

²⁶⁵ Principios de Limburgo, párrafo 70 y Directrices de Maastricht, párrafo 5.

tes para el desarrollo de instituciones educativas²⁶⁶. Según la Constitución boliviana (2009) y la Ley «Avelino Siñani», el estado reconoce y respeta el funcionamiento de unidades educativas privadas y de convenio²⁶⁷. Además, ambos textos nacionales establecen que «la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla»²⁶⁸.

b. ACCESIBILIDAD

La accesibilidad significa que la educación debe ser accesible a todos, materialmente (físicamente) y económicamente, sin discriminación. El PIDESC, la CDN, el Convenio No. 169 de la OIT y la DNUDPI reconocen el derecho de cada uno a la educación, derecho que se debe ejercer sin discriminación (o en pie de igualdad)²⁶⁹. En este sentido, el marco jurídico de Bolivia es conforme a los tratados internacionales ya que la Constitución y la Ley «Avelino Siñani» reconocen que «toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación»²⁷⁰. Además, el artículo 82, párrafo I, de la Constitución garantiza explícitamente el acceso a la educación en condiciones de plena igualdad, como responsabilidad del estado.

Por otra parte, el PIDESC reconoce que la educación debe ser económicamente accesible a todos, pero vas más allá en cuanto a la educación primaria²⁷¹. No sólo exige que la enseñanza primaria sea obligatoria²⁷², sino también que sea asequible a todos gratuitamente, o que el estado adopte un plan detallado de acción, dentro de un plazo de dos años, para la aplicación progresiva de la enseñanza primaria gratuita, dentro de un número razonable de años fijado²⁷³. En cuanto a la

²⁶⁶ TOMASEVSKI, Katarina (2009), *op. cit.*, párrafos 51 a 56. PIDESC, artículo 13, párrafo 2, punto e. CDN, artículo 28, párrafo 1, punto a, b y d.

²⁶⁷ Constitución boliviana (2009), artículos 87 y 88, párrafo 1 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 2, párrafos 3 y 4.

²⁶⁸ *Ibid*, artículo 77, párrafo 1 [y] artículo 1, punto 2.

²⁶⁹ PIDESC, artículo 2, párrafo 2 y artículo 13, párrafo 1; CDN, artículo 28, párrafo 1; Convenio No. 169 de la OIT, artículo 26 y DNUDPI, artículo 14, párrafo 2. Cabe señalar que el PIDESC proporciona una lista no exhaustiva de motivos de discriminación.

²⁷⁰ Constitución boliviana (2009), artículo 17 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 1. Como el PIDESC, la Constitución boliviana proporciona una lista no exhaustiva de motivos de discriminación (artículo 14).

²⁷¹ PIDESC, artículo 13.

²⁷² *Ibid*, artículo 13, párrafo 2, punto a; CDN, artículo 28, párrafo 1, punto a.

²⁷³ PIDESC, artículo 14.

enseñanza secundaria, el estado debe aspirar a la implantación progresiva de la enseñanza gratuita²⁷⁴. Los textos legales bolivianos van más allá de sus obligaciones internacionales. Primero, la Constitución y la Ley «Avelino Siñani» establecen que la educación es obligatoria hasta el bachillerato²⁷⁵, sin limitar la obligación explícita del estado de proveer una enseñanza primaria obligatoria. Segundo, ambos textos consagran el derecho de toda persona a recibir educación en todos los niveles de manera universal²⁷⁶, y precisa que la educación pública («fiscal») es gratuita en todos los niveles hasta el superior (y no sólo hasta la educación primaria)²⁷⁷. Asimismo, para garantizar el acceso y la permanencia de toda persona a la educación, la Constitución y la Ley «Avelino Siñani» aseguran que el estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas (mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte, material escolar) y a los estudiantes en áreas dispersas donde la educación es físicamente difícil gracias a residencias estudiantiles²⁷⁸.

C. ACEPTABILIDAD

La aceptabilidad significa que los estados tienen la obligación de proveer una educación aceptable y de buena calidad a todos los estudiantes²⁷⁹. La aceptabilidad ilustra que el derecho a la educación «por su propia naturaleza, requiere una regulación por parte del estado que puede variar en tiempo y en lugar según las necesidades y recursos de la comunidad y de las personas»²⁸⁰. Por lo tanto, los estados se ven obligados a asegurar que «todas las escuelas cumplen con los criterios mínimos que [los estados] han desarrollado para garantizar una educación aceptable»²⁸¹.

Una educación aceptable implica también respetar la libertad de los padres de elegir una educación para sus hijo/as en conformidad con sus convicciones religiosas, morales o filosóficas²⁸². Los textos jurídicos nacionales cumplen con esta obligación ya que consagran «el derecho de

²⁷⁴ *Ibid*, artículo 13, párrafo 2, punto b.

²⁷⁵ Constitución boliviana (2009), artículo 81 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 3.

²⁷⁶ *Ibid*, artículo 17 [y] artículo 1, punto 1.

²⁷⁷ *Ibid*, artículo 81 [y] artículo 1, punto 9.

²⁷⁸ *Ibid*, artículo 5, punto 11 [y] artículo 82.

²⁷⁹ PIDESC, artículo 13 y Observación General n.º 13 del CDESC, párrafo 6, punto c.

²⁸⁰ *Belgian Linguistic Case* (TEDH, 23 de julio de 1968), párrafo 5.

²⁸¹ TOMASEVSKI, Katarina (2009), *op. cit.*, p. 29.

²⁸² PIDESC, artículo 13, párrafo 3 y CDN, artículo 29, párrafo 1, punto b.

las madres y padres a elegir la educación que convenga para sus hijas e hijos»²⁸³.

La aceptabilidad de la educación también está vinculada con la lengua de enseñanza que puede impedir que los niño/as aprendan o asistan a la escuela porque no es aceptable²⁸⁴. En cuanto a los pueblos indígenas, «deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas»²⁸⁵. En este sentido, siempre que sea viable, deberá enseñarse a los estudiantes indígenas a leer y a escribir en su lengua materna (indígena) y deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que tengan la oportunidad de llegar a dominar la «lengua nacional» (el castellano)²⁸⁶. La educación boliviana es plurilingüe debido a la diversidad lingüística de su población²⁸⁷. Según el artículo 7 de la Ley «Avelino Siñani», la educación «debe iniciarse en la lengua materna, y su uso es una necesidad pedagógica en todos los aspectos de su formación».

Además, la aceptabilidad también se refiere al reconocimiento por lo estados del derecho de los pueblos indígenas «a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje»²⁸⁸. Este derecho está sujeto a la condición de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado en consulta con los pueblos indígenas²⁸⁹. El Convenio No. 169 de la OIT añade que deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin. Los textos jurídicos nacionales se refieren implícitamente a este derecho mediante el reconocimiento constitucional de las entidades territoriales autónomas²⁹⁰ dentro de Bolivia. Dichas entidades son competentes especialmente para la educación y la descentralización educativa, a través de los currícula regionalizados que han de

²⁸³ Constitución boliviana (2009), artículo 88 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 2, párrafo V.

²⁸⁴ CDN, artículo 30.

²⁸⁵ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 28, párrafo 3 y DNUDPI, artículo 13, párrafo 3.

²⁸⁶ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 28, párrafos 1 y 2.

²⁸⁷ Constitución boliviana (2009), artículo 78, párrafo 2 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 6; artículo 3, punto 8.

²⁸⁸ DNUDPI, artículo 14, párrafo 1; PIDESC, artículo 13, párrafo 4; CDN, artículo 29, párrafo 2 y Convenio No. 169 de la OIT, artículo 27, párrafo 3.

²⁸⁹ PIDESC, artículo 13, párrafo 4; CDN, artículo 29, párrafo 2 y Convenio No. 169 de la OIT, artículo 27, párrafo 3.

²⁹⁰ Constitución boliviana (2009), artículo 18.

ser diseñados e implementados por los CEPOs para responder de manera apropiada y adaptada a las necesidades de la comunidad²⁹¹.

Por último, la aceptabilidad implica que el estado debe proporcionar una educación de calidad a cada estudiante²⁹². La Constitución y la Ley «Avelino Siñani» reconocen la necesidad de implementar un sistema de «seguimiento, medición, evaluación y acreditación con participación social»²⁹³. Para ello, es necesario «plantear a nivel internacional indicadores, parámetros de evaluación y acreditación de la calidad educativa que respondan a la diversidad sociocultural y lingüística del país»²⁹⁴. Además, el sistema de control de la calidad de la educación «estará a cargo de una institución pública, técnica especializada, independiente del Ministerio del ramo», el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE)²⁹⁵.

d. ADAPTABILIDAD

«La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados»²⁹⁶.

En primer lugar, la adaptabilidad implica que los programas (especialmente el currículo y las metodologías pedagógicas) y los servicios de educación deben «responder a las necesidades particulares [de los pueblos indígenas], y abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales»²⁹⁷. En este sentido, los estados deben adoptar medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que estos «tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma»²⁹⁸. Si bien la educación debe ser

²⁹¹ Ley «Avelino Siñani», artículos 69-70.

²⁹² Constitución boliviana (2009), artículo 78, I [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 5; artículo 2, párrafo II; artículo 3, punto 4.

²⁹³ *Ibid*, artículo 89 [y] artículo 5, puntos 5 y 18.

²⁹⁴ Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 18.

²⁹⁵ Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa, creado por la Ley «Avelino Siñani» (artículo 83) y regulado por el Decreto Supremo n.º 0832 (aprobado el 30 de marzo de 2011).

²⁹⁶ Observación General n.º 13 del CDESC, párrafo 6, punto d. Véase también CDN, artículo 30; Convenio No. 169 de la OIT, artículo 27, párrafo 1 y DNUDPI, artículo 14, párrafo 13.

²⁹⁷ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 27, párrafo 1.

²⁹⁸ DNUDPI, artículo 14, párrafo 3.

flexible a las necesidades culturales de los pueblos indígenas, el objetivo también es de «impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional»²⁹⁹. En cuanto a los programas y servicios de educación adaptables, la Constitución y la Ley «Avelino Siñani» reconocen explícitamente que «la educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo»³⁰⁰. Uno de los objetivos principales de la educación es «desarrollar programas educativos pertinentes a cada contexto sociocultural, lingüístico, histórico, ecológico y geográfico, sustentados en el currículo base de carácter intercultural»³⁰¹. Para esto y complementariamente con el currículo base, la ley consagra currícula regionalizados para las siete regiones sociolingüísticas definidas por el Ministerio de Educación³⁰². Los currícula regionalizados reflejan los conocimientos, competencias, cosmovisión e historia de los NPIOC tal como están definidos por las organizaciones de los pueblos indígenas que toman en cuenta el criterio cultural, lingüístico, territorial y productivo. Además, la consolidación y fortalecimiento de la identidad cultural indígena en Bolivia se basa sobre «las ciencias, técnicas, artes y tecnologías propias [de los NPIOC], en complementariedad con los conocimientos universales»³⁰³. En suma, la Constitución y la Ley «Avelino Siñani» establecen que la educación boliviana es inclusiva, diversa y plural porque asume la diversidad dentro de la población y «ofrece una educación oportuna y pertinente a las necesidades, expectativas e intereses de todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional»³⁰⁴. Por último, porque la educación es intercultural, diversa y plural, hay un aprendizaje mutuo entre la educación de la sociedad hegemónica y la educación indígena³⁰⁵; esto debería permitir a los estudiantes indígenas participar en la comunidad nacional.

En segundo lugar, según el Convenio No. 169 de la OIT y la DNU-DPI, los programas y servicios de educación no sólo deberían adaptarse a las particularidades culturales indígenas, sino también desarrollarse y

²⁹⁹ PIDESC, artículo 13, párrafo 1 y Convenio No. 169 de la OIT, artículos 29-30.

³⁰⁰ Constitución boliviana (2009), artículos 17 y 78, párrafo 2 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, puntos 1 y 6; artículo 3, punto 8.

³⁰¹ Ley «Avelino Siñani», artículo 5, punto 15.

³⁰² *Ibid*, artículo 70.

³⁰³ *Ibid*, artículo 4, punto 4.

³⁰⁴ *Ibid*, artículo 3, punto 7: artículo 3, punto 4 [y] Constitución boliviana (2009), artículo 84.

³⁰⁵ Constitución boliviana (2009), artículo 17, párrafo 2 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 1; artículo 3, punto 4.

aplicarse conjuntamente con los pueblos indígenas³⁰⁶. La Constitución y la Ley «Avelino Siñani» reconocen explícitamente que la educación es, *inter alia*, participativa³⁰⁷. De hecho, uno de los objetivos de la educación es:

«consolidar el Sistema Educativo Plurinacional con la directa participación de madres y padres de familia, de las organizaciones sociales, sindicales y populares, instituciones, naciones y pueblos indígena originario campesinos, afrobolivianos y comunidades interculturales en la formulación de políticas educativas, planificación, organización, seguimiento y evaluación del proceso educativo, velando por su calidad»³⁰⁸.

Este tipo de participación se refiere a la «Participación Social Comunitaria» consagrada en el Capítulo IV de la Ley «Avelino Siñani» y cuyas instancias principales son los «Consejos Educativos Social Comunitarios» y los «Consejos Educativos de Naciones y pueblos indígenas originario campesinos»³⁰⁹. La participación está directamente relacionada con la autonomía de los NPIOC, reconocida constitucionalmente como el ejercicio de su derecho al autogobierno y a la libre determinación³¹⁰. Por lo que se refiere más específicamente a la autonomía educativa de los NPIOC, la ley consagra la competencia concurrente para la planificación e implementación de las políticas educativas en sus entidades territoriales autónomas³¹¹.

Por último, para proporcionar una educación adaptada a los estudiantes de los NPIOC, los docentes deben recibir capacitación para impartir un conocimiento adaptado a través de metodologías pedagógicas apropiadas. Si bien ni el PIDESC ni la DNUDPI reconocen explícitamente la necesidad de tal formación, ésta es indispensable para que las instituciones propias de los pueblos indígenas puedan impartir una educación «en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y

³⁰⁶ Convenio No. 169 de la OIT, artículo 27, párrafo 1 y DNUDPI, artículo 14, párrafo 3.

³⁰⁷ Constitución boliviana (2009), artículo 78, párrafo 1 [y] Ley «Avelino Siñani», artículo 1, punto 5; artículo 3; artículo 4, punto 7; artículo 71.

³⁰⁸ Ley «Avelino Siñani», artículo 5, punto 5. Véase también, artículo 2, párrafo I; artículo 3, párrafo 2 [y] Constitución boliviana (2009), artículo 83.

³⁰⁹ Ley «Avelino Siñani», artículo 92, puntos c y d.

³¹⁰ Constitución boliviana (2009), artículos 1 y 289. La autonomía de los NPIOC está estrechamente vinculada con la descentralización del país, consagrada en Ley Marco de Autonomías y Decentralización «Andrés Ibáñez» (n.º 031), aprobada el 19 de julio de 2010.

³¹¹ Ley «Avelino Siñani», artículo, puntos a-c.

aprendizaje»³¹² y para que los estudiantes indígenas tengan «acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma»³¹³. La Ley «Avelino Siñani» consagra la formación profesional de docentes en conformidad con la transformación del marco educativo; para esto es necesario mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente³¹⁴. La formación es intracultural, intercultural y plurilingüe, así como diversificada, «porque responde a las características económicas, productivas y socioculturales»³¹⁵ de Bolivia. Además debe basarse sobre «el conocimiento de la realidad [de los docentes], la identidad cultural y el proceso socio-histórico del país»³¹⁶. En este sentido, la formación docente apunta a formar profesionales «críticos, reflexivos, autocríticos, propositivos, innovadores, investigadores; comprometidos con la democracia, las transformaciones sociales, la inclusión plena de todas las bolivianas y los bolivianos»³¹⁷. Finalmente, en cuanto a los niveles e instituciones de formación, la ley hace una distinción entre la formación inicial (competencia exclusiva de las «Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros» – ESFM)³¹⁸, la formación postgradual (competencia de la Universidad Pedagógica)³¹⁹ y la formación continua³²⁰.

En conclusión, basado sobre el análisis del indicador «estructural», se puede decir que los textos jurídicos nacionales relativos a la educación (la Constitución y la Ley «Avelino Siñani») son muy completos y van aún más allá de las obligaciones internacionales de Bolivia relativas a la educación. En cuanto al derecho a la educación, el sistema jurídico boliviano cumple con las obligaciones de los tratados ya que ambos textos consagran todos los requisitos que implica una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable.

³¹² DNU DPI, artículo 14, párrafo 1.

³¹³ *Ibid*, artículo 14, párrafo 3.

³¹⁴ Ley «Avelino Siñani», artículos 31 a 40. Véase también PIDESc, artículo 13, párrafo 2, punto e.

³¹⁵ *Ibid*, artículo 32, puntos 2 y 4.

³¹⁶ *Ibid*, artículo 33, párrafo 2.

³¹⁷ *Ibid*, artículo 33, párrafo 1.

³¹⁸ *Ibid*, artículos 35 y 36.

³¹⁹ *Ibid*, artículo 39. La Universidad Pedagógica «Mariscal Sucre» es una institución nacional, subordinada al Ministerio de Educación, creada por el Decreto Supremo n.º 25386 del 21 de mayo de 1999. Su misión es «la formación de profesionales en Ciencias de la Educación, altamente cualificados en los diferentes niveles académicos del grado y postgrado que respondan a las demandas y tendencias de la educación nacional y a las necesidades del desarrollo sustentable de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe». <http://upedagogica.edu.bo/home/upmisionvision.php> (consultado el 20 de junio de 2014).

³²⁰ *Ibid*, artículo 40.

iv. Indicador «de proceso»

«Los indicadores de proceso buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho»³²¹.

a. DISPONIBILIDAD

El Ministerio de Educación es la máxima autoridad educativa en Bolivia y una institución importante que promueve la disponibilidad de la educación. Su misión es «diseñar, implementar y ejecutar políticas, estrategias educativas inclusivas, equitativas, intraculturales, interculturales, plurilingües, científicas, técnica-tecnológica, de calidad, con participación social desde el ámbito territorial, comunitario productivo y descolonizador a través del Sistema Educativo Plurinacional»³²², así como asumir la responsabilidad para su implementación, supervisión y control. Para esto, la Ley «Avelino Siñani» crea el «Instituto de Investigaciones Pedagógicas Plurinacional» cuya misión es diseñar y desarrollar estrategias de apoyo a las políticas de transformación del Sistema Educativo Plurinacional, particularmente con respecto a la educación³²³. Además de las «Normas Generales para la Gestión Educativa 2014»³²⁴, el Ministerio de Educación está a cargo de dos planes de acción principales. Primero, el PND (2006-2010 seguido de 2010-2015)³²⁵ busca transformar el sistema educativo e impartir una educación de calidad que prioriza la igualdad de oportunidades, como se explicó anteriormente. Segundo, el Ministerio se centra en la «Estrategia de la Edu-

³²¹ CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser/LV/II.129 (Doc. 5), 5 de octubre de 2007, párrafo 31.

³²² Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, Misión. <http://www.minedu.gob.bo/index.php/ministerio/mision-y-vision> (consultado el 17 de junio de 2014). Véase también Ley «Avelino Siñani», artículo 77.

³²³ Ley «Avelino Siñani», artículo 87.

³²⁴ Normas Generales para la Gestión Educativa 2014, aprobadas anualmente por el gobierno. Resolución Ministerial n.º 001/2014 del 2 de enero de 2014 y modificado por Resolución Ministerial n.º 015/2014 del 17 de enero de 2014.

³²⁵ Plan de Gobierno 2010–2015, aprobado en agosto 2009. http://www.oep.org.bo/PadronBiometrico/comunicacion/programas/APPB_APB.pdf (consultado el 17 de junio de 2014).

cación Boliviana 2004-2010», cuyas orientaciones constituirán en los próximos años «el principal instrumento para contribuir al desarrollo humano, económico y social de Bolivia, así como para lograr el desarrollo de la educación boliviana y los compromisos asumidos por el país en los distintos acuerdos internacionales»³²⁶.

Además, Bolivia aprobó varios programas y proyectos educativos, principalmente en los ámbitos de alfabetismo, educación de calidad y nuevas tecnologías³²⁷, lo que demuestra su esfuerzo por implementar el derecho a la educación de conformidad con sus obligaciones internacionales. En cuanto al alfabetismo, el gobierno de Evo Morales aprobó el «Programa Nacional de Alfabetización “Yo, Sí Puedo”» seguido del «Programa Nacional de Post Alfabetización “Yo, Sí Puedo Seguir”»³²⁸, que apuntan a erradicar el analfabetismo, especialmente en los sectores marginalizados y excluidos de la sociedad.

Asimismo, para medir el progreso o la regresión de los esfuerzos de un estado en impartir una educación de calidad para todos, se pueden utilizar dos indicadores adicionales: el porcentaje del producto interno bruto (PIB) gastado por el gobierno para la educación y el PIB per capita gastado por los estudiantes para la educación. Primero, el gobierno boliviano ha incrementado constantemente su gasto público para la educación de 1994 (4,78%) hasta 2009 (8,08%)³²⁹. Sin embargo, desde 2010, el presupuesto asignado a la educación ha disminuido de 7,60% a 6,89% (en 2010 y 2011, respectivamente)³³⁰. Esta regresión podría superarse a partir de 2014 ya que el Presidente Evo Morales anunció el 6 de junio de 2014 que 8,7% del PIB se gastará cada año para la educación (convirtiéndose en el segundo porcentaje más alto de PIB después de Cuba)³³¹. Segundo, el gasto por estudiante en porcentaje del PIB per capita ha variado hasta hoy para la enseñanza primaria y secun-

³²⁶ Ministerio de la Educación, 2003. <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Bolivia/Bolivia%20Estrategia%20de%20la%20educacion%202004-2015.pdf> (consultado el 17 de junio de 2014).

³²⁷ Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Sistemas Educativos Nacionales: Bolivia. <http://www.oei.es/quipu/bolivia/> (consultado el 17 de junio de 2014).

³²⁸ Programa Nacional de Post Alfabetización «Yo, Sí Puedo Seguir», creado por Decreto Supremo n.º 004 del 11 de febrero de 2009.

³²⁹ IEU (UNESCO), «Educación – Recursos económicos – Gasto en educación como porcentaje del PIB». http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 24 de junio de 2014).

³³⁰ *Idem*.

³³¹ Ministerio de Educación, 2014. <http://www.minedu.gob.bo/index.php/component/k2/3-noticias-recientes/2999-presidente-evo-morales-conmemora-a-maestros-con-dos-proyectos-deportivos> (consultado el 17 de junio de 2014).

daria. Ha habido una regresión para ambos niveles de educación desde 2010 ya que el gasto por estudiante ha disminuido, particularmente en la enseñanza primaria³³². En 2011, los gastos de escolarización por estudiante alcanzaron 18,54% y 19,52% del PIB per capita, para la enseñanza primaria y secundaria respectivamente.

b. ACCESIBILIDAD

Como hemos visto, Bolivia se compromete jurídicamente a impartir una educación gratuita (y obligatoria). Las políticas del gobierno son conformes a las leyes nacionales ya que no existe ninguna política de pago de cuotas en Bolivia³³³.

Para garantizar que la educación sea económicamente accesible, el gobierno creó e implementó el programa «Bono Juancito Pinto» a partir de 2006³³⁴. Este programa representa una subvención anual de 200 bolivianos a las familias para los gastos escolares, con el fin de incrementar la matriculación escolar, disminuir el abandono, la deserción escolar y los costos indirectos, así como reducir la transmisión intergeneracional de pobreza. Este programa va dirigido a niño/as matriculado/as en las unidades educativas públicas del territorio nacional.

En cuanto al acceso a la educación sin discriminación, el gobierno desarrolló varios programas para asegurar la igualdad en cuanto a género, zonas urbanas y rurales, grupos étnicos y necesidades especiales³³⁵. Una de las políticas principales que aborda la cuestión de la igualdad en la educación es la «Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación»³³⁶ creada en 2009 por instituciones nacionales e internacionales. Es una institución plural y democrática que desarrolla políticas educativas públicas centradas sobre todo en la equidad socio-económica, étnica y de género en la educación. Primero, en cuanto a la igualdad de género, Bolivia elaboró un proyecto sobre el acceso y permanencia de las niñas en la

³³² (Para la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente) De 22,25% y 19,90% en 2009, a 21,29% y 19,17% en 2010, y 18,54% y 19,52% en 2011. <http://data.worldbank.org/country/bolivia> (consultado el 17 de junio de 2014).

³³³ TOMASEVSKI, Katarina (2006), *op. cit.*, p. 184.

³³⁴ El gobierno introdujo este programa después de la nacionalización de las industrias de petróleo y gas (Decreto Supremo n.º 28899 del 26 de octubre de 2006).

³³⁵ MARTÍNEZ, Alejandra: «La organización y atención a la diversidad en centros de educación secundaria de Bolivia» (pp. 12-26) in GAIRÍN SALLÁN, Joaquín (coord.) (2012): *La organización y atención a la diversidad en centros de educación secundaria de Iberoamérica. Reflexiones y experiencias. Serie Informes n.º 4*. Red AGE, Santiago de Chile, p. 13.

³³⁶ <http://www.campanaderechoeducacion.edu.bo/> (consultado el 18 de junio de 2014).

educación rural³³⁷ y adoptó el «Plan Nacional Para la Igualdad de Oportunidades “Carencias” Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, Para Vivir Bien”» (2008)³³⁸. A través de una cooperación entre el gobierno y las organizaciones de mujeres, este plan se propone identificar las desigualdades de género y diseñar estrategias para superarlas. El plan se centra particularmente sobre la educación y apunta a asegurar que «hasta 2020, el Estado boliviano [... facilite] el acceso, la permanencia y la promoción de las mujeres en todos los niveles y ciclos de la educación, con una oferta de calidad, sin estereotipos sexistas, que considere sus necesidades específicas, sus saberes y competencias, según su ciclo vital y desde una visión intercultural»³³⁹. Segundo, en cuanto a la no discriminación hacia personas con discapacidad, el gobierno desarrolló el «Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad»³⁴⁰ que pretende establecer políticas y estrategias «para la construcción de una sociedad más inclusiva, justa y humana, que respete y proteja el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en su condición étnica y de género»³⁴¹.

Por último, la educación debe ser físicamente accesible. Para ello, el gobierno adoptó dos políticas relativas a las nuevas tecnologías; las nuevas tecnologías de información y comunicación³⁴² cuyo objetivo es dar acceso a una información actualizada, especialmente en las zonas más remotas del país, y a telecentros educativos comunitarios³⁴³.

³³⁷ Ministerio de Educación, «Proyecto Hemisférico. Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar», La Paz, Junio 2005. http://www.oei.es/quipu/bolivia/proyecto_acceso_permanencia_ninas_educacion_rural.pdf (consultado el 17 de junio de 2014).

³³⁸ Ministerio de Justicia y Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, «Plan Nacional Para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, Para Vivir Bien”», La Paz, Diciembre 2008. <http://www.hsph.harvard.edu/population/womenrights/bolivia.women'splan.08.pdf> (consultado el 19 de junio de 2014).

³³⁹ *Ibid.*, p. 103.

³⁴⁰ Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad. Defensor del Pueblo y CONALPEDIS (2006). <http://www.ops.org.bo/texto-completo/ndis27668.pdf> (consultado el 17 de junio 2014). El plan fue establecido por el Decreto Supremo n.º 28671 del 7 de abril 2006, como resultado de la acción coordinada entre el Comité Nacional de la persona con discapacidad (CONALPEDIS), el Defensor del Pueblo, organizaciones de y para las personas con discapacidad y el gobierno.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 10.

³⁴² Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura, TIC: Nuevas Tecnologías y Educación. <http://www.oei.es/tics.php> (consultado el 17 de junio de 2014).

³⁴³ Red latinoamericana portales educativos (Relpe), Telecentros Educativos Comunitarios en Bolivia. <http://www.relpe.org/ultimasnoticias/telecentros-educativos-comunitarios-en-bolivia/> (consultado el 17 de junio de 2014).

C. ACEPTABILIDAD

Como se ha explicado anteriormente, el marco jurídico boliviano garantiza el respeto de las convicciones de los padres en cuanto a la educación de sus hijo/as, la necesidad de una educación en la lengua materna de los estudiantes indígenas, el reconocimiento por el estado de las instituciones propias de los pueblos indígenas, así como una educación de calidad.

En cuanto a este último aspecto y según Mario Yapu, si bien la Ley de Reforma educativa (1994) creó instituciones para evaluar la calidad de la educación, de 2006 a 2010, «el término «calidad» educativa se trató de eliminar del léxico educativo sin poder elucidarse mejor su nivel conceptual»³⁴⁴ porque se asoció fuertemente al modelo económico neoliberal. Esta retrogresión pareció cambiar progresivamente con la Ley «Avelino Siñani» y la introducción concomitante del concepto de «Vivir Bien»³⁴⁵. Frente a «la dificultad que la política actual tiene para generar nuevos criterios generales, [el Observatorio Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (OPCE) tiene la importante misión de discutir y] analizar qué es una buena educación y cuáles son las buenas formas de evaluar»³⁴⁶. Para esto, el OPCE publicó dos documentos sobre el seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa³⁴⁷ que dan una nueva definición de calidad, cuyas dimensiones son «la convivencia armoniosa en la comunidad y la complementariedad con la naturaleza y el cosmos, el desarrollo del conocimiento y capaci-

³⁴⁴ YAPU, Mario (2010): «La calidad y la evaluación a la luz de la nueva política educativa boliviana» (pp. 43-64), *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 53, p. 60.

³⁴⁵ El término aymara «suma qamaña» se traduce como «vivir bien» o «vivir en plenitud, que en términos generales significa «vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia [...] Significa complementarnos y compartir sin competir, vivir en armonía entre las personas y con la naturaleza» (pp. 21-22). El concepto de «vivir bien» surgió con el proceso de revalorización de la cosmovisión indígena, las costumbres y las tradiciones. Está consagrado en varios artículos de la Constitución, en particular en el artículo 80, párrafo I (que se refiere a la educación). Hoy en día, el «vivir bien» no sólo es un concepto filosófico sino también representa una lucha y una política del estado alternativa al modelo de desarrollo actual. HUANACUNI MAMANI, Fernando (2010): *Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), Lima.

³⁴⁶ YAPU, Mario (2010), *op. cit.*, p. 61.

³⁴⁷ Ministerio de Educación y Observatorio de Calidad de la Educación, «Sistema Plurinacional de Seguimiento, Medición, Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa», La Paz. (2009) <http://www.opce.gob.bo/DOCUMENTOS/sispleace2010.pdf> (consultado el 19 de junio de 2014) y (2012) <http://www.opce.gob.bo/DOCUMENTOS/SISPLEACE.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).

dades basadas sobre un proceso educativo práctico, teórico y productivo, la igualdad de oportunidades y condiciones, y la identidad cultural en un diálogo y respeto mutuo entre culturas»³⁴⁸. Además, a pesar de ser una tarea enorme, parece haber un mejoramiento ya que el OPCE estableció el «Plan Estratégico Institucional 2011-2015»³⁴⁹ para alcanzar una educación de calidad para todo/as sin discriminación. A pesar de esto, la calidad educativa sigue siendo uno de los principales temas de discusión y crítica en la educación boliviana. La definición de la calidad educativa en los dos documentos del OPCE es vago y teórico. Por consiguiente es necesario establecer un contenido concreto de la calidad educativa, indicadores específicos para medirla y medidas efectivas para asegurarla. La calidad educativa depende principalmente del diseño, contenido y aplicación del currículo, de la formación de docentes y de la adaptabilidad cultural de la educación.

d. ADAPTABILIDAD

Como se ha analizado anteriormente, la Constitución boliviana y la Ley «Avelino Siñani» reconocen explícitamente la necesidad de una educación adaptada a las particularidades y necesidades de los pueblos indígenas, así como la obligación del estado de garantizar la participación de los pueblos indígenas en la adaptabilidad del currículo, métodos de enseñanza y servicios educativos. En este sentido, Bolivia ha desarrollado varios programas y políticas para garantizar una educación adaptada.

En primer lugar, en cuanto al currículo y métodos pedagógicos adaptados, el gobierno estableció el «Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas»³⁵⁰, consagrado en el artículo 88 de la Ley «Avelino Siñani». Es una entidad descentralizada del Ministerio de Educación que desarrolla procesos de investigación lingüística y cultural (párrafo 1) y que es competente para crear institutos de lenguas y culturas para cada una de las 36 lenguas indígenas reconocidas constitucionalmente (párrafo 2). El objetivo principal del IPELC es «reconocer, proteger, promover, difundir, desarrollar y regular los derechos

³⁴⁸ *Idem.*

³⁴⁹ Ministerio de Educación y Observatorio de Calidad de la Educación, «Plan Estratégico Institucional 2011-2015» (2011). http://www.justicia.gob.bo/index.php/normativa/pei-2012/doc_download/109-plan-estrategico-institucional-2011-2015 (consultado el 17 de junio de 2014).

³⁵⁰ Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas (n.º 269), aprobada el 2 de agosto de 2012 y Decreto Supremo n.º 1313 del 2 de agosto de 2012.

lingüísticos individuales y colectivos de los habitantes del Estado Plurinacional de Bolivia» y la igualdad de todas las lenguas oficiales reconocidas por la Constitución.

En segundo lugar, en el contexto de la autonomía indígena originario campesina relativa a la educación, Bolivia reconoce la competencia de los NPIOC para formular, aprobar y ejecutar políticas educativas (sobre la base de su propia cultura, conocimientos y capacidades) para el ámbito de su jurisdicción territorial autónoma en el marco del currículo regionalizado. Esto demuestra el estrecho vínculo entre el currículo adaptado y la participación directa de los pueblos indígenas en la consolidación del sistema educativo plurinacional. Bolivia no sólo reconoce y garantiza firmemente la legitimidad y la representatividad de los «Consejos Educativos Social Comunitarios»³⁵¹ en la formulación y lineamientos de políticas educativas, así como la planificación, control, seguimiento y evaluación del proceso educativo³⁵². La Ley «Avelino Siñani» también asegura la participación de los «Consejos Educativos de Naciones y pueblos indígenas originario campesinos»³⁵³, a través sus organizaciones matrices (es decir los CEPOs y las instancias propias de cada uno de ellos), «con representación de carácter nacional, regional y transterritorial en la formulación de políticas y gestión educativas»³⁵⁴. De manera más precisa, los CEPOs juegan un papel decisivo en la educación adaptada como instancias de participación social en la educación, brazos técnicos y partes de las organizaciones indígenas originarias de Bolivia. Para proponer directrices educativas adaptadas, los CEPOs recopilaban los saberes y conocimientos de los NPIOC y realizaron investigaciones para contar con información actual y sistematizada, cada uno en su área de acción³⁵⁵. Su participación activa con el Ministerio de Educación concierne tanto la planificación como la evaluación de la educación al nivel nacional, así como en cada entidad territorial autónoma. En este sentido, el gobierno creó la «Escuela de Gestión Pública Plurinacional»³⁵⁶ en 2009, cuyo objetivo es «contribuir a la construcción y consolidación de la nueva gestión pública del Estado, mediante la formación y capacitación de servidoras

³⁵¹ *Ibid*, artículo 92, punto d.

³⁵² *Ibid*, artículo 91, puntos 1 y 6.

³⁵³ *Ibid*, artículo 92, punto c.

³⁵⁴ *Idem*.

³⁵⁵ CAUREY, Elías (2013): «Autonomía indígena y currículos regionalizados» (pp. 35-55), *Revista Ciencia y Cultura*, Vol. 17, n.º 30, p. 43.

³⁵⁶ Decreto Supremo n.º 0212 del 15 de julio 2009. Véase también <http://www.egpp.gob.bo/> (consultado el 20 de junio de 2014).

y servidores públicos, para los diferentes niveles de gobierno (central, departamental, municipal y entidades territoriales indígena originaria campesinas), que sirvan al pueblo boliviano»³⁵⁷. Esta formación mejora la participación de los NPIOC, particularmente en el ámbito educativo, porque aborda temas como los derechos de los pueblos indígenas, las autonomías del estado, la Constitución boliviana y la construcción del Estado Plurinacional³⁵⁸. Esto profundiza los conocimientos de los NPIOC y les permite participar de manera más efectiva en la construcción de una educación adaptada.

Por último, como explicado anteriormente, la Ley «Avelino Siñani» consagra la existencia y el funcionamiento de la formación docente. De 1994 a 2010, Bolivia mejoró su sistema de formación docente, particularmente con el Decreto Supremo n.º 156 (del 6 de junio de 2009) que estableció el nuevo sistema plurinacional con tres niveles de formación (inicial, postgradual y continuo) y las instituciones competentes (las ESFM y la «Universidad Pedagógica “Mariscal Sucre”»). Según Magdalena Cajías de la Vega, uno de los aspectos más relevantes del decreto es «la extensión de los estudios en las ESFM a cinco años para que los futuros maestros alcancen el nivel de licenciatura como «una respuesta para preparar docentes capaces de afrontar los retos de una verdadera transformación educativa, que inquiera niveles de calidad y pertinencia en una sociedad de rápidos cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos», así como la consolidación de la Universidad Pedagógica de Sucre para impulsar estudios postgraduales»³⁵⁹. Además, en cuanto a la formación continua de docentes, el «Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros» (PROFOCOM) ha sido aplicado desde junio de 2012 en todo el país para mejorar la calidad de la formación y facilitar la aplicación del modelo educativo sociocomunitario productivo. El objetivo holístico del PROFOCOM es elaborar «planificaciones de desarrollo curricular mediante el estudio, análisis y reflexión [...] con visión del nuevo modelo educativo desplegando valores de

³⁵⁷ *Ibid*, artículo 4.

³⁵⁸ Ministerio de Educación, «Para preservar los 36 idiomas indígenas originarios. Nace el Instituto Plurinacional de Lenguas en Bolivia», Boletín informativo del Ministerio de Educación «Avanzamos», La Paz (junio-julio 2012). <http://www.minedu.gob.bo/phocadownload/Avanzamos/2012/avanzamos%203.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014), p. 5.

³⁵⁹ CAJÍAS DE LA VEGA, Magdalena (2012): «Propuestas de transformación de la formación docente en Bolivia. Aproximaciones comparativas entre la Ley de Reforma Educativa (1575) y la Ley «Avelino Siñani-Elizardo Perez», *Tinkazos virtual. Revista boliviana de ciencias sociales*. <http://www.pieb.com.bo/tvirtual.php?id=52> (consultado el 20 de junio de 2014).

complementariedad y reciprocidad, para transformar nuestra práctica educativa orientada hacia una educación pertinente»³⁶⁰.

En conclusión, se puede decir que Bolivia se esfuerza por cumplir con sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación, mediante el establecimiento y la aplicación de varios planes de acción y programas a fin de proporcionar una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable a todos. Sin embargo, la disminución del porcentaje del PIB gastado por el gobierno para la educación³⁶¹ y la disminución del gasto de los estudiantes como porcentaje del PIB per capita (ambos en 2010) implica una regresión en cuanto a la disponibilidad de la educación.

v. *Indicador «de resultado»*

En esta parte del artículo intentaremos medir el cumplimiento de hecho de sus obligaciones internacionales por parte de Bolivia, es decir la implementación real y efectiva del derecho a la educación sobre el terreno.

La aplicación de la Ley «Avelino Siñani» en el sistema educativo boliviano, así como la educación intercultural, intercultural y plurilingüe que consagra empezaron en 2013. Con respecto al currículo base plurinacional, el Ministerio de Educación afirma que «se empieza de manera concreta la aplicación en el aula de nuevos desarrollos de programas, contenidos, enfoques de enseñanza»³⁶². En cuanto al currículo regionalizado, éste «se está comenzando a implementar en las aulas [...], si bien limitada y lentamente; sin embargo, es ponderable su inicio y su consideración en los módulos de formación del PROFOCOM»³⁶³.

³⁶⁰ Ministerio de Educación, «Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros en ejercicio (PROFOCOM)», Unidad de Formación n.º 4 «Medios de Enseñanza en el aprendizaje comunitario: Planificación curricular», La Paz (2012). <http://www.minedu.gob.bo/phocadownload/curricula/4%20uf%20regular%20final.pdf> (consultado el 21 de junio de 2014).

³⁶¹ Debido a la ausencia de confirmación estadística relativa al anuncio del Presidente Evo Morales con respecto al gasto del gobierno para la educación (de 8,7% del PIB en 2014), solo podemos concluir que este porcentaje ha disminuido.

³⁶² Roberto Aguilar, Ministro de Educación, entrevistado por Guiomara Calle in CALLE, Guiomara (6 de enero 2013): «Roberto Aguilar: Las lenguas materna, originaria y extranjera serán una sola materia», *La Razón*. http://www.la-razon.com/sociedad/Roberto-Aguilar-originaria-extranjera-materia_0_1755424539.html (consultado el 25 de junio de 2014).

³⁶³ CAUREY, Elías (2013), *op. cit.*, p. 44.

a. DISPONIBILIDAD

El Estado Plurinacional de Bolivia asegura la escolaridad desde los 5 a los 16 años (edad mínima de educación obligatoria) y ofrece «a quienes no ingresaron oportunamente al sistema regular, la posibilidad de ingreso a la educación de adultos desde los 15 años, en horarios compatibles con el trabajo»³⁶⁴.

La tasa neta de matriculación en 2011 era 83,43% y 68,33% en la enseñanza primaria y secundaria respectivamente. A pesar de la falta de información para el año 1994, observamos que la tasa neta de matriculación disminuyó fuertemente en la enseñanza primaria desde 1998 (93,69%) pero aumentó ligeramente en la enseñanza secundaria desde 2001 (66,11%)³⁶⁵. En primer lugar, estos datos corroboran la preocupación del CRC de que «no todos los niños [...] asistan a la escuela primaria a pesar de haberse establecido la escolarización obligatoria»³⁶⁶. Según Marcelino Higuera Saavedra, esto ocurre, entre otras cosas, porque «hay un problema de infraestructuras (una misma escuela hace varios turnos por día para que todos los estudiantes puedan aprender), de equipamiento y material escolar»³⁶⁷. En segundo lugar, la disparidad entre la tasa neta de matriculación de la enseñanza primaria y secundaria se puede justificar por los factores vinculados a la disparidad entre la tasa neta de matriculación de la enseñanza primaria y secundaria que «podrían ser la limitada oferta de servicios educativos secundarios en el país, sobre todo en algunas áreas rurales [... así como] los bajos niveles de ingreso en los hogares, que impulsan a la temprana inserción de los adolescentes al mercado laboral»³⁶⁸.

Aunque normalmente un aumento del número de docentes empleados tiene un impacto positivo sobre la disponibilidad de la educación, esto no es el caso en Bolivia. A pesar de la falta de información con respecto al número de docentes empleados por el sector público³⁶⁹, este número aumenta porque la profesión se percibe como una alternativa para un trabajo supuestamente seguro, aunque esto ha dejado de ser una verdad. [...] No más del 10 por ciento de cada nueva

³⁶⁴ CRC/C/BOL/4 (25 marzo 2009), párrafo 195, punto a.

³⁶⁵ IEU (UNESCO), «Educación – Participación – Tasas de matriculación». http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 24 de junio de 2014).

³⁶⁶ CRC/C/BOL/CO/4 (16 de octubre 2009), párrafo 67.

³⁶⁷ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

³⁶⁸ MARTÍNEZ, Alejandra (2012), *op. cit.*, p. 14.

³⁶⁹ El Censo nacional de 2012 no indica el número de docentes en Bolivia y ninguna base de datos internacionales consultada proporciona dicha información para Bolivia.

promoción está ingresando a trabajar, un 90 por ciento de las nuevas promociones no tiene trabajo [...], dejando 19 mil maestros titulados desocupados»³⁷⁰.

Por último, la disponibilidad de la educación también puede analizarse con las tasas de alfabetismo. La tasa de alfabetismo la población de 15 años o más alcanzó 94,98% en 2012, lo que refleja un claro aumento comparado a los 77,99% en 1992 y 86,72% en 2001³⁷¹. Este incremento, particularmente en 2006, se puede relacionar a la implementación del programa «Yo, Sí Puedo» que apuntaba a la erradicación del analfabetismo. Fue seguido por un segundo programa en 2009, «Yo, Sí Puedo Seguir» que respetó la recomendación del CDESC (2008) a Bolivia de continuar «en sus esfuerzos por erradicar el analfabetismo, inclusive extendiendo el programa «Yo, Sí Puedo» a un mayor número de personas»³⁷². Sin embargo, a pesar del aumento de la tasa de alfabetismo, se pueden hacer dos críticas. Primero, Bolivia no supo permanecer un territorio libre de analfabetismo como la UNESCO lo había declarado en 2008 ya que dicha tasa era inferior a 4%. De hecho, la tasa de analfabetismo era de 3,77% en 2008 y aumentó a 5,05% en 2012, superando el 4%³⁷³. Segundo, según un artículo del «Programa de Investigación Estratégica en Bolivia» (PIEB), pese a una tasa de alfabetismo de 94,98%, los maestros observan otra realidad sobre el terreno, es decir, que muchos graduados de la escuela secundaria ni siquiera tienen «el dominio completo de lo que es la lectura y la escritura»³⁷⁴. Además, persisten las disparidades geográfica y de género en cuanto al alfabetismo aunque han disminuido desde 1992 y 2001. De hecho, en 2012, la tasa de alfabetismo era de 97,49% para los hombres y 92,54% para las mujeres³⁷⁵, y 97,3% para las zonas urbanas y 88,1% para las zonas rurales³⁷⁶.

³⁷⁰ Roberto Aguilar, entrevistado por Víctor Orduna, in ORDUNA, Víctor (julio 2011): Retrato del maestro boliviano, *Temas de debate. Boletín del Programa de investigación estratégica en Bolivia*, n.º 16, p. 4.

³⁷¹ Censo Nacional de 2012, Cuadro 4.1, p. 12.

³⁷² E/C.12/BOL/CO/2 (8 de agosto de 2008), párrafo 27, punto g.

³⁷³ INE (2014). http://www.ine.gob.bo/pdf/boletin/NP_2014_48.pdf (consultado el 10 de junio de 2014).

³⁷⁴ Roberto Aguilar, entrevistado por Víctor Orduna, in ORDUNA, Víctor (julio de 2011), *op. cit.*, p. 4.

³⁷⁵ Censo Nacional de 2012, Cuadro 4.1, p. 12.

³⁷⁶ INE (2014), Cuadro 1, p. 1. http://www.ine.gob.bo/pdf/boletin/NP_2014_48.pdf (consultado el 10 de junio de 2014).

b. ACCESIBILIDAD

Pese al reconocimiento legal y constitucional de la educación gratuita en Bolivia, Katarina Tomasevski, en su informe de 2006³⁷⁷, clasifica Bolivia como un país que no imparte una enseñanza gratuita. En 2009, el CRC expresó su preocupación de «que se sigan cobrando derechos de matrículas en la enseñanza primaria a pesar de que su gratuidad esté garantizada en la Constitución»³⁷⁸. Aunque en 2003 el Defensor del Pueblo denunció la política del gobierno que imponía cargos y cobros (haciendo que la educación no fuese accesible económicamente a todos), en su informe de 2013 no menciona específicamente este tema; solo indica que la política educativa permite a casi todos los niño/as a tener acceso a una educación pública y gratuita³⁷⁹.

«Porque la financiación pública para la enseñanza era —y es— insuficiente para cubrir costes escolares directos, indirectos y de oportunidad, la definición de enseñanza gratuita ha sido reducida a “libre de cargos”»³⁸⁰. Por lo tanto, si bien los padres no deben pagar cuotas de inscripción, todavía tienen que pagar los costes indirectos, es decir costes relativos a uniformes, libros, material escolar, transporte, comida, alojamiento...³⁸¹.

En 2011, el gasto medio por alumno en educación era de 2983,28 bolivianos (para la enseñanza primaria) y 3142,58 bolivianos (para la enseñanza secundaria)³⁸². Por lo tanto, el coste de la educación por estudiante era tres veces el salario mínimo mensual (de 815,4 bolivianos en 2011)³⁸³, haciendo la educación económicamente inaccesible para la mayoría de la población. Afortunadamente, el gobierno boliviano estableció el «Bono Juancito Pinto» y concedió 200 bolivianos anuales

³⁷⁷ TOMASEVSKI, Katarina (2006), *op. cit.*, pp. 197-198.

³⁷⁸ CRC/C/BOL/CO/4 (16 de octubre de 2009), párrafo 67.

³⁷⁹ <http://www.defensoria.gob.bo/archivos/VI%20Informe%20al%20Congreso.pdf> (consultado el 20 de junio de 2014), pp. 26-27.

³⁸⁰ TOMASEVSKI, Katarina (2006), *op. cit.*, p. 35.

³⁸¹ *Ibid.*, pp. 189 y 219.

³⁸² Según el Banco Mundial, el gasto por estudiante en la educación (en 2011) era de 18,54% y 19,53% del PIB *per capita* (para la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente). El PIB *per capita* para ese año era 16091,04 bolivianos. <http://data.worldbank.org/country/bolivia> (consultado el 23 de junio de 2014).

³⁸³ INE, «Salarios y remuneraciones – salario mínimo nacional», <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=41201> (consultado el 23 de junio de 2014). Véase también Decreto Supremo n.º 809 (del 2 de marzo de 2011) sobre el establecimiento de un salario mínimo mensual para la gestión 2011. Cabe señalar que el gobierno aumentó considerablemente el salario mínimo mensual entre 2011 y 2014 ya que alcanzó 1440 bolivianos.

a las familias para los gastos escolares. En su informe al CRC, Bolivia precisa que el bono era concedido a alumnos escolarizados de 1.º a 5.º de primaria y que «el propósito del Gobierno es abarcar el beneficio a estudiantes de 6.º grado de primaria, a los de educación especial y a hijos de jóvenes que cursan las unidades de educación de adultos»³⁸⁴ en el reparto de la gestión en curso (2007). El gobierno amplió el bono y, en 2007, el número total de beneficiarios aumentó en un 30%, haciendo que 73% de los alumnos beneficiaran del bono (o sea aproximadamente 1 millón de niños a través del país)³⁸⁵. En 2014, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) notó que el «Bono Juancito Pinto» había sido «ampliado para incluir a alumnos hasta el cuarto año de secundaria, así como a aquellos en los centros de educación especial sin límite de edad, ni grado de enseñanza»³⁸⁶. Este bono ilustra los esfuerzos de Bolivia por hacer que la educación sea accesible económicamente pero todavía existen barreras para acceder a la educación. De hecho, los costes de escolarización están relacionados con «la pérdida de ingresos para un hogar de la contribución monetaria que un niño, un niña o un adolescente puede aportar durante el tiempo que normalmente dedica a la educación»³⁸⁷. Sus actividades compiten con el horario escolar, principalmente actividades realizadas en su propio hogar o trabajo remunerado. De hecho, los alumnos que trabajan tienen una tasa de asistencia escolar menor y peores notas que los que no trabajan, y se retiran más fácilmente de la escuela a partir de secundaria³⁸⁸.

Sin embargo, los esfuerzos de Bolivia se ven socavados por la promulgación de la Ley n.º 548 relativa al «Código Niña, Niño y Adolescentes» el 17 de julio de 2014. Esta ley fija como edad mínima para trabajar los catorce años pero establece que «excepcionalmente, las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, podrán autorizar la actividad laboral por cuenta propia realizada por niñas, niños o adolescentes de diez a catorce años, y la actividad laboral por cuenta ajena de adolescentes de doce a catorce años, siempre que ésta no menoscabe su derecho a la educación, no sea peligrosa, insalubre, atentatoria a su dignidad y desarrollo integral, o se encuentre expresamente prohibido

³⁸⁴ CRC/C/BOL/4 (25 de marzo de 2009), párrafos 299 y 301.

³⁸⁵ CRC/C/BOL/Q/4/Add.1 (6 de agosto de 2009), p. 34.

³⁸⁶ A/HRC/25/19/Add.2 (5 de marzo 2014), párrafo 34.

³⁸⁷ Instituto de Estadísticas de la UNESCO y UNICEF (2012): *Finishing School. A Right for Children's Development: A Joint Effort*. UNICEF, Panamá, p. 24.

³⁸⁸ *Ibid*, pp. 22 y 24-25.

por la Ley»³⁸⁹. La intención de la Asamblea Legislativa Plurinacional de disminuir la edad mínima de admisión al empleo de 14 a 10 años contraviene las normas internacionales relativas al trabajo infantil, en particular el Convenio n.º 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (26 de junio 1973). Según el Defensor del Pueblo, Rolando Villena, esto «es un atentado a los derechos humanos de las y los adolescentes, además de ser regresiva, ya que la tendencia de los países es ampliarla, y deshonesta, porque responde al problema de la violencia social atacando a una población vulnerable»³⁹⁰. Esta nueva ley afecta la niñez más vulnerable y demuestra que los obstáculos estructurales no son fáciles de superar. Estos niño/as se encuentran en un círculo vicioso de pobreza y analfabetismo porque, cuando se rebaja la edad mínima para trabajar (trabajo infantil), estos niño/as que empiezan a trabajar pierden los años más importantes de la educación. En suma, nos preguntamos cuán fuerte es el compromiso de Bolivia con el derecho a la educación cuando aprueba una ley de esta índole.

Además, la educación debe ser accesible a todos sin discriminación alguna. Las disparidades existentes en la educación están relacionadas sobre todo al género y a la educación rural/urbana. En cuanto a la disparidad de género, el CRC expresó su preocupación «por las notables disparidades existentes en el Estado parte en lo que respecta a la observancia de los derechos consagrados en la Convención, como reflejan varios indicadores sociales, como la matriculación escolar y la terminación de los estudios»³⁹¹. En este sentido, el CRC recomendó que Bolivia «vele por que tanto las niñas como los niños indígenas también disfruten plenamente de su derecho a la educación»³⁹² y el CDESC le pidió que «vele por la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular tomando medidas eficaces y dotando de recursos económicos para luchar contra la discriminación en la educación de las niñas y adolescentes»³⁹³. Muchas veces, los padres cuentan con las niñas para la subsistencia familiar y la escuela representa entonces una pérdida de ingresos. Un ejemplo claro de esto es que el trabajo doméstico, con o sin compensación monetaria, se asigna generalmente

³⁸⁹ Ley n.º 548 relativa al «Código Niña, Niño y Adolescentes» (17 de julio de 2014), artículo 129, párrafos I y II.

³⁹⁰ http://www.defensoria.gob.bo/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=1007 (consultado el 2 de julio de 2014).

³⁹¹ CRC/C/BOL/CO/4 (16 de octubre de 2009), párrafo 28.

³⁹² *Ibid*, párrafo 68, punto c.

³⁹³ E/C.12/BOL/CO/2 (8 de agosto de 2008), párrafo 29.

a las niñas o las adolescentes»³⁹⁴. No obstante las disparidades y la discriminación afectan normalmente las niñas, esto no siempre es el caso en Bolivia. En 2011, la tasa neta de matriculación de niñas en la enseñanza primaria (83,36%) era inferior a la de los niños (83,50%), pero, al contrario, era superior (69%) a las de los niños (68,33%) para la enseñanza secundaria³⁹⁵. En cuanto a la niñez descolarizada, en 2011, el porcentaje de niñas en edad de escuela primaria no matriculadas (13%) era inferior al de los niños (13,30%), mientras que el porcentaje de niñas en edad de escuela secundaria elemental (10,30%) era superior al de los niños (10%)³⁹⁶. Además, con respecto a la esperanza de vida escolar, las niñas se hallan en desventaja; en 2012, los jóvenes de 25 años o más tenían una media de 8,9 años de escolarización mientras que las jóvenes tenían una media de 7,5³⁹⁷. Finalmente, la disparidad relativa a la supervivencia escolar en la enseñanza primaria y secundaria (en 2010) ilustra que el porcentaje de niñas que pueden esperar alcanzar los grados sucesivos de educación (86,24% y 94,01% para la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente) es superior al porcentaje de niños (86,13% y 91,75%)³⁹⁸. Si bien Bolivia debe proseguir sus esfuerzos para impartir la igualdad de acceso a la educación, cabe precisar que la división de género en el país no siempre desfavorece las niñas. En 2010, la tasa de supervivencia escolar para la enseñanza primaria y secundaria era superior para las niñas, y en 2011, la cantidad de niñas matriculadas en la enseñanza secundaria era superior a la cantidad de los niños, y había una cantidad inferior de niñas descolarizadas.

La discriminación en el acceso a la educación también concierne los grupos étnicos y las zonas urbanas y rurales. Según Alejandra Martínez, «al indagar si las características étnicas de los estudiantes influyen en el acceso escolar se observa que, una vez que se controla por el área de

³⁹⁴ Instituto de Estadísticas de la UNESCO y UNICEF (2012), *op. cit.*, p. 24.

³⁹⁵ IEU, «Educación – Tasa de matriculación». http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 24 de junio de 2014).

³⁹⁶ *Ibid.*, «Educación – Niñez descolarizada». El porcentaje de niñez descolarizada para ambos sexos era 13,2% y 10,2% en la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente.

³⁹⁷ IEU, «Educación – Logro educativo – Media de años de escolarización». http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 24 de junio de 2014). En 2012, la media de años de escolarización para la población de 25 años o más para ambos sexos era de 8,2.

³⁹⁸ IEU, «Educación – Progresión – Tasa de supervivencia escolar». http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 24 de junio de 2014). En 2010, el porcentaje de supervivencia escolar para ambos sexos era de 86,18% y 92,86% para los últimos grados de la enseñanza primaria y para la enseñanza secundaria elemental, respectivamente.

residencia, los efectos tienden a atenuarse e incluso a desaparecer»³⁹⁹. De hecho, «no se encuentran diferencias importantes en las tasas de matrícula por edad entre indígenas y no indígenas»⁴⁰⁰. Además, no existe un vínculo directo entre las áreas indígenas y no indígenas, y la esperanza de vida escolar en primaria, ya que ésta era de 86% en 2010⁴⁰¹. Por tanto, nos centremos más bien en las disparidades entre las zonas urbanas y rurales relativas a la educación. Sin embargo, cabe observar una brecha de género profunda dentro de la población indígena; en la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo Bolivia, las mujeres se encuentran en desventaja en relación a los hombres, mientras esto se ve menos en la población no indígena⁴⁰².

A pesar de la falta de información nacional e internacional relativa al reparto de la tasa neta de matriculación entre las zonas urbanas y rurales, podemos afirmar que la tasa de asistencia escolar en primaria en las zonas rurales es inferior a la de las zonas urbanas. En 2012, la tasa de asistencia escolar (para la población de ambos sexos, de 6 a 19 años) alcanzó 92,61% y 86,23% en las zonas urbanas y rurales, respectivamente⁴⁰³. Aparte de las barreras económicas debido a los ingresos limitados de un parte de la población boliviana, también existen obstáculos físicos y materiales que explican una menor tasa de asistencia escolar en las zonas rurales. El aislamiento geográfico, la falta de maestros cualificados, la escasez de los servicios educativos, la carencia del mantenimiento de los edificios y aulas, los materiales y equipamiento educativos obsoletos y precarios, ... son varios factores que justifican la gran disparidad entre las zonas urbanas y rurales relativa a la tasa de asistencia escolar⁴⁰⁴. Concretamente, la disparidad es superior en la educación secundaria. Los estudiantes de las zonas rurales tienen menos oportunidades en cuanto al acceso a la educación «tanto por problemas de oferta (sólo 11,4% del total de las unidades educativas del área rural cubren la educación secundaria), entre ellas la falta de docen-

³⁹⁹ MARTÍNEZ, Alejandra (2012), *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰⁰ «Sin embargo, algo que debe tomarse en cuenta es que el ingreso de los niños/as indígenas al sistema escolar presenta retrasos que deberían corregirse». PONCE, Juan (2012): *Determinantes del acceso y la permanencia en la educación, la mortalidad de la niñez y materna, y el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento: Evidencia empírica para el Estado Plurinacional de Bolivia*. FLACSO, Quito, p. 8

⁴⁰¹ MARTÍNEZ, Alejandra (2012), *op. cit.*, p. 17.

⁴⁰² *Idem*. Véase también Instituto de Estadísticas de la UNESCO y UNICEF (2012), *op. cit.*, p. 22.

⁴⁰³ INE (2014), Cuadro 1, p. 4. http://www.ine.gob.bo/pdf/boletin/NP_2014_48.pdf (consultado el 10 de junio de 2014).

⁴⁰⁴ Instituto de Estadísticas de la UNESCO y UNICEF (2012), *op. cit.*, pp. 27-28.

tes y ausencia de servicios educativos para los últimos grados de la primaria, como también por aspectos relacionados con la demanda»⁴⁰⁵. En suma, el área de residencia tiene una alta significación estadística sobre el acceso a la educación, así como sobre el porcentaje de niño/as descolarizado/as, tasas de supervivencia escolar y de esperanza de vida escolar. Concluimos que la educación es menos accesible para los niño/as provenientes de las zonas rurales.

Por último, el racismo y la discriminación en las escuelas hacen que la educación sea menos accesible o incluso inaccesible para los estudiantes. Una investigación realizada por el Observatorio del Racismo señala que «el racismo y la discriminación se producen a nivel estructural en el sistema educativo, pues la diferencia que existe entre los colegios fiscales y privados hace que algunos estudiantes se beneficien con una mejor calidad educativa»⁴⁰⁶. La investigación demuestra que, además de la marginación a maestros y estudiantes de diferentes orígenes, los estudiantes que reciben una baja calidad educativa «se caracterizan por ser de una clase social baja y de origen indígena»⁴⁰⁷.

C. ACEPTABILIDAD

«¿Cómo se puede hablar de la educación sin hablar de la calidad de la educación?»⁴⁰⁸ Según Víctor Orduna, la calidad de la educación es «un tema escurridizo y voluntariamente ignorado (o postergado) tanto por autoridades como por maestros, sobre todo porque implica desnudar las intimidades en relación a las condiciones, logros, niveles, contenidos, procedimientos, rendimientos, competencias... y, en definitiva, sobre el sentido mismo de la educación boliviana»⁴⁰⁹. El concepto de «calidad de la educación» es complejo por su carácter multidimensional y porque supone la medición y el abordaje de «variables que dependen de criterios subjetivos (y que en muchos casos pueden resistir una medición cuantitativa)»⁴¹⁰. Según Marcelino Higuera Saavedra, «la calidad de la educación no es un buen crite-

⁴⁰⁵ MARTÍNEZ, Alejandra (2012), *op. cit.*, p. 17.

⁴⁰⁶ GROVER CHOQUE, Freddy (2014). http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/la-paz/20130524/el-racismo-persiste-en-los-colegios_47130_76017.html (consultado el 24 de junio 2014). Véase también Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia (2013). http://www.defensoria.gob.bo/archivos/INFORME_SOBRE_DDHH_2013_06121012.pdf, p. 77 (consultado el 26 de junio de 2014).

⁴⁰⁷ GROVER CHOQUE, Freddy (2014), *op. cit.*

⁴⁰⁸ ORDUNA, Víctor (julio 2011), *op. cit.*, p. 2.

⁴⁰⁹ *Idem.*

⁴¹⁰ *Idem.*

rio. El criterio debería ser si la educación boliviana responde o no a las necesidades y problemáticas señaladas por la sociedad y los pueblos indígenas»⁴¹¹. Si bien el Observatorio Nacional de la Calidad Educativa ha sido establecido constitucionalmente para medir la calidad educativa, sigue siendo un asunto crítico y los avances del Observatorio no parecen todavía relevantes.

La calidad de la educación boliviana es motivo de preocupación para el CRC y el Consejo de Derechos Humanos, que la consideran «escasa» y «baja»⁴¹². Según José Luis Álvarez (un maestro boliviano con 25 años de experiencia) «seríamos demagogos o deshonestos si planteáramos que la calidad educativa ha mejorado; ha decaído dramáticamente»⁴¹³. Esto se debe principalmente a la insuficiente capacitación de los profesores, porque lo que se enseña en las ESFM no corresponde a la realidad⁴¹⁴. Nos centraremos en la formación docente en la parte «disponibilidad» infra.

Asimismo, la aceptabilidad también se refiere a una lengua de enseñanza aceptable. En su respuesta a la lista de cuestiones del CRC (2009) y en relación con el desarrollo del lenguaje, Bolivia se propone «promover en las niñas y niños el desarrollo del lenguaje y el uso de su lengua materna (L1) como medio de expresión, aprendizaje, comunicación y vía de apropiación y valoración de los elementos de la cultura de su comunidad para facilitar su interacción social con los que le rodean»⁴¹⁵. Ya que Bolivia tiene una mayoría demográfica indígena, la lengua materna de una parte importante de los estudiantes es una de las 36 lenguas indígenas oficiales reconocidas constitucionalmente. Si bien la Ley «Avelino Siñani» consagra la educación plurilingüe y reconoce que la lengua de enseñanza debe ser la lengua materna del estudiante, los pueblos indígenas están preocupados «por la falta de conocimiento de las lenguas indígenas por parte de los maestros»⁴¹⁶. Parece existir una divergencia entre la lengua materna de los formadores y su autoidentificación cultural. Por ejemplo, «que una persona se identifique con la cultura aymara no significa necesariamente que el aymara sea su lengua materna, ni siquiera que hable aymara. [...]

⁴¹¹ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

⁴¹² CRC/C/BOL/CO/4 (16 de octubre 2009), párrafo 67 y A/HRC/WG.6/7/BOL/3 (26 de noviembre de 2009), párrafo 49.

⁴¹³ Maestro entrevistado por Víctor Orduna in ORDUNA, Víctor (2011), *op. cit.*, p. 4.

⁴¹⁴ *Idem*. Véase también CRC/C/BOL/CO/4 (16 de octubre de 2009), párrafo 67.

⁴¹⁵ CRC/C/BOL/Q/4/Add.1 (6 de agosto de 2009), p. 15.

⁴¹⁶ LOPES CARDOZO, Mieke (2012): *Los futuros maestros y el cambio social en Bolivia. Entre la decolonización y las movilizaciones*. Universiteit van Amsterdam; IS Academie; Embajada del Reino de los Países Bajos; Fundación PIEB, La Paz, p. 118.

A veces las habilidades para usar activamente un idioma indígena se han perdido»⁴¹⁷. Así, para garantizar una educación realmente plurilingüe, es «necesaria una capacitación adicional en estos idiomas para los formadores»⁴¹⁸, especialmente porque el Ministerio de Educación declaró que, a partir de 2013, el castellano, las lenguas indígenas y extranjeras serán una sola materia⁴¹⁹.

d. ADAPTABILIDAD

Los indicadores «de resultado» presentan un panorama mixto de la educación que, en algunos aspectos, es cada vez más adaptable. La tasa de repetición para la enseñanza primaria y secundaria elemental (para ambos sexos) aumentó entre 1994 y 2011; de 4,22% a 5,95% (para la enseñanza primaria)⁴²⁰ y fuertemente de 3,20% a 6,73% (para la enseñanza secundaria)⁴²¹. En cuanto al abandono escolar prematuro, la tasa de deserción escolar para los últimos años de la enseñanza primaria y secundaria (para ambos sexos) disminuyó en más de la mitad entre 1994 y 2010: de 44,95% a 13,82% (en primaria) y de 12,80% a 7,14% (en secundaria)⁴²². A continuación explicaremos las razones que justifican dichas tasas.

Para que la educación boliviana sea adaptable, la educación intracultural, intercultural y plurilingüe consagrada en la Ley «Avelino Siñani» debe aplicarse de manera efectiva con la participación de los pueblos indígenas. En teoría, la Ley «Avelino Siñani» es una de las leyes más avanzadas en el reconocimiento de una educación que debe tomar en cuenta la diversidad cultural y lingüística del país. «La ley contiene propuestas y principios avanzados. Para las instituciones internacionales, esta ley es un avance normativo importante, particularmente en cuanto a su contenido porque parece que Bolivia está reconociendo

⁴¹⁷ *Ibid*, p. 198.

⁴¹⁸ *Idem*.

⁴¹⁹ Roberto Aguilar, Ministro de Educación, entrevistado por Guiomara Calle in CALLE, Guiomara (6 de enero de 2013), *op. cit.*

⁴²⁰ Aunque el aumento entre 1994 y 2011 no sea muy fuerte, cabe señalar que la tasa de repetición entre 1998 y 2007 disminuyó intensamente (2,52% en 1998) y aumentó fuertemente a partir de 2008.

⁴²¹ Para ambos niveles de enseñanza y años, la tasa de repetición para las niñas es inferior a la de los niños. IEU, «Educación – Progresión – Tasa de repetición». http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 26 de junio de 2014).

⁴²² Para ambos niveles de enseñanza y años, la tasa de deserción escolar para las niñas es inferior a la de los niños, excepto para la enseñanza primaria en 2001. http://data.uis.unesco.org/?CS_referer=&CS_ChosenLang=en (consultado el 26 de junio de 2014).

sus deficiencias en el ámbito educativo»⁴²³. Según los entrevistados, los principales puntos fuertes de la ley son la educación productiva («Antes, se le decía al estudiante: «tienes que estudiar y ya!», mientras que hoy en día se les pregunta a los estudiantes: «por qué quieres estudiar, qué pueden aportar tus estudios y conocimientos al desarrollo de tu comunidad?»⁴²⁴), el papel de los estudiantes como actores de su propio aprendizaje, el currículo regionalizado y la fuerte participación de los NPIOC, organizaciones de maestros, CEPOs y otros actores en las discusiones y planificación⁴²⁵.

Sin embargo, para ambos entrevistados, el principal obstáculo de la Ley «Avelino Siñani» es su difícil implementación debido al fracaso de la intraculturalidad. Por una parte, «los profesores consideran la ley «retrógrada». La intraculturalidad representa el pasado y la mayoría de los profesores no quieren volver al pasado; quieren pensar en el desarrollo, en la tecnología, ... Ya no hay sentido de valorar «lo propio». Para los maestros rurales, ya que el estado les asegura una carrera e ingresos regulares y que la profesión les da una posición de poder [...], estos maestros son funcionarios del estado y valoran difícilmente “lo propio”»⁴²⁶. Por otra parte, la mayoría de los padres en las comunidades consideran la Ley Avelino Siñani también como retrógrada y siguen resistiendo a la intraculturalidad; quieren que sus hijos aprendan el castellano y el conocimiento «predominante de la sociedad hegemónica», con la esperanza que puedan mudarse a las zonas urbanas y progresivamente empezar su ascensión social. La cuestión más problemática en las comunidades es la lengua; los padres consideran que sus hijos no necesitan aprender su lengua indígena en la escuela porque ya la hablan en casa. Para entender tal resistencia por parte de los padres, uno tiene que entender el proceso de discriminación de que han sido víctimas⁴²⁷; «mis hijos tienen que ser diferentes a mí» para no sufrir las mismas discriminaciones lingüísticas, económicas y de otra índole⁴²⁸. Esta problemática lingüística plantea la cuestión del balance entre, por una parte, el derecho individual de los padres a ver a sus hijos aprender una lengua específica (en este caso, el castellano) y de rechazar la len-

⁴²³ Entrevista con Yamila Gutierrez Callisaya (El Alto). Antropóloga aymara que trabaja en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Bilbao, 3 de junio de 2014. [en lo sucesivo «Entrevista con Yamila Gutierrez Callisaya»].

⁴²⁴ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

⁴²⁵ Entrevistas con Yamila Gutierrez Callisaya y Marcelino Higuera Saavedra.

⁴²⁶ Entrevista con Yamila Gutierrez Callisaya.

⁴²⁷ *Idem*.

⁴²⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, IIPP, PIEB, DANIDA (2012), *op. cit.*, pp. 38-39.

gua de enseñanza (lengua indígena), y por otra parte, el derecho colectivo de los pueblos indígenas de preservar sus lenguas originarias mediante su enseñanza en la escuela.

Además, una educación adaptada implica métodos de enseñanza y aprendizaje apropiados y por tanto una formación docente suficiente y efectiva. No obstante, la formación docente y la implementación de nuevos métodos pedagógicos parecen haber fallado en cierta medida, lo que socava la aplicación de la Ley Avelino Siñani⁴²⁹. En primer lugar, muchos maestros se quejan de la falta de oportunidades para la formación que les corresponde, particularmente fuera de las zonas urbanas⁴³⁰. Según Mieke Lopes Cardozo, «varias entrevistas y observaciones confirmaron que, hasta la fecha, se ha hecho poco para implementar los programas de capacitación en el servicio a escala nacional»⁴³¹. En segundo lugar, la situación genera confusión porque una parte del Ministerio de Educación y de los maestros de la enseñanza pública (particularmente de las zonas rurales, representados por la Confederación Nacional de Maestros Rurales – CONMERB) apoya firmemente la nueva ley sobre la educación, mientras que otra parte del Ministerio y de dichos maestros (especialmente de las zonas urbanas, representados por la Confederación Sindical de Maestros Urbanos), así como del ESFM y otros grupos de actores educativos, se oponen a esta ley⁴³².

La oposición a la Ley Avelino Siñani de parte de los maestros y los nuevos métodos pedagógicos conllevan a una falta de formación docente efectiva y por tanto a la escasa calidad de la educación⁴³³. Las razones principales de ello son, primero, que los maestros no saben cómo innovar dada la falta de pautas y políticas públicas para guiarlos en este proceso⁴³⁴. Segundo, debido a la apatía institucional y la inercia de las ESFM, la falta de contacto y cooperación entre los maestros y con el Ministerio de Educación, así como el rechazo hacia la innovación de sus métodos⁴³⁵, «los maestros que se gradúan no están capacitados para la aplicación de la nueva ley»⁴³⁶. Por último, la falta de «un documento oficial validado para la transformación curricular destinada a la Formación Docente»⁴³⁷ sigue impidiendo el mejoramiento de los resul-

429 Entrevistas con Marcelino Higuera Saavedra y with Yamila Gutierrez Callisaya.

430 LOPES CARDOZO, Mieke (2012), *op. cit.*, pp. 102 y 246.

431 *Ibid.*, p. 102.

432 *Ibid.*, pp. 104 y 109-110.

433 CRC/C/BOL/CO/4 (16 de octubre de 2009), párrafo 67.

434 LOPES CARDOZO, Mieke (2012), *op. cit.*, p. 118.

435 LOPES CARDOZO, Mieke (2012), *op. cit.*, pp. 103, 120 y 149.

436 Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

437 CAJÍAS DE LA VEGA, 2012.

tados relativos a la calidad de la formación docente, por ejemplo para el PROFOCOM. Como consecuencia del caos institucional y académico y de la oposición de los maestros a la Ley «Avelino Siñani», los maestros siguen aplicando los métodos pedagógicos antiguos con los que están familiarizados y que se siguen aplicando en la ESFM. Además, la función de los asesores pedagógicos fue suprimida en 2003, dejando a los maestros sin evaluación y formación pedagógicas para implementar los nuevos métodos. Desde ese momento, el profesorado ha seguido «desplegando iniciativas propias, reinventa, combina, recupera y recrea métodos, didácticas, contenidos»⁴³⁸. Las formas tradicionales de enseñanza siguen siendo una preocupación actual, también para los estudiantes: «lo que necesitamos aquí es que nuestros docentes estén capacitados y actualizados, son muy conservadores en sus enseñanzas y no nos motivan a aprender, lo que a su vez nos hace pasivos»⁴³⁹. En resumen, no se presta suficiente atención a la formación docente. Según un formador de maestros, «la estructura curricular de este instituto se basa en la lógica de que tenemos [los formadores] que enseñarles [a los futuros maestros] a enseñar de cierta manera, no los vemos como planificadores o facilitadores de los procesos de aprendizaje»⁴⁴⁰. Como declaró el director del Centro Boliviano para la Investigación y la Acción Educativas (CEBIAE), «si se sigue utilizando el concepto del maestro que es el que enseña, instruye y comanda estamos perdidos. [...] Ya no se puede hablar del maestro solitario que tiene la responsabilidad única de transmitir conocimientos y que tiene la verdad él solo».⁴⁴¹ Con la Ley Avelino Siñani, los maestros deben ser activos, participar y sentirse preocupados por los problemas sociales y políticos de su comunidad. Ya que la transformación curricular está orientada a profesores «con poder de decisión y responsabilidad sobre qué enseñar, cuándo, para qué y cómo enseñar, [y, por tanto] co-responsables de la calidad educativa»⁴⁴², es importante implementar efectivamente la formación docente.

⁴³⁸ ARRUETA, José Antonio (2011), *op. cit.*, p. 20.

⁴³⁹ Estudiante boliviano entrevistado por Mieke Lopes Cardozo in LOPES CARDOZO, Mieke (2012), *op. cit.*, p. 147.

⁴⁴⁰ Formador de maestros entrevistado por Mieke Lopes Cardozo in LOPES CARDOZO, Mieke (2012), *op. cit.*, p. 148.

⁴⁴¹ Eduardo González, Director del CEBIAE, entrevistado por Víctor Orduna in ORDUNA, Víctor (julio 2011), *op. cit.*, p. 3.

⁴⁴² ESPEJO TUCO, Edgar (2009): *Propuesta de diseño curricular de formación de maestros del SEP*, 2009. <http://www.monografias.com/trabajos87/propuesta-diseno-curricular-formacion-maestros/propuesta-diseno-curricular-formacion-maestros2.shtml> (consultado el 25 de junio de 2014).

En suma, «para superar las contradicciones y la ignorancia con respecto a la innovación, la formación docente en las ESFM debería centrarse sobre todo en la implementación de la ley»⁴⁴³. Es demasiado pronto para analizar resultados claros y tangibles del programa de formación docente bajo la Ley «Avelino Siñani» porque «es un proceso relativamente largo; habrá que esperar por lo menos una generación para consolidar el proceso y poder evaluarlo objetivamente»⁴⁴⁴. Sin embargo, cabe señalar que el nuevo sistema de formación docente abre nuevos espacios para cambios en las ESFM que dependen «en gran medida del compromiso y de la trayectoria de cada docente, porque cada uno de nosotros tiene experiencias diferentes»⁴⁴⁵.

En conclusión de este análisis, Bolivia posee instrumentos jurídicos muy completos y avanzados relativos a la educación, así como programas y planes de acción para que la educación sea disponible, accesible, aceptable y adaptable. No obstante, la realidad sobre el terreno es diferente (como han demostrado las estadísticas, entrevistas con actores educativos nacionales e informes). De hecho, la educación no es disponible para todos; la tasa neta de matriculación no ha alcanzado 100% y presenta disparidades de género y entre zonas urbanas y rurales, y Bolivia ya no es un territorio libre de analfabetismo. La educación boliviana tampoco es accesible a todos porque no es gratuita dados los varios obstáculos económicos. Además existen disparidades de género y entre zonas urbanas y rurales, pero cabe señalar que la discrepancia de género no siempre desfavorece las niñas. La aceptabilidad de la educación es socavada por la escasa y decreciente calidad educativa (aunque este criterio es difícil de medir), y por la ignorancia de las lenguas indígenas (de enseñanza) por parte de los maestros. Por último, si bien la tasa de abandono escolar ha disminuido, la educación no es adaptable a todos los estudiantes; la tasa de repetición ha aumentado, la implementación de la intraculturalidad ha fracasado (ya que los maestros y los padres consideran la Ley «Avelino Siñani» retrógrada), y la falta de formación docente efectiva ha conllevado a la escasa calidad de una educación no adaptada a las necesidades de sus estudiantes.

⁴⁴³ Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

⁴⁴⁴ Roberto Aguilar, entrevistado por Víctor Orduna, in ORDUNA, Víctor (julio de 2011), *op. cit.*, p. 4.

⁴⁴⁵ LOPES CARDOZO, Mieke (2012), *op. cit.*, p. 158.

IV. Conclusión

Al igual que el resto de los países latinoamericanos, la historia colonial de Bolivia conserva las huellas de la dominación y subordinación entre el estado y los pueblos indígenas. Enfrentados a relaciones de poder asimétricas, los pueblos indígenas empezaron a hacer resistencia a la asimilación y hegemonía cultural por parte de la sociedad hegemónica, reclamando el reconocimiento de su identidad y particularidades culturales colectivas. En un contexto de creciente democratización y reconocimiento progresivo de los derechos humanos, los movimientos indígenas surgieron en los años ochenta y, sin ninguna intención de secesión o independencia, denunciaron el colonialismo interno y reivindicaron la igualdad de los derechos y el derecho a la diferencia, así como la promoción de la interculturalidad. La creciente visibilidad de los pueblos indígenas a nivel nacional, regional e internacional conllevó a reformas legales y constitucionales en Bolivia, a la ratificación de instrumentos jurídicos internacionales que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas (particularmente el Convenio No. 169 de la OIT y la DNUDPI), y al surgimiento de un derecho internacional consuetudinario que reconoce el carácter sui generis de los pueblos indígenas.

Bolivia, cuya mayoría demográfica es indígena y cuyo presidente (desde 2005) es el primer presidente indígena de Latinoamérica, destaca por ser uno de los países más avanzados del continente en términos de reformas legales nacionales relativas a los pueblos indígenas. De hecho, la nueva Constitución de 2009 reconoce el Estado Plurinacional de Bolivia como «un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el

pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país»⁴⁴⁶.

En cuanto al derecho a la educación, la evolución histórica y política del sistema educativo desde principios del siglo xx condujo al reconocimiento de una educación adaptada a la diversidad cultural y lingüística del país a través de dos reformas educativas en 1994 y 2010. La primera reforma y la Ley de Reformas educativa (n.º 1565) aprobada el 7 de julio de 1994 establece una educación participativa, intercultural y bilingüe (IBE), con una pedagogía constructivista. Si bien ha sido un logro en términos de participación de los padres, miembros de las comunidades y CEPOs, esta reforma dio la impresión que la IBE era sólo para los pueblos indígenas y demostró claramente la falta de implementación del currículo diversificado, de la educación bilingüe y de la pedagogía constructivista. La transición entre las dos reformas y leyes educativas fue marcada, en primer lugar, por la elección del Presidente Evo Morales en 2005, la abrogación de la Ley de Reforma educativa (n.º 1565) y la aplicación concomitante del proyecto «Avelino Siñani – Elizardo Pérez». En segundo lugar, la Asamblea Constituyente convocada en 2006 permitió un foro social que elaboró una refundación del país, incluyendo por primera vez a todos los bolivianos. El mismo año se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo que creó una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para «Vivir Bien». Por último, la aprobación de la ley n.º 3560 en 2007 transpuso la DNUDIP en la legislación nacional, lo que aumentó el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Por último, en 2009, se aprobó la nueva Constitución Política del Estado.

La Ley de Educación «Avelino Siñani – Elizardo Pérez», aprobada el 20 de diciembre de 2010, consagra un nuevo modelo educativo que representa un cambio epistemológico de la IBE de 1994. Este nuevo modelo está basado sobre los siguientes pilares: intraculturalidad, interculturalidad, plurilingüismo, descolonización, educación productiva y comunitaria. La educación intracultural, intercultural y plurilingüe (EIIP) apunta a la valorización y empoderamiento de los conocimientos, capacidades y cultura de los pueblos indígenas, como necesidad de ruptura con el pasado colonial. Esto permite entrar en un diálogo y aprendizaje mutuo con las otras culturas (sobre todo la cultura hegemónica) y convivir en condiciones de igualdad. En este sentido, la EIIP es holística porque abarca los contenidos, metodologías, objetivos y criterios de evaluación de la educación. Además, el estado ha elaborado un currículo base

⁴⁴⁶ Constitución boliviana (2009), artículo 1.

plurinacional y ha ayudado los CEPOs en la construcción de un currículo regionalizado adaptado a las particularidades culturales indígenas y en general a la realidad cultural del país. Para ello, el nuevo modelo educativo de la EIIP se sustenta en los valores de reciprocidad, complementariedad, dualidad, igualdad y respeto entre los diferentes modelos educativos de Bolivia.

Para evaluar el cumplimiento de Bolivia con sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación, analizamos el sistema educativo nacional que se caracteriza por la Reforma educativa de 2010 y la Ley «Avelino Siñani – Elizardo Pérez». Es todavía demasiado temprano para evaluar la implementación del nuevo sistema educativo ya que empezó en 2012/2013 y que varía según las zonas geográficas del país (siendo más rápida para el currículo base en particular en las zonas urbanas y más lento en las zonas rurales)⁴⁴⁷. Sin embargo, nuestro análisis (mediante el sistema de indicadores «estructural, de proceso y de resultado») nos permite sacar conclusiones sobre el respeto y la protección del derecho a la educación en Bolivia.

En cuanto a los indicadores estructurales, podemos concluir que la Constitución boliviana (2009) y la Ley «Avelino Siñani – Elizardo Pérez» son muy completas y avanzadas con respecto a la promoción del derecho a la educación. También incorporan las obligaciones de Bolivia derivadas del PIDESC, CDN, Convenio No. 169 de la OIT y DNUD-PI. De hecho, ambos textos legales nacionales hacen que la educación sea disponible porque consagran la obligación del gobierno de establecer escuelas, respetar las escuelas privadas y proveer recursos suficientes para el desarrollo de las instituciones educativas. La educación boliviana parece ser económicamente y físicamente accesible a todos sin discriminación. Sin embargo, los instrumentos jurídicos nacionales van más allá de la obligación de Bolivia de impartir una educación primaria gratuita y obligatoria, ya que establecen que la educación es obligatoria hasta el bachillerato y que la enseñanza pública es gratuita a todos los niveles hasta la educación superior. La Constitución y la Ley «Avelino Siñani – Elizardo Pérez» reconocen que la educación debe ser aceptable y de alta calidad. Consagran el respeto de las convicciones de los padres relativas a la educación de sus hijo/as, una lengua de enseñanza aceptable y el respeto por el derecho de los pueblos indígenas de establecer y control sus propios sistemas e instituciones educativas. Por

⁴⁴⁷ Marcelino Higuera Saavedra comentó que, en su comunidad y en la mayoría de las zonas rurales del país, hasta 2014, la implementación del nuevo sistema educativo se centró en cambios administrativos y en la creación de unidades educativas, más que en el currículo. Entrevista con Marcelino Higuera Saavedra.

último, ambos textos jurídicos nacionales establecen que la educación debe satisfacer el criterio de adaptabilidad, garantizando la creación de programas y servicios educativos adaptados a las particularidades y necesidades culturales de los pueblos indígenas desarrollados con su participación, así como una formación docente apropiada.

Con respecto a los indicadores de proceso, si bien hizo esfuerzos para cumplir con sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación, Bolivia ha fallado en ciertos aspectos. El gobierno apunta a asegurar una educación disponible para todos, particularmente mediante los planes de acción del Ministerio de Educación y el programa para erradicar el analfabetismo. No obstante, además de la disminución de los gastos por estudiante en la educación desde 2010 (como porcentaje del PIB per capita), el gobierno ha disminuido sus gastos destinados a la educación (como porcentaje del PIB) desde el mismo año. De este modo, Bolivia viola su obligación inmediata de impartir una enseñanza primaria disponible para todos y crea una violación prima facie de su obligación de proporcionar una enseñanza secundaria progresivamente disponible para todos mediante la adopción de tal medida regresiva. El anuncio de Evo Morales con respecto a un incremento del gasto del gobierno para la educación en 2014 (8,7% del PIB) podría superar este fallo si se implementa realmente. Asimismo, el gobierno ha establecido varios programas para asegurar una educación primaria y secundaria accesible económicamente y físicamente a todos en pie de igualdad, conforme con la obligación inmediata del estado de garantizar una educación primaria gratuita para todos sin discriminación. Además, para mejorar la aceptabilidad de la educación, el OPCE publicó dos documentos sobre el seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa. En cuanto al criterio de disponibilidad, el gobierno estableció varios programas e instituciones para desarrollar procesos de investigación lingüística y cultural, para asegurar la participación efectiva de los NPIOC en la educación (en particular a través de los CEPOs) y para mejorar la formación docente apropiada en las ESFM y la universidad.

Por último, los indicadores de resultado sugieren que la realidad sobre el terreno presenta un panorama mixto en cuanto a la consistencia de Bolivia con el derecho a la educación (tal como está consagrado en los tratados que ratificó o accedió). La tasa neta de matriculación no sólo ha disminuido para la enseñanza primaria y secundaria desde 1998 (excepto un ligero aumento en la enseñanza secundaria en 2001) pero también alcanzó solamente 83,43% y 68,33% (para la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente). De esta manera, la educación boliviana no es disponible para todos y el estado viola su obligación in-

mediata de impartir una educación primaria disponible para todos y crea una violación prima facie de su obligación de proporcionar progresivamente una educación secundaria. Además, si bien la tasa de alfabetismo alcanzó 94,98% en 2012, Bolivia falló en permanecer como un territorio libre de analfabetismo (como había sido reconocido por la UNESCO en 2008), y las disparidades de género y entre las zonas urbanas y rurales explican la violación de su obligación inmediata de garantizar la no discriminación en el ámbito educativo. En cuanto al criterio de accesibilidad, debido a los múltiples obstáculos económicos que hacen que la educación no sea gratuita, Bolivia falla en impartir una educación primaria gratuita para todos como obligación mínima básica. Además, a la luz de las disparidades de género y entre las zonas urbanas y rurales, si bien es importante subrayar que las disparidades de género no siempre desfavorecen a las niñas en Bolivia, el estado viola su obligación inmediata de garantizar una educación accesible a todos sin discriminación. Con respecto al criterio de aceptabilidad, se considera que Bolivia falla en impartir una educación aceptable porque la calidad de la educación ha disminuido y es considerada escasa, y porque los profesores no tienen conocimientos sobre las lenguas indígenas que tienen que enseñar. Por último, en algunos aspectos, el estado falla en asegurar una educación adaptable a todos. Aunque la tasa de abandono escolar ha disminuido en más de la mitad entre 1994 y 2010, la tasa de repetición ha aumentado para la enseñanza primaria y secundaria, y la falta de formación docente (adaptada a las particularidades de los pueblos indígenas) conlleva a una escasa calidad de la educación.

En resumen, Bolivia posee instrumentos jurídicos nacionales completos y avanzados que protegen el derecho a la educación. Basado en gran medida en la nueva Constitución de 2009, la Reforma educativa de 2010 y la Ley de Educación «Avelino Siñani – Elizardo Pérez» consagran una educación adaptada a las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas. «Sin duda, en términos de contenido normativo, la nueva Constitución boliviana es la más avanzada y progresiva de Latinoamérica»⁴⁴⁸. Los varios programas e instituciones existentes que apuntan a hacer que la educación sea disponible, accesible, aceptable y adaptable demuestran los esfuerzos del gobierno boliviano por cumplir con sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la educación. Sin embargo, la realidad sobre el terreno muestra que Bo-

⁴⁴⁸ AGUILAR, Gonzalo, LAFOSSE, Sandra, ROJAS, Hugo & STEWARD, Rebecca (2010): *op. cit.*, p. 83.

livia está aún lejos de respetar y proteger efectivamente este derecho. La implementación del nuevo sistema educativo «es un proceso relativamente largo; habrá que esperar por lo menos una generación para consolidar el proceso y poder evaluarlo objetivamente»⁴⁴⁹.

En 2011, el Presidente Evo Morales informó a unos estudiantes de secundaria de Santa Cruz de la Sierra sobre la importancia de la educación: «Ustedes tienen que comprometerse con el estudio, para ser la luz y la esperanza que Bolivia necesita para su desarrollo»⁴⁵⁰. Esperemos que el gobierno continúe sus esfuerzos para garantizar el derecho a la educación para todos los bolivianos y, por lo tanto, respetar plenamente sus obligaciones contenidas en los tratados internacionales.

⁴⁴⁹ Roberto Aguilar, entrevistado por Víctor Orduna, in ORDUNA, Víctor (julio de 2011): *op. cit.*, p. 4.

⁴⁵⁰ Discurso del Presidente Evo Morales in LOPES CARDOZO, Mieke (2012): *op. cit.*, p. 35.

Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 80

Como el resto de los países latinoamericanos, la historia colonial de Bolivia se caracteriza por la dominación, asimilación y erradicación cultural por parte de la sociedad hegemónica, lo que obligó a los pueblos indígenas a resistir y reivindicar sus derechos, tal como el derecho a la educación. La lucha de los movimientos indígenas y la evolución del contexto político y educativo conllevaron al establecimiento de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe que toma en cuenta la diversidad cultural del país. Esta investigación apunta a analizar el cumplimiento de Bolivia de sus obligaciones internacionales relativas a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación.

Amalia Rodríguez Fajardo estudió Derecho en la Université Libre de Bruxelles y se graduó con un Master en Derecho en 2013. Se especializó en derechos humanos y se graduó con un Master's Degree in Human Rights and Democratisation en 2014. Se centró principalmente en derechos de los pueblos indígenas y escribió una tesis sobre el derecho a la educación de los pueblos indígenas en Bolivia. Actualmente, realiza una pasantía en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bruselas.

