

Maestros en Bolivia: formación, remuneración y políticas*

Teachers in Bolivia: Teacher Education, Remuneration, and Policies

Manuel E. Contreras¹

Resumen

Este artículo analiza la profesión docente en Bolivia a partir de tres fuentes: i) una revisión de literatura histórica, etnográfica y de economía de la educación; ii) la evidencia experiencial y testimonial del reciente Congreso Plurinacional de Educación; y iii) microdatos de hogares 2006-2023. Sostengo que la combinación de formación única

* Reconozco el uso de ChatGPT-5 como apoyo en la redacción de este artículo, en particular para mejorar la prosa, elaborar síntesis preliminares de algunas obras citadas y sugerir ajustes de estructura y conclusiones. Todas las propuestas fueron evaluadas críticamente y contrastadas por mí con las fuentes originales. La interpretación de la evidencia y el contenido final del manuscrito son de mi exclusiva responsabilidad. Agradezco los valiosos comentarios de Nicolás Irazoque Sillerico, Luz Jiménez, Wilson Jiménez, Patricia Marín, Jorge Rivera, Jiovanny Samanamud, Adriana Tordoya y de dos evaluadores externos de versiones previas. Cualquier error u omisión remanente es únicamente mío.

1 Doctor por Columbia University (1990) y magíster por la London School of Economics (1980). Su investigación abarca la historia económica, tecnológica y educativa, así como la historia ferroviaria y la infraestructura de transporte en Bolivia. Entre sus trabajos recientes sobre educación destaca “Radiografía de la educación boliviana en 1931. La segunda visita del Dr. Georges Rouma”, *Historia. Revista de la Carrera de Historia*, núm. 52 (2023): 9-37. Es autor de *El surgimiento de la ingeniería en Bolivia. Formación y ejercicio de la profesión, 1900-1964* (Plural editores, 2023). Es miembro de número de la Academia Boliviana de la Historia y profesor de Historia Empresarial en la Universidad Privada Boliviana. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0122-9881>. Correo electrónico: manuel.e.contreras.c@gmail.com.

y pública con un régimen salarial macropresupuestario elevó credenciales y condiciones laborales, pero no cerró la cadena formación → práctica de aula → aprendizaje debido a una selectividad de ingreso insuficiente, un acompañamiento situado escaso y una progresión profesional débilmente vinculada a evidencias. Los hallazgos incluyen: ajuste de cupos y admisiones (2010-2023) con tasas de graduación cercanas al 80%; déficits en seguimiento en aula y portafolios; rediseño de la evaluación docente en 2023 con prueba disciplinar; y limitaciones de literacidad. La contribución de este texto es articular esa evidencia en una agenda de cuatro frentes: elevar la selectividad; transformar la formación continua hacia el acompañamiento en escuela; instalar una carrera por evidencias con incentivos preferentemente colegiales; y gobernar con transparencia y datos abiertos. En línea con la experiencia regional, el énfasis se desplaza de “más cursos y más salario” a mejor práctica y a incentivos vinculados con resultados verificables.

Palabras clave: política docente en Bolivia; formación inicial y desarrollo profesional docente; evaluación del desempeño y carrera por evidencias; salarios y remuneración docente.

Abstract. *This article examines the teaching profession in Bolivia drawing on three sources: (i) a review of historical, ethnographic, and economics-of-education scholarship; (ii) experiential and testimonial evidence from the recent Plurinational Education Congress; and (iii) household microdata for 2006–2023. It argues that a single public provider of initial teacher education, combined with a centrally determined macro-fiscal pay regime, improved credentials and working conditions but failed to close the formation → classroom practice → learning chain due to limited admissions selectivity, scarce school-embedded coaching, and a career structure only weakly linked to evidence. Findings include adjustments to quotas and admissions (2010–2023) with graduation rates near 80%; deficits in classroom follow-up and teaching portfolios; a 2023 redesign of teacher evaluation that introduced a disciplinary test; and persistent literacy limitations. The article’s contribution is to integrate this evidence into a four-pillar agenda: raise admissions selectivity; reorient in-service training toward school-based accompaniment; institutionalize an evidence-based career structure with predominantly collegial (school-level) incentives; and strengthen governance through transparency and open data. In line with regional experience, the emphasis shifts from “more courses and higher pay” to enhanced classroom practice and incentives tied to verifiable outcomes.*

Keywords: *Teacher policy in Bolivia; Initial teacher education and in-service professional development; Performance evaluation and evidence-based career ladders; Teacher salaries and remuneration.*

Introducción

En América Latina y el Caribe (ALC), la calidad docente es una de las principales restricciones para alcanzar sistemas escolares de alto desempeño². La evidencia comparada converge en señalar que los estándares de ingreso poco exigentes, el dominio disciplinar insuficiente, la desconexión entre desempeño y carrera profesional y el liderazgo escolar frágil erosionan la profesionalización y los aprendizajes. Bolivia comparte estas tensiones, aunque con rasgos propios: formación inicial pública y unificada a través de las Escuelas Superiores de Formación de Maestros y sus unidades académicas (ESFM/UA), actualización en servicio con cobertura nacional a través de la Unidad Especializada de Formación Continua (UNEFCO) y un régimen salarial anclado en la antigüedad, débilmente vinculado al desempeño (pese a la existencia de un examen de ascenso de categoría) y definido por la política macropresupuestaria. Este andamiaje, aunque necesario, resulta insuficiente si no se traduce en prácticas observables en aula y en señales de carrera basadas en evidencias.

Este debate no es exclusivo de Bolivia: forma parte de una discusión más amplia sobre la profesionalización docente en América Latina. Como plantea Gortazar (2025), los sistemas educativos más efectivos comparten tres elementos estructurales: estándares profesionales claros, procesos de selección rigurosos y mecanismos de evaluación vinculados a trayectorias profesionales. Estos componentes crean un ecosistema que alinea expectativas, desempeño y desarrollo profesional, permitiendo que la docencia funcione como una verdadera palanca de desarrollo económico y social.

-
- 2 Para una síntesis de la investigación en este ámbito, véase UNESCO-OREALC (2012: 110), que explícitamente argumenta que: “Investigaciones como las del PISA confirman que la calidad de los maestros, que se expresa en los tres componentes centrales de la institucionalización —conocimientos, valores y prácticas—, sigue siendo uno de los principales correlatos de buenos resultados educativos. La relevancia que actualmente se concede al trabajo docente como uno de los factores decisivos para una educación de calidad y equitativa representa un desafío enorme para la profesión y para quienes inciden en su fortalecimiento. La opción por una educación inclusiva, que aspira a garantizar el derecho al aprendizaje de todos los estudiantes eleva también sustancialmente los requerimientos que la sociedad formula a los cuerpos docentes”.
-

Situar el caso boliviano en esta perspectiva comparada permite entender sus desafíos no como anomalías, sino como parte de un patrón más amplio de tensiones institucionales en la región.

El artículo realiza tres aportes: i) sintetiza críticamente la literatura histórica, etnográfica y de economía de la educación sobre docencia en Bolivia; ii) analiza la evidencia reciente del Congreso Plurinacional de Educación (2024/2025) en formación y evaluación; y iii) actualiza perfiles y salarios (2006-2023) con microdatos de hogares. Con esa base, propone una agenda en cuatro frentes —selectividad de ingreso, acompañamiento situado, carrera por evidencias y datos abiertos— y discute su viabilidad política.

El análisis triangula tres fuentes: i) revisión crítica de literatura histórica, etnográfica y de economía de la educación; ii) evidencia administrativa y testimonial del Congreso Plurinacional de Educación de 2024; y iii) microdatos de hogares 2006-2023. Los resultados son asociativos y no permiten inferencias causales. En microdatos, se define *docente* como ocupación en enseñanza como empleo principal (CIUO/Clasificador nacional); el *sector* se distingue en fiscal y convenio/privado; la *dedicación* plena se aproxima por ≥ 30 -35 horas semanales y la *pluriactividad* como segunda ocupación. El *ingreso por hora* se construye como ingreso laboral mensual neto/horas habituales, *deflactado a 2023* (IPC). Se contrastan cuatro grupos de referencia: fuerza laboral, asalariados, asalariados terciarios y profesionales.

El artículo se organiza así: i) una síntesis de lecciones regionales; ii) una revisión bibliográfica en tres corrientes; iii) un análisis de la evidencia reciente sobre formación docente a partir de las Conclusiones del Congreso Plurinacional de Educación realizado en Tarija (25-29 de noviembre de 2024) (Ministerio de Educación, 2025); iv) resultados del estudio de salarios docentes para 2006-2023 con base en las Encuestas Integradas de Hogares (Tordoya y Jiménez, 2025), en diálogo con la línea analítica de Urquiola *et al.* (2000); v) una discusión sobre las debilidades del ciclo formación-práctica-resultados; y vi) conclusiones, con una agenda operativa de política pública.

Sostengo que, en Bolivia, el diseño de “formación única y pública”, combinado con un esquema salarial predominantemente administrado por la política macro, ha generado importantes avances en credencialización y condiciones laborales. Sin embargo, aún carece de los mecanismos de

transferencia efectiva al aula y de reconocimiento diferenciado del desempeño, factores que la literatura internacional asocia con mejoras sostenidas de los aprendizajes (OECD, 2022; UNESCO, 2022). Por ello, la agenda estratégica no consiste únicamente en ampliar la formación o incrementar salarios, sino en una reingeniería del vínculo entre: i) selectividad en el ingreso a la docencia, ii) calidad de la formación inicial y continua, iii) observación y retroalimentación en aula, y iv) progresión profesional fundamentada en evidencias, sin renunciar al horizonte de equidad que caracteriza al sistema boliviano.

Lecciones regionales: incorporar–desarrollar–motivar

Antes de analizar el caso boliviano resulta pertinente presentar un panorama regional, viendo lo que funciona —y lo que no— en materia de políticas docentes. Tres bloques de evidencia comparada identificados por Bruns y Luque (2015) son particularmente relevantes para contextualizar el debate nacional:

1. La calidad docente como restricción vinculante. ALC exhibe, en promedio, menor tiempo efectivo de instrucción y experiencias de aula menos ricas que las de los sistemas de referencia internacional. Estudios recientes reportan que en los países analizados los docentes dedican el 65 % o menos del tiempo a instrucción (frente a un referente del 85 %), usan poco los materiales disponibles —en especial de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)— y muestran dificultades para sostener el involucramiento estudiantil. Este “déficit de práctica” coexiste con brechas de dominio disciplinar (por ejemplo, en Perú, el 84 % de los maestros de sexto grado quedó por debajo del nivel 2 en una evaluación de 2006, donde el nivel 3 indicaba dominio de los contenidos de matemáticas de sexto grado), y con un paisaje regional donde casi ningún cuerpo docente (posible excepción: Cuba) alcanza estándares globales altos.

2. Tres palancas de política. La literatura resume la agenda en tres verbos: incorporar, desarrollar y motivar. Esto implica elevar requisitos de ingreso, alinear la formación inicial y en servicio con estándares de manejo

docente observables, e introducir señales creíbles de carrera y remuneración asociadas a evidencias de desempeño. Experiencias recientes en Chile y Perú, con matices diferenciados, ilustran intentos de avance en esas direcciones.

3. El desafío político. Más allá de lo técnico y fiscal, la restricción medular es política: la densidad sindical del magisterio exige pactos de largo plazo —con reglas estables y legitimidad— para sostener reformas de carrera, evaluación y formación. El avance, cuando ocurre, suele ser incremental y negociado.

Este marco orienta el análisis del caso boliviano: en qué medida las instituciones docentes movilizan la evidencia y la convierten en cambio.

Formación, escuela y gobernanza del magisterio boliviano: estado del arte

A efectos de ordenar una literatura vasta y heterogénea sobre la docencia en Bolivia, resulta útil el esquema tripartito que distingue: i) la formación docente en perspectiva histórica, ii) la historia social y la microhistoria escolar, y iii) la condición socioeconómica y la gobernanza del magisterio. Este marco permite leer continuidades y rupturas institucionales desde comienzos del siglo XX, comprender cómo o hasta qué punto las normas “viajan” —o no— al aula y, a la vez, situar la profesión docente en el entramado de incentivos, reglas y relaciones de poder³.

En el primer eje —la formación en perspectiva histórica⁴— destacan cuatro aportes. Cajías de la Vega (2011) ofrece un recorrido de largo plazo, desde fines del siglo XIX hasta inicios del XXI, y articula en un mismo arco la Reforma Educativa de 1994 y la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP). Su contribución combina reconstrucción documental con orientación de política pública: mapea hitos, dispositivos de formación (como el PROEIB/

3 Para una revisión bibliográfica más centrada en los efectos de la Reforma Educativa de 1994 y la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez que en la formación docente, véase Carrión Justiniano (2022), cuya revisión incluye varios de los aportes analizados a continuación.

4 En este mismo eje véase también Yapu (2007) y Aillón Soria, Calderón Jemio y Talavera Simoni (2009).

PINS-EIB)⁵ y virajes institucionales —incluida la licitación de institutos de formación de docentes a universidades— para cerrar con un decálogo propositivo de “imperativos” para la formación docente. Al insistir en “continuidades y rupturas”, muestra cómo los ciclos políticos reconfiguran, sin borrar del todo, herencias de larga data.

Por su parte, Lozada Pereira (2006) aporta una lectura histórico-comparada que desciende de la narrativa normativa a un diseño institucional concreto. Su tesis central plantea la integración entre universidad y normales —la primera como ancla disciplinar y las segundas como depositarias de tradición pedagógica—. Con ello plantea elevar la formación inicial al nivel superior. El valor de su balance radica en empalmar diagnóstico y diseño: perfila un sistema de evaluación que vincule desempeño con formación continua para promoción y remuneración, desplazando la discusión desde el currículo hacia incentivos y profesionalización efectivos. El propio inventario del sistema —peso de los institutos normales superiores (INS), egresos anuales, precariedad de INS rurales— y su análisis de brechas urbano-rurales y politización del campo refuerzan la necesidad de una gobernanza que articule evaluación, desarrollo profesional y equidad territorial.

Talavera Simoni (2011) interpreta la resistencia docente a las reformas como fenómeno de raíces históricas y culturales antes que coyuntural. Su periodización —de la formación de la educación pública a 2005— repone a los maestros y a las comunidades indígenas como actores de la educación pública y sugiere que, tras décadas de inflación y ajuste, emergieron “culturas magisteriales salarialistas” que ayudan a entender por qué, pese a la expansión de cobertura desde 1994, la calidad siguió rezagada. El libro no solo reinterpreta hitos como Warisata; también provee una base empírica sólida (legislación, series, presupuestos y salarios) y recomendaciones de política en clave de continuidades/rupturas.

Finalmente, Ivonne Ramírez Martínez *et al.* (2025) presenta una lectura histórico-comparada de la formación inicial docente organizada en tres

5 Proyecto de Institutos Normales Superiores de Educación Intercultural Bilingüe, a cargo del Programa de Educación Intercultural Bilingüe para los Andes (PROEIB-A).

ciclos normativo-pedagógicos: el Código de la Educación (1954-1994), la Reforma Educativa (Ley 1565, 1994-2009) y la Ley 070 LASEP (desde 2010). Sostiene que, más que seguir de forma consistente los paradigmas psicopedagógicos internacionales, la praxis formativa ha respondido a los modelos políticos de cada período, con persistencia de rutinas reproductivas en el aula pese a los declarados cambios de enfoque. En el plano institucional y de gobernanza, documenta la transformación de las escuelas normales en INS en 1994 (Ley 1565), su posterior conversión en ESFM/UA en 2009, el inicio de la formación de cinco años en 2010 y la consolidación de 27 ESFM y 20 unidades académicas en ese mismo año, junto con hitos posteriores, como la aprobación del nuevo currículo base en 2011, la primera promoción en 2014 y la actualización curricular de 2015.

Además, registra compendios normativos (2013, 2018) que estandarizan evaluación, investigación, trabajo de grado, residencias y otros procesos, aportando una línea de tiempo clara para 2009-2015. En el plano curricular, describe el tránsito de diseños disciplinares y por objetivos hacia propuestas modulares y transversales, hasta un modelo mixto que combina disciplinas y “campos de saber” mediante ejes articuladores; a lo largo de todo el período, la dimensión didáctica permanece como componente constante. El balance concluye que la agenda vigente busca profesionalización con competencias teórico-prácticas orientadas al saber qué, cómo y para qué enseñar, pero advierte que la cristalización de estas intenciones en la práctica cotidiana de aula sigue siendo una tarea pendiente.

El segundo eje —historia social y microhistoria— coloca la lupa en la vida cotidiana escolar. Un texto fundacional, el de Subirats y Nogales (1989), constituye un punto de inflexión: a partir de trabajo de campo en escuelas urbano-marginales y rurales de La Paz, conceptualiza la doble condición del docente —profesional y asalariado— y muestra que cada escuela “refracta” la norma, produciendo condiciones específicas de trabajo que inciden en el desempeño. Documenta, además, asimetrías estructurales derivadas de la ingeniería administrativa (división urbana/rural, traspasos, escalafón) y ofrece un mapa operativo del trabajo docente (técnico-administrativo, técnico-pedagógico y social). Esta perspectiva desplaza la “culpabilización”

del magisterio y lo repone como sujeto en contextos institucionales que moldean su acción.

En esa misma clave micro, Talavera Simoni (1999) convierte la escuela paceña en “laboratorio histórico”: una etnografía que reconstruye procesos, ritmos y apropiaciones “desde abajo”. De allí emergen categorías que siguen siendo herramientas analíticas vigentes: los “filtros” de la reforma —tiempo pedagógico, hacinamiento, infraestructura— que condicionan la recepción del cambio; la “mezcla” metodológica como saber práctico construido colectivamente; el “efecto formativo” de los módulos sobre prácticas y tiempos de clase; y la centralidad de la dirección escolar y la asesoría pedagógica como teclas (limitadas) de mejora en servicio. Talavera abre así una agenda de historia social de la escuela centrada en trabajo docente y mediaciones institucionales, insustituible para comprender por qué las innovaciones no viajan linealmente del decreto al aula.

El tercer eje —condición socioeconómica y gobernanza— reencuadra el debate con lentes de economía laboral e institucionalismo. El estudio de Urquiola *et al.* (2000) marca un antes y un después al pasar de “¿están bien pagados los maestros?” a “¿cómo diseñar pagos e incentivos que atraigan y motiven a mejores docentes?”. Su estrategia empírica —encuestas de hogares, Sistema de Medición de Calidad (SIMECAL), encuesta a maestros y trabajo cualitativo— fija un estándar metodológico poco común en el país. Entre sus hallazgos destacan que: salarios y credenciales observables no explican mejoras en logro una vez controlado el contexto del estudiante; motivación y desempeño declinan con la antigüedad asociada a remuneraciones; y los marcos institucionales importan, pues en privados y de convenio se perciben reglas que premian el esfuerzo, asociadas a mayor dedicación y resultados. De allí se desprende una agenda: evitar aumentos indiscriminados, vincular remuneración con desempeño, privilegiar incentivos colectivos bien diseñados y ampliar el “público” que la docencia atrae.

Desde otra arista de gobernanza, Anaya (2009) reconstruye la genealogía sindical del magisterio —con su histórica fractura urbano-rural— y documenta mecanismos de poder gremial (afiliación obligatoria, descuentos automáticos). Al situar la Reforma de 1994 y la LASEP en un arco de larga duración, sugiere que los incentivos y la organización gremial condicionaron

tanto la profesionalización como la recepción de las reformas, alimentando resistencias pese a avances cuantitativos. Este puente entre historia política y política educativa ayuda a entender por qué cambios de diseño no necesariamente alteran prácticas si no se tocan las “reglas del juego” del campo docente.

Finalmente, Lopes Cardozo (2012) reubica la formación inicial (Normales/ESFM) en el centro del proyecto estatal de “descolonización” a partir de 2006, leyendo la educación como campo de disputa hegemónica más que como mera reforma curricular. En diálogo con la historia de larga duración y la etnografía escolar, incorpora un andamiaje teórico —justicia social, enfoques gramscianos y análisis crítico del discurso— para contrastar la Reforma de 1994 con la LASEP y proponer categorías analíticas más pertinentes al caso boliviano (por ejemplo, “sistemas de rendición de cuentas” y “resistencias y contrapautas”). La docencia aparece, así, como actor con agencia, pero constreñido por inercias institucionales, lo que introduce con nitidez la dimensión política de la formación y de la carrera.

Vistas en conjunto, estas tres corrientes sostienen un diagnóstico que articula niveles de análisis. La historia institucional muestra que la formación docente ha oscilado entre ciclos de reforma y periodos de inercia, con intentos recurrentes por anclar la formación inicial en instituciones con mayor densidad académica —ya sea a través de la integración normal-universidad, ya sea mediante dispositivos de acreditación y evaluación—, y que cada viraje dejó capas superpuestas más que reemplazos completos. La microhistoria escolar recuerda que, sin tiempos pedagógicos reales, sin liderazgo escolar y sin acompañamiento situado, los decretos no se convierten en práctica; el aula filtra (y a veces neutraliza) la norma. Los estudios de incentivos advierten que ni la credencialización formal ni los incrementos horizontales por antigüedad por sí solos mejoran aprendizajes; lo que sí tiene correlación con mejores resultados son reglas de juego que premian el esfuerzo, una dedicación suficiente y un clima de responsabilidad por los resultados.

Este diagnóstico compuesto permite volver al título de la sección —“perfil, formación y remuneración”— con un hilo conductor. Sobre el perfil, la evidencia empírica sugiere un mayor número de maestras, orígenes socioeconómicos más bajos y una proporción considerable que eligió la

docencia como segunda opción, especialmente en grandes ciudades; ello obliga a pensar mecanismos de atracción de talento que operen antes del ingreso, durante la formación y en la primera inserción laboral. La lección es doble: más selectividad de entrada y señales tempranas de carrera que hagan creíble la promesa profesional.

En materia de formación, el balance histórico-comparado indica que el problema no es solo “qué” se enseña en las ESFM/UA, sino “cómo” se traslada al aula. La literatura micro sugiere tres enfoques: asegurar condiciones mínimas de práctica (tiempo pedagógico, tamaños de clase e infraestructura); institucionalizar la dirección escolar y la asesoría como dispositivos de desarrollo profesional en servicio (no como control burocrático); y promover el “saber práctico” que emerge de la mezcla metodológica y el trabajo colegiado. Integrar universidad y normales —en términos de investigación aplicada, evaluación y actualización disciplinaria— parece una ruta prometedora, pero solo si se acompaña de mecanismos de tutoría y observación entre pares que retroalimenten el desempeño real.

Respecto a la remuneración, la evidencia comparada boliviana es cristalina: el diseño salarial debe moverse de un esquema basado en la antigüedad y en las credenciales observables, hacia arreglos que combinen base suficiente con incentivos por desempeño, preferentemente colectivos a nivel de escuela para cuidar el clima⁶. Al igual que en muchos países en ALC, el esquema remunerativo docente en Bolivia es uniforme: no reconoce diferencias de esfuerzo, habilidades ni desempeño. La remuneración está

6 Adicionalmente, como anota Vaillant (2013: 193), la evidencia muestra que, si bien las remuneraciones y los incentivos influyen en la decisión de ingresar y permanecer en la docencia, los maestros también valoran de forma decisiva el reconocimiento profesional, especialmente cuando está ligado al buen desempeño. En América Latina han surgido iniciativas de la sociedad civil —como los premios Educador Nota 10 (Brasil), Compartir al Maestro (Colombia), Maestro Cien Puntos (Guatemala), ABC (México) y Maestro que Deja Huella (Perú)— orientadas a jerarquizar socialmente la figura docente mediante la celebración de logros e identificar y difundir prácticas pedagógicas exitosas. Aunque la evidencia sobre su impacto en la valoración social y en resultados es aún incipiente, estos premios aparecen como instrumentos prometedores y complementarios a políticas más estructurales para mejorar el reclutamiento, la retención y el desempeño docente.

débilmente vinculada a las tareas efectivamente realizadas en la escuela; no incorpora pagos diferenciados por especialidades con escasez relativa ni por resultados, y la progresión salarial descansa sobre la antigüedad, premiando la permanencia por encima del rendimiento (Vaillant, 2020). La propuesta, entonces, es de un modelo híbrido que, sin dejar de lado la antigüedad, incorpore criterios de rendimiento.

Una reforma de carrera que vincule evaluación formativa, progresión por tramos y oportunidades de desarrollo profesional con resultados verificables —incluyendo mejoras de la práctica observadas, progreso de estudiantes y contribuciones a la comunidad escolar— es más coherente con los hallazgos disponibles que nuevas rondas de aumentos horizontales o exámenes desconectados del aula.

El diálogo entre los tres ejes también permite identificar cuellos de botella políticos. Anaya muestra que la densidad sindical y la histórica brecha urbano-rural configuran un terreno donde las reformas requieren pactos creíbles y reglas estables; Lopes Cardozo recuerda que cada cambio curricular disputa sentidos en un campo de poder y que la “descolonización” de la formación necesita tanto símbolos como instituciones. Si se busca una carrera que “siga a la evidencia”, hará falta, por un lado, asegurar la selectividad de ingreso y las evaluaciones de desempeño de usos facciosos; por otro, acordar con el magisterio rutas de desarrollo profesional que no sean punitivas, sino habilitantes, desde la perspectiva del aprendizaje basado en la práctica en la escuela.

De este ensamblaje emergen conclusiones para una agenda de política. Primero, sin perder el horizonte de equidad, Bolivia necesita elevar la vara de entrada a la formación y a la profesión: pruebas de admisión con componentes de razonamiento y competencias de lectura y escritura (literacidad) y literacidad cuantitativa, cupos escalonados por mérito y apoyos diferenciados para talento rural e indígena, de modo que la diversidad no se oponga a la excelencia, sino que la amplíe. Como indicadores de literacidad se sugiere: i) una prueba breve de comprensión y síntesis escrita con citación básica; ii) para literacidad cuantitativa, lectura de un gráfico/tablas y explicación escrita de su implicación para la enseñanza. Segundo, la formación inicial debe compactar la distancia entre el currículo y la práctica: residencias

clínicas extensas en escuelas asociadas, evaluación de desempeño en aula desde el preservicio y la codocencia con mentores que acrediten estándares observables. Tercero, la actualización en servicio debería pasar del “curso” al “ciclo de mejora” en la escuela: comunidades profesionales de aprendizaje con metas trimestrales de práctica y resultados, acompañamiento experto y ciclos de observación/retroalimentación con instrumentos simples y validados. Cuarto, la carrera y la remuneración deben alinearse: base salarial suficiente por dedicación completa, bonificación por desempeño colegiado y por desempeños individuales en tramos acotados, con evaluación periódica externa de instrumentos y efectos para evitar sesgos y garantizar legitimidad.

En suma, la literatura revisada sugiere que el nudo de la profesionalización docente en Bolivia no se desata con una sola palanca. La historia institucional recuerda que los diseños sin base académica sólida y sin gobernanza clara tienden a diluirse; la microhistoria advierte que las escuelas transforman (o bloquean) las reformas según sus condiciones y liderazgos; y los estudios de incentivos muestran que, pese a avances en credenciales y salarios, el motor de la mejora sostenida son reglas que hacen valioso el buen trabajo en aula. Un diagnóstico y una agenda que tomen estas tres voces en serio —histórica, escolar y económica— tendrán más probabilidades de traducirse en aprendizajes: atraer y formar mejor, enseñar mejor y reconocer mejor. Solo así lo que hoy es un mosaico de esfuerzos podrá convertirse en una política docente que, a la vez, haga justicia a la misión pública de la escuela y a la promesa profesional de quienes la sostienen.

De la admisión al aprendizaje: anatomía de la formación docente en Bolivia (2010-2024)

Esta sección analiza la formación inicial y el continuo formativo del magisterio con base en la evidencia emanada del Congreso Plurinacional de Educación realizado en Tarija (25-29 de noviembre de 2024), contenida en Ministerio de Educación (2025). El proceso combinó una fase preparatoria amplia —344 eventos con 47.060 participantes— y una deliberación nacional con 659 delegados habilitados, cuyas resoluciones orientan ajustes

en admisión, currículo, evaluación y caminos de desarrollo profesional. Este acervo permite observar con mayor nitidez cómo se articulan (o no) los eslabones que van de la selección de aspirantes a su desempeño pedagógico y a los aprendizajes en el aula, cuestión clave para una agenda de profesionalización docente.

Cuadro 1. Estructura de la formación de maestras y maestros

Tipo de formación	Estructura institucional	Niveles de formación	Programas transitorios
Formación Inicial	Escuela Superior de Formación de Maestras y Maestros (ESFM) – Unidades Académicas (UA)	Licenciatura	–Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI) –Programa de Nivelación Académica (PNA)
Formación Posgradual	Universidad Pedagógica (UP)	–Diplomado –Especialidad –Maestría –Doctorado	–Programa de Especialización y Actualización de Maestras y Maestros (PEAMS)
Formación Continua	Unidad Especializada de Formación Continua (UNEFCO)	–Capacitación	–Programa de Formación Complementaria de Maestras y Maestros (PROFOCOM)

Fuente: Ministerio de Educación, 2025: 317.

El cuadro 1 revela una organización formativa verticalizada y pública —ESFM/UA para la inicial, Universidad Pedagógica para el posgrado y UNEFCO para la actualización—, complementada por programas transitorios (PPMI, PNA, PEAMS, PROFOCOM) que, si bien resolvieron la credencialización de docentes en servicio, generaron una oferta fuertemente centrada en el título y fragmentada respecto a la práctica de aula. El diseño concentra la gobernanza y favorece estándares comunes, pero crea silos institucionales con escasa permeabilidad curricular, débil articulación de créditos y poca trazabilidad entre lo que se enseña, lo que se observa en clase y lo que se evalúa en la carrera. La implicación para política es pasar de un sistema que multiplica certificaciones a uno que acredita competencias observables: residencias clínicas y codocencia en la formación inicial; posgrados con componentes de práctica y evaluación externa; y formación

continua anclada a metas de mejora verificables en escuela. Para cerrar el ciclo, la progresión profesional debería reconocer trayectorias acumulables entre ESFM-UNEFCO-UP y vincularse a resultados y evidencias, evitando duplicidades y asegurando pertinencia territorial. En suma, la estructura actual es necesaria para cobertura y equidad, pero su valor se realizará plenamente solo si se integra alrededor de estándares de práctica y evaluación que gobiernen el flujo completo formación-aula-carrera.

La formación inicial se lleva a cabo en 27 ESFM y 20 UA distribuidas en todos los departamentos del país, como se puede ver en el cuadro 2.

Cuadro 2. Distribución departamental de las unidades de las ESFM y UA en relación con la matrícula

Departamento (1)	ESFM (2)	UA (3)	Total (4) = (2)+(3)	Matrícula (5)	Ratio (6) = (5)/(4)
Beni	2	1	3	154.011	51.377
Chuquisaca	3		3	144.233	48.078
Cochabamba	3	4	7	543.136	77.591
La Paz	7	3	10	729.604	72.960
Oruro	2	3	5	143.709	28.960
Pando	1	2	3	37.054	12.351
Potosí	4	2	6	217.974	36.329
Santa Cruz	4	3	7	829.205	118.458
Tarija	1	2	3	137.696	45.899
Total	27	20	47	2.936.622	62.481

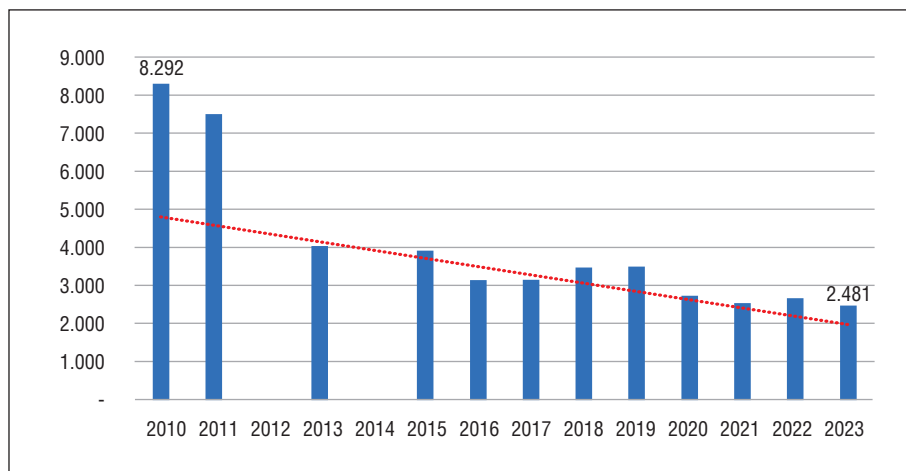
Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación, 2025.

La distribución territorial de las sedes formadoras no está alineada con la demanda potencial medida por matrícula: con 62,5 mil estudiantes por sede como referencia nacional, Santa Cruz concentra una presión de casi el doble (118,5 mil por sede), seguida por Cochabamba (77,6 mil) y La Paz (73,0 mil), mientras que Pando (12,4 mil), Oruro (29,0 mil) y Potosí (36,3 mil) exhiben capacidad ociosa significativa. Este patrón sugiere una ineficiencia espacial del aparato formador: donde la demanda escolar es más intensa, la infraestructura para prácticas, residencias y supervisión es relativamente más escasa, lo que previsiblemente encarece la formación,

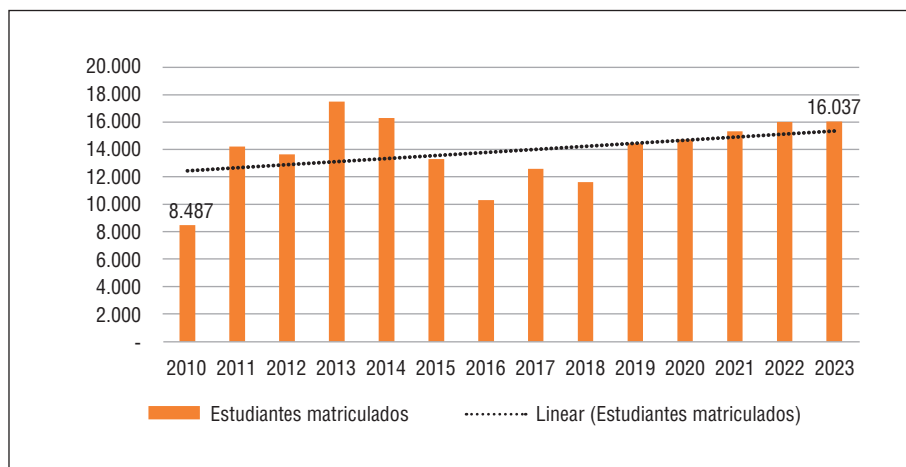
limita el acompañamiento en aula y retrasa el reemplazo de vacancias. A la inversa, los departamentos con ratios bajos podrían operar como nodos de apoyo (por ejemplo, sedes satélites, redes de práctica o modalidades combinadas) para amortiguar presiones en los polos de crecimiento. Como indicador de planificación, la ratio “matrícula/sede” —aun siendo un proxy y no una medida de necesidades docentes netas— orienta decisiones de apertura, reubicación o fortalecimiento de ESFM/UA, y sugiere que cualquier expansión de cupos debería priorizar territorios de alta presión y articularse con políticas de residencias clínicas y supervisión efectiva en escuela.

El sistema de formación inicial enfrentó en la última década un doble imperativo: corregir el superávit de docentes sin ítem y preservar la equidad territorial y social en el acceso a las ESFM/UA. De ahí provino el ajuste de cupos —con suspensión de admisiones en 2012 y 2014 y una caída de admitidos de 8.292 en 2010 a 2.481 en 2023 (gráfico 1)— y la diversificación de modalidades de ingreso (A y B1-B5), que buscan atender a naciones y pueblos indígena originario campesinos, personas con discapacidad, deportistas destacados y bachilleres de excelencia⁷. No obstante, la evidencia sobre la calidad de ingreso en la modalidad A alerta que entre 2018 y 2024 cerca de la mitad de los admitidos obtuvo menos de 51 puntos, señal de umbrales académicos todavía laxos para garantizar un punto de partida robusto. En paralelo, la matrícula 2010-2023 se ha duplicado de 8.487 a 16.037 (gráfico 2), y es mayoritariamente femenina (54,3%); la oferta de especialidades es regionalizada y cubre 23 campos (14 humanísticos y nueve técnicos), con un sesgo urbano-céntrico; y persisten tensiones de pertinencia, especialmente allí donde los requerimientos de equipamiento y práctica son elevados.

7 La Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (CTEUB, 2024: 101-102) se opone a este sistema de cupos porque limita el acceso a bachilleres bien calificados, con interés y vocación docente, que solo pueden competir por el cupo asignado al grupo A.

Gráfico 1. Admitidos ESFM/UA, 2010-2023


Fuente: Ministerio de Educación, 2025: 368.

Gráfico 2. Estudiantes matriculados en ESFM y UA, 2010-2023


Fuente: Ministerio de Educación, 2025: 84.

El continuo formativo posterior a la admisión muestra avances de escala, pero brechas de calidad. En formación continua, la UNEFCO expandió cobertura y certificaciones entre 2010 y 2023, aunque con debilidades en la consistencia de los diseños curriculares, en los mecanismos de evaluación —mayormente prácticos, con riesgo de subjetividad— en la selección y actualización de facilitadores y en el acceso en zonas rurales de difícil tránsito. En posgrado, la Universidad Pedagógica enfrenta restricciones similares: limitado acceso territorial y ausencia de opciones autoasistidas que permitan compatibilizar trabajo y estudio.

Cuadro 3. Titulados en programas transitorios, 2010-2023

Programa	Titulados	Porcentaje
PROACED	3.024	19,9%
PNA	3.537	23,3%
PEAMS	3.048	20,1%
PPMI	5.549	36,6%
Total	15.158	100%

Fuente: Ministerio de Educación, 2025: 88.

Desde 2010, los programas transitorios —PPMI, PNA, PEAMS y PROACED— contribuyeron a regularizar trayectorias, cerrar brechas de titulación, alinear la formación con el Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo y también se enfocaron en matemáticas, lenguaje y escritura⁸, capacitando a más de 15 mil maestros (cuadro 3). Por otra parte, el PROFOCOM titularizó a más de 111 mil maestros en cinco fases (cuadro 4), lo que es un logro cuantitativo; no obstante, persisten dudas sobre la calidad del proceso y sobre si la masificación de la titulación de licenciatura pudo

8 Comunicación personal con Jiovanny Samanamud el 10 de septiembre de 2025. La formación posgradual estuvo mayormente orientada a los requerimientos del Ministerio de Educación y del Viceministerio de Educación Superior. Sus prioridades fueron completar niveles de especialización y vincular a los docentes con profesionales de otras áreas, lo que volvió la oferta académica altamente maleable. En la práctica, los programas dependieron de quién ocupaba la conducción y de las líneas políticas del momento (por ejemplo, industrialización o despatriarcalización). Durante el período de mediciones de calidad, lenguaje y matemática ocuparon un lugar central.

deslegitimar la valoración profesional⁹. La sistematización de la primera fase del PROFOCOM sobre la experiencia con más de 37 mil maestros (Ministerio de Educación, 2016) perfila a un magisterio heterogéneo con déficits en literacidad que requieren apoyos específicos integrados al trabajo en aula heredados de trayectorias formativas poco exigentes y desiguales. Muchos docentes muestran resistencia o dificultades ante tareas de lectura sostenida y redacción de informes, necesitan dispositivos de apoyo entre pares con roles de liderazgo pedagógico y estrategias diversificadas, y arrastran una débil cultura de planificación y sistematización.

Sin embargo, cuando se instala una práctica formativa exigente con acompañamiento —como en el PROFOCOM— se observan mejoras: reaparecen hábitos lectores y se produce escritura profesional. La implicación es clara: la política docente debe medir y exigir de manera explícita estas competencias en el ingreso y en el servicio, ofrecer apoyos específicos de lectura y escritura (literacidad) integrados al trabajo en aula, consolidar comunidades de práctica

9 Comunicación personal con Luz Jiménez, ex rectora de la Universidad Pedagógica, el 11 de septiembre de 2025. Sobre la calidad, Patricia Marín, actual directora del colegio Yachay Wasy Leonardo Da Vinci, afirma “El PROFOCOM despertó inicialmente mucho interés entre los maestros, pero gradualmente las expectativas se fueron desvaneciendo porque se comenzó a advertir que los diplomados se concentraban únicamente en la difusión de la Ley ASEP y en la justificación del modelo sociocomunitario productivo, lo cual fue interpretado como adoctrinamiento”. Esto, sobre la base de comentarios de los maestros con quienes trabaja y corroborado en exposiciones sobre formación docente presentadas en reuniones y congresos de ANDECOP (departamental y nacional), en el Encuentro Distrital de Educación de La Paz (Distrito La Paz 2) y en el Congreso Plurinacional de Educación en Tarija. Según Marín, “Esta tendencia se mantuvo durante toda la vigencia del PROFOCOM: la incorporación de cursos para fortalecer matemática y lenguaje ocurrió mucho después de la evaluación del LLECE de 2017, y los ajustes al currículo escolar recién se difundieron en 2023” (comunicación personal del 15 de septiembre de 2025). Sin duda, es una experiencia aún pendiente de una evaluación rigurosa de proceso y de resultados. La experiencia internacional sugiere que la evaluación rigurosa de estos programas es escasa y los resultados son muy dispares: intervenciones en Uganda (alfabetización en lengua materna) y Liberia (evaluación formativa y ajuste pedagógico) elevaron significativamente la lectura; en China, un programa de capacitación profesional masivo no tuvo efectos, y en Costa Rica, un programa para promover participación en matemática empeoró aprendizajes. La efectividad de los programas de desarrollo profesional varía más que la de otras políticas educativas, dejando inciertas las pautas de diseño para decisores (Popova *et al.*, 2022: 108).

y alinear evaluación e incentivos al progreso verificable en estas habilidades; de lo contrario, el currículo no se traducirá en mejores aprendizajes.

Cuadro 4. Titulados en las diferentes fases del PROFOCOM, 2012-2022

Fase	Titulados	Participación (%)
1ra. fase	37.173	33,3
2da. fase	46.358	41,6
3ra. fase	20.468	18,4
4ta. fase	4.523	4,1
Universalización	3.025	2,7
Total	111.547	100%

Fuente: Ministerio de Educación, 2025: 89.

En términos de gobernanza de la información, el Sistema Informático de Formación de Maestros (SIFM) debería ser la columna vertebral del seguimiento académico en las ESFM/UA; sin embargo, hoy carece de módulos sólidos de monitoreo y acompañamiento, no ha digitalizado integralmente expedientes y base de egresados, ofrece reportes rígidos y mantiene perfiles de acceso limitados para la supervisión pedagógica. La Política 6 plantea precisamente reestructurar estos mecanismos: definir indicadores de cobertura, rezago y abandono; normalizar criterios de estados finales; desarrollar un módulo robusto de reportes y analítica; y consolidar un programa sostenido de capacitación de usuarios, de modo que las decisiones de gestión se basen en evidencias oportunas y comparables.

La calidad de la docencia durante la formación inicial y el tránsito al aula sigue siendo el punto neurálgico. Las visitas diagnósticas de 2023-2024 revelan que el 64% de las ESFM/UA no implementó seguimiento ni acompañamiento efectivos, los directivos están poco presentes en aula y solo el 9% del profesorado mantiene un portafolio pedagógico completo (en algunas sedes, hasta el 18% carece de él)¹⁰. En 2023, la proporción

10 Según la Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (2024: 102): “El proceso de selección de personal docente y administrativo en las [...] ESFM, se encuentra viciado por intereses políticos y partidarios, deteriorando gravemente la calidad de formación. La meritocracia ha sido reemplazada por el favoritismo, y las evaluaciones transparentes y

de docentes con dominio disciplinar insuficiente pasó del 65% (primera fase) al 79% (segunda fase) (Ministerio de Educación, 2025: 375). A ello se suma la necesidad de actualizar el esquema de evaluación de desempeño: entre 2010 y 2020 se empleó un protocolo con énfasis en actitudes y formación; desde 2023 se incorporaron autoevaluación, valoraciones de estudiantes y superiores y una prueba de conocimiento disciplinar que comenzó a identificar brechas de dominio. Este mismo espíritu debe guiar la reforma del ascenso de categoría —hoy sustentado en examen voluntario o antigüedad—, que no muestra efectos consistentes sobre prácticas ni aprendizajes; de ahí la propuesta de transitar hacia un ascenso por desempeño que condicione la progresión a evidencias verificables en aula, progreso de estudiantes, actualización disciplinar aplicada y mejoras sostenidas de gestión del curso.

Finalmente, el rendimiento del sistema formador es apreciable en términos de eficiencia interna: entre 2015 y 2023, aproximadamente ocho de cada diez estudiantes de las ESFM/UA culminaron su programa en cinco años. Sin embargo, los congresos departamentales identificaron fallas de diseño en los perfiles de ingreso y egreso y en el sistema de evaluación,

rigurosas han sido desplazadas por decisiones que obedecen a intereses externos al ámbito educativo”. Concluyen que “Las ESFM, que debían ser centros de desarrollo pedagógico y de innovación, se han convertido en vehículos de adoctrinamiento político, sacrificando la calidad educativa y condenando las futuras generaciones a un ciclo de mediocridad”. Sin embargo, en opinión de Jiovanny Samanamud, ex viceministro de Educación Superior, es en las ESFM/UA donde el magisterio tiene mayor incidencia. No existe una definición taxativa del tipo de selección vigente en las ESFM. La designación de autoridades responde a orientaciones político-partidarias, pero se configura mediante coordinaciones con la Confederación y las federaciones del magisterio; no es, por tanto, una decisión exclusiva del Ministerio de Educación. Estos procesos operan a través de mecanismos sutiles y varían según los acuerdos político-gremiales y el peso territorial de cada ESFM (comunicación personal del 11 de septiembre de 2025). La CBDE (2025: 15), por su parte, también argumenta que la influencia sindical limita la profesionalización, ya que frecuentemente se privilegia la representación gremial sobre la meritocracia académica; en las ESFM donde docentes con menor formación imparten clases a colegas con grados superiores. Superar esta lógica requiere fortalecer la formación real y vincular los ascensos y cargos de dirección al mérito profesional y académico, por ejemplo, exigiendo el grado de maestría como requisito mínimo para liderar instituciones educativas. Sin duda, la influencia sindical en la formación de maestros es un tema que amerita mayor análisis.

con atención insuficiente a la dimensión académica, criterios de ingreso imprecisos, indicadores heterogéneos definidos por docentes y carencia de instrumentos para el seguimiento continuo. En conjunto, estos hallazgos convergen en la misma conclusión: sin estándares claros, ni mediciones comparables ni acompañamiento situado, la formación inicial difícilmente se traducirá en práctica efectiva y en mejores resultados de aprendizaje.

El cuadro que emerge es el de un sistema que ordenó la cantidad, pero que aún debe elevar la calidad de los procesos que conectan admisión, formación y desempeño docente. Ahora la prioridad no es expandir indiscriminadamente la oferta, sino ajustar con fineza los umbrales de entrada, la pertinencia curricular y los dispositivos de acompañamiento, y gobernar el proceso con información confiable. Ello implica, primero, resguardar la selectividad con instrumentos de admisión con mayor poder discriminante (razonamiento, literacidad y aptitud pedagógica demostrable), cuidando la inclusión mediante cupos escalonados por mérito y márgenes territoriales sin sacrificar un umbral común alto. Segundo, compactar la distancia currículo-aula: residencias clínicas extensas, codocencia con mentores, cultura de portafolio y observación con rúbricas simples pero estandarizadas, integradas al SIFM y a los ciclos de mejora de las ESFM/UA. Tercero, reorientar la formación continua desde el curso aislado al acompañamiento situado con metas verificables (por ejemplo, incrementar el tiempo efectivo de instrucción y el uso pedagógico de TIC), facilitadores idóneos y evaluación objetiva de logros. Cuarto, completar el circuito de evaluación-carrera-remuneración: mantener la responsabilidad estatal, pero anclar ascensos y reconocimientos a evidencias trianguladas de práctica y progreso estudiantil. Quinto, profesionalizar la gobernanza de datos: digitalización integral de expedientes y egresados, reportes parametrizables y acceso diferenciado para supervisión, de modo que la gestión sea transparente y auditada por la comunidad académica.

El desafío es superar la cultura del credencialismo, que valora más los títulos que el desempeño docente. Aunque casi todos los maestros cuentan con licenciatura y más del 60% posee estudios de posgrado, estas credenciales no se traducen en una mejor calidad educativa ni en una formación

comparable con la de otros países de la región (Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación, 2025: 15).

Con estas piezas en su sitio, la formación inicial dejará de ser un filtro principalmente cuantitativo y pasará a operar como el primer eslabón de una cadena de profesionalización basada en evidencias. En un país que ya demostró capacidad para regular cupos y sostener inversión pública, el salto pendiente consiste en asegurar que cada mejora en la ingeniería formativa llegue al aula y se refleje en el aprendizaje. Ese es el criterio de éxito que debería guiar las decisiones de política docente.

Los ajustes de cupos y modalidades de ingreso, el sesgo urbanocéntrico de la oferta de especialidades y los déficits de seguimiento y portafolio en las ESFM/UA no solo definen quién entra y cómo se forma el futuro docente. También se reflejan, años después, en quiénes son y cómo se insertan laboralmente los maestros: una profesión crecientemente urbana y femenina, con alta formalidad y con un rol económico central en el hogar (el ingreso del docente aporta cerca de dos tercios), y además con ventajas salariales por hora más claras en el sector público que en el no público. Estas regularidades sugieren que la estructura de formación y la configuración de incentivos salariales del sector fiscal contribuyen a la composición observada (edad, sexo, área) y a los retornos a la docencia; de allí que el análisis de 2006-2023 deba leerse como un resultado de las reglas de formación y, a la vez, como un condicionante de lo que la formación puede lograr en calidad.

A continuación, se examina cómo las reglas de entrada y el acompañamiento se reflejan en la composición y en los retornos salariales del magisterio (2006-2023), y si estos son coherentes con una profesión atractiva y efectiva.

Características sociodemográficas y económicas (2006-2023): efectos de la arquitectura de formación y de los incentivos

Los patrones de admisión y de acompañamiento descritos se expresan, con rezago, en quiénes acceden y cómo son remunerados los docentes; en consecuencia, se exploran la composición y los retornos laborales 2006-2023

con comparadores rigurosos. Por tanto, esta sección sintetiza el trabajo de Tordoya y Jiménez (2025), que se inscribe en la línea abierta por Urquiola *et al.* (2000), *Los Maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño*, estudio fundacional para comprender la complejidad del magisterio boliviano. A veinticinco años de su publicación, se constata la falta de actualización sistemática de la evidencia sobre las características sociodemográficas y económicas de los docentes de educación regular, así como un conocimiento aún limitado sobre su composición interna y los factores que condicionan el ingreso, la permanencia y el desempeño profesional.

A partir del panorama de formación —cupos restringidos, umbrales de ingreso aún laxos, sesgo urbanocéntrico y déficits de acompañamiento y portafolio—, resulta pertinente observar qué composición y qué retornos produce el sistema en el mercado laboral. Para ello actualizamos a 2023 el perfil socioeconómico de los docentes de educación regular y comparamos su situación con grupos laborales afines, distinguiendo cuánto de las brechas obedece a diferencias de características (educación, experiencia, formalidad) y cuánto a retornos (cómo remunera el mercado esas características). El análisis utiliza microdatos de encuestas nacionales de hogares en cinco cortes (2006, 2011, 2016, 2021 y 2023), delimita con rigor la población en estudio y construye cinco grupos de referencia, desde el conjunto de la fuerza laboral hasta subconjuntos progresivamente más similares (asalariados; asalariados con educación terciaria; profesionales). Metodológicamente, combina descriptivos, regresiones de ingreso por hora con controles por edad, educación, región/área y jornada, y descomposiciones tipo Oaxaca-Blinder y Ñopo para separar los componentes “explicado” y “no explicado” de las brechas¹¹. Cuando el emparejamiento por puntaje de propensión

11 En Oaxaca-Blinder se estiman ecuaciones salariales separadas por grupo, y la diferencia de medias se descompone en: i) dotaciones/características (educación, experiencia, etc.) y ii) retornos o estructura de pagos (cómo remunera el mercado esas dotaciones), más un término de interacción. El componente no explicado no debe leerse automáticamente como “discriminación”, sino como diferencia de retornos no capturada por covariables. La descomposición de Ñopo es no paramétrica y se basa en emparejamiento: compara cada docente con “gemelos” no docentes de características equivalentes dentro del soporte común, evitando extrapolaciones y separando la brecha en partes atribuibles a diferencias de composición y a diferencias residuales de pagos.

muestra poca superposición, se recurre a emparejamiento por distancia de Mahalanobis para seleccionar contrafacticos cercanos en el espacio multivariante y reforzar la comparabilidad entre docentes y no docentes.

Los resultados dibujan un magisterio que pasa de representar en torno al 3,3% del empleo en 2006 a cerca del 2,8% en 2023, con feminización estable (alrededor del 64% de mujeres en 2006 y del 63% en 2023) y un perfil crecientemente urbano (del 71% al 78%), acompañado por un desplazamiento etario hacia mayores de 45 años. Solo el 18,6% se autoidentifica como indígena¹², en un país en el cual el 38,7% se autoidentifica con alguna nación o pueblo indígena originario campesino y afrodescendiente según el Censo de 2024¹³. La inserción es mayoritariamente fiscal, mientras que el no público se mantiene en el 9-10%, en línea con su peso en la matrícula. En bienestar, mejoran tanto el ingreso del hogar (media: Bs 7.461 a Bs 9.111) como el ingreso per cápita (Bs 2.302 a Bs 3.179), a precios de 2023. A la vez, el ingreso del hogar mensual de los maestros en Bs de 2023 también se incrementó (cuadro 5). El salario docente aporta alrededor del 65% del ingreso familiar, lo que subraya su centralidad económica. La distribución se concentra en la parte alta: en 2023, el 68% de los docentes pertenece al quintil superior y apenas el 0,5% al primero; la pobreza cae de aproximadamente el 7,8% al 2,2% y la extrema es marginal. En términos de remuneración por hora, el sector público supera con claridad al no público (alrededor de Bs 47/h frente a alrededor de Bs 28/h en 2023). Las regresiones confirman que la prima salarial asociada a la docencia, pequeña o ambigua en 2006, se vuelve positiva y estadísticamente significativa desde 2011 incluso frente a comparadores exigentes; las descomposiciones muestran que una parte de esa ventaja se explica por características (mayor formalidad y educación) y otra por retornos diferenciales del sector docente, con magnitud que varía según el referente utilizado.

12 La variable de condición étnica definió como indígena a quien aprendió un idioma originario en la niñez o, en caso de no hablarlo, declaró pertenecer a un pueblo indígena originario campesino (Tordoya y Jiménez, 2025: 16).

13 Véase: <https://cpv2024.ine.gob.bo/index.php/resultados/sociales-y-economicas/resultados-caracteristicas-soc-eco-autoidentificacion/> [consultado el 7 de septiembre de 2025].

Cuadro 5. Ingreso del hogar mensual de los maestros (en Bs de 2023)

Años	Media	Mediana
2006	7.686	6.224
2011	8.172	6.841
2016	8.648	7.835
2021	9.333	8.359
2023	9.259	8.647

Nota: los ingresos reales se deflactaron con el índice de precios al consumidor (IPC), en valores de 2023.

Fuente: Tordoya y Jiménez, 2025, con base en las Encuestas de Hogares.

Como resultado de los programas anotados en la anterior sección, los maestros han experimentado un aumento muy significativo en la proporción con “licenciatura de ESFM/universidad”, pasando del 52,29% en 2006 a un impresionante 98,00% en 2023.

Entre 2006 y 2023, la brecha salarial entre docentes del sector público y del no público se amplió de forma marcada. En el público, el ingreso mensual promedio creció de Bs 3.381 a Bs 5.434 y el salario por hora de Bs 29 a Bs 47; en el no público, el ingreso mensual cayó de Bs 5.751 a Bs 3.289 y el salario por hora permaneció estancado en Bs 28. Así, una diferencia horaria casi nula en 2006 se transformó en 2023 en una prima del 68% a favor del sector público (47 vs. 28 Bs/h). Cabe notar que el dato mensual del no público en 2006 presenta coeficiente de variación >20%, por lo que su comparación debe leerse con cautela. Aun así, las trayectorias son consistentes: mejora sostenida en el público y deterioro/estancamiento en el no público. En conjunto, la evidencia sugiere un fortalecimiento relativo de la carrera docente en el sistema estatal frente al sector no público durante el período analizado.

La contribución sustantiva del ejercicio es doble. Por un lado, actualiza de forma comparable la evidencia hasta 2023 y permite seguir trayectorias de largo plazo, incluido el quiebre pandémico; por otro, mejora el contrafactual mediante múltiples grupos y emparejamientos rigurosos, evitando diagnósticos binarios del tipo “bien” o “mal” pagados, ofreciendo un retrato integral que perfila quiénes son los docentes y cómo viven, además de cuánto

ganan. Este enfoque aporta insumos directos para la discusión de carrera, incentivos y formación, al documentar formalidad alta, la centralidad del ingreso docente en los hogares y la heterogeneidad público-privado en salarios por hora.

En comparación con fines del siglo XX, el perfil socioeconómico del magisterio boliviano cambió de manera sustantiva, como se puede observar en el cuadro 6. Hoy el ingreso mensual promedio supera los Bs 9.000 (precios de 2023), la escolaridad media excede los 17 años, más de dos tercios se ubica en el quintil superior de la distribución del ingreso y 94% aporta a una AFP.

Cuadro 6. Perfil socioeconómico maestros, 1997 vs. 2023

	1997	2023
Escolaridad media (años)	15,5	17,0
Indígena	40,0%	19,4%
Mujeres	60,0%	63,1%
Ingreso laboral total Bs (precios de 2023)	2.719,6	5.158,3
Ingreso total del hogar Bs (precios de 2023)	9.334,4	9.259,0
Ingreso laboral como porcentaje ingreso total hogar	29,1%	55,7%
Quintil de ingreso 4	40,0%	23,4%
Quintil de ingreso 5	5,0%	68,3%

Nota: el quintil de ingreso 1 es el más bajo y el quintil de ingreso 5 es el más alto.

Fuente: 1997: Urquiola *et al.*, 2000; 2023: Tordoya y Jiménez, 2025.

En la taxonomía de Paz Gonzales (2023), los docentes encajan como trabajadores expertos dentro del gran grupo ocupacional de profesionales, científicos e intelectuales. Estos indicadores “duros” abren, sin embargo, una cuestión pendiente: ¿cómo se autoperciben los maestros en este nuevo estatus? Indagar su subjetividad —identidad de clase, expectativas de carrera, horizontes de movilidad y vínculo con el servicio público— es una agenda prioritaria para las ciencias sociales y clave para comprender la legitimidad y la viabilidad de futuras reformas de formación y carrera.

Leídos junto con la sección de formación inicial, estos hallazgos sugieren que el diseño de entrada y la estructura de incentivos del empleo fiscal han moldeado tanto la composición del magisterio como sus retornos. De ahí la importancia de afinar la selectividad de ingreso y consolidar el acompañamiento situado en escuela: ambas condiciones son necesarias para sostener la atracción de talento y la equidad territorial sin sacrificar exigencia, y para que las ventajas salariales —particularmente en el sector público— se traduzcan en prácticas de aula mejores y aprendizajes verificables. En suma, la calidad de los resultados socioeconómicos no es un fin en sí misma, sino un medio para completar el ciclo formación-práctica-aprendizaje que debe guiar la política docente.

Conclusiones y agenda

Bolivia ha construido un andamiaje estatal singular para la profesión docente: una formación inicial pública y unificada, dispositivos de actualización de alcance nacional y una prioridad presupuestaria que elevó la credencialización, mejoró las condiciones económicas y redujo la pluriactividad. A la luz del patrón regional —donde la calidad docente opera como restricción vinculante—, este andamiaje es necesario pero insuficiente mientras no se ate, de manera explícita, a la práctica en aula y a señales de carrera que premien evidencias de buen desempeño. Con un cuadro distributivo hoy más favorable y una brecha público-privado revertida, el foco debe desplazarse de cuánto pagamos a cómo y por qué pagamos, y a qué cambios induce ello en la pedagogía cotidiana.

Lo que la experiencia en ALC denota es que la mejora de la formación inicial y del desarrollo profesional docente exige desmontar dos nudos estructurales: la homogeneización —que uniformiza la oferta formativa— y la rigidez —que aplica normas y organiza trayectos con escasa flexibilidad—. Superarlos requiere, por un lado, actualización normativa (reglas, procedimientos y estándares hoy obsoletos o incoherentes) y, por otro, rediseño metodológico centrado en prácticas auténticas de enseñanza y aprendizaje profesional. La evidencia de Finlandia, Japón, Singapur y EE.UU., por otra

parte, muestra que la innovación docente se nutre de marcos flexibles y de ecologías de aprendizaje profesional colaborativas. Es un campo dinámico a nivel internacional, con procesos aún incipientes pero promisorios en América Latina (Vaillant, 2020: 142-144).

La agenda propuesta —selectividad efectiva, acompañamiento situado, carrera por evidencias, corrección de la dualización y datos abiertos— no contradice la tutela pública; la afina y la hace verificable, de modo que cada hora de formación se traduzca en más tiempo de instrucción efectiva, mejor uso pedagógico de recursos y aulas que aprenden. En una región donde las reformas docentes exitosas han sido graduales, negociadas y basadas en evidencia, Bolivia cuenta con activos institucionales para dar el salto: sistema formador unificado, red capilar de actualización y compromiso presupuestario. Falta acabar el ciclo: que la evidencia nazca en el aula, retroalimente la carrera y oriente los incentivos, generando un círculo virtuoso entre profesionalización y aprendizaje.

Agenda de política

Sobre la base de la evidencia presentada, se proponen cuatro líneas de política.

1. Selectividad de ingreso (ESFM/UA). Rediseñar el examen y las modalidades para priorizar el *razonamiento*, la *literacidad* y la *literacidad cuantitativa*, además de la *aptitud pedagógica demostrable* (minilecciones y resolución de casos), con cupos escalonados por mérito y márgenes territoriales/inclusivos sobre un umbral común alto.
2. Formación continua como acompañamiento situado. Rebalancear la oferta de UNEFCO desde cursos a itinerarios guiados en escuela con observación de clase, retroalimentación experta y metas verificables (por ejemplo, acercar el tiempo de instrucción al 85% y fortalecer el uso pedagógico de TIC), apoyados por rúbricas y ciclos de *lesson study* o estudio de clase donde los docentes planifican, observan y analizan conjuntamente una misma clase para mejorarla.

3. Carrera por evidencias sin romper la arquitectura estatal. Mantener financiamiento y escalas como políticas públicas, introduciendo peldaños cuya progresión dependa de evidencias trianguladas (observación, portafolio, evaluaciones formativas externas y servicio en contextos desafiantes), combinando asignaciones reversibles y promociones estables.
4. Transparencia y datos para gobernar. Integrar en un sistema nacional de información docente registros administrativos, observaciones de aula y métricas de aprendizaje, con protocolos de apertura y replicabilidad que habiliten evaluación rigurosa y aprendizaje de políticas entre regiones y modalidades.

Ahora bien, un trabajo comparativo entre una universidad de Ecuador, una facultad de educación en Chile y un instituto superior pedagógico de Perú indica que las instituciones formadoras están en una fase temprana de evaluación y aseguramiento de la calidad, todavía fragmentaria y sin dispositivos plenamente consolidados. De ahí que el debate sobre “calidad” en la formación docente deba traducirse en políticas que reconozcan la complejidad y especificidad del campo —desde la práctica profesional y el acompañamiento, hasta la evaluación del desempeño— y que, al mismo tiempo, se articulen con la agenda de educación superior (Vezub y Cordero Arroyo, 2022).

Consideraciones políticas

Toda reforma docente es, ante todo, un asunto de política democrática que requiere coaliciones amplias y capacidad estatal sostenida para trascender los ciclos políticos (Gortázar, 2024). La evidencia comparada sugiere avanzar con gradualismo y previsibilidad —calendarios, reglas y pilotos públicos—, evaluación con propósito formativo y mecanismos de apelación y apoyo, incentivos positivos visibles —asignaciones por práctica destacada y liderazgos pedagógicos— y cogobernanza mediante consejos paritarios que resguarden estándares y examinen la evidencia. En Bolivia, estos principios pueden injertarse en la institucionalidad existente (ESFM/UA, UNEFCO,

direcciones departamentales), evitando trasplantes orgánicos y promoviendo una carrera basada en evidencias. El objetivo no es solo rediseñar incentivos y estándares, sino asegurar los acuerdos políticos y sociales que hagan viable, sostenible y escalable la profesionalización docente en el tiempo.

Limitaciones y agenda de investigación

El análisis cuenta con una base longitudinal coherente (2006-2023) sobre composición, credenciales, jornada, pluriactividad, ingresos y segmentación, pero persisten tres límites: i) identificación fina de modalidades de servicio recientes; ii) muestras pequeñas en cortes específicos; y iii) ausencia de emparejamiento sistemático entre trayectorias docentes y resultados de aprendizaje en una base común. Metodologías como descomposiciones de Oaxaca/Ńopo y soportes comunes mitigan parcialmente estos problemas; la frontera está en vincular registros administrativos con evaluaciones externas para estimar efectos de formación y carrera sobre aprendizajes. Una agenda aplicada debería integrar tres capas: administrativa (nómina, escalafón, movilidad, carga horaria), de aula (observación, tiempo efectivo, uso de recursos, mezcla metodológica) y de resultados (aprendizajes y progresos), con microdatos abiertos y protocolos de emparejamiento.

En síntesis, el nudo boliviano no es solo cuánto se gasta ni qué dice el currículo, sino cómo se organizan condiciones e incentivos para que la buena formación se convierta en buena enseñanza en aulas reales. La ruta es alinear formación inicial y continua con acompañamiento situado y reconstruir la carrera para que la remuneración y la progresión respondan a evidencias de práctica y mejora. Allí confluyen las tres tradiciones —histórica, etnográfica e institucional— en un programa de investigación-acción para el próximo ciclo de reforma: atraer y formar mejor, enseñar mejor, reconocer mejor. Solo así la tutela pública se traducirá en aprendizajes sostenidos y en una promesa profesional creíble para quienes sostienen la escuela.

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2025
Fecha de aceptación: 5 de noviembre de 2025

Bibliografía

Aillón Soria, Esther; Calderón Jemio, Raúl y Talavera Simoni, María Luisa (comps.) (2009). *Miradas retrospectivas a la educación pública en Bolivia. A cien años de la fundación de la Escuela Nacional de Maestros de Sucre (1909)*. La Paz: Carrera de Historia, UMSA.

Anaya, Amalia (2009). Magisterio y reforma educativa en Bolivia. En Fischer-Bollin, P. (ed.), *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Bolivia*: 13-47. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Bruns, Barbara y Luque, Javier (2015). *Great teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank Group.

Cajías de la Vega, Magdalena (2011). *Continuidades y rupturas: El proceso histórico de la formación docente rural y urbana en Bolivia*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

CBDE (Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación) (2025). *Declaración sobre las medidas urgentes para atender la crisis de la educación*. La Paz: CBDE.

Carrión Justiniano, Luis Fernando (2022). “Aproximaciones al estudio de la formación docente en Bolivia”. *Debates Educativos. Revista del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Plurinacional*, 1: 44-58.

CTEUB (Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia). (2024). “Plan educativo quinquenal para la calidad educativa (2025–2030). Propuesta para la implementación de políticas educativas en el sistema educativo plurinacional”. La Paz.

Gortazar, Lucas (2025). “Teachers: Much More than a Profession”. En: Cabrales, Antonio y Sanz, Ismael (eds.). *Economics of Education. An Introductory Textbook*: 223-246. Cham, Suiza: Springer Nature Switzerland/Palgrave MacMillan.

Lopes Cardozo, Mieke T. A. (2012). *Los futuros maestros y el cambio social en Bolivia: Entre la descolonización y las movilizaciones*. La Paz: PIEB, Embajada de Holanda/Plural editores.

Lozada Pereira, Blithz (2006). *La formación docente en Bolivia*. La Paz: IEESALC-Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2016). *El PROFOCOM: un Programa de Formación Complementaria para Concretizar la Revolución Educativa (Sistematización de la experiencia de la 1ra. Fase del PROFOCOM)*. La Paz: Ministerio de Educación

Ministerio de Educación (2025). *Conclusiones del Congreso Plurinacional de Educación 2024. Políticas educativas consensuadas y aprobadas. Tarija, 25 al 29 de noviembre de 2024*. La Paz: Ministerio de Educación.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>

Paz Gonzales, Eduardo (2023). *El esquema de clases sociales en Bolivia*. Cuadernos de Investigación No. 27. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas-IDIS “Mauricio Lefebvre” de la Universidad Mayor de San Andrés UMSA/OXFAM en Bolivia.

Popova, Anna; Evans, David. K., Breeding, Mary. E. y Arancibia, Violeta (2022). “Teacher Professional Development around the World: The Gap between Evidence and Practice”. *The World Bank Research Observer*, 37 (1): 107-136. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkab006>

Ramírez Martínez, Ivonne; Gantier Limiñani, Nataly, Olmos Ossio, Sandra y Flores González, Mary (2025). “Formación inicial de maestros de educación en Bolivia”. En: Ramírez Martínez, Ivonne; Delgado Machado, María Auxiliadora; Hernández Vega, Gabriela, Barrios Estrada, Ana, Mansilla Sepúlveda, Juan G., Fernández Cruz, Manuel, Rivera Morales, Alicia Ramírez Martínez, I. *Formación inicial de docentes en Iberoamérica: 1970-2020*: 29-75. San Juan de Pasto: Editorial Universidad de Nariño.

Subirats, José y Nogales, Ivonne (1989). *Maestros, escuelas, crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

Talavera Simoni, María Luisa (1999). *Otras voces, otros maestros. Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de Reforma Educativa, ciudad de La Paz, 1997-1998*. La Paz: PIEB.

Talavera Simoni, María Luisa (2011). *Formaciones y transformaciones. Educación pública y culturas magisteriales en Bolivia. 1899-2010*. La Paz: PIEB/CIDES-UMSA.

Tordoya, Adriana y Jiménez, Wilson (2025). “Salarios y docentes en Bolivia (2006-2023): Datos para la discusión de las políticas educativas. Informe especial”. La Paz: Fundación Aru. https://www.aru.org.bo/wp-content/uploads/2025/09/Informe_especial_Salarios_y_docentes_en_Bolivia_2006_2023.pdf

Urquiola, Miguel; Jiménez, Wilson, Hernani-Limarino, Werner y Talavera Simoni, María Luisa (2000). *Los maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño*. Working Paper Series. La Paz: Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana y Fundación Aru.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022). *Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación*. s/l: UNESCO.

UNESCO-OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Estrategia Regional sobre Docentes OREALC / UNESCO*. Santiago de Chile: UNESCO.

Vaillant, Denise (2013). “Formación inicial del profesorado en América Latina: Dilemas centrales y perspectivas”. *Revista Española de Educación Comparada*, 22: 185-206.

Vaillant, Denise (2020). “Políticas docentes y cambio educativo: La construcción de un pensamiento alternativo”. En: Miranda López, Francisco y Martínez Bordón, Araceli (coord.). *Políticas, reformas y evaluación educativas en México y América Latina: Balance y perspectivas a futuro*: 133-151. CDMX: Universidad Iberoamericana.

Vezub, Lea y Cordero Arroyo, Graciela (2022). “Formación docente y calidad en América Latina. Análisis de casos en Chile, Ecuador y Perú”. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 34 (1): 259-290.

Yapu, Mario (2007). “Sistemas de enseñanza, currícula, maestros y niños: Breve reseña histórica”. *Umbrales*, 15: 231-286.